

Projekt

**UCHWAŁA NR XXIV/157/26
RADY GMINY TUREK**

z dnia 28 stycznia 2026 r.

**w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu
skargi Prokuratora Rejonowego w Turku 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 2025 r. poz. 1153 ze zmianą) oraz art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.) Rada Gminy Turek uchwala, co następuje

§ 1. Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę Prokuratora Rejonowego w Turku na uchwałę Nr LVI/378/23 Rady Gminy Turek z dnia 15 czerwca 2023 r. w sprawie określenia zasad zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Gminy Turek – stanowiącą załącznik nr 1 do niniejszej uchwały oraz kopię zaskarżonej uchwały – stanowiącą załącznik nr 2 do niniejszej uchwały.

§ 2. Udziela się odpowiedzi na skargę, o której mowa w § 1, w treści stanowiącej załącznik nr 3 do niniejszej uchwały.

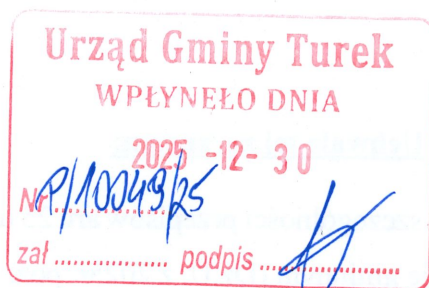
§ 3. Upoważnia się Wójta Gminy Turek do przekazania skargi, o której mowa w § 1 niniejszej uchwały wraz z odpowiedzią na skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu oraz reprezentowania Gminy Turek przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Poznaniu z prawem do ustanowienia pełnomocnictwa do reprezentowania Gminy Turek.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady

Ireneusz Kolenda

4231-0.Pa.223.2024



Turek, dnia 23 grudnia 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny

w Poznaniu

za pośrednictwem

Rady Gminy Turek

Skarżący: Prokurator Rejonowy w Turku

ul. Legionów Polskich 10

62-700 Turek

(Regon 311614543, NIP: 665-26-88-391)

Organ: Rada Gminy Turek

ul. Ogrodowa 4

62-700 Turek

(Regon 000549341, NIP 668-12-24-174)

SKARGA

na uchwałę nr LVI/378/23 Rady Gminy Turek z dnia 15 czerwca 2023r. w sprawie określenia zasad zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Gminy Turek.

Na podstawie art. 3 § 2 pkt 5, art. 50 § 1 i art. 53 § 2a i § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym (tj. Dz.U. z 2024r. poz. 935 t.j.)

zaskarżam w całości:

uchwałę nr LVI/378/23 Rady Gminy Turek z dnia 15 czerwca 2023r. w sprawie określenia zasad zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Gminy Turek.

Uchwale tej zarzucam:

istotne naruszenie prawa, w szczególności przepisów art. 25 ust. 4 w zw. z art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025r. poz. 1153, t.j.) w związku z art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tj. Dz.U. z 2019r. poz. 1461) oraz art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, poprzez niezasadne zaniechanie opublikowania tej uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co spowodowało, że nie wiąże ona adresatów wskazanych w niej norm prawnych i nie wywołuje skutku prawnego.

W związku z powyższym, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed Sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 t.j.)

wnoszę o:

stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości

a nadto

o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym, stosownie do art. 119 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed Sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 t.j.).

UZASADNIENIE

Rada Gminy Turek, działając na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023r. poz. 40, ze zm.) oraz § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz. U. Nr 66, poz. 800 ze zm.) podjęła w dniu 15 czerwca 2023r. uchwałę nr LVI/378/23 Rady Gminy Turek z dnia 15 czerwca 2023r. w sprawie określenia zasad zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Gminy Turek.

W § 5 przedmiotowego aktu zapisano, że „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”, tym samym przewidziano jej wejście w życie bez publicznego ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Fakt braku publikacji uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego potwierdził Wójt Gminy Turek w piśmie z dnia 18 października 2024r.

Brak publikacji uchwały stanowi istotne naruszenie obowiązujących przepisów prawa, albowiem uchwała w sprawie zasad zwrot kosztów podróży służbowych radnych Rady Miasta Turku należy do kategorii aktów prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2025r. poz. 1153, t.j.) dalej „u.s.g.”, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały (art. 41 ust. 1 u.s.g.).

