

**UCHWAŁA NR XLIV/318/2022
RADY POWIATU TUCHOLSKIEGO**

z dnia 16 grudnia 2022 r.

**w sprawie odpowiedzi na skargę prokuratora wniesioną do Wojewódzkiego Sądu
Administracyjnego w Bydgoszczy na Uchwałę Nr III/33/2018 Rady Powiatu w Tucholi
z dnia 20 grudnia 2018r. w sprawie ustalenia wysokości diet Radnych Powiatu
Tucholskiego**

Na podstawie art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz.1526) w związku z art.30,34, 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2022, poz.239)

**Rada Powiatu
uchwala, co następuje:**

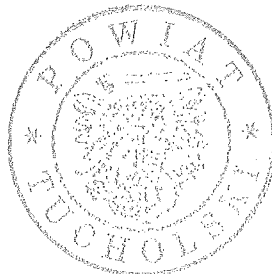
§ 1. Przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy skargę Prokuratora Rejonowego w Tucholi na uchwałę Nr III/33/2028 Rady Powiatu Tucholskiego w sprawie ustalenia wysokości diet radnych Rady Powiatu Tucholskiego.

§ 2. Wraz ze skargą, o której mowa w § 1, przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego odpowiedź na skargę, w treści określonej załącznikiem do niniejszej uchwały.

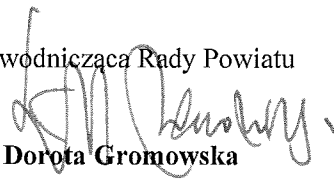
§ 3. Upoważnić radcę prawnego Tomasza Sobieckiego do reprezentowania Rady Powiatu Tucholskiego w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w sprawie rozstrzygnięcia skargi, o której mowa w § 1.

§ 4. Wykonanie uchwały powierzyć Zarządowi Powiatu.

§ 5. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.



Przewodnicząca Rady Powiatu


Dorota Gromowska

Załącznik do uchwały Nr XLIV/318/2022
Rady Powiatu Tucholskiego
z dnia 16 grudnia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy

ul. Jana Kazimierza 5
85-035 Bydgoszcz

Skarżący: Prokurator Rejonowy w Tucholi

Prokuratura Rejonowa w Tucholi

ul. Świecka 23

89-500 Tuchola

Organ : Rada Powiatu Tucholskiego

Powiat Tucholski

ul. Pocztowa 7

89-500 Tuchola

Odpowiedź na skargę

W związku ze skargą Prokuratora na uchwałę Rady Powiatu Tucholskiego
Nr III/33/2018 z dnia 20 grudnia 2018 r. Rada Powiatu Tucholskiego wnosi o:

1. oddalenie skargi w całości jako bezzasadnej.
2. zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Uzasadnienie

Skargę z dnia 21 listopada 2022 r. Prokurator Rejonowy w Tucholi w trybie art. 3 § 2 pkt 5, art. 8 § 1, art. 50 § 1 i art. 54 § 1 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2018 poz. 1302 zwana dalej ppsa) wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały wskazując jako podstawę skargi istotne naruszenie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez naruszenie art. 94 i art. 88 a także w konsekwencji naruszenie zasady wyrażonej w art. 13 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zdaniem skarżącego naruszenie powstało poprzez zaniechanie ogłoszenia zaskarżonej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W istocie zdaniem odpowiadającego, należy to odczytywać jako skargę na samą konstrukcję uchwały, która nie przewidując w swej treści promulgacji w istocie nie została tam skierowana co wywarło skutek wskazany w skardze.

W uzasadnieniu skargi prokurator skupił się na dosyć oczywistej konstatacji, że zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz odrębną ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów (Dz.U.2019.poz.1461) ogłaszanie aktów prawa miejscowego stanowiących przez powiat wymaga ich publikacji w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym. Tym oczywistym faktem trudno zaprzeczyć. Istota sporu dotyczy jednak ustalenia czy zaskarżona uchwała stanowi taki właśnie akt prawa miejscowego.

