

OR.0004.6.2026

Naczelny Sąd Administracyjny
00-011 Warszawa, ul. Boduena 3/5
Izba Ogólnoadministracyjna
WYDZIAŁ III

Dnia 17 lutego 2026 r.
Sygn. akt III OSK 799/24

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

r. pr. Andrzej Wieliczko
Kancelaria Radcy Prawnego
Kotarbińskiego 3/1
76-200 Słupsk

A. Jankowski

URZĄD GMINY CZŁUCHOWIE
W P I Y N E L O
dnia 2026-02-25
Nr 2572
Załącz.

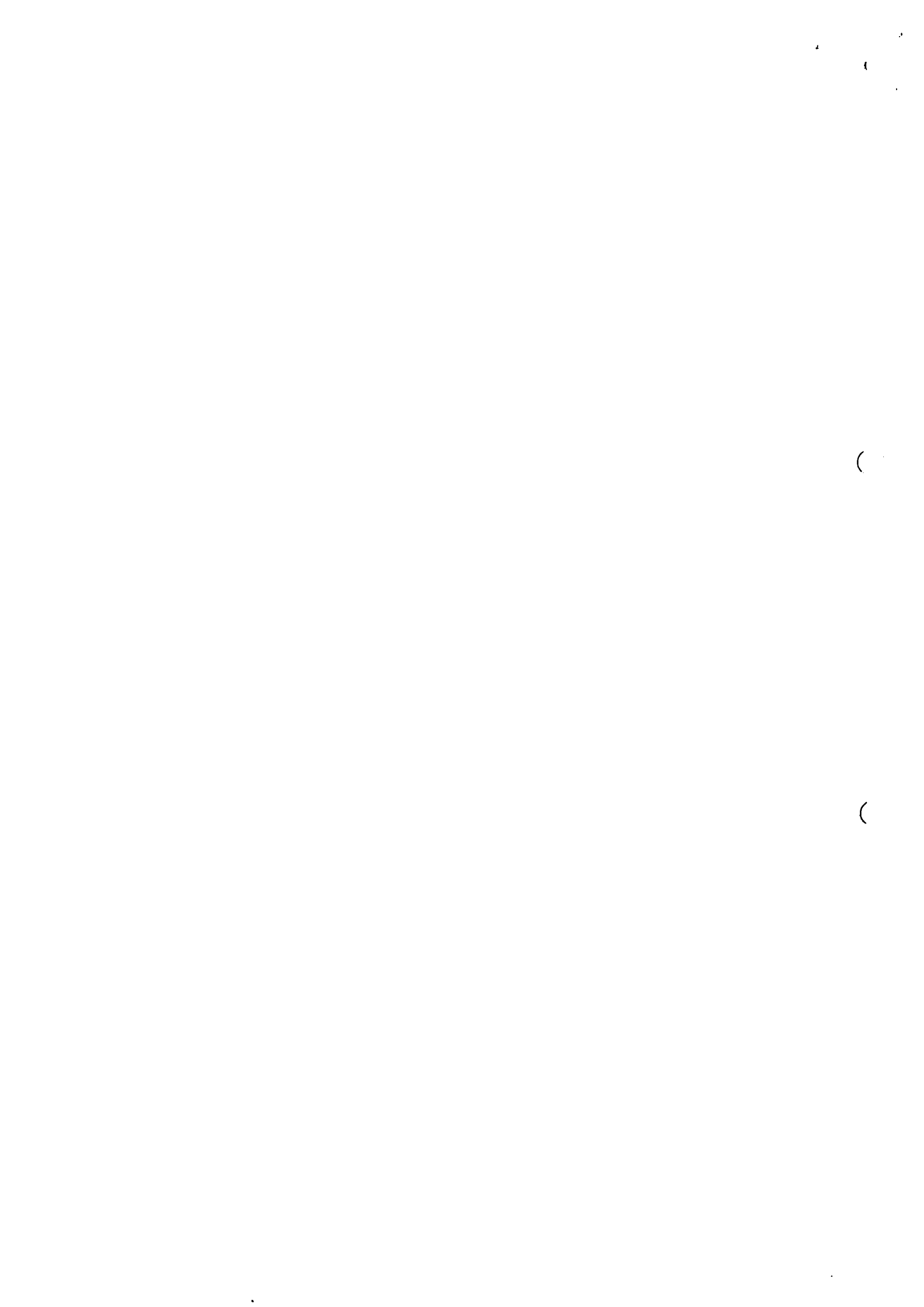
Sekretariat Wydziału III Izby Ogólnoadministracyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego przesyła odpis orzeczenia z dnia 3 lutego 2026 r. w sprawie ze skargi kasacyjnej Rady Gminy Człuchów od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 30 listopada 2023 r., sygn. akt III SA/Gd 412/23 w sprawie ze skargi Prokuratora Rejonowego w Człuchowie na uchwałę Rady Gminy Człuchów z dnia 30 grudnia 2021 r., nr XXXVI.425.2021 w sprawie ustalenia wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Gminy Człuchów. Załączone orzeczenie jest prawomocne i nie podlega zaskarżeniu.

