
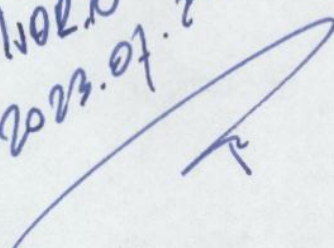


**Prokuratura Rejonowa**  
98-200 Sieradz, ul. J. Piłsudskiego 4  
tel. 43 82 66 520, fax 43 82 66 521  
-2-

4225-0 PR Pa 67 :2023

Sieradz, 2023-07-18

WPLYNĘŁO	
URZĄD MIASTA SIERADZA	
Data	20-07-2023
L. dz.	-15916-
Podpis	

WZRO  
2023.07.20  


Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Łodzi  
ul. Piotrkowska 135  
90 – 434 Łódź

Za pośrednictwem:

Rady Powiatu Sieradzkiego

Skarżący:

Prokurator Rejonowy w Sieradzu  
ul. Piłsudskiego 4, 98 – 200 Sieradz  
NIP 8272116809

Organ administracji publicznej:

Rada Powiatu Sieradzkiego  
pl. Wojewódzki 3  
98 – 200 Sieradz

### SKARGA NA UCHWAŁĘ RADY POWIATU SIERADZKIEGO

Na podstawie art. 3 § 2 pkt. 5 w zw. z art. 8 § 1 oraz art. 50 § 1 i art. 52 § 1 ustawy z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325) zaskarżam w całości uchwałę Rady Powiatu Sieradzkiego NR XL/309/2021 z dnia 26 listopada 2021r. w sprawie uchwalenia wysokości diet dla radnych Rady Powiatu Sieradzkiego

Zaskarżonej uchwale zarzucam:

I. istotne naruszenie art. 88 Konstytucji RP oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U.2019 poz. 1461z dnia 2019.08.05)

- polegające na zaniechaniu ogłoszenia w sposób przewidziany w ustawie , tj., w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego

II. dokonane w §9 istotne naruszenie art.4 ust. 1 z dnia 20 lipca 2000 r. ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U.2019 poz. 1461z dnia 2019.08.05) oraz art.2 , art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r.

- polegające na zredagowaniu kwestionowanego przepisu w sposób , który doprowadził do ukształtowania dwóch różnych dat wejścia w życie zaskarżonej uchwały , w tym nadania jej mocy wstecznej

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz1526.) i art. 147§1 ustawy z 30.8.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325)

-wnoszę o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości

Na podstawie art. 119 pkt.2 Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ( Dz.U. z 2019 r. poz. 2325)

- wnoszę o rozpoznanie skargi na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym,

## Uzasadnienie

Działając w oparciu art. 21 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tj. Dz. U. z 2020 r. Poz. 920, z 2021r. poz. 1038 i 1834), art. 18 ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1834) oraz § 3 pkt 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 roku w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu powiatu (Dz.U.2021. poz. 1975)

- Rada Powiatu Sieradzkiego w dniu 26 listopada 2021r podjęła uchwałę nr XL/309/2021 w sprawie uchwalenia wysokości diet dla radnych Rady Powiatu Sieradzkiego

W przepisach końcowych zaskarżona uchwała derogowała uchwałę dotychczas obowiązującą tj uchwałę Nr I/7/2018 Rady Powiatu Sieradzkiego z dnia 23 listopada 2018 r. w sprawie uchwalenia wysokości diet dla radnych Rady Powiatu Sieradzkiego.

Organ administracji nie określił sposobu publikacji podjętej uchwały, stwierdzając przepisie §9 , że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od 1 sierpnia 2021, i

Takie ukształtowanie przepisów końcowych powoduje , że zachodzi konieczność poddania zaskarżonej uchwały kontroli sądowej, ponieważ może być niezgodna z art. 88 Konstytucji RP oraz art. 4 ust.4 i art.13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych

Według art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z art. 7 Konstytucji RP wynika wymóg aby władza publiczna działała na podstawie i w granicach prawa .