W ocenie skarżącego uchwała w sprawie ustalenia wysokości diet radnych Rady Powiatu Tucholskiego nr III /33/2018 z dnia 20 grudnia 2018 r. jest właśnie aktem prawa miejscowego, a skoro tak to powinna zostać obligatoryjnie opublikowana w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym i wejść w życie po odpowiednim *vacatio legis*. Skarżący nie przedstawił żadnego przekonywującego wyводу potwierdzającego jego twierdzenia, odwołując się *de facto* do orzeczeń sądów administracyjnych.

Bezspornie należy przyznać, że akty prawa miejscowego stanowiące na podstawie upoważnień ustawowych mają charakter aktów normatywnych to jest aktów zawierających w swojej treści przepisy sformułowane w sposób abstrakcyjny i skierowany do nieokreślonej bliżej liczby adresatów czyli mający charakter generalny. Należy przy tym wskazać, że charakter abstrakcyjny i generalny jako łącznego związku tak rozumianych cech aktów prawa miejscowego opiera się na dorobku doktryny (por. D. Dąbek. Prawo miejscowe samorządu terytorialnego str.73 .Bydgoszcz 2003r.) oraz orzecznictwa por. Wyrok NSA z 18 lipca 2006 r. I OSK 669/06.

Ustalenie diet dla radnych rady powiatu ze swojej istoty nie może zostać zaliczony do aktów generalnych, gdyż zasięg jego działania dotyczy w powiecie tucholskim siedemnastu osób składających się na ustawowy skład rady powiatu. Określenie diety dla radnych stanowi obowiązek rady powiatu dla ustalenia ekwiwalentu utraconych korzyści (w tym np. wynagrodzeń), jakich radny powiatowy nie uzyskuje w związku z wykonywaniem mandatu. Stąd ustalenie diet na podstawie art. 21 ust 4 ustawy powiatowej nie może być utożsamiane z aktem o charakterze generalnym gdyż skierowane jest do konkretnych osób piastujących funkcje członków demokratycznie i bezpośrednio wybranego organu administracji publicznej. Akt taki ma więc *de facto* charakter *stricto wewnętrznego*.

Rozpatrując w.w zagadnienie nie można oczywiście tracić z oczu sensu instytucji ogłaszania aktów prawa miejscowego. Uzasadnienie dla promulgacji tego typu aktów jest oczywiste - ogłoszenie stanowi przejaw urzędowego upowszechnienia dla wszystkich adresatów uchwalanych norm ich treści. Norma nakazująca dokonanie publicznego ogłaszania takich aktów wywodzi się wprost z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 88) i skonkretyzowana została w art. 2 i 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przedstawiając w.w akt do uchwały w sprawie diet dla radnych rady powiatu należy stwierdzić, iż radni podejmujący uchwałę *in gremio* są

jednocześnie jedynymi adresatami takiej uchwały. W takim wypadku powstaje pytanie jaki jest więc ewentualny sens ogłaszania takiego aktu?. Oczywiście aksjologiczne uzasadnienie mogłoby dotyczyć aktu jawności dla społeczeństwa albo potencjalnych nowych radnych, ale po pierwsze nie ma to żadnego znaczenia dla normatywności tak rozumianej uchwały, po wtóre zaś uchwała i tak podlega ogłoszeniu jak każda uchwała rady powiatu i to nie tylko jako graficzny element protokołu, ale również sam przebieg głosowania, obrad i dyskusji jest transmitowany, nagrywany i dostępny dla każdego na stronach internetowych starostwa powiatowego (art. 15 ust 1 a ustawy o samorządzie powiatowym Dz.U.2022.1526). Ponadto każdy radny w swoim oświadczeniu majątkowym ma obowiązek wykazania wysokości diet, które uzyskał sprawując mandat radnego. Oświadczenia po weryfikacji przez właściwe organy publikowane są w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego.