Analizowana uchwał podjęta została na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 25 ust. 4 u.s.g., w myśl którego na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntował się już pogląd, zgodnie z którym uchwała wydana na podstawie art. 25 ust. 4 u.s.g. **stanowi akt prawa miejscowego**. (wyrok NSA z 14.06.2022 r., III OSK 5279/21, z 17.11.2021 r., III OSK 4382/21, z 28.04.2020 r., II OSK 570/19, z 29.01.2015 r., II OSK 3270/14, z 27.06.2023 r., III OSK 2472/21, z 18.07.2023 r., III OSK 2003/22 oraz wyroki WSA w Warszawie z 26.02.2021 r., II SA/Wa 1027/20, WSA w Łodzi z 13.12.2023 r., III SA/Łd 538/23, WSA w Olsztynie z 21.12.2023 r., II SA/O1 1032.23, z 21.11.2023 r., II SA/O1 731/23 i z 23.11.2023 r., II SA/O1 846/23, WSA w Gdańsku z 19.10.2023 r., III SA/Gd 352/23 i III SA/Gd 338/23 WSA w Bydgoszczy z 25.07.2023 r., II SA/Bd 528/23 i 17.08.2022 r., II SA/Bd 450/22)

Podkreślić należy, że zaskarżona uchwała Rady Gminy Turek z dnia 15 czerwca 2023r. zawiera normy abstrakcyjne i przepisy normatywne, na podstawie których jej adresaci uzyskają uprawnienia do diety i zwrotu kosztów podróży i ma to charakter powtarzalny. Przepisy te mają też charakter generalny, gdyż ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale każdy mieszkaniec, który pełniłby określoną w tej uchwale funkcję. Co prawda krąg adresatów uchwały nie jest liczny, to jednak poprzez określenie go wspólną cechą, jaką jest pełnienie wskazanej funkcji, przepisy te stały się generalnymi. Nie ulega również wątpliwości, że uchwała zawiera przepisy normatywne, na podstawie których jej adresaci uzyskali uprawnienia do diety. Uchwała ta została wydana na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Ponadto nie jest związana z kadencyjnością rady, co

oznacza, że uchwała ta zachowuje ważność po zakończeniu kadencji organu stanowiącego, który ją uchwalił i jest kolejnym dowodem na to, że jest to akt normatywny, powszechnie obowiązujący. Dodać należy że zaskarżona uchwała nie jest aktem kierownictwa wewnętrznego, wiążącym jedynie określony układ organizacyjny. Radny jako przedstawiciel wspólnoty samorządowej jest członkiem organu stanowiącego gminy. Samo pełnienie funkcji radnego bądź zajmowanie konkretnego stanowiska w radzie nie wiąże się z nawiązaniem stosunku pracy ani innego stosunku prawnego, z którego wynikałaby zależność służbowa od organów gminy lub gminnej administracji.

Biorąc zatem pod uwagę charakter prawny opisanej wyżej uchwały jako aktu prawa miejscowego, przedmiotem oceny w rozpatrywanym przypadku musi być kwestia ustalenia skutków, jakie wywiera brak jego odpowiedniej promulgacji.

Wskazać również wypada, że „obowiązywanie w czasie” stanowi szczególną właściwość normy prawnej, przypisaną jej na podstawie danego kryterium, którym jest jej należyte ogłoszenie warunkujące w ogóle zaistnienie normy w porządku prawnym. Moment, w którym norma prawna zaczyna wywoływać określone skutki prawne, czyli od kiedy wchodzi w życie jest uregulowany w prawie. Stanowi o tym przepis art. 88 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z nim, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, a zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa (ust. 2 art. 88). W aktualnym stanie prawnym jest to ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019r. poz. 1461). Analogicznie stanowi art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych. Kwalifikacja danej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego pociąga więc za sobą konieczność jej publikacji zgodnie z prawem.

Stosownie natomiast do art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowiące przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. 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. 4 ust.1). Zgodnie zaś z art. 2 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 o ogłaszaniu aktów normatywnych, ogłoszenie aktu normatywnego w tym aktu prawa miejscowego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe.

Co za tym idzie, niespełnienie wymagań formalnych w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego w zakresie należytej publikacji 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 dostępne w CBOSA, a także Sławomir Dudziak. „Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny - kryteria kwalifikacji, wymogi w zakresie prawidłowego stanowienia oraz konsekwencje prawne ich naruszenia”, ST 2012/3/5-17 dostępne w LEXOmega/el, ponadto wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1113/98, opubl. OwSS 2001/1/16).

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. 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 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 rzeczony 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.

