

**UCHWAŁA NR LII/446/2022  
RADY MIEJSKIEJ W MROCZY**

z dnia 21 października 2022 r.

**w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy skargi Prokuratora Rejonowego w Nakle nad Notecią na uchwałę Rady Miejskiej w Mroczy wraz z odpowiedzią na skargę**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) oraz art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.), Rada Miejska w Mroczy uchwala, co następuje:

**§ 1.** Przekazuje do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy skargę Prokuratora Rejonowego w Nakle nad Notecią na uchwałę Nr XLV/370/2022 Rady Miejskiej w Mroczy z dnia 22 lutego 2022 r. w sprawie przyznawania diet dla radnych Rady Miejskiej w Mroczy i przewodniczących organu wykonawczego jednostki pomocniczej Gminy Mrocza.

**§ 2.** Udziela odpowiedzi na skargę, o której mowa w § 1, stanowiącą załącznik do niniejszej uchwały.

**§ 3.** Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta i Gminy Mrocza.

**§ 4.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu w sposób zwyczajowo przyjęty na terenie Gminy Mrocza.

Przewodniczący Rady  
Miejskiej w Mroczy

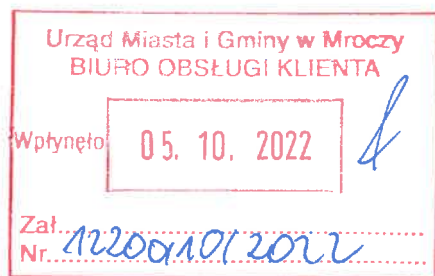
**Jarosław Odrobiński**

PROKURATURA REJONOWA  
89-100 Nakło n. Notecią  
ul. Sądowa 1-3  
woj. kujawsko-pomorskie  
tel. (052) 386-78-61, tel./fax (052) 386-78-72  
skr. poczt. 20  
(5)

ST  
naau  
l. weno RM  
p. mweveas  
pms  
6.10.2022

Sygn. akt: 4038-0.Pa.185.2022

Nakło nad Notecią, 4 października 2022 r.



Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Bydgoszczy  
ul. Jana Kazimierza 5  
85 - 001 Bydgoszcz

za pośrednictwem

Rady Miejskiej w Mroczy

**Skarżący:**

Prokurator Rejonowy w Nakle nad Notecią  
ul. Sądowa 1-3  
89-100 Nakło nad Notecią

**Organ:**

Rada Miejska w Mroczy  
Pl. 1 Maja 20  
89-115 Mrocza  
*reprezentowana przez Burmistrza Miasta i Gminy Mrocza*

**Skarga Prokuratora Rejonowego w Nakle nad Notecią  
na uchwałę nr XLV/370/2022 Rady Miejskiej w Mroczy z dnia 25 lutego 2022 r. w  
sprawie przyznawania diet dla radnych Rady Miejskiej w Mroczy i przewodniczących  
organu wykonawczego jednostki pomocniczej Gminy Mrocza**

Na podstawie art. 3§2 pkt 5, art. 8§1, art. 50§1 i art. 53§2a i 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2019.2325 t.j.), zwanej dalej p.p.s.a.

**zaskarżam w całości**

uchwałę nr XLV/370/2022 Rady Miejskiej w Mroczy z dnia 25 lutego 2022 r. w sprawie przyznawania diet dla radnych Rady Miejskiej w Mroczy i przewodniczących organu wykonawczego jednostki pomocniczej Gminy Mrocza

**uchwale tej zarzucam:**

istotne naruszenie przepisów prawa, a mianowicie 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) oraz art. 4 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) poprzez zaniechanie opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego zaskarżonej uchwały

**zarzucając powyższe, stosownie do treści art. 147§1 p.p.s.a., wnoszę o:**

stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały nr XLV/370/2022 w całości.

**Uzasadnienie**

Zaskarżoną uchwałą XLV/370/2022 z dnia 25 lutego 2022 r. Rada Miejska w Mroczy przyjęła zasady przyznawania diet dla radnych Rady Miejskiej w Mroczy i przewodniczących organu wykonawczego jednostki pomocniczej Gminy Mrocza. Uchwała nie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Akt ten nie został zakwestionowany przez organ nadzoru w trybie rozstrzygnięcia nadzorczego (art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym - zwanej dalej u.s.g.).

W ocenie skarżącego przedmiotowa uchwała jest w całości nieważna w rozumieniu art. 91ust. 1 u.s.g., przy czym nieważność ta dotyczy nie tylko jej postanowień sprzecznych z przepisami u.s.g., ale dotyczy całości uchwały jako aktu prawa miejscowego, gdyż z powodu nieogłoszenia go w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może on wywołać skutków prawnych w nim zamierzonych (tak również wyroki NSA w Warszawie z dnia 23 października 2008 r., sygn. akt I OSK 701/08 i 9 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 1608/12).

