

Rada Miasta Bartoszyce
Przewodniczący
Rady Miasta Bartoszyce
Pan Stanisław Dubicki

Petycja

Na podstawie art. 63 Konstytucji RP oraz art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach, ze względu na naruszenie prawa, wnoszę o zmianę Uchwały nr V/41/2019 Rady Miasta Bartoszyce z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie diet dla radnych Rady Miasta Bartoszyce poprzez usunięcie § 5 wskazanej uchwały oraz podjęcie nowej uchwały i opublikowaniu jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego, a tym samym uzyskaniem przez ten akt mocy obowiązującej.

Uzasadnienie

Rada Miasta Bartoszyce w dniu 28 lutego 2019 r. podjęła uchwałę nr V/41/2019 w sprawie diet dla radnych Rady Miasta Bartoszyce. W podstawie prawnej ww. uchwały wskazano art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.) – dalej jako u.s.g. - w zaś treści uchwały powołano się na bliżej nieokreślone rozporządzenie Rady Ministrów.

Uchwała, która jest przedmiotem niniejszego petycji, narusza art. 25 ust. 4 u.s.g. poprzez:
- wprowadzenie w § 5 uchwały zapisu zgodnie z którym "Radny/a może złożyć pisemne oświadczenie o rezygnacji z całości lub części diety lub o przeznaczeniu jej na inny wskazany w oświadczeniu cel". Zgodnie z art. 25 ust. 4 u.s.g., na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze się pod uwagę funkcje pełnione przez radnego, natomiast wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie 2,4-krotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 1658 z późn. zm.).

Z kolei z art. 25 ust. 7 u.s.g. wynika, że Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, maksymalną wysokość diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca, uwzględniając liczbę mieszkańców gminy. Przy ustalaniu wysokości diet radnych gminy, rada ma obowiązek wzięcia pod uwagę, zarówno liczbę mieszkańców danej gminy, a także funkcje pełnione przez radnego, które związane są z nakładem jego pracy, przy sprawowanej funkcji. W świetle brzmienia art. 25 ust. 4 rada gminy może ustanowić jedynie zasady na jakich radnemu będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej.

Zawarty w § 5 Uchwały nr V/41/2019 Rady Miasta Bartoszyce z dnia 28 lutego 2019 r. zapis o rezygnacji z całości lub części diety, lub o przeznaczeniu jej na inny cel jest sprzeczny z prawem, stanowi przekroczenie kompetencji. Rada nie może pozbawiać radnych tych świadczeń ani w części, ani w całości. Użyte w art. 25 ust. 4 u.s.g. sformułowanie oznacza, że rada posiada jedynie kompetencję do określania zasad, na jakich radnym diety przysługują i są wypłacane, a nie do określania zasad dalszego postępowania przez radnego z otrzymaną dietą. W takim stanie rzeczy uchwała narusza w sposób istotny art. 25 ust. 4 u.s.g.

Kolejną kwestią, która wymaga podniesienia jest fakt, iż wskazana uchwała nie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Zgodnie z poglądem, wyrażonym w judykaturze kwestionowana uchwała w sprawie diet dla radnych jest aktem prawa miejscowego – tak m.in.: NSA w wyroku z dnia 14 czerwca 2022 r., III OSK 5279/21, NSA w wyroku z 28 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 570/19; z 7 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 2794/16; WSA w Rzeszowie wyroku z 25 sierpnia 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1701/15, a także wskazywany powyżej wyrok WSA w Opolu z 17 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Op 217/20).

Przedmiotowa uchwała zawiera normy abstrakcyjne, ponieważ diety wypłacane są cyklicznie, powtarzalnie, nie dotyczą więc konkretnego zdarzenia, zamkniętego w określonych ramach czasowych. Przepisy te mają charakter generalny, gdyż ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale każdy mieszkaniec, który pełniłby określoną w niej funkcję. 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. Nie ulega również wątpliwości, że uchwała ta zawiera przepisy normatywne, na podstawie których jej adresaci uzyskali uprawnienia do diety. Wskazać należy, że kwestionowana uchwała nie jest aktem kierownictwa wewnętrznego, ponieważ akty kierownictwa wewnętrznego (prawa wewnętrznego) kierowane są bowiem do jednostek organizacyjnych podporządkowanych organowi, który je wydaje.

Podnieść również należy, że w § 7 uchwały określono, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia. Uchwała nie została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego (data sprawdzenia pod adresem: <http://edzienniki.olsztyn.uw.gov.pl> w dniu 13.02.2024 r. godz. 19:35). Niespełnienie wymagań formalnych w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego w zakresie należytej publikacji – wynikających z art. 41 ust.1 u.s.g. w związku z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – **jest istotnym naruszeniem prawa**, powodującym konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości. (por wyrok NSA z 20 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1526/08, wyrok WSA we Wrocławiu z 16 września 2009 r., sygn. akt III SA/Wr 238/09. Prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania, jest bowiem, jak wyżej wspomiano, warunkiem jego wejścia w życie. Akt normatywny, który nie został opublikowany (ogłoszony) zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie odnosi skutku prawnego. Dotyczy to całego zakresu normatywnego tego aktu, czyli wszystkich norm prawnych w nim zamieszczonych, a zatem nieuprawnionym będzie twierdzenie, że w takiej sytuacji należy stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały jedynie w tej części, w jakiej postanawia (wadliwie) o wejściu w życie z dniem podjęcia. Skoro konsekwencją nieprawidłowego ogłoszenia aktu normatywnego jest uznanie, że akt taki nie wiąże w pełnym zakresie, nie posiada mocy obowiązującej, to należy stwierdzić jego nieważność nie w części, lecz w całości.

Nieprawidłowe określenie reguły wskazującej sposób i termin wejścia w życie aktu prawa miejscowego skutkuje nieważnością całego aktu. Formalny i obligatoryjny wymóg jej wejścia w życie w postaci właściwej publikacji nie został bowiem spełniony. Wypada wreszcie zauważyć, że właśnie w interesie publicznym, ochronie wspólnoty samorządowej służy zachowanie obowiązującego trybu promulgacji skierowanego do niej i obowiązującego na terenie gminy aktu prawa miejscowego w postaci kwestionowanej uchwały, choćby z racji wprowadzenia w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych *vacatio legis*, mającego na celu umożliwienie zaznajomienia się adresatów z nowymi regulacjami. W tym miejscu warto przytoczyć tezę wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 6 grudnia 2019 r. sygn. III SA Kr 1068/19, która brzmi: *„Ogłoszenie aktu prawa miejscowego w oficjalnym publikatorze jest warunkiem jego wejścia w życie, zaś niewykonanie obowiązku publikacji jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa, w rozumieniu art. 91 u.s.g., albowiem skutkuje niezyskaniem przez niego mocy obowiązującej”*.

Pragnę nadmienić, że na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta Bartoszyce (dostęp: 18 lutego 2024 r. z godz. 14:50) opublikowano tylko dwie uchwały w sprawie diet dla radnych (z 26 kwietnia 2012 r. o nr XVI/119/2012 ze statusem nieobowiązującej oraz z 28 lutego 2019 r. o nr V/41/2019 ze statusem obowiązującej). W związku z powyższym należy dojść do wniosku, że tylko te dwa akty regulowały kwestię diet dla radnych od kwietnia 2012 r., a uchwałą obowiązująca jest z 28 lutego 2019 r. o nr V/41/2019.

Mając powyższe na względzie wnoszę jak w petitum.