

UCHWAŁA Nr VIII/62/19
RADY GMINY LEONCIN
z dnia 16 kwietnia 2019r.

w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę Nr WNP-I.0552.17.2019.DK Wojewody Mazowieckiego z dnia 20 marca 2019 r. na Uchwałę Nr II/8/18 Rady Gminy Leoncin z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie przyznawania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy oraz przekazania skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz. 506) oraz art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.) Rada Gminy Leoncin uchwała, co następuje:

§ 1

Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę Nr WNP-I.0552.17.2019.DK Wojewody Mazowieckiego z dnia 20 marca 2019 r. na Uchwałę Nr II/8/18 Rady Gminy Leoncin z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie przyznawania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy, stanowiącą Załącznik nr 1 do niniejszej Uchwały oraz kopię zaskarżonej Uchwały, stanowiącą Załącznik nr 2 do niniejszej Uchwały.

§ 2

Udziela się odpowiedzi na skargę, o której mowa w § 1, stanowiącą załącznik nr 3 do niniejszej Uchwały.

§ 3

Upoważnia się Wójta Gminy Leoncin do przekazania wniesionej skargi, o której mowa w § 1 powyżej wraz z kopią zaskarżonej Uchwały oraz odpowiedzią na wniesioną skargę wraz z niniejszą Uchwałą, oraz do reprezentowania Rady Gminy Leoncin przez Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie, w tym do udzielenia pełnomocnictwa procesowego do reprezentowania Rady Gminy Leoncin w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie, a w przypadku wniesienia skargi kasacyjnej przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w Warszawie.

§ 4

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Załącznik do Uchwały Nr VIII/62/19
Rady Gminy Leoncin
z dnia 16 kwietnia 2019 r.

Leoncin, dnia 16 kwietnia 2019r

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie**
ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa

Skarżący: **Wojewoda Mazowiecki**
Plac Bankowy 3/5
00-950 Warszawa

Strona przeciwna: **Gmina Leoncin**
ul. Partyzantów 3/5
05-155 Leoncin

WNP-I.0552.17.2019.DK

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz.U. z 2018 poz. 1302 ze zm.) Rada Gminy Leoncin wnosi odpowiedź na skargę Skarżącego z dnia 20 marca 2019 r. na Uchwałę Nr II/8/18 Rady Gminy Leoncin z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie zasad przyznawania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy i wnosi o jej oddalenie w całości.

Uzasadnienie

W dniu 28 listopada 2018 r. Rada Gminy Leoncin podjęła Uchwałę Nr II/8/18 w sprawie zasad przyznawania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy.

W dniu 20 marca 2019 r. Wojewoda Mazowiecki działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 506) oraz art. 3 § 2 pkt 5, art. 13 § 2 i art. 50 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej jako „ppsa”), za pośrednictwem Gminy Leoncin wniósł skargę na powyższą Uchwałę wnosząc o stwierdzenie jej nieważności z wyłączeniem regulacji § 5.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda Mazowiecki uznał, iż stwierdzenie nieważności przedmiotowej Uchwały z wyłączeniem regulacji § 5, podyktowane zostało istotnym naruszeniem przepisu art. 25 ust. 4, ust. 6 i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym poprzez ich błędne zastosowanie.

W kontekście powyższego Rada Gminy Leoncin nie zgadza się ze stanowiskiem zaprezentowanym przez Wojewodę Mazowieckiego w złożonej przez niego skardze, i wskazuje co następuję.

