

Projekt

z dnia 31 lipca 2024 r.

Zatwierdzony przez

**UCHWAŁA NR
RADY POWIATU GOSTYŃSKIEGO**

z dnia 2024 r.

**w sprawie przekazania skargi do Wojewódzkiego Sądu
Administracyjnego w Poznaniu i udzielenia odpowiedzi na skargę**

Na podstawie art.12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 107) w związku z art. 54 § 1 i § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935) uchwała się, co następuje:

§ 1. Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę Prokuratora Regionalnego w Poznaniu na uchwałę Rady Powiatu Gostyńskiego nr IV/27/11 z dnia 13 stycznia 2011 roku w sprawie zasad ustalania i wypłaty diet dla radnych Rady Powiatu Gostyńskiego, ustalenia stawek zwrotu kosztów podróży służbowej radnego Rady Powiatu oraz upoważnienia wiceprzewodniczącego Rady Powiatu.

§ 2. Wykonanie uchwały, w tym sporządzenie odpowiedzi na skargę i występowanie w sprawie skargi, o której mowa w uchwale, przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Poznaniu, powierza się Staroście Gostyńskiemu.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

• Sprawdzono pod
względem formalno-prawnym

Radca Prawny
Magdalena Zawieja

Sekretarz Powiatu
Justyna Dębska

Uzasadnienie

Prokurator Regionalny w Poznaniu wniósł skargę na uchwałę Rady Powiatu Gostyńskiego nr IV/27/11 z dnia 13 stycznia 2011 roku w sprawie zasad ustalania i wypłaty diet dla radnych Rady Powiatu Gostyńskiego, ustalenia stawek zwrotu kosztów podróży służbowej radnego Rady Powiatu oraz upoważnienia wiceprzewodniczącego Rady Powiatu, zaskarżając powyższą uchwałę w całości, ze względu na naruszenie prawa.

Zgodnie z art. 54 § 1 i 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. § 2 stanowi, że organ, o którym mowa w § 1, przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 marca 2017 r. (sygn. akt: II OSK2865/15) w sprawie skargi na uchwałę organu powiatu na podstawie art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym zdolność procesową ma starosta. Sąd w ww. wyroku wskazał, że wynika to z orzecznictwa NSA, w szczególności uchwały z 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 3/12, dotyczącej analogicznego w stosunku do art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.), w której przyjęto, że w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową (art. 26 § 1 w związku z art. 28 § 1 i art. 32 p.p.s.a.) ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że w sprawie zachodzą okoliczności szczególne, których nieuwzględnienie mogłoby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej. Zgodnie z art. 169 ust. 1 Konstytucji RP, jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych, zaś w myśl art. 34 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym starosta reprezentuje powiat na zewnątrz. Z opisanych wyżej powodów Rada Powiatu podejmuje uchwałę o wniesieniu skargi, którą wnosi w imieniu Rady Starosta i reprezentuje on Radę przed sądem.

Przewodniczący
Rady Powiatu Gostyńskiego
Grzegorz Marszałek
Grzegorz Marszałek

Projekt

Gostyń, dnia 2024 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

ul. Ratajczaka 10/12

61-815 Poznań

Skarżący: Prokurator Regionalny w Poznaniu

ul. Solna 10

61-736 Poznań

Organ: Rada Powiatu Gostyńskiego

ul. Wrocławska 256

63-800 Gostyń

Odpowiedź na skargę

wraz z przekazaniem akt skargi

Na podstawie art. 54 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2024 roku poz. 935 ze zm.) w załączeniu przekazuję skargę Prokuratora Regionalnego w Poznaniu ul. Solna 10 61-736 Poznań z dnia 9 lipca 2024 roku (doręczoną w dniu 15 lipca 2024 roku) na uchwałę Nr IV/27/11 Rady Powiatu Gostyńskiego z dnia 13 stycznia 2011 roku w sprawie określenia zasad ustalania i wypłaty diet dla radnych Rady Powiatu Gostyńskiego, ustalenia stawek zwrotu kosztów podróży służbowej radnego Rady Powiatu Gostyńskiego oraz upoważnienia wiceprzewodniczącego Rady Powiatu wraz z aktami sprawy oraz poniższą odpowiedzią na skargę.

Jednocześnie wyjaśniam, iż zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 marca 2017 r. (sygn. akt: II

OSK2865/15) w sprawie skargi na uchwałę organu powiatu na podstawie art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym zdolność procesową ma starosta. Sąd w ww. wyroku wskazał, że wynika to z orzecznictwa NSA, w szczególności uchwały z 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 3/12, dotyczącej analogicznego w stosunku do art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.), w której przyjęto, że w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową (art. 26 § 1 w związku z art. 28 § 1 i art. 32 p.p.s.a.) ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że w sprawie zachodzą okoliczności szczególne, których nieuwzględnienie mogłoby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej. Zgodnie z art. 169 ust. 1 Konstytucji RP, jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych, zaś w myśl art. 34 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym starosta reprezentuje powiat na zewnątrz. Z opisanych wyżej powodów Rada Powiatu podejmuje uchwałę o udzieleniu odpowiedzi na skargę, którą wnosi w imieniu Rady Starosta i reprezentuje on Radę przed sądem.