Wobec powyższego wnoszę o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Prokurator Rejonowy w Turku

Nikola Baranowska

Załącznik:

- odpis skargi.

**UCHWAŁA NR LVI/378/23
RADY GMINY TUREK**

z dnia 15 czerwca 2023 r.

w sprawie określenia zasad zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Gminy Turek

Na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) oraz § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz. U. nr 66 poz. 800 ze zm.) Rada Gminy Turek uchwala, co następuje:

§ 1. 1. Radnym przysługuje zwrot kosztów podróży służbowych na zasadach określonych w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy.

2. Czynności w zakresie polecenia wyjazdu służbowego dla Przewodniczącego Rady Gminy Turek wykonuje I Wiceprzewodniczący Rady Gminy Turek.

§ 2. Zwrot kosztów przejazdu radnego pojazdem samochodowym, niebędącym własnością Gminy Turek, następuje według stawki za jeden kilometr przebiegu pojazdu:

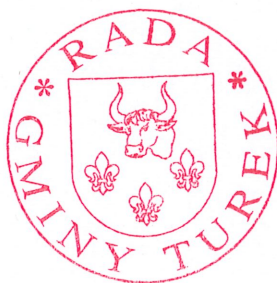
- 1) dla samochodu osobowego o pojemności skokowej silnika do 900 cm³ - 0,89 zł,
- 2) dla samochodu osobowego o pojemności skokowej silnika powyżej 900 cm³ - 1,15 zł.

§ 3. Tracą moc:

- Uchwała nr VII/59/07 Rady Gminy Turek z dnia 2 kwietnia 2007 r. w sprawie zwrotu kosztów przejazdu radnego w podróży służbowej pojazdem niebędącym własnością gminy;
- Uchwała nr XIII/92/07 Rady Gminy Turek z dnia 28 grudnia 2007 r. w sprawie zmiany uchwały nr VII/59/07 Rady Gminy Turek z dnia 2 kwietnia 2007 r. w sprawie zwrotu kosztów przejazdu radnego w podróży służbowej pojazdem niebędącym własnością gminy.

§ 4. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Gminy Turek oraz I Wiceprzewodniczącemu Rady Gminy Turek.

§ 5. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.



Przewodniczący Rady

Ireneusz Kolenda

Załącznik nr 3
do uchwały nr XXIV/157/26
Rady Gminy Turek
z dnia 28 stycznia 2026 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu
ul. Ratajczaka 10/12
61-815 Poznań**

Skarżący: Prokurator Rejonowy w Turku, ul. Legionów Polskich 10, 62-700 Turek

Organ: Rada Gminy Turek, ul. Ogrodowa 4, 62-700 Turek

Odpowiedź na skargę

Na podstawie art. 54 §2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.) Rada Gminy Turek przekazuje skargę Prokuratora Rejonowego w Turku z dnia 23 grudnia 2025 r. (data wpływu do Urzędu Gminy Turek 30 grudnia 2025 r.) sygn.. akt 4231-0.Pa.223.2024, na uchwałę nr LVI/378/23 Rady Gminy Turek z dnia 15 czerwca 2023 r. w sprawie określenia zasad zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Gminy Turek.

Jednocześnie odnosząc się do zarzutów skargi, tutejszy organ na Sesji Rady Gminy Turek w dniu 28 stycznia 2026 r. rozpatrzy projekt uchwały w sprawie określenia zasad zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Gminy Turek. Zgodnie z uzasadnieniem do w/w projektu uchwały, jego podjęcie ma na celu dostosowanie do aktualnej linii orzeczniczej i obowiązku publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

Uzasadnienie
DO UCHWAŁY NR XXIV/157/26
RADY GMINY TUREK

z dnia 28 stycznia 2026 r.

**w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu
skargi Prokuratora Rejonowego w Turku wraz z odpowiedzią na skargę**

W dniu 30 grudnia 2025 r. do Rady Gminy Turek wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Turku do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu na uchwałę nr LVI/378/23 Rady Gminy Turek z dnia 15 czerwca 2023 r. w sprawie określenia zasad zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Gminy Turek.

Zgodnie z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.) skarga do sądu administracyjnego wnoszona jest za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi. Jednocześnie stosownie do brzmienia art. 54 § 2 w/w ustawy organ, którego skarga dotyczy, zobowiązany jest do przekazania skargi sądowi administracyjnemu wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia.

Z uwagi na powyższe, podjęcie niniejszej uchwały jest niezbędne celem wypełnienia obowiązków nałożonych wyżej wymienioną ustawą.