W pierwszej kolejności Rada Gminy Leoncin pragnie odnieść się do treści żądania Wojewody Mazowieckiego wskazanego w skardze, a będącym orzeczeniem nieważności Uchwały Nr II/8/18 w sprawie zasad przyznawania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy, z wyłączeniem regulacji § 5. W literaturze i orzecznictwie pojawiły się istotne wątpliwości i rozbieżności w zakresie zastosowania art. 54 § 3 ppsa w przypadkach, gdy przedmiotem skargi jest uchwała rady gminy, a treścią żądania jest stwierdzenie jej nieważności w całości lub części. Prezentowane w licznych orzeczeniach wojewódzkich sądów administracyjnych jest stanowisko, że radzie gminy nie przysługuje kompetencja do stwierdzenia nieważności własnego aktu, a więc możliwość skorzystania z instytucji samokontroli. Możliwość stwierdzenia nieważności w trybie art. 54 § 3 ww. ustawy traktowana jest jako wyjątek wymagający wyraźnej regulacji ustawowej, której w niniejszym przypadku brak. Zarówno w ustawie zasadniczej, jak i w ustawach ustrojowych, nie jest przewidziana instytucja „autonadzoru” przypisana organom stanowiącym samorządu terytorialnego. Podobne stanowisko zaprezentował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 13 lipca 2016 r. sygn. akt II SA/Go 405/16 jak również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia z dnia 5 marca 2013r. sygn. akt II SA/Łd 1069/12 (dostępny: www.orzeczenia.nsa.gov.pl) który przyjął, że wyrok stwierdzający nieważność uchwały jest jedyną możliwością wyeliminowania skutków, jakie akt ten wywoływał w okresie od daty jego wejścia w życie do daty jego uchylenia. Wyrok taki wywiera bowiem skutek prawny z mocą od dnia podjęcia uchwały (ex tunc). Natomiast radzie gminy nie przysługuje kompetencja do stwierdzenia nieważności własnego aktu, więc możliwość skorzystania z instytucji autokontroli, określonej przepisem art. 54 § 3 p.p.s.a. jest tym samym wyłączona. Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 29 grudnia 2009r., sygn. akt II OW 73/09(dostępne: www.orzeczenia.nsa.gov.pl) stwierdził, że warunkiem skorzystania z uprawnienia do autokontroli, przewidzianym w art. 54 § 3 p.p.s.a., jest posiadanie przez organ administracji publicznej - w dacie korzystania z tego uprawnienia - kompetencji do załatwiania danego rodzaju spraw administracyjnych. Z uprawnienia tego nie może skorzystać organ administracji publicznej, który co prawda posiadał kompetencje do rozstrzygnięcia danej sprawy administracyjnej w dacie wydania zaskarżonej do sądu administracyjnego decyzji, lecz utracił ją po wydaniu decyzji. Podobnie w tej kwestii wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 lipca 2007r., sygn. akt II OSK 1046/07. Tym samym żądanie Wojewody Mazowieckiego wskazane w petitum skargi, w ocenie Rady Gminy Leoncin nie znajduje podstaw prawnych.

Rada Gminy Leoncin również nie zgadza się ze stanowiskiem Wojewody Mazowieckiego w zakresie rozważań dotyczących diety, ustalonej na mocy wyżej wskazanej

Uchwały. Strona przeciwna jeśli chodzi o ustalenie zryczałtowanej miesięcznej diety w § 1 Uchwały, nie podziela zarzutu niezgodności z prawem. Zgodnie z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym do kompetencji rady należy ustalenie wysokości diet i sposobu ich wypłacania pod warunkiem, że zostanie zachowany limit wysokości diet przysługujących radnemu. Zgodnie z ust. 6 art. 25 ustawy o samorządzie gminnym wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie półtorakrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej (przy czym ust. 7 art. 25 ustawy o samorządzie gminnym stanowi delegację dla Rady Ministrów określającej w drodze rozporządzenia, maksymalną wysokość diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca). Nadto art. 26 ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym określa, że rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego.

Mając na względzie tak ukształtowany zakres delegacji ustawowej należy ocenić jego realizację odnosząc się do tego czy granice tej delegacji zostały przekroczone. Wbrew temu, co twierdzi się w skardze i co ze skargi wynika, istotą tej delegacji jest pozostawienie radzie gminy swobody ukształtowania diety dla radnych, przez co należy rozumieć także jej zróżnicowanie w zależności od pełnionych funkcji przedmiotowych i podmiotowych. Wynika to z tej racji, że mandat radnego, jako związany z partycypowaniem społeczności lokalnej we władzy publicznej podlega szczególnej ochronie prawnej i to społeczność lokalna, przez swoich przedstawicieli – stanowiących skład rady gminy, autonomicznie decyduje o wykonywaniu tego mandatu i ekwiwalencie za jego społeczne wykonywanie (patrz Wyrok WSA w Gliwicach, II SA/Go 210/18)

Zasadę tę honoruje przepis art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym i dalsze przepisy tego artykułu odnoszące się do diety. Wynika z nich, że granice swobody w podejmowaniu uchwały wyznaczają dwie racje: pierwsza - by dieta nie straciła swego charakteru jako ekwiwalentu utraconych korzyści, jakich radny nie uzyskuje w związku z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego i druga, by kwota diety nie przekroczyła limitu określonego w ustawie i wydanym na jej podstawie rozporządzeniu Rady Ministrów. Natomiast w ramach tych granic kształtowanie diety należy do kompetencji organu uchwałodawczego gminy. W szczególności do zasad, które ustala rada gminy należy też regulacja uzależniająca wysokość diety od zakresu obowiązków oraz ograniczenie wysokości z powodu nie uczestnictwa w pracach rady (por. wyrok NSA z dnia 7 listopada 2017 r., II OSK 2794/16, CBOSA).

Co więcej oceniając prawidłowość przedmiotowej Uchwały należy wskazać, że warunkiem legalności regulacji przewidującej wypłatę diet w formie miesięcznego ryczału jest zawarcie w uchwale przepisów określających potrącenia z tytułu nieobecności na posiedzeniach, czy też w innych przypadkach, w których radny nie zrealizował ciężących na nim obowiązków. Jak słusznie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 czerwca 2014 r. sygn. akt: II OSK 406/14 „ (...) W sytuacji gdy ustalenie świadczenia

następuje w formie ryczałtu, brak przewidzianych potrąceń diety za przypadki nieobecności przewodniczącego na posiedzeniach, czy w innych obowiązkowych czynnościach, sprawia, że nie mamy do czynienia ze świadczeniem wyrównawczym (kompensacyjnym)”

W § 2 zaskarżonej Uchwały, Rada Gminy Leoncin wskazała, że za nieusprawiedliwioną nieobecność na sesjach lub posiedzeniach komisji wysokość diety miesięcznej zmniejsza się proporcjonalnie. W kontekście powyższego, nie można zgodzić ze stanowiskiem Wojewody Mazowieckiego zaprezentowanym w skardze że „*tak sformułowany zapis powoduje utratę kompensacyjnego charakteru diety, a zbliża ją do formy wynagrodzenia za pracę*”. W kontekście poczynionych rozważań warto jeszcze zaznaczyć, że sam Wojewoda Mazowiecki w treści skargi podnosi, że w odniesieniu do diet radnych brak jest jednoznacznie sformułowanych przepisów ustawy, co powoduje poważne wątpliwości orzecznicze organu nadzoru. Pomimo jednak tychże wątpliwości, organ nadzoru stoi na stanowisku, że Uchwała podjęta przez Radę Gminy Leoncin została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów wskazanych w skardze, z czym nie zgadza się Rada Gminy Leoncin.

Z punktu widzenia powyższych twierdzeń warto odnieść się ponownie do tezy Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 9 maja 2018 r. (sygn. akt: II SA/Go 210/18), który wskazuje, że rozważając umocowanie rady gminy do podjęcia uchwały w sprawie ustalenia diet dla radnych rady miejskiej, przypomnieć należy, że Konstytucja RP, w szczególności w art. 165 ust. 2 oraz art. 171 ust. 1, poddaje pod ochronę samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w dwóch zasadniczych aspektach: - w aspekcie pozytywnym obejmującym możliwość swobodnego wyboru działań podejmowanych do realizacji zadań publicznych oraz - w aspekcie negatywnym oznaczającym wolność od arbitralnej ingerencji ze strony innych organów władzy publicznej i w tym zakresie wszelkie formy ingerencji w sferę działania jednostki samorządu terytorialnego podlegają zaskarżeniu do właściwego sądu (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 października 2009 r., OTK-A 2009/9/139). Ochrona ta wymaga rozważenia proporcjonalności ingerencji we wskazane prawa konstytucyjne jednostki, w tym także oceny wykorzystywania rozumowań prawniczych i metod wykładni, które prowadzą do ograniczenia radzie gminy kompetencji uchwałodawczej w sprawie. Argumentacja, która nie dowodzi sprzeczności zaskarżonego przepisu uchwały z prawem w stopniu wykazującym cechę istotności, lecz jest jedynie brakiem akceptacji innego, mieszczącego się w ramach delegacji rozwiązania, z punktu widzenia przyjętego przez organ nadzoru wzorca uchwały w sprawie diet, nie może stanowić podstawy do uznania uchwały za nieważną.

Rada Gminy Leoncin ponadto stoi na stanowisku, że rzeczona Uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, a tym samym nie podlega ona publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Aby akt normatywny został uznany za przepis powszechnie obowiązujący, spełnione muszą zostać określone wymogi. Warunkiem koniecznym do uznania aktu prawa miejscowego za źródło prawa powszechnie obowiązującego, o którym mowa w art. 87 ust. 2

Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. jest istnienie co najmniej jednej normy prawnej o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Podobne stanowisko przedstawił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 11 lipca 2013 r. (sygn. akt: II SA/OI 518/13): „zgodnie z poglądami wyrażanymi w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (np. w wyroku NSA z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie I OSK 669/06 dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów.

Kwestionowana Uchwała nie spełnia jednak wskazanych wyżej kryteriów i dlatego nie może być uznana za akt prawa miejscowego. Powyższa teza znajduje również odzwierciedlenie w stanowisku wyrażonym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie z dnia 12 kwietnia 2007 r. (sygn. akt: III SA/Kr 995/06), odnośnie uchwały podejmowanej na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym „Nie ulega wątpliwości, że podejmowana na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym uchwała w sprawie ustalenia zasad zwrotu kosztów podróży nie jest aktem prawa miejscowego, ale jedynie przepisem wewnętrznym (aktem kierownictwa wewnętrznego. Taka podjęta uchwała dotyczy tylko radnych i reguluje jedną z kwestii związanych z wykonywaniem mandatu. Jej adresatem są radni i zastosowanie przepisów takiej uchwały ma miejsce w związku z wykonywaniem mandatu. Nie reguluje ona praw lub obowiązków mieszkańców gminy”. Wobec powyższego Rada Gminy Leoncin nie zgadza się ze stanowiskiem Wojewody Mazowieckiego, że Uchwała Nr II/8/18 z dnia 28 listopada 2018 r. powinna mieć charakter prawa miejscowego.

Biorąc pod uwagę powyższe Rada Gminy Leoncin wnosi o oddalenie skargi w całości.

Załączniki:

- 1) Uchwała Nr II/8/18 Rady Gminy Leoncin z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie zasad przyznawania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych gminy;
- 2) Skarga Wojewody Mazowieckiego z dnia 20 marca 2019 r.;
- 3) Uchwała Nr VIII/62/19 w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę
- 4) Odpis odpowiedzi na skargę.

GŁOSOWANIE w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę VIII/62/19

| | ZA | PRZECIW | WSTRZYMUJĄC SIĘ |
|---------------------------|----|---------|-----------------|
| 1. Bartkowska Edyta | nb | | |
| 2. Dominiak Marek | za | | |
| 3. Flejszman Grzegorz | za | | |
| 4. Gruszka Antoni | za | | |
| 5. Gruszka Ewa | za | | |
| 6. Jaczyński Bogdan | za | | |
| 7. Kalisz Andrzej | za | | |
| 8. Kielbasiński Arkadiusz | za | | |
| 9. Komuda Arkadiusz | za | | |
| 10. Mosakowski Bogdan | za | | |
| 11. Pelczarska Małgorzata | nb | | |
| 12. Roszczyk Wiesława | za | | |
| 13. Rzeźnik Marek | za | | |
| 14. Stępniewska Dorota | | | za |
| 15. Zagórska Iwona | za | | |

Podsumowanie głosowania

| | | |
|----|---|---|
| 13 | 0 | 0 |
|----|---|---|