Kierownik Sekretariatu

z up.

Starszy inspektor sądowy

Agnieszka Chustecka





WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 3 lutego 2026 r.

Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodnicząca sędzia NSA Tamara Dziełakowska (sprawozdawca)
Sędziowie: sędzia NSA Artur Kuś
 sędzia del. WSA Hanna Knysiak-Sudyka

po rozpoznaniu w dniu 3 lutego 2026 r.
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Rady Gminy Człuchów
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku
z dnia 30 listopada 2023 r., sygn. akt III SA/Gd 412/23
w sprawie ze skargi Prokuratora Rejonowego w Człuchowie
na uchwałę Rady Gminy Człuchów
z dnia 30 grudnia 2021 r., nr XXXVI.425.2021
w sprawie ustalenia wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla
radnych Rady Gminy Człuchów

oddala skargę kasacyjną.



Na oryginalnym tekście podpisy
Za zgodność z oryginałem

Starszy inspektor sądowy

Agnieszka Chuszcicka

UZASADNIENIE

W dniu 30 grudnia 2021 r. Rada Gminy Człuchów podjęła uchwałę nr XXXVI.425.2021 w sprawie ustalenia wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Gminy Człuchów. Podstawą prawną uchwały stanowił art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.; dalej „u.s.g.”) w zw. § 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. z 2021 r. poz. 1974). Uchwała ta została zaskarżona przez Prokuratora Rejonowego w Człuchowie, który zarzucił jej naruszenie art. 94 i 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 13 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461; dalej „u.o.a.n.”) poprzez zaniechanie ogłoszenia uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku wyrokiem z 30 listopada 2023 r., sygn. akt III SA/Gd 412/23, po rozpoznaniu skargi na ww. uchwałę stwierdził jej nieważność. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia podkreślono, że zgodnie z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.; dalej „p.p.s.a.”) sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. stwierdza jej nieważność w całości lub części albo w przypadku, gdy przepis szczególny wyłącza możliwość stwierdzenia nieważności - stwierdza, że została ona wydana z naruszeniem prawa. Powyższe koresponduje z treścią art. 91 ust 4 u.s.g., zgodnie z którym nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia w przypadku tzw. nieistotnego naruszenia prawa.

Sąd pierwszej instancji podzielił pogląd, zgodnie z którym uchwała w sprawie zasad ustalania diet i zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych jednostki samorządu terytorialnego jest aktem prawa miejscowego. Uchwała taka zawiera bowiem normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. W związku z powyższym uchwała ta powinna zostać opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co nie miało miejsca. Jak wynika natomiast z art. 41 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 13 pkt 2 u.o.a.n. niespełnienie wymagań formalnych poprzez nienależytą publikację uchwały traktować należy jako istotne naruszenie prawa powodujące konieczność stwierdzenia jej nieważności.

Skargę kasacyjną na powyższy wyrok wniosła Rada Gminy Człuchów żądając zmiany zaskarżonego orzeczenia poprzez oddalenie skargi w całości i zasądzenie od skarżącego na rzecz organu kosztów postępowania oraz zasądzenia na rzecz organu zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego. Na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. zaskarżonemu wyrokowi zarzucono:

- 1) art. 13 pkt. 2 u.o.a.n., poprzez błędną jego wykładnię, polegającą na przyjęciu, iż uchwała rady gminy określająca zasady na jakich radnemu rady gminy przysługują diety, jest aktem prawa miejscowego i podlega ogłoszeniu.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej zwięźle rozwinięto zarzuty wskazując, że uchwała dotycząca diet radnych ma charakter aktu kierownictwa wewnętrznego.

Odpowiedzi na skargę kasacyjną nie wniesiono.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Naczelny Sąd Administracyjny jest związany podstawami skargi kasacyjnej, ponieważ w świetle art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 935) rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozwagę jedynie nieważność postępowania. Jeżeli zatem nie wystąpiły przesłanki nieważności postępowania wymienione w art. 183 § 2 p.p.s.a., a w rozpoznawanej sprawie przesłanek tych brak, to Sąd związany jest granicami skargi kasacyjnej.

Skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

- 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie,
- 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 p.p.s.a.).

W niniejszej sprawie istota sporu sprowadza się do kwestii charakteru prawnego uchwały ustalającej diety dla radnych rady gminy. Delegację ustawową do podjęcia takiej uchwały zawiera art. 25 ust. 4, 6 i 8 u.s.g.

Uchwała wydana na podstawie art. 25 ust. 4 u.s.g. w sprawie ustalenia wysokości diet przysługujących radnym, to jest zasad przyznawania diet dla radnych jest aktem prawa miejscowego. Taki pogląd prezentowany jest w orzecznictwie sądowym (por. np. wyrok NSA z 28 kwietnia 2020 r., II OSK 570/19, LEX nr 3220983; wyrok NSA z 14 czerwca 2022 r., III OSK 5279/21, LEX nr 3379902; wyrok NSA z 7 listopada 2017 r., II OSK 2794/16, LEX nr 2419414; wyrok NSA z 16 lipca 2024 r., III OSK 62/23) i Naczelny Sąd Administracyjny w tej sprawie stanowisko to podtrzymuje.

Przedmiotowa uchwała zawiera normy abstrakcyjne, ponieważ odnosi się do zasad ustalania wysokości diet mających charakter powtarzalny, nie dotyczy jedynie konkretnego, pojedynczego zdarzenia. Przepisy te mają także – wbrew odmiennej argumentacji strony skarżącej kasacyjnie - charakter generalny, gdyż ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale każda osoba, która pełni funkcję radnego. Tym samym adresaci tej uchwały zostali określani poprzez wskazanie pewnej ich kategorii, a nie w sposób imiennie zindywidualizowany. Wprawdzie krąg adresatów tej uchwały nie jest zbyt liczny, jednakże poprzez określenie go wspólną cechą, jaką jest pełnienie mandatu radnego, przepisy te mają charakter generalny. Nie ulega wątpliwości, że uchwała ta zawiera unormowania, na podstawie których jej adresaci uzyskali uprawnienia do otrzymania diet. Ponadto zaskarżona uchwała została wydana na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 25 ust. 4 u.s.g. Zgodnie z tym przepisem na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Ponadto wskazany akt nie jest związany z kadencyjnością rady, co oznacza, że podjęta w omawianej kwestii uchwała zachowuje ważność także po zakończeniu kadencji organu stanowiącego, który ją uchwalił, co jest, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, kolejnym dowodem na to, że jest to akt normatywny powszechnie obowiązujący.

Jak wynika z akt sprawy, przedmiotowa uchwała została podjęta jako akt prawa wewnętrznego (kierownictwa wewnętrznego), o czym świadczy brak jej skierowania do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Akt kierownictwa wewnętrznego wiąże jedynie określony układ organizacyjny i jest kierowany do jednostek organizacyjnie podległych organowi, które je wydaje (por. wyrok NSA z 17 listopada 2021 r., III OSK 4382/21, LEX nr 3344784). Radni rady gminy nie są częścią wewnętrznej administracji samorządowej. Pełnienie mandatu radnego nie wiąże się z nawiązaniem stosunku pracy ani innego stosunku prawnego, z którego wynikałaby zależność służbowa radnego od organów gminy lub gminnej administracji.

Zgodnie z przepisem art. 13 pkt 2 u.o.a.n. w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowiące m.in. przez organ gminy. Stosownie zaś do treści art. 4 ust. 1 u.o.a.n. 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. Brak publikacji uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego powoduje, że uchwała ta nie może wejść w życie i jest to traktowane jako istotne naruszenie

prawa, powodujące konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości (por. wyrok NSA z 16 grudnia 2019 r., II OSK 3156/18, LEX nr 2799400; wyrok NSA z 24 stycznia 2023 r., III OSK 2023/21, LEX nr 3483880). Prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego stanowi warunek jego wejścia w życie. Akt normatywny, który nie został opublikowany zgodnie z obowiązującą procedurą w wojewódzkim dzienniku urzędowym, 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.