Rada Miejska w Mroczy w §9 uchwały postanowiła, że: „uchwała wchodzi w życie z dniem 1 czerwca 2022 r. i podlega ogłoszeniu w sposób zwyczajowo przyjęty na terenie Gminy Mrocza”. Określenie takiego terminu wejścia w życie uchwały oznacza, że rada nie zakwalifikowała jej do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W orzecznictwie sądowym ugruntowane jest stanowisko, że o kwalifikacji danej uchwały jako aktu prawa miejscowego decydujące znaczenie ma charakter norm prawnych i ich oddziaływanie na sytuację prawną adresatów. Przyjęto również, że jeżeli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to w sprawie możemy mieć do czynienia z aktem prawa miejscowego (zob. wyroki NSA z: 11 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1818/12; 25 lutego 2016 r. sygn. akt II OSK 1572/14; 20 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2353/16; 19 czerwca 2019 r. sygn. akt II OSK 2048/17).

Uchwała w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet radnym jednostek samorządu terytorialnego jest aktem prawa miejscowego (m.in.: w wyrokach NSA z: 28 kwietnia 2020 r. sygn. akt II OSK 570/19; 7 listopada 2017 r. sygn. akt II OSK 2794/16; w wyroku WSA w Rzeszowie z 25 sierpnia 2016 r. sygn. akt II SA/Rz 1701/15). Zaskarżona uchwała zawiera bowiem normy abstrakcyjne, ponieważ diety mają charakter powtarzalny. Przepisy zawarte w ww. uchwale mają też charakter generalny, gdyż ich adresatami nie jest konkretne osoby, ale każda osoba, która pełniłby funkcję radnego w Radzie. Wprawdzie krąg adresatów zaskarżonej uchwały nie jest zbyt liczny, to jednak przez określenie go wspólną cechą, jaką jest pełnienie funkcji radnego, przepisy ww. uchwały mają charakter generalny. Nie ulega również wątpliwości, że zaskarżona uchwała zawiera przepisy normatywne, na podstawie których jej adresaci uzyskali uprawnienia do otrzymania diety. Ponadto zaskarżoną uchwałę wydano na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 25 ust. 4 u.s.g. Zgodnie z tymi przepisami radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych na zasadach ustalonych przez radę gminy (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 lutego 2021 r., II SA/Wa 1967/20).

Dodać też należy, że zaskarżona uchwała nie jest aktem kierownictwa wewnętrznego. Akty kierownictwa wewnętrznego (prawa wewnętrznego) kierowane są bowiem do jednostek organizacyjnych podporządkowanych organowi, który je wydaje. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że takim aktem może być np. zarządzenie wójta skierowane do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 lutego 2021 r., II SA/Wa 1967/20).

Skoro zatem uchwała zawiera przepisy powszechnie obowiązujące, winna być, jako akt prawa miejscowego, ogłoszona na zasadach i w trybie przewidzianym w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W myśl wskazanego przepisu 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.

Zgodnie z treścią art. 87 ust. 2 Konstytucji RP przepisy prawa miejscowego stanowią źródło prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Ponadto, oceniając ww. uchwałę jako akt generalny o mocy wiążącej, należy mieć na uwadze wskazany w art. 88 ust.1 Konstytucji RP wymóg jej ogłoszenia. Zgodnie z normą konstytucyjną zawartą w art. 88 ust. 1 Konstytucji RP "warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie".

Skoro zaś zaskarżona uchwała Rady Miejskiej w Mroczy zawiera przepisy powszechnie obowiązujące, winna być, jako akt prawa miejscowego, zgodnie z art. 42 u.s.g., ogłoszona na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Jest to warunek konieczny do wejścia w życie uchwały tej kategorii. O ile przepisy prawa przewidują obowiązek publikacji aktów prawnych określonej kategorii, nie wykonanie takiego obowiązku równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa. Skutkuje więc ono nieważnością aktu w całości.

Zgodnie z treścią art. 8§1 p.p.s.a. prokurator może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według ich oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. Legitymacja prokuratora do wniesienia skargi do sądu administracyjnego nie jest przy tym ograniczona przesłankami materialno-prawnymi. Podkreślenia wymaga, że w orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, iż do skargi prokuratora nie mają zastosowania ograniczenia wynikające z art. 101 ust. 1 u.s.g.