W orzecznictwie ugruntowana jest ocena , że uchwały podejmowane przez organy samorządowe w oparciu o art. 25 ust.4, o samorządzie gminnym i art. 21 ust.4 o samorządzie powiatowym są aktami prawa miejscowego

/wyroki NSA : z 28 kwietnia 2020 r. sygn II OSK 570/19, z 7 listopada 2017 r. sygn.. II OSK 2794/16; z 11 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1818/12; z 25 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK 1572/14, z 20 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2353/16; z 19 czerwca 2019 r., sygn.

akt II OSK 2048/17 czy wyroki WSA w Opolu z 17 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Op 217/20), WSA w Rzeszowie z 25 sierpnia 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1701/15, /

Zaskarżona uchwała posiada niezbędne cechy aktu prawa miejscowego. Jak ocenił to Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2022 r. wydanym w sprawie III OSK 5279/21 uchwała w przedmiocie zasad otrzymywania i wysokości diet dla radnych, jest aktem prawa miejscowego bo :

*„zawiera normy abstrakcyjne, ponieważ diety wypłacane są cyklicznie, powtarzalnie, nie dotyczą więc konkretnego zdarzenia, zamkniętego w określonych ramach czasowych. Przepisy te mają charakter generalny, gdyż ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale każdy mieszkaniec, który pełniłby określoną w niej funkcję. Wprawdzie krąg adresatów tej uchwały nie jest zbyt liczny, to jednak poprzez wyznaczenie go wspólną cechą, jaką jest pełnienie funkcji, jej przepisy uzyskały charakter generalny. Nie ulega również wątpliwości, że uchwała ta zawiera przepisy normatywne, na podstawie których jej adresaci uzyskali uprawnienia do diety. Ponadto zaskarżona uchwała została wydana na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 25 ust. 4, 6 i 9 u.s.g.”*

Nie ma przeszkód aby powyższa ocena miała zastosowanie do art. 21 ust 4 ustawy o samorządzie powiatowym, co oznacza że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, a obowiązywanie takowego uzależnione jest od ogłoszenia we właściwej formie.

Zgodnie z art. 88 ust 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego i wszelkich aktów normatywnych, jest ich ogłoszenie. Ogłoszenie zaś zgodnie z ust. 2, następuje na zasadach określonych w ustawach. Ustawa zaś z dnia 20 lipca 2000 r. O ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) w art. 13 pkt 2, stanowi, 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 okolicznościach rozpoznawanej sprawy. Ponadto art. 4 ust 1 tej ustawy stanowi, że 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.

Nie ma zatem wątpliwości, że zaskarżona uchwała powinna zostać opublikowana Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego.

Rada Powiatu Sieradzkiego pomijając formę, odstąpiła zupełnie od ogłaszania zaskarżonej uchwały, wskazując dwie daty jej obowiązywania.

Nie można też pominąć faktu, że podejmując zaskarżoną uchwałę w dniu 26 listopada 2021 organ samorządowy naruszył zakaz retroakcji, wskazując w §9 konkretną datę wejścia w życie tj. 1 sierpień 2021r. Konstrukcja tego przepisu kreuje też dwie daty wejścia w życie tj datę podjęcia i dzień 1 sierpnia 2021r.

Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych dopuszcza możliwość wskazania innych – krótszych terminów *vacatio legis*, jak wynika to a art.4 ust.2. Dopuszcza też nadawania aktom normatywnym wstecznej mocy obowiązującej jak to wynika z art. 5. W przypadku zaskarżonej uchwały nie mają one jednak zastosowania.