Niespełnienie wyżej wymienionych wymagań formalnych w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego jest istotnym naruszeniem prawa, powodującym konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości, co też miało miejsce w przedmiotowej sprawie. Ponieważ taka istotna wada w tej sprawie zaistniała i polegała ona na tym, że zaskarżona uchwała będąca aktem prawa miejscowego nie została opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Niezasadnym jest zatem zarzut naruszenia art. 13 ust. 2 u.o.a.n.

Wobec powyższego skarga kasacyjna nie ma uzasadnionych podstaw, a mając to na uwadze Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną na podstawie art. 184 p.p.s.a.



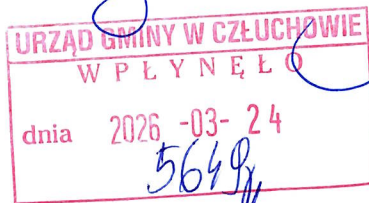
Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Starszy inspektor sądowy

Agnieszka Chustecka

OR. 0004. 6. 2026

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gdańsku
80-219 Gdańsk, al. Zwycięstwa 16/17
WYDZIAŁ III
tel. 58 52-44-400



Dnia 20 marca 2026 r.
Sygn. akt III SA/Gd 412/23

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

Rada Gminy Człuchów

**ul. Szczecińska 33
77-300 Człuchów**

DORĘCZENIE PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA

W wykonaniu zarządzenia z dnia 19 marca 2026 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku przesyła w załączeniu odpis prawomocnego wyroku z dnia 30 listopada 2023 r. ze stwierdzeniem daty jego prawomocności i uzasadnieniem w sprawie ze skargi Prokuratora Rejonowego w Człuchowie na uchwałę Rady Gminy Człuchów nr XXXVI.425.2021 z dnia 30 grudnia 2021 r.

STARSZY
SEKRETARZ SĄDOWY

Wioleta Gładczuk
Wioleta Gładczuk

Załączniki:

1. odpis prawomocnego wyroku z uzasadnieniem z dnia 30 listopada 2026 r.

'
'
'

(

(



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 listopada 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Janina Guść (spr.)
Sędziowie: Sędzia WSA Bartłomiej Adamczak
Asesor WSA Maja Pietrasik

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym
w dniu 30 listopada 2023 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Człuchowie
na uchwałę Rady Gminy Człuchów
z dnia 30 grudnia 2021 r. nr XXXVI.425.2021

w sprawie ustalenia wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych
dla radnych Rady Gminy Człuchów

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Wyrok: z dnia 30 listopada 2023 r.
Postanowienie sygn. akt: III SA/Gd 412/23
jest prawomocny (e) od dnia 3 lutego 2024 r.
podpis sędziego/referendarza sądowego



Na oryginalnie wino być podpisany
Za zgodność
Sekretarz Sądowy

(

(

Uzasadnienie

W dniu 30 grudnia 2021 r. Rada Gminy Człuchów, działając na podstawie art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.), powoływana dalej jako „u.s.g.” oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. z 2021 r., poz. 1974)), podjęła uchwałę nr XXXVI.425.2021 w sprawie ustalenia wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży dla radnych Rady Gminy Człuchów.

Uchwała ta w § 1 - § 5 ustala wysokość i zasady przyznawania diet radnym Rady Gminy Człuchów, w § 6 określa, że radnemu przysługuje zwrot kosztów podróży służbowej w związku z wykonywaniem mandatu na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie sposobu ustalenia należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy, w § 7 stanowi, że traci moc uchwała nr XXXVI/234/13 Rady Gminy Człuchów z dnia 25 marca 2013 r. w sprawie ustalenia diet ryczałtowych dla radnych, w § 8 powierza wykonanie uchwały Wójtowi Gminy Człuchów a § 9 stanowi, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Prokurator Rejonowy w Człuchowie wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku skargę na wskazaną na wstępie uchwałę. Skarżący zarzucił wydanie jej z istotnym naruszeniem art. 94 i 88 ust. 1 Konstytucji RP, art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1461), dalej powoływanej także jako „u.o.a.n.” oraz art. 41 ust. 1 u.s.g. poprzez zaniechanie opublikowania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, pomimo tego, że ze względu na zawarte w niej normy o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym stanowi ona akt prawa miejscowego.