W myśl art. 53§2a i 3 p.p.s.a., w przypadku innych aktów, jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi i nie stanowi inaczej, skargę można wnieść w każdym czasie. W sprawach wskazanych w §.1 i 2 prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka mogą wnieść skargę w terminie sześciu miesięcy od dnia doręczenia stronie rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej, a w pozostałych przypadkach w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie aktu lub podjęcia innej czynności uzasadniającej wniesienie skargi. Termin ten nie ma zastosowania w sprawach, o których mowa w § 2a.

Stosownie do art. 3§1 pkt 3 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 roku Prawo o Prokuraturze (Dz.U. z 2021 r. poz. 66) do zadań prokuratora należy m.in. podejmowanie środków przewidzianych prawem, zmierzających do prawidłowego i jednolitego stosowania prawa w postępowaniu sądowym, administracyjnym [...]. W ocenie skarżącego, w przedmiotowej sprawie wystąpiła konieczność zaskarżenia uchwały nr XLV/370/2022 w całości.

Mając na uwadze podniesione wyżej argumenty, za jedyne właściwe stanowisko należy uznać wniosek o stwierdzenie nieważności uchwały nr XLV/370/2022 Rady Miejskiej w Mroczy z dnia 25 lutego 2022 r. w sprawie przyznawania diet dla radnych Rady Miejskiej w Mroczy i przewodniczących organu wykonawczego jednostki pomocniczej Gminy Mroczy.

Prokurator Rejonowy  
w Naksze nad Notecią  
*Piotr Glanc*  
(2)

**Załączniki:**

- odpis skargi



Mrocza, dnia .... października 2022 r.

**WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY  
w Bydgoszcy**

ul. Jana Kazimierza 5  
85-035 Bydgoszcz

Skarżący: Prokurator Rejonowy w Nakle nad Notecią  
ul. Sądowa 1-3  
89-100 Nakło nad Notecią

Organ: Rada Miejska w Mroczy  
ul. Plac 1 Maja 20  
89-115 Mrocza

**ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ**

**Prokuratora Rejonowego w Nakle nad Notecią na uchwałę Rady Miejskiej w Mroczy  
Nr XLV/370/2022 z dnia 25 lutego 2022 r. w sprawie przyznawania diet dla radnych  
Rady Miejskiej w Mroczy i przewodniczących organu wykonawczego jednostki  
pomocniczej Gminy Mrocza**

Działając na podstawie art 54 § 2 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Rada Miejska w Mroczy w załączeniu przekazuje skargę Prokuratora Rejonowego w Nakle nad Notecią z dnia 4 października 2022 roku na uchwałę Rady Miejskiej w Mroczy Nr XLV/370/2022 z dnia 25 lutego 2022 r. w sprawie przyznawania diet dla radnych Rady Miejskiej w Mroczy i przewodniczących organu wykonawczego jednostki pomocniczej Gminy Mrocza

W odpowiedzi na powyższą skargę Rada Miejska w Mroczy wnosi o:

- 1) oddalenie skargi w całości,
- 2) rozpoznanie sprawy pod nieobecność przedstawiciela Organu lub jego pełnomocnika.



## Uzasadnienie

W dniu 25 lutego 2022 r. Rada Miejska w Mroczy podjęła uchwałę Nr XLV/370/2022 z dnia 25 lutego 2022 r. w sprawie przyznawania diet dla radnych Rady Miejskiej w Mroczy i przewodniczących organu wykonawczego jednostki pomocniczej Gminy Mrocza.

Organ nadzoru w stosunku do przedmiotowej Uchwały nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego.

W dniu 4 października 2022 r. Prokurator Rejonowy w Nakle nad Notecią zaskarżył przedmiotową uchwałę i wniósł o stwierdzenie jej nieważności w całości zarzucając istotne naruszenie prawa poprzez zaniechanie opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