Teoretyczne określenie aktów prawa miejscowego jako swoistych aktów wykonawczych do ustaw (tylko ustaw) ma swoje wyraźne określenie normatywne. Otóż zgodnie z art. 40 ustawy o samorządzie powiatowym ustawodawca, podobnie jak w ustawie o samorządzie gminnym (Dz. U. 2022 poz. 559) wskazał jakie przepisy prawa miejscowego tworzy się na podstawie ustaw samorządowych. Diety radnych posiadają natomiast zupełnie odrębną podstawę prawną wymienioną w grupie norm określających status prawny radnego. Także i ta systemowa przesłanka wskazuje na specyfikę takiej uchwały jako odrębnej od aktów prawa miejscowego poprzez odrębne upoważnienia.

Skarżący powtarzając elementy istniejących orzeczeń wskazał przy tym na, jego zdaniem, ugruntowane orzecznictwo wskazujące na charakter prawa miejscowego w odniesieniu do uchwał określających diety. Nie sposób nie zauważyć, że wskazane orzeczenia jakkolwiek częściowo pozwalają na wyciągnięcie takich wniosków to de facto czynią to niejako „przy okazji” innych, istotniejszych z punktu widzenia rozstrzyganych w nich postępowań zagadnień. W żadnym ze wskazanych orzeczeń sądy nie rozważały w sposób dogłębny zasad na jakich uznały taką uchwałę za akt prawa miejscowego dość mechanicznie wskazując na ich abstrakcyjny i generalny charakter. por wyrok NSA z 14 czerwca 2022 r (III OSK 5279/21).

(Wprawdzie krąg adresatów tej uchwały nie jest zbyt liczny, to jednak poprzez wyznaczenie go wspólną cechą, jaką jest pełnienie funkcji, jej przepisy uzyskały charakter generalny.)

Wypada więc wskazać na kolejną, istotną wadę przytoczonego wyżej zakwalifikowania uchwały o dietach do aktów prawa miejscowego. Istota przydziału radnym zróżnicowanych diet i zwrotu kosztów służbowych ma na celu wyrównanie radnemu rzeczywistych kosztów pełnienia tej funkcji. Udział w sesjach wiąże się często z koniecznością zwolnień z pracy, za które to zwolnienia pracodawca nie wypłaca wynagrodzenia. Radni desygnowani są też do kontroli jednostek, co wiąże się z ich wyjazdami itp. Inaczej mówiąc od dnia złożenia ślubowania radni podejmują stosowne obowiązki. Tymczasem akty prawa miejscowego dla ich wejścia w życie zakładają minimalny 14 dniowy *vacatio legis* od dnia ich ogłoszenia w wojewódzkim publikatorze co oznacza, że radni faktycznie mogliby otrzymać pierwsze diety po dłuższym okresie czasu

(co najmniej miesiąc) Niewątpliwie nie takie były intencje racjonalnego ustawodawcy tworzącego przepis art. 21 ust 4 ustawy o samorządzie powiatowym.

Przedstawione okoliczności wskazują na odrębny charakter uchwał ustalających diety zbliżający je do aktów prawa wewnętrznego administracji. Radni nie są bowiem anonimowymi adresatami aktu generalnego, ale członkami działającego *in gremio* organu administracji publicznej.

W tym stanie rzeczy przekazujący wnosi jak na wstępie pisma.

Załączniki:

1. *egzemplarz skargi*
2. *odpis odpowiedzi na skargę*
3. *uchwała w sprawie przekazania skargi i upoważnienia*

PRZEWODNICZĄCA RADY

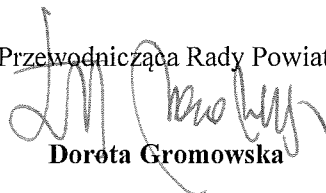
Dorota Gromowska

Uzasadnienie

W dniu 22 listopada 2022 r. do Starostwa Powiatowego w Tucholi wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Tucholi na Uchwałę Nr III/33/2018 Rady Powiatu Tucholskiego z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia wysokości diet Radnych Powiatu Tucholskiego.

Zgodnie z treścią art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r., poz. 239), obowiązkiem organu jest przesłanie sądowi administracyjnemu skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia.

Przewodnicząca Rady Powiatu



Dorota Gromowska