

**UCHWAŁA NR IV/32/2024  
RADY POWIATU TURECKIEGO**

z dnia 28 czerwca 2024 r.

**w sprawie odpowiedzi na skargę wniesioną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu na uchwałę Nr XXXIV/240/2021 Rady Powiatu Tureckiego z dnia 22 listopada 2021 r. w sprawie zasad przyznawania diet dla radnych Powiatu Tureckiego**

Na podstawie art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107) i art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm.) Rada Powiatu Tureckiego uchwała, co następuje:

§ 1. Postanawia się wniesć do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu odpowiedź na skargę z dnia 28 maja 2024 r. wniesioną w dniu 3 czerwca 2024 r. przez Prokuratora Regionalnego w Poznaniu na uchwałę Nr XXXIV/240/2021 Rady Powiatu Tureckiego z dnia 22 listopada 2021 r. w sprawie zasad przyznawania diet dla radnych Powiatu Tureckiego, w brzmieniu stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Powiatu Tureckiego, zobowiązując go do przekazania skargi wraz z aktami sprawy i niniejszą uchwałą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z chwilą podjęcia.

Przewodniczący Rady  
Powiatu Tureckiego

**Krzysztof Buchelt**

Załącznik do uchwały Nr IV/32/2024  
Rady Powiatu Tureckiego  
z dnia 28 czerwca 2024 r.

Turek, dnia 28 czerwca 2024 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu**

ul Ratajczaka 10/12

61-15 Poznań

**Skarżący: Prokurator Regionalny w Poznaniu**

ul. Solna 10

61-736 Poznań

REGON: 363850214, NIP 7831738516)

**Organ: Rada Powiatu Tureckiego**

ul. Kaliska 59

62-700 Turek

(REGON: 311018982, NIP 6681940189)

**ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ**

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm.), Rada Powiatu Tureckiego przekazuje skargę Prokuratora Regionalnego w Poznaniu na uchwałę Nr XXXIV/240/2021 Rady Powiatu Tureckiego z dnia 22 listopada 2021 r. w sprawie zasad przyznawania diet dla radnych Powiatu Tureckiego i wnosi o oddalenie skargi w całości.

**Uzasadnienie**

Dnia 22 listopada 2021 r. Rada Powiatu Tureckiego podjęła uchwałę nr XXXIV/240/2021 w sprawie zasad przyznawania diet dla radnych Powiatu Tureckiego. Podstawą do podjęcia tej uchwały był art. 21 ust. 4 i 5 ustawy o samorządzie powiatowym oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu powiatu. Uchwała została przekazana Wojewodzie Wielkopolskiemu dnia 25.11.2021 r.

Skarżący zarzuca uchwale istotne naruszenie prawa, w szczególności art. 21 ust. 4 w zw. z art. 40 ust. 1 i art. 44 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym., w związku z art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, oraz art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez niezasadne zaniechanie opublikowania tej uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, w wojewódzkim

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

W ocenie Rady Powiatu Tureckiego, skarga jest bezzasadna i winna zostać oddalona w całości.

Zgodnie z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych – również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Na mocy tego odesłania, do projektów aktów prawa miejscowego znajdują zatem zastosowanie przepisy określające redakcję postanowień dotyczących wejścia aktu w życie. Takim przepisem jest m. in. § 43 rozporządzenia, zgodnie z którym w ustawie (a na mocy ww. odesłania – również w akcie prawa miejscowego) zamieszcza się przepis określający termin jej wejścia w życie, chyba że termin ten określają odrębne przepisy ustawy. Z kolei § 45 ust. 1 rozporządzenia określa zwroty, których używać należy przy określaniu daty wejścia aktu w życie. Wyliczenie to jest wyczerpujące (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 27 lutego 2024 r., sygn. akt II SA/Ol 947/23) i nie przewiduje ono, ani żaden inny przepis prawa, obowiązku zawarcia w akcie prawa miejscowego przepisu przewidującego ogłoszenie aktu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, tym bardziej uzależniając możliwość ogłoszenia od zamieszczenia takiego przepisu. Nadmienić należy, że to przepis rangi ustawowej stanowi o tym, jakie akty normatywne podlegają ogłoszeniu – zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. To zatem ten przepis jest podstawą do ogłoszenia aktu prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co czyni zamieszczenie w takim akcie przepisu odnośnie publikacji w dzienniku urzędowym zbędnym. Pozostaje to w korespondencji z § 137 rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej, w myśl którego w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych, a nadto z utrwaloną linią orzecniczą, zgodnie z którą w aktach niższego rzędu nie powtarza się norm przyjętych w ramach obowiązujących już regulacji ustawowych (wyroki: WSA w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 169/12, WSA w Poznaniu z dnia 14 września 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 659/11; NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 370/07; WSA we Wrocławiu z dnia 14 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 300/11; WSA w Szczecinie z dnia 29 września 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 424/10; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Go 1045/12; WSA w Bydgoszczy z dnia 28 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Bd 998/19).