Organ nie zgadza się ze stanowiskiem Skarżącego i w pełni podziela stanowisko orzecznicze wyrażone m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 14.03.2018 r., II SA/Bd 727/17 (LEX nr 2495484) zgodnie z którym: „(...) uchwała w sprawie ustalenia zasad przyznawania diet przewodniczącym jednostek pomocniczych nie jest aktem prawa miejscowego, ale jedynie przepisem wewnętrznym (aktem kierownictwa wewnętrznego), dotyczy bowiem tylko sołtysów, a nie nieograniczonego kręgu adresatów oraz reguluje jedną z kwestii związanych z wykonywaniem powierzonych im czynności. Nie wkracza ona w sferę praw i obowiązków mieszkańców gminy, normując zagadnienie wyłącznie w obrębie organizacji gminy (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 kwietnia 2008 r. sygn. akt IV SA/Gl 970/07, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 25 sierpnia 2016 r. sygn. akt II SA/Rz 1701/15). Jest to akt organu jednostki samorządu terytorialnego, inny niż określone w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., podejmowany w sprawach z zakresu administracji publicznej, tj. akt, o którym mowa w art. 3 § pkt 6 p.p.s.a.”. Powyższe należy odnieść odpowiednio również do uchwał ustalających zasady przyznawania diet radnym. Także Wojewoda Kujawsko-Pomorski w licznych rozstrzygnięciach nadzorczych wskazuje na to, że uchwały ustalające zasady przyznawania diet radnym tudzież przewodniczącym jednostek pomocniczych nie stanowią aktów prawa miejscowego, a tym samym nie podlegają publikacji w dzienniku urzędowym (Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 26.03.2020 r., 30/20, Kujaw 2020, nr 1835, Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 10.02.2020 r., 15/20, Kujaw 2020, nr 856., Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 10.02.2020 r., 14/20, Kujaw 2020, nr 855., Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 30.07.2019 r., 65/19, Kujaw 2019, nr 4268.; Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 3.03.2021 r., 24/21, Kujaw 2021, nr 1079).

W świetle powyższego skarga winna zostać oddalona.

### Załączniki:

- 1) skarga Prokuratora sygn. akt 4038-0.Pa.185.2022 wraz z aktami sprawy;
- 2) odpis odpowiedzi na skargę.

## Uzasadnienie

W dniu 4 października 2022 r. (data wpływu 5 października 2022 r.) Prokurator Rejonowy w Nakle nad Notecią zaskarżył w całości uchwałę Nr XLV/370/2022 Rady Miejskiej w Mroczy z dnia 25 lutego 2022 r. r. w sprawie przyznawania diet dla radnych Rady Miejskiej w Mroczy i przewodniczących organu wykonawczego jednostki pomocniczej Gminy Mrocza, zarzucając jej istotne naruszenie prawa, poprzez zaniechanie opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

Organ nie zgadza się ze stanowiskiem Skarżącego i w pełni podziela stanowisko orzecznicze wyrażone m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 14.03.2018 r., II SA/Bd 727/17 (LEX nr 2495484) zgodnie z którym: „(...) uchwała w sprawie ustalenia zasad przyznawania diet przewodniczącym jednostek pomocniczych nie jest aktem prawa miejscowego, ale jedynie przepisem wewnętrznym (aktem kierownictwa wewnętrznego), dotyczy bowiem tylko sołtysów, a nie nieograniczonego kręgu adresatów oraz reguluje jedną z kwestii związanych z wykonywaniem powierzonych im czynności. Nie wkracza ona w sferę praw i obowiązków mieszkańców gminy, normując zagadnienie wyłącznie w obrębie organizacji gminy (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 kwietnia 2008 r. sygn. akt IV SA/GI 970/07, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 25 sierpnia 2016 r. sygn. akt II SA/Rz 1701/15). Jest to akt organu jednostki samorządu terytorialnego, inny niż określone w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., podejmowany w sprawach z zakresu administracji publicznej, tj. akt, o którym mowa w art. 3 § pkt 6 p.p.s.a.”. Powyższe należy odnieść odpowiednio również do uchwał ustalających zasady przyznawania diet radnym. Także Wojewoda Kujawsko-Pomorski w licznych rozstrzygnięciach nadzorczych wskazuje na to, że uchwały ustalające zasady przyznawania diet radnym tudzież przewodniczącym jednostek pomocniczych nie stanowią aktów prawa miejscowego, a tym samym nie podlegają publikacji w dzienniku urzędowym (Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 26.03.2020 r., 30/20, Kujaw 2020, nr 1835, Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 10.02.2020 r., 15/20, Kujaw 2020, nr 856., Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 10.02.2020 r., 14/20, Kujaw 2020, nr 855., Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 30.07.2019 r., 65/19, Kujaw 2019, nr 4268.; Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 3.03.2021 r., 24/21, Kujaw 2021, nr 1079).

W świetle powyższego skarga winna zostać oddalona.

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.) skarga do sądu administracyjnego wnoszona jest za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi.

Organ, którego skarga dotyczy przekazuje skargę sądowi administracyjnemu wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie 30 dni od dnia jej otrzymania. W przypadku nie zastosowania się do powyższych obowiązków, sąd na wniosek skarżącego może orzec o wymierzeniu organowi grzywny (art. 55 ustawy).

Wobec powyższego podjęcie niniejszej uchwały jest zasadne.

Przewodniczący Rady  
Miejskiej w Mroczy

**Jarosław Odrobiński**