Wobec powyższego działając w imieniu Rady Powiatu Gostyńskiego, zgodnie z uchwałą Rady Powiatu Gostyńskiego z dnia 13 sierpnia 2024 roku w sprawie przekazania skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu i udzielenia odpowiedzi na skargę, niniejszym wnoszę o:

- 1) odrzucenie skargi z uwagi na fakt, że nie została spełniona ustawowa przesłanka, związana ze statutową działalnością prokuratury, a więc przesłanka posiadania interesu prawnego w działaniu na rzecz ochrony interesu publicznego. **Jednak w sytuacji, gdyby argumentacja ta nie została uwzględniona przez Sąd,**
- 2) umorzenie postępowania w sprawie skargi jako bezprzedmiotowego, na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2024 roku poz. 935 ze zm.) z uwagi na fakt, że na sesji Rady Powiatu Gostyńskiego w dniu 13 sierpnia 2024 roku podjęta została nowa uchwała w sprawie określenia zasad ustalania i wypłaty diet oraz ustalenia stawek zwrotu kosztów podróży służbowej dla radnych Rady Powiatu Gostyńskiego, która

2

stanowi akt prawa miejscowego i która uchyliła uchwałę nr IV/27/11 Rady Powiatu Gostyńskiego z dnia 13 stycznia 2011 roku w sprawie określenia zasad ustalania i wypłaty diet dla radnych Rady Powiatu Gostyńskiego, ustalenia stawek zwrotu kosztów podróży służbowej radnego Rady Powiatu Gostyńskiego oraz upoważnienia wiceprzewodniczącego Rady Powiatu. Powyższe oznacza, że nie istnieje już w obrocie prawnym uchwała rady powiatu, której skarga dotyczy, a więc postępowanie w sprawie skargi należy uznać za bezprzedmiotowe i prowadzenie go poprzez merytoryczną analizę takiej skargi nie może już doprowadzić do rezultatu oczekiwanego przez Skarżącego.

Jednak w sytuacji, gdyby argumentacja ta nie została uwzględniona przez Sąd i postępowanie w sprawie nie zostałyby umorzone, co czynię jedynie z ostrożności procesowej,

- 3) wnoszę o oddalenie skargi w całości,
- 4) wnoszę o rozpoznanie sprawy na rozprawie,
- 5) zasądzenie od Skarżącego na rzecz Powiatu Gostyńskiego kosztów postępowania, wg norm przepisanych.

Uzasadnienie:

W dniu 15 lipca 2024 roku do Rady Powiatu Gostyńskiego wpłynęła skarga Prokuratora Regionalnego w Poznaniu ul. Solna 10 61-736 Poznań na uchwałę Nr IV/27/11 Rady Powiatu Gostyńskiego z dnia 13 stycznia 2011 roku w sprawie określenia zasad ustalania i wypłaty diet dla radnych Rady Powiatu Gostyńskiego, ustalenia stawek zwrotu kosztów podróży służbowej radnego Rady Powiatu Gostyńskiego oraz upoważnienia wiceprzewodniczącego Rady Powiatu.

Prokurator Regionalny w Poznaniu zaskarżył uchwałę Nr IV/27/11 Rady Powiatu Gostyńskiego z dnia 13 stycznia 2011 roku w całości, zarzucając jej istotne naruszenie prawa, w szczególności przepisów art. 21 ust. 4 w związku z art. 40 ust.1 i art. 44 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 roku poz.107) w związku z art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2) ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2019 roku poz.1461) oraz art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, poprzez niezasadne wg oceny Prokuratora Regionalnego zaniechanie opublikowania tej uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego,

w wojewódzkim urzędowym, co spowodowało, że nie wiąże ona adresatów wskazanych w niej norm prawnych i nie wywołuje skutku prawnego.

Prokurator Regionalny w skardze wnosi o stwierdzenie nieważności uchwały w całości oraz o rozpoznanie skargi w trybie uproszczonym, na podstawie art. 119 pkt. 2 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Argumentację swoją Prokurator Regionalny opiera na orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym ugruntował się już pogląd, że uchwała w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet radnych jednostek samorządu terytorialnego stanowi akt prawa miejscowego.

Po analizie treści skargi stwierdzam, że nie zasługuje ona na uwzględnienie. W skardze Prokurator Regionalny wskazuje szereg orzeczeń sądów administracyjnych, które są orzeczeniami wydawanymi w latach 2021 – 2023 roku. Wspomniana linia orzecznicza ugruntowała się więc dopiero w ostatnich latach. **Natomiast w 2011 roku, kiedy to zaskarżona uchwała była podejmowana, takie orzecznictwo sądów administracyjnych nie istniało.** Mało tego, w jednostkach samorządu terytorialnego, przynajmniej na obszarze znajdującym się pod kognicją Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, choć oczywiście można śmiało powiedzieć, że miało to miejsce na terenie całego kraju, uchwały o zasadach ustalania i wypłaty diet radnych nie były traktowane jako akty prawa miejscowego, nie znajdowały się więc w nich zapisy o ich publikacji w dziennikach urzędowych. **Wojewoda Wielkopolski, jako organ nadzoru, nie zaskarżył przedmiotowej uchwały Rady Powiatu Gostyńskiego, ani żadnej innej uchwały rady z obszaru swojej właściwości dotyczącej zasad uchwalania diet radnych.**

Powyższe oznacza, że w momencie jej uchwalenia uchwała ta była zgodna z prawem i nie stanowiła aktu prawa miejscowego.