Z powyższych względów w zaskarżonej uchwale Rady Powiatu Tureckiego przepis taki nie został zamieszczony. Naruszenie bowiem wyrażonej w ww. § 137 zasady techniki prawodawczej stanowi bezpodstawne wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy, co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy. Nadto, unikanie powtórzeń stanowi o przejrzystości systemu prawa, natomiast ich wprowadzenie mogłoby skutkować niejasnościami interpretacyjnymi, gdyż powtórzone ustawowo zdefiniowane pojęcie mogłoby być odmiennie zinterpretowane niż pojęcie zawarte w ustawie. Powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy prawa miejscowego jest niezgodne z zasadami legislacji, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje, jak też jest dezinformujące. Trzeba bowiem liczyć

się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

Co warte podkreślenia, również przepis rangi ustawowej określa termin wejścia w życie aktu normatywnego. Stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące (a do takich należą akty prawa miejscowego), ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Jak wynika z użytego przez ustawodawcę kategorięcznego sformułowania „wchodzą w życie”, ustawodawca narzucił ten termin, przewidując jedynie w końcowym brzmieniu przepisu, jego wydłużenie (wyjątek przewidujący możliwość skrócenia tego terminu przewidziano w ust. 2 przytoczonego przepisu). Oznacza to, że skutek w postaci wejścia w życie następuje po upływie określonego przedziału czasu z mocy samego prawa, aczkolwiek warunkiem koniecznym wystąpienia tego skutku jest ogłoszenie aktu.

Przyjęcie zatem przez Radę Powiatu Tureckiego stanowiska, które prezentuje Skarżący, skutkowałoby naruszeniem wspomnianych wyżej § 45 i § 137 rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej. Braku zaś przepisu przewidującego ogłoszenie uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co zarzuca Skarżący, nie można zakwalifikować jako naruszenia prawa, tym bardziej o charakterze istotnym. Na marginesie wskazuję, że również w przypadku ustaw i rozporządzeń nie zamieszcza się przepisu o ogłoszeniu takich aktów w dzienniku urzędowym, jakim jest Dziennik Ustaw – wynika to bowiem wprost z przepisu ustawy (art. 9 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

Niezależnie od powyższego, nawet, jeśli nieumieszczenie w zaskarżonej uchwale przepisu przewidującego ogłoszenie jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego (bo do tego sprowadza się w istocie zarzut Skarżącego), stanowi naruszenie prawa, to w ocenie Rady Powiatu Tureckiego nie jest to naruszenie istotne – z co najmniej dwóch względów.

Po pierwsze, jak wskazano wyżej, termin wejścia w życie aktu normatywnego zawierającego przepisy powszechnie obowiązujące, jest ściśle określony w przepisach rangi ustawowej. Brak postanowienia dotyczącego wejścia aktu w życie czy też jego sprzeczność z przepisem art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych skutkuje zaktualizowaniem się tej normy – akt normatywny wejdzie w życie w sposób określony w jego brzmieniu. Na co należy zwrócić uwagę to fakt, że samo ogłoszenie – mimo iż ma doniosłość prawną - należy do czynności faktycznych, technicznych. Jest przesłanką wejścia w życie aktu normatywnego, ale samo w sobie należy do materii objętej regulacją uchwały. Do materii takiej należy termin wejścia aktu w życie.

Po wtóre, jak wskazuje się w orzecznictwie, w sytuacji, kiedy przepis wymaga dokonania wykładni z uwagi na brak jednoznaczności jego treści, nie można mówić, że odmienne jego rozumienie prowadzi do skutków w postaci rażącego naruszenia prawa (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lipca 2023 r., sygn. akt III OSK 2513/21). Zauważyć trzeba, że pojęcie „aktu prawa miejscowego” nie ma swojej legalnej definicji, a zatem wymaga ono dokonania odpowiedniej wykładni, w odniesieniu do każdego aktu prawnego. Zwracam uwagę, iż wojewodowie na obszarze całego kraju wielokrotnie stawali na stanowisku, że uchwała w sprawie diet radnych nie stanowi aktu prawa miejscowego.

