

Uchwała Nr 484/LXXII/2023

Rady Gminy Przechlewo

z dnia 8 sierpnia 2023 r.

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku skargi Prokuratora Rejonowego w Człuchowie na uchwałę Nr 100/XIV/2019 Rady Gminy Przechlewo z dnia 29 października 2019 r. w sprawie ustanowienia zasad przyznawania sołtysom diet i zwrotu kosztów podróży służbowej wraz z odpowiedzią na skargę.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), oraz art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 259 z późn. zm.), uchwala się, co następuje:

§ 1.

Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku skargę Prokuratora Rejonowego w Człuchowie z dnia 13 lipca 2023 r., która wpłynęła dnia 17 lipca 2023r., na uchwałę Nr 100/XIV/2019 Rady Gminy Przechlewo z dnia 29 października 2019 r. w sprawie ustanowienia zasad przyznawania sołtysom diet i zwrotu kosztów podróży służbowej wraz z odpowiedzią na skargę.

§ 2.

Treść odpowiedzi na skargę stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3.

1. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Przechlewo.
2. Upoważnia się Wójta Gminy Przechlewo do przekazania skargi wraz z odpowiedzią na skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, podejmowania wszelkich czynności w toku postępowania i reprezentowania Rady Gminy Przechlewo przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Gdańsku oraz ustanowienia pełnomocnika procesowego.

§ 4.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

W dniu 17 lipca 2023r. wpłynęła do Rady Gminy Przechlewo skarga Prokuratora Rejonowego w Człuchowie z dnia 13 lipca 2023r. na uchwałę Nr 100/XIV/2019 Rady Gminy Przechlewo z dnia 29 października 2019 r. w sprawie ustanowienia zasad przyznawania sołtysom diet i zwrotu kosztów podróży służbowej, którą zgodnie z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 259 z późn. zm.), należało przekazać razem z odpowiedzią na skargę do właściwego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Zatem podjęcie uchwały jest konieczne i uzasadnione.

Załącznik do uchwały nr
484/LXXII/2023
Rady Gminy Przechlewo
z dnia 8 sierpnia 2023 r.

Przechlewo, dnia 8 sierpnia 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku
Aleja Zwycięstwa 16/17
80-219 Gdańsk

Skarżący:

Prokuratura Rejonowa
w Człuchowie
ul. Szczecińska 1
77-300 Człuchów

Organ:

Rada Gminy Przechlewo
ul. Człuchowska 26
77-320 Przechlewo
epuap: e9mue8l17u

Odpowiedź na skargę

W odpowiedzi na skargę Prokuratora Rejonowego w Człuchowie nr 4066-0.Pa 85.2023 z dnia 13 lipca 2023r., która wpłynęła do Organu dnia 17 lipca 2023r., na uchwałę Nr 100/XIV/2019 Rady Gminy Przechlewo z dnia 29 października 2019 r. w sprawie ustanowienia zasad przyznawania sołtysom diet i zwrotu kosztów podróży służbowej, Organ wnosi o:

- oddalenie skargi w całości;
- zasądzenie od skarżącego na rzecz organu kosztów postępowania według norm przypisanych.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Przechlewo podjęła uchwałę Nr 100/XIV/2019 z dnia 29 października 2019 r. w sprawie ustanowienia zasad przyznawania sołtysom diet i zwrotu kosztów podróży służbowej.

W dniu 17 lipca 2023r. wpłynęła do Rady Gminy Przechlewo skarga Prokuratora Rejonowego w Człuchowie na wskazaną wyżej uchwałę z wnioskiem o stwierdzenie jej nieważności. U podstaw wniosku skarżącego widnieje zarzut naruszenia art. 94 i art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, art. 13 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych poprzez zaniechanie ogłoszenia wskazanej wyżej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W uzasadnieniu skargi wskazano, iż zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego, gdyż charakteryzują ją wszystkie cechy jakie należy przypisać takiemu aktowi prawnemu. Zdaniem skarżącego zapisy uchwały mają charakter generalno-abstrakcyjny, bo definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie go z nazwy i zawierają normy abstrakcyjne, wyrażające się powtarzalnością i cyklicznością wypłacania diet. W konsekwencji w ocenie skarżącego obowiązkiem organu było opublikowanie uchwały w dzienniku urzędowym.