Zarzuciwszy powyższe, skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały, a także o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym.

W uzasadnieniu skargi skarżący podniósł, że zaskarżona uchwała zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, stanowi zatem akt prawa miejscowego, czyli powszechnie obowiązującego. Zdaniem skarżącego, uchwała zawiera normy abstrakcyjne wyrażające się w powtarzalności i cykliczności wypłacania diet, a

adresatem norm są mieszkańcy pełniące konkretne funkcje, co oznacza, że mają one charakter generalny, a nie indywidualny. Uchwała zawiera również przepisy normatywne, na podstawie których adresaci uzyskali uprawnienia do diety.

Powołując się na przepisy ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, a także Konstytucję RP, skarżący wskazał, że organ niezasadnie odstąpił od publikacji uchwały w dzienniku urzędowym, co stanowi rażące naruszenie prawa.

Rada Gminy Człuchów w odpowiedzi na skargę wniosła o jej oddalenie.

Zdaniem Rady, zawarte w zaskarżonej uchwale przepisy, w całości regulujące kwestię wysokości diet i innych świadczeń dla radnych Rady Gminy w Człuchowie oraz zasad ich naliczania i wypłacania, nie mają mocy powszechnie wiążącej i dotyczą wyłącznie gminnych funkcjonariuszy – radnych, nie zaś nieograniczonego kręgu adresatów. Nie wkraczają one nadto w sferę praw i obowiązków mieszkańców Gminy, a jedynie normują zagadnienia w obrębie organizacji tej jednostki samorządu terytorialnego, tj. kwestię związaną z wykonywaniem mandatu, tj. zasady przyznawania diet. Zaskarżona uchwała nie zawiera zatem norm o charakterze abstrakcyjnym, lecz normy o charakterze indywidualnym. Uchwałę taką określić należy mianem „aktu kierownictwa wewnętrznego”, mającego moc wiążącą jedynie wewnątrz określonego układu organizacyjnego, nie sposób natomiast uznać jej za akt prawa miejscowego, którego wejście w życie jest uzależnione od jego opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Rada dodała, że w orzecznictwie sądów administracyjnych podkreślano, iż przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, ale przepisem wewnętrznym, albowiem dotyczy tylko radnych (wewnątrz układu organizacyjnego gminy), 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 wyłącznie zagadnienie pozostające w obrębie organizacji gminy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j.: Dz. U. z 2022 r., poz. 2492), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, kontrola

ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem. Art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm.), dalej powoływanej jako „p.p.s.a.”, statuuje zaś zasadę, że sądy administracyjne dokonują kontroli działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Kontrola ta, zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (pkt 5) oraz inne akty tych organów i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6). Z brzmienia cyt. przepisu wynika zatem, że sądy administracyjne właściwe są do kontroli zgodności z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego.

Przepis art. 147 p.p.s.a. stanowi, że Sąd, uwzględniając skargę na uchwałę, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności.

W myśl art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Z kolei zgodnie z art. 91 ust. 4 u.s.g., nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia w przypadku tzw. nieistotnego naruszenia prawa. Wprowadzając sankcję nieważności, jako następstwo sprzeczności z prawem uchwały lub zarządzenia, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłoby do zastosowania takiej sankcji. Do „istotnych” naruszeń prawa zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmieciak, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102).

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Natomiast w art. 94 Konstytucja RP wskazuje, że organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. Zaliczenie aktu prawa miejscowego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego skutkuje koniecznością odnoszenia do takiego aktu wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

Charakter prawa miejscowego mają akty normatywne zawierające 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 akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie 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 te muszą zatem dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. W orzecznictwie sądowym ugruntowane jest stanowisko, że dla 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, stanowi ona akt prawa miejscowego, podlegający ogłoszeniu (por. wyroki NSA: z 19 czerwca 2019 r., sygn. akt II OSK 2048/17; z 14 czerwca 2022 r., sygn. akt III OSK 5279/21; z 17 listopada 2021 r., sygn. akt III OSK 4382/21; z 28 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 570/19).

Skład orzekający podziela wyrażony w judykaturze pogląd, zgodnie z którym uchwała w sprawie ustalenia zasad ustalania diet i zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych jednostki samorządu terytorialnego jest aktem prawa miejscowego (por. wyroki NSA z dnia 28 kwietnia 2020 r. sygn. akt II OSK 570/19 i z dnia 7 listopada 2017 r. sygn. akt II OSK 2794/16, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 25 sierpnia 2016 r. sygn. akt II SA/Rz 1701/15). Należy podkreślić, że przedmiotowa uchwała zawiera normy abstrakcyjne, ponieważ odnosi się do zasad i wysokości diet należnych radnym, wypłacanych okresowo i do kosztów podróży służbowych, mających charakter powtarzalny. Regulacje zawarte w uchwale nie dotyczą więc konkretnego, pojedynczego zdarzenia. Przepisy te mają charakter generalny, gdyż ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale każda osoba, która pełni funkcję radnego. Adresaci uchwały zostali określani zatem poprzez wskazanie pewnej ich kategorii, nie zaś w sposób indywidualizowany. Wprawdzie krąg adresatów tej uchwały nie jest zbyt liczny, to jednak poprzez określenie go wspólną cechą, jaką jest pełnienie funkcji radnego, przepisy te mają charakter generalny. Nie ulega również wątpliwości to, że uchwała

taka zawiera przepisy normatywne, na podstawie których jej adresaci uzyskali uprawnienia do zwrotu kosztów podróży w ściśle określonej wysokości.

Nie zasługują na akceptację poglądy wyrażony w odpowiedzi na skargę, że uchwała tego rodzaju nie jest aktem prawa miejscowego lecz aktem kierownictwa wewnętrznego, mającym moc wiążącą jedynie wewnątrz określonego układu organizacyjnego, a więc, nie dotyczy nieograniczonego kręgu adresatów oraz reguluje jedną z kwestii związanych z wykonywaniem powierzonych radnym czynności, nie wkraczając tym samym w sferę praw i obowiązków mieszkańców gminy. Należy bowiem zwrócić uwagę, że akty kierownictwa wewnętrznego (prawa wewnętrznego) kierowane są do jednostek organizacyjnych podporządkowanych organowi, które je wydaje (por. wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 570/19). Pełnienie funkcji radnego nie powoduje nawiązania stosunku pracy z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) ani innego stosunku prawnego, z którego wynikałaby zależność służbowa od organów gminy lub administracji gminnej. Tym samym radny nie jest częścią wewnętrżnej administracji samorządowej, ani też nie jest organem gminy. Zwrócenia uwagi wymaga także to, że uchwała w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet radnych nie jest związana z kadencyjnością rady, co oznacza, że uchwała ta zachowuje ważność także po zakończeniu kadencji organu stanowiącego, który ją uchwalił, co jest, również argumentem przemawiającym za tym, że jest to akt normatywny, powszechnie obowiązujący.

Konkludując, Sąd stanął na stanowisku, że zaskarżona uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna była zostać opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym, zgodnie z art. 13 pkt 2 u.o.a.n., który stanowi, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione m.in. przez organ gminy. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n., akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Brak publikacji uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego powoduje, że uchwała ta nie może wejść w życie.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazano, że niespełnienie wymagań w zakresie należytej publikacji uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, wynikających z art. 41 ust.1 u.s.g. w związku z art. 13 pkt 2 u.o.a.n., jest istotnym naruszeniem prawa, powodującym konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości (por. wyrok NSA z dnia 20 marca 2009 r. sygn. akt II OSK 1526/08, wyrok WSA we

Wrocławiu z dnia 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 wskazano, 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.

Z powyższych względów Sąd stwierdził, że wady ocenianej uchwały polegające na braku określenia obowiązku publikacji w dzienniku urzędowym, jak i nieprawidłowym określeniu trybu jej wejścia w życie (z dniem podjęcia) bez zachowania odpowiedniego *vacatio legis*, uzasadniają stwierdzenie, że została ona podjęta z naruszeniem art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 u.o.a.n. Naruszenie to ma charakter istotnego naruszenia prawa, co w świetle regulacji art. 91 ust. 1 u.s.g. uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały

Biorąc pod uwagę powyższe, Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł o stwierdzeniu nieważności zaskarżonej uchwały.

Sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym na podstawie art. 119 pkt 2 p.p.s.a.

Powołane w treści niniejszego uzasadnienia orzeczenia sądów administracyjnych dostępne są w Internetowej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod internetowym adresem: orzeczenia.nsa.gov.pl.



Na oryginalne wiadomości podpisany
Za zgodność
N. B. S.
Sekretarz Sądowy