**dowód:** rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego

- 1) KN-I.4131.1.192.2016.15 z dnia 14 czerwca 2016 r.,
- 2) KN-I.4131.1.35.2019.22 z dnia 24 stycznia 2019 r.,
- 3) KN-I.4131.1.533.2020.3 z dnia 24 sierpnia 2020 r.,
- 4) KN-XI.4131.1.118.2021.20 z dnia 23 lipca 2021 r.,
- 5) NP-III.4131.1.28.2021.5 z dnia 22 grudnia 2021 r.
- 6) NP-II.4131.1.88.2021.5 z dnia 29 grudnia 2021 r.

W rozstrzygnięciach tych wskazano, że uchwała w sprawie diet radnych nie jest aktem prawa miejscowego i z tego względu stwierdzano nieważność w zakresie przepisów przewidujących wejście tych uchwał w życie po ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Dowodzi to faktu, że treść przepisu nakazującego ogłoszenie uchwały w sprawie diet radnych w dzienniku urzędowym (a ściślej – sama definicja aktu prawa miejscowego) nie jest jednoznaczna.

Na istnienie rozbieżności co do uznania uchwały w sprawie diet radnych za akt prawa miejscowego wskazuje również analiza uzasadnień wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19.12.2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 1185 – poddany kontroli kasacyjnej, wyrok WSA w Warszawie z dnia 22.06.2016 r., sygn. akt II SA/Wa 177/16). W sprawach, w których zapadły ww. orzeczenia sądy zastosowały do uchwał w sprawie diet radnych przepisy, które stosuje się do aktów prawnych innych aniżeli akty prawa miejscowego, co skutkowało nie stwierdzeniem nieważności tych uchwał, a stwierdzeniem że zostały wydane z naruszeniem prawa. Co więcej, w kolejnych orzeczeniach dotyczących uchwał w sprawie diet radnych (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 09.01.2014 r., sygn. akt IV SA/Gl 349/13, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 25.08.2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1701/15 – poddany kontroli kasacyjnej, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7.09.2017 r., sygn. akt II SA/Po 149/17) sądy wyraźnie wskazały, że uchwały te nie mają charakteru prawa miejscowego.

Z tego też względu, nie można stawiać zarzutu naruszenia prawa w sytuacji gdy nawet w orzecznictwie sądów istnieją rozbieżności co do treści normy prawnej, będącej wynikiem poddania wykładni określonego przepisu prawa.

W powyższym stanie rzeczy, Rada Powiatu Tureckiego wnosi o oddalenie skargi w całości.

#### **Załączniki:**

- skarga,
- odpowiedź na skargę,
- akta sprawy.

## UZASADNIENIE

Dnia 3 czerwca 2024 r. do Starostwa Powiatowego w Turku wpłynęła skarga złożona przez Prokuratora Regionalnego w Poznaniu na uchwałę Nr XXXIV/240/2021 Rady Powiatu Tureckiego z dnia 22 listopada 2021 r. w sprawie zasad przyznawania diet dla radnych Powiatu Tureckiego. Prokurator wnosi o stwierdzenie nieważności tej uchwały z uwagi na istotne naruszenie prawa, w szczególności art. 21 ust. 4 w zw. z art. 40 ust. 1 i art. 44 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym., w związku z art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, oraz art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez niezasadne zaniechanie opublikowania tej uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co spowodowało, że nie wiąże ona adresatów wskazanych w niej norm prawnych i nie wywołuje skutku prawnego.

Zgodnie z art. 54 § 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. Organ, którego działania skarga dotyczy, przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę, w postaci papierowej lub elektronicznej, w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania. Jako że skarga wpłynęła do Rady Powiatu Tureckiego w dniu 3.06.2024 r., konieczne jest jej przyjęcie odpowiedzi na skargę oraz przekazanie skargi wraz z odpowiedzią na skargę i aktami sprawy w terminie do dnia 3.07.2024 r., przy czym odpowiedź ta winna spełniać wymogi formalne wynikające z ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Jako że odpowiedź na skargę jest stanowiskiem organu kolegialnego, przybrała ona postać załącznika do uchwały Rady Powiatu Tureckiego. W ocenie Rady, skarga jest bezzasadna z powodów wskazanych w uzasadnieniu do odpowiedzi na skargę i winna podlegać oddaleniu.

Mając powyższe na uwadze, podjęcie uchwały jest uzasadnione.