Przepis Art. 4 ust. 2 dotyczy wydłużenia *vactio legis*. Powszechnie akceptowaną w orzecznictwie jest też ocena jako tożsamy, określeń „obowiązywanie” oraz „wejście w życie”. Zaś moc wsteczną zgodnie z przywołanym przepisem art. 5 można nadać tylko w wypadku jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie

Brzmienie przepisu art.5 oddaje wagę jaką ustawodawca przywiązuje do zakazu retroakcji, bo wprost odsyła do zasady wynikającej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W tym kontekście możliwość wyłączenia zakazu wstecznego obowiązywania, powinna być uwarunkowana okolicznościami rangi konstytucyjnej. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 kwietnia 2014 r. w sprawie I OSK 97/14 stwierdził, że:

*„Zasady demokratycznego państwa prawnego wyłączają usprawiedliwienie braku sprawności działania, wadliwości w procedurze stanowienia aktów normatywnych, do odstąpienia od konstytucyjnej zasady nie nadawania mocy wstecznej regulacji nakładającej na jednostki obowiązki, jak w tym przypadku obowiązki ponoszenia opłat za świadczenia w przedszkolach. Zarówno fakt utraty mocy poprzednio obowiązującej regulacji, jak i obowiązek działania zgodnie z prawem, nie pozwalają na ocenę, że nastąpiły zdarzenia, uniemożliwiające wydanie aktu normatywnego, co rodziło konieczność nadania mocy wstecznej.”*

Treść zaskarżonego przepisu §9 oraz zaniechanie publikacji we właściwym dzienniku urzędowym pozwalają na stwierdzenie, że naruszone zostały warunki wejścia w życie aktu normatywnego zawarte w art.88 Konstytucji RP oraz art.4 ust.1 i art. 13 pkt

2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych . naruszenia te posiadają cechę naruszenia istotnego w rozumieniu art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz1526. , co uprawnia do złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały .

Prokurator  
Prokuratury Rejonowej w Sieradzu  
*Robert Tkaczyński*

**Załączniki:**

- 1) 2 odpisy skargi
- 2) Kopia Uchwały Rady Powiatu Sieradzkiego NR XL/309/2021 z dnia 26 listopada 2021r. w sprawie uchwalenia wysokości diet dla radnych Rady Powiatu Sieradzkiego w postaci w jakiej opublikowano ją na stronie internetowej (BIP)

**Wojewódzki Sąd Administracyjny**  
**w Łodzi**  
**ul. Piotrkowska 135**  
**90 – 434 Łódź**

Za pośrednictwem:

**Rady Powiatu Sieradzkiego**

Skarżący:

Prokurator Rejonowy w Sieradzu  
ul. Piłsudskiego 4, 98 – 200 Sieradz  
NIP 8272116809

Organ administracji publicznej:

Rada Powiatu Sieradzkiego  
pl. Wojewódzki 3  
98 – 200 Sieradz

### **SKARGA NA UCHWAŁĘ RADY POWIATU SIERADZKIEGO**

Na podstawie art. 3 § 2 pkt. 5 w zw. z art. 8 § 1 oraz art. 50 § 1 i art. 52 § 1 ustawy z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325) zaskarżam w całości uchwałę Rady Powiatu Sieradzkiego NR XL/309/2021 z dnia 26 listopada 2021r. w sprawie uchwalenia wysokości diet dla radnych Rady Powiatu Sieradzkiego

Zaskarżonej uchwale zarzucam:

I. istotne naruszenie art. 88 Konstytucji RP oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U.2019 poz. 1461z dnia 2019.08.05)

- polegające na zaniechaniu ogłoszenia w sposób przewidziany w ustawie , tj., w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego

II. dokonane w §9 istotne naruszenie art.4 ust. 1 z dnia 20 lipca 2000 r. ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U.2019 poz. 1461z dnia 2019.08.05) oraz art.2 , art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r.