Wg mojej oceny, w tym stanie rzeczy wnoszenie przez Prokuratora Regionalnego skargi na tę uchwałę, podczas gdy obowiązywała ona 13 lat i na jej podstawie przez 13 lat wypłacane były diety radnych, jest niedopuszczalne i działa szkodę samorządów lokalnych. Dodać tutaj trzeba, że stwierdzenie nieważności takiej uchwały może rodzić skutki prawne ex tunc, czyli powodować tzw. nieważność bezwzględna, a więc nieważność z mocą wsteczną. Tak unieważniona uchwała,

mogłaby więc być interpretowana, np. przez podmioty kontrolujące samorzady pod względem finansowym, że nie było podstaw prawnych do wypłaty diet radnym na warunkach określonych w tej uchwale przez ostatnie 13 lat.

Z uwagi na skargę Prokuratora Regionalnego, nastąpiła konieczność uchylecia przedmiotowej uchwały i uchwalenia nowej, już jako aktu prawa miejscowego. Wszystko po to by wyeliminować ewentualne ujemne skutki prawne dla naszego samorządu, w związku z tą skargą, polegające na stwierdzeniu nieważności zaskarżonej uchwały z mocą wsteczną. Wg oceny Powiatu podejmowanie takich działań, rzekomo w celu ochrony interesu publicznego przez Prokuratora Regionalnego, ma charakter zgoła odmienny. **Nie została więc spełniona ustawowa przesłanka, związana ze statutową działalnością prokuratury, a więc przesłanka posiadania interesu prawnego w działaniu na rzecz ochrony interesu publicznego, co czyni wniesienie skargi nie dopuszczalnym i winno skutkować jej odrzuceniem.** Prokurator swoimi działaniami może zaszkodzić interesowi samorządów, które teraz będą musiały borykać się ze skutkami prawnymi stwierdzenia bezwzględnej nieważności z mocą ex tunc, wydanych przez siebie aktów prawnych, o których mowa wyżej i to jeszcze w okresie zwyczajowo i kulturowo oraz geopolitycznie uznawanym za urlopowy, kiedy to trudno zwołać sesję rady z uwagi na problemy logistyczne ze zwołaniem radnych. Jeżeli Prokurator Regionalny zamierza wdrożyć takie działania wobec wielu samorządów, winien najpierw skierować do nich informację o zamiarze podjęcia takich kroków prawnych, aby w porę mogły usunąć nieprawidłowości, zamiast od razu kierować skargę do WSA. **Wniesienie skargi nie chroni też interesu wybranych radnych ani potencjalnych radnych, z uwagi na możliwe skutki finansowe.**

Istotny w sprawie jest również problem, czy można zaskarżać do WSA i domagać się stwierdzenia nieważności uchwały rady powiatu, która w momencie jej uchwalenia był podjęta prawidłowo, i nie została zakwestionowana przez Wojewodę Wielkopolskiego, lecz w trakcie jej obowiązywania zmieniła się jedynie ocena sądów administracyjnych, dotycząca jej kwalifikacji jako prawa miejscowego. Powyższe oznacza, że wg oceny Powiatu nie ma podstaw do żądania stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały na podstawie jedynie zmiany podejścia sądów administracyjnych, które stanowią wykładnię prawa, lecz nie wiążą w sposób bezwzględny, a więc winny być brane pod uwagę przy

uchwalaniu kolejnej nowej uchwały regulującej przedmiotowe kwestie, a nie w stosunku do uchwały podjętej pod rządami tego samego prawa, lecz inaczej interpretowanego. Takie praktyki winny być stosowane zgodnie z indywidualnym podejściem do każdej sprawy, bez powodowania ujemnych skutków prawnych dla samorządów, w szczególności finansowych.

Podkreślić należy fakt, że nawet, gdyby Wysoki Sąd uznał, że stwierdzenie nieważności tej uchwały jest zasadne, to stwierdzenia takie, które wywoła skutek prawny ex tunc, jest nie do przyjęcia wobec faktu, że linia orzecznicza interpretująca tę kwestię ugruntowała się dopiero w latach 2021-2023, a uchwała została podjęta w 2011 roku, a więc przez zdecydowaną większość swojego bytu prawnego nie naruszała prawa. Powyższe upoważnia nas do kategorycznego stwierdzenia, że nawet jeśli wg oceny Wysokiego Sądu doszło do naruszenia prawa, to zdecydowanie naruszenie to jest nieistotne, a więc nie może być obarczone sankcją stwierdzenia nieważności.

Wobec powyższego i na podstawie powyższych argumentów wnoszę jak wyżej.

Załączniki:

- 1) odpis odpowiedzi na skargę,
- 2) akta skargi.