Organ nie może zgodzić się z argumentacją przytoczoną przez skarżącego. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Zgodnie z art. 40 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych zawiera katalog aktów prawnych ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Określony w przepisie art. 13 w/w ustawy katalog aktów prawnych jest zamknięty i nie może być dowolnie rozszerzany. Zgodnie z powołanym przepisem, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;**
- 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych;
- 3a) statuty związków metropolitalnych;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej;

5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowiącego przez: wojewodę i organy administracji niespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;

6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:

a) między jednostkami samorządu terytorialnego,

b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;

7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;

8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;

8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowiących przez jednostki samorządu terytorialnego;

9) statut urzędu wojewódzkiego;

10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych statuuje wymóg ogłaszania aktów normatywnych, zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, w dziennikach urzędowych. Oznacza to, że publikacji podlegają tylko akty normatywne organów gminy wskazane w ustawie, zwłaszcza mające charakter prawa miejscowego. Obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady gminy ustawodawca przewidział w szczególności w sytuacjach, gdy ma ona charakter aktu prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych) oraz gdy stanowią tak przepisy szczególne (art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych).

Charakter zaskarżonej uchwały Rady Gminy Przechlewo nie pozwala na przyjęcie, że stanowi ona akt prawa miejscowego. Nie istnieje także inny przepis szczególny, w kontekście wymogu wskazanego w art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wymagający ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały ustalającej zasady przyznawania diety sołtysom.

W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok Naczelnego Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK

669/06). O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu adresata uchwały w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały, to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. Akty prawa miejscowego nakładają na członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się albo przyznają im określone uprawnienia.

Adresatem norm określonych w zaskarżonej uchwały Rady Gminy są sołtysi gminy. Uchwała podjęta została na podstawie art.37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 37b. ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym Rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej.

Zaskarżona uchwała Rady Gminy reguluje kwestię organizacji i kierownictwa wewnętrznego w jednostce samorządu terytorialnego. Normy te pozostają ograniczone do wewnętrznej organizacji gminy, a nie szerokiego kręgu adresatów. Normy zawarte w przedmiotowej uchwale nie wkraczają w sferę praw i obowiązków mieszkańców gminy. W konsekwencji zaskarżona uchwała nie zawiera norm postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, nie kształtuje bowiem sytuacji prawnej różnych kategorii adresatów - mieszkańców gminy, ani nie określa ich praw, czy obowiązków. Adresatem norm zawartych w uchwale są osoby **pełniące konkretne funkcje**, natomiast akt prawa miejscowego to taki akt, który jest skierowany do podmiotów (adresatów) **pozostających poza strukturą administracji**. Zaskarżona uchwała odnosi się w całości do podmiotów funkcjonujących właśnie w takiej strukturze, a jej adresatami są sołtysi - przewodniczący organów wykonawczych jednostek pomocniczych, będący funkcjonariuszami publicznymi. Argumentacja skarżącego o generalnym charakterze norm zawartych w uchwale z uwagi na adresowanie ich do mieszkańców pełniących konkretne funkcje musiałaby prowadzić do przyjęcia, iż szereg uchwał organów stanowiących gmin, jak choćby w przedmiocie ustalenia wynagrodzenia wójtów, burmistrzów i prezydentów miast miałyby charakter aktu prawa miejscowego, skoro każdy mieszkaniec gminy może objąć taki mandat w przyszłości – co pozostaje stanowiskiem nie do przyjęcia w świetle obowiązujących przepisów.

W rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Wielkopolskiego z dnia 31 marca 2023 r. NP-II.4131.1.103.2023.3 wskazano, cyt. : „zdaniem organu nadzoru rada bezzasadnie przyjęła, iż uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

Podjętej uchwały nie sposób bowiem zaliczyć do aktów wymienionych w ww. przepisie ustawy. W szczególności nie zawiera ona norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, które kwalifikowałyby ją do kategorii aktów prawa miejscowego. Nie istnieje również żaden przepis szczególny przewidujący ogłoszenie uchwały w takim dzienniku. W ocenie organu nadzoru uchwała jest aktem o charakterze wewnętrznym, albowiem dotyczy tylko sołtysów (wewnątrz struktury organizacyjnej gminy), a nie nieograniczonego kręgu adresatów oraz reguluje jedną z kwestii związanych z wykonywaniem przez nich funkcji. Nie wkracza ona w sferę praw i obowiązków mieszkańców gminy (nieindywidualizowanego kręgu adresatów zewnętrznych), normując zagadnienie wyłącznie w obrębie organizacji gminy.”

Również w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Śląskiego z dnia 19 stycznia 2022 r. NPII.4131.1.59.2022 wskazano, cyt. : „w opinii organu nadzoru uchwała podejmowana na podstawie art. 37b ust. 1 ustawy nie kreuje norm o charakterze generalno-abstrakcyjnym, przez co należy ją traktować wyłącznie jako tzw. uchwałę zwykłą, niepodlegającą publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Należy wyraźnie podkreślić, iż dla kwalifikacji danego aktu jako *aktu prawa miejscowego* znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów zewnętrznych(...) (zob. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt [IV SA/Po 256/08](#), wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt , CBOSA).”

Jak wskazuje D. Dąbek w: *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 217-218, możliwość zaliczenia aktów planowania do *aktów prawa miejscowego* istniałaby jedynie wówczas, gdyby normy w nich zawarte były normami wiążącymi, kierowanymi do nieokreślonego konkretnie adresata, określającymi stan faktyczny w sposób abstrakcyjny i niekonsumującymi się przez jednorazowe stosowanie.

Zaskarżona uchwała nie jest skierowana do ogółu mieszkańców gminy, a jedynie do z góry określonej, ograniczonej grupy osób pełniących funkcję sołtysów. Nie posiada ona zatem cech abstrakcyjności i generalności lecz zawiera normy skierowane do adresatów znajdujących się w obrębie aparatu administracyjnego gminy. Tym samym jej zaliczenie do *aktów prawa miejscowego* nie znajduje uzasadnienia.

Podobnie w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 11 czerwca 2021 r. 72/21 wskazano, cyt.: „W opinii organu nadzoru, kwestionowana uchwała nie stanowi żadnego spośród aktów wymienionych w tym przepisie. W szczególności nie ma ona charakteru *aktu prawa miejscowego*, co uzasadniałoby jej publikację w dzienniku urzędowym.”

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku w sprawie sygn. akt: II SA/Op 351/18 z dnia 6 grudnia 2018 r. zważył, iż „Uchwała w sprawie ustalenia zasad przyznawania diet przewodniczącym jednostek pomocniczych nie jest aktem prawa miejscowego, ale jedynie przepisem wewnętrznym (aktem kierownictwa wewnętrznego) ... Należy w tym miejscu podkreślić, że tutejszy Sąd podziela to stanowisko prezentowane w orzecznictwie, z którego wynika, że 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, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 września 2017 r., sygn. akt II SA/Po 149/17”.

Również w wyroku z dnia 12 października 2005r. sygn. akt: II OSK 134/05 Naczelny Sąd Administracyjny zważył, iż „**akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.**”

Z uwagi na powyższe wniosek o oddalenie skargi w całości jest konieczny i w pełni uzasadniony.

Załącznik: odpis odpowiedzi na skargę