- polegające na zredagowaniu kwestionowanego przepisu w sposób , który doprowadził do ukształtowania dwóch różnych dat wejścia w życie zaskarżonej uchwały , w tym nadania jej mocy wstecznej

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz1526.) i art. 147§1 ustawy z 30.8.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325)

-wnoszę o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości

Na podstawie art. 119 pkt.2 Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ( Dz.U. z 2019 r. poz. 2325)

- wnoszę o rozpoznanie skargi na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym,



## Uzasadnienie

Działając w oparciu art. 21 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tj. Dz. U. z 2020 r. Poz. 920, z 2021r. poz. 1038 i 1834), art. 18 ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1834) oraz § 3 pkt 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 roku w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu powiatu (Dz.U.2021. poz. 1975)

- Rada Powiatu Sieradzkiego w dniu 26 listopada 2021r podjęła uchwałę nr XL/309/2021 w sprawie uchwalenia wysokości diet dla radnych Rady Powiatu Sieradzkiego

W przepisach końcowych zaskarżona uchwała derogowała uchwałę dotychczas obowiązującą tj uchwałę Nr I/7/2018 Rady Powiatu Sieradzkiego z dnia 23 listopada 2018 r. w sprawie uchwalenia wysokości diet dla radnych Rady Powiatu Sieradzkiego.

Organ administracji nie określił sposobu publikacji podjętej uchwały, stwierdzając przepisie §9 , że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od 1 sierpnia 2021, i

Takie ukształtowanie przepisów końcowych powoduje , że zachodzi konieczność poddania zaskarżonej uchwały kontroli sądowej, ponieważ może być niezgodna z art. 88 Konstytucji RP oraz art. 4 ust.4 i art.13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych

Według art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z art. 7 Konstytucji RP wynika wymóg aby władza publiczna działała na podstawie i w granicach prawa .

W orzecznictwie ugruntowana jest ocena , że uchwały podejmowane przez organy samorządowe w oparciu o art. 25 ust.4, o samorządzie gminnym i art. 21 ust.4 o samorządzie powiatowym są aktami prawa miejscowego

/wyroki NSA : z 28 kwietnia 2020 r. sygn II OSK 570/19, z 7 listopada 2017 r. sygn.. II OSK 2794/16; z 11 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1818/12; z 25 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK 1572/14, z 20 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2353/16; z 19 czerwca 2019 r., sygn.

akt II OSK 2048/17 czy wyroki WSA w Opolu z 17 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Op 217/20), WSA w Rzeszowie z 25 sierpnia 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1701/15, /

Zaskarżona uchwała posiada niezbędne cechy aktu prawa miejscowego. Jak ocenił to Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2022 r. wydanym w sprawie III OSK 5279/21 uchwała w przedmiocie zasad otrzymywania i wysokości diet dla radnych, jest aktem prawa miejscowego bo :

*„zawiera normy abstrakcyjne, ponieważ diety wypłacane są cyklicznie, powtarzalnie, nie dotyczą więc konkretnego zdarzenia, zamkniętego w określonych ramach czasowych. Przepisy te mają charakter generalny, gdyż ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale każdy mieszkaniec, który pełniłby określoną w niej funkcję. Wprawdzie krąg adresatów tej uchwały nie jest zbyt liczny, to jednak poprzez wyznaczenie go wspólną cechą, jaką jest pełnienie funkcji, jej przepisy uzyskały charakter generalny. Nie ulega również wątpliwości, że uchwała ta zawiera przepisy normatywne, na podstawie których jej adresaci uzyskali uprawnienia do diety. Ponadto zaskarżona uchwała została wydana na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 25 ust. 4, 6 i 9 u.s.g.”*

Nie ma przeszkód aby powyższa ocena miała zastosowanie do art. 21 ust 4 ustawy o samorządzie powiatowym, co oznacza zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, a obowiązywanie takowego uzależnione jest od ogłoszenia we właściwej formie.

Zgodnie z art. 88 ust 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego i wszelkich aktów normatywnych, jest ich ogłoszenie. Ogłoszenie zaś zgodnie z ust. 2, następuje na zasadach określonych w ustawach. Ustawa zaś z dnia 20 lipca 2000 r O ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) w art. 13 pkt 2, stanowi, 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 okolicznościach rozpoznawanej sprawy. Ponadto art. 4 ust 1 tej ustawy stanowi, że 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.

Nