

4034-1.Pa.352.2022



Bydgoszcz, dnia 1 grudnia 2022 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Bydgoszcz**

za pośrednictwem:

**Rady Gminy Nowa Wieś Wielka**

**Skarżący:** Prokurator Rejonowy Bydgoszcz – Południe w Bydgoszczy

ul. Nowy Rynek 10, 85-131 Bydgoszcz,

**Organ:** Rada Gminy Nowa Wieś Wielka

ul. Ogrodowa 2, 86-060 Nowa Wieś Wielka

## **SKARGA**

- I. Na podstawie art. 8§1, art. 50§1, art. 53§2a i 3 oraz art. 3§2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2022.239 t.j. z późn. zm.) – zwanej dalej: p.p.s.a., zaskarżam uchwałę nr XXXI/291/21 Rady Gminy Nowa Wieś Wielka z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet dla radnych Rady Gminy Nowa Wieś Wielka oraz zwrotu kosztów podróży służbowych **w całości**
- II. Radzie Gminy Nowa Wieś Wielka zarzucam, iż Zaskarżona uchwała została wydana z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 88 ust 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78 poz. 483, dalej:

Konstytucja RP) w zw. z art. 2 pkt 1, art. 3, art. 4 ust. 1 i 2 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. 2019.1461. t.j. z dnia 2019.08.05 z późn. zm.) oraz art. 40 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2022.559 t.j. z dnia 2022.03.09 z późn. zm.) poprzez zaniechanie ogłoszenia zaskarżonej uchwały w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym, pomimo że uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego, a warunkiem jej wejścia w życie jest jej ogłoszenie w dzienniku urzędowym;

- III. Na podstawie art. 147§1 p.p.s.a. wnoszę o stwierdzenie nieważności w całości uchwały nr XXXI/291/21 Rady Gminy Nowa Wieś Wielka z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet dla radnych Rady Gminy Nowa Wieś Wielka oraz zwrotu kosztów podróży służbowych.

### **Uzasadnienie**

Rady Gminy Nowa Wieś Wielka w dniu 16 grudnia 2021 r. podjęła uchwałę nr XXXI/291/21 w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet dla radnych Rady Gminy Nowa Wieś Wielka oraz zwrotu kosztów podróży służbowych. Przedmiotowa uchwała nie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województw Kujawsko-Pomorskiego.

W § 1 uchwały wskazano, że ustala się wysokość zryczałtowanych diet, przysługujących w ciągu miesiąca radnym Rady Gminy Nowa Wieś Wielka, naliczanych od podstawy określonej w § 2 uchwały, wysokość miesięcznej diety radnego w zależności od pełnionej funkcji. W dalszej części uchwały wskazano szczegółowe zasady ustalania wysokości diety, w tym także w przypadku nieusprawiedliwionego opuszczenia sesji Rady Gminy lub posiedzenia komisji. W dalszej części uchwały ustalono zasady wypłacania diet, a także zasady zwrotu kosztów podróży służbowych. Treść § 6 uchwały stanowi o utracie mocy uchwały nr XXIV/212/13 Rady Gminy Nowa Wieś Wielka z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet dla radnych Rady Gminy Nowa Wieś Wielka oraz zwrotu kosztów podróży służbowych, natomiast § 7 stanowi, iż uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2022 r.

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. O zaliczeniu uchwały do tej kategorii aktów prawnych decyduje istnienie podstawy prawnej w przepisach rangi ustawowej, wydanie aktu przez właściwy organ samorządu terytorialnego bądź terenowy organ administracji rządowej a także zawarcie w akcie przepisów o charakterze abstrakcyjnym i generalnym.

Odnoszą powyższe do uchwały będącej przedmiotem niniejszej skargi wskazać należy, iż podstawą prawną do wydania uchwały jest art. 25 ust 4 oraz art. 37b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminny. Zgodnie z ich treścią na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej.

Uchwała ta została wydana przez właściwy organ samorządu terytorialnego, tj. przez Radę Gminy Nowa Wieś Wielka. Podkreślenia wymaga, że zaskarżona uchwała zawiera normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Jej treść nie odnosi się do wskazanych imiennie osób, ale ma zastosowanie do każdej osoby będącej radnym czy też przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych, a więc odnosi się do każdej osoby pełniącej wskazane funkcje, posiadającej określone cechy w postaci pełnienia funkcji. Ponadto uchwała ta odnosi się do powtarzalnych stanów faktycznych i zachowań, może być wielokrotnie stosowana.

Uznanie uchwały w sprawie ustalenia diet dla radnych i przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych za akt prawa miejscowego jest powszechnie przyjmowane w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 kwietnia 2020 roku, sygnatura akt II OSK 570/19 *"uchwała ustalająca diety oraz zwrot kosztów podróży sołtysom jest aktem prawa miejscowego. W orzecznictwie sądowym wielokrotnie podnoszono, że aktem prawa miejscowego jest taki akt, który zawiera normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w takim akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie go z nazwy. Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone*

zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji (tak NSA w wyroku z dnia 19 czerwca 2019 r. sygn. akt II OSK 2048/17, opub. w Lex nr 2706500; por. wyrok NSA z dnia 25 lutego 2016 r. sygn. akt II OSK 1572/14, opub. w Lex nr 2037405). Zaskarżona do Sądu pierwszej instancji uchwała w sprawie ustalenia zasad, na podstawie których sołtysom przysługiwać będzie dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowych zawiera normy abstrakcyjne, ponieważ zarówno diety jak i zwrot kosztów podróży miały charakter powtarzalny. Przepisy te mają charakter generalny, ponieważ ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale każdy mieszkaniec Gminy (...), który pełniłby funkcje sołtysa któregośkolwiek sołectwa w tej Gminie. Wprawdzie krąg adresatów tej uchwały nie jest zbyt liczny, to jednak poprzez określenie go wspólną cechą jaką jest pełnienie funkcji sołtysa, przepisy tej uchwały stały się generalnymi” (LEX nr 3220983). Również w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 maja 2022 r., sygn. III SA/Wr/213/22 wskazano, iż „Sąd w rozpoznawanej sprawie przychylił się do stanowiska skarżącej, iż oceniana przez organ nadzoru uchwała w sprawie zasad przyznawania diety oraz zwrotu kosztów podróży dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych oraz przewodniczących rad sołectkich, wbrew stanowisku Wojewody, zawiera normy generalne i abstrakcyjne. Prawdopodobnie tego stanowiska potwierdził w analogicznej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 17 listopada 2021 r., sygn. akt III OSK 4382/21 (dostępny w internetowej bazie orzeczeń CBOSA), którego argumentację Sąd w obecnym składzie w pełni podziela. Zauważyć bowiem należy, że zarówno diety jak i zwrot kosztów podróży, których dotyczy ta uchwała, mają charakter powtarzalny, a dotyczące ich regulacje uchwały nie mają natury jednorazowej, ale stanowią zbiór zasad odnoszących się każdorazowo do danego typu sytuacji, które mogą być stosowane wielokrotnie. Przepisy te mają charakter generalny, ponieważ ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale każdy mieszkaniec gminy (...), który pełniłby funkcje sołtysa któregośkolwiek sołectwa w tej gminie. Wprawdzie krąg adresatów tej uchwały nie jest zbyt liczny, to jednak poprzez określenie go wspólną cechą jaką jest pełnienie funkcji sołtysa, przepisy tej uchwały stały się generalnymi.” (LEX nr 3351784). Podobne stanowisko wyrażone zostało również w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 9 marca 2022 r. sygn. II SA/Ke 52/22, czy też w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 lutego 2021 r. sygn. akt II SA/Wa 1181/20).

Zakwalifikowanie uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego pociąga za sobą konieczność jej publikacji zgodnie z prawem. Zgodnie z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie a zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa. Według art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Zgodnie z treścią art. 3 przywołanej ustawy akty normatywne ogłasza się niezwłocznie, zaś art. 4 ust. 1 ustawy wskazuje, iż akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Art. 13 pkt 2 w/w ustawy stanowi natomiast, że 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.

Powyższe w sposób jednoznaczny wskazuje, iż uchwała będąca aktem prawa miejscowego musi zostać opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jest to warunek konieczny do jej wejścia w życie.

Zaskarżona uchwała, która jak powyżej wykazano jest aktem prawa miejscowego, nie została opublikowana w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym. W treści § 7 w/w aktu prawnego wskazano, iż uchwała ta wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2022 r. Z uwagi więc na nieopublikowanie przedmiotowej uchwały w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym, nie weszła ona w życie, a tym samym nie nabyła mocy prawnej.

Podkreślić należy, iż brak ogłoszenia aktu normatywnego w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa. Pogląd taki ugruntowany jest w orzecznictwie Sądów Administracyjnych. Tytułem przykładu przywołać można wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 września 2009 r., sygn. akt III SA/Wr 238/09, w którego treści wskazano, iż *„niespełnienie wymagań formalnych w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego w zakresie należytej publikacji - wynikających z art. 42 ust. 1 u.s.p. 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”* (lex nr 569731), jak również wyrok Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 lutego 2019 r. sygn. akt II SA/Gd 808/18 zgodnie z treścią którego: „stwierdzone naruszenie w zakresie braku publikacji we właściwym dzienniku wojewódzkim kwestionowanego aktu prawa miejscowego,(...) powoduje, że zaskarżona uchwała dotknięta jest wadą nieważności. Brak wykonania obowiązku prawidłowej publikacji aktu normatywnego jest równoznaczny z istotnym naruszeniem prawa - akt taki nie może bowiem wiązać adresatów zawartymi w nim normami prawnymi i nie odnosi skutku prawnego” (CBOSA).

Podkreślenia wymaga, że wobec niewykonania obowiązku prawidłowej publikacji aktu normatywnego, zaskarżona uchwała XXXI/291/21 Rady Gminy Nowa Wieś Wielka z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet dla radnych Rady Gminy Nowa Wieś Wielka oraz zwrotu kosztów podróży służbowych, nie uzyskała mocy obowiązującej. W takiej sytuacji uchwała ta jest w całości nieważna.

Mając na względzie powyższe okoliczności zaskarżenie uchwały w całości jest w pełni uzasadnione.

Ze względu na wskazane okoliczności wnoszę, jak w *petitum* skargi.

Zastępca Prokuratora Rejonowego  
do spraw Wojskowych  
Prokuratury Rejonowej Bydgoszcz-Południe  
w Bydgoszczy  
płk Łukasz Kawalec

Załącznik:

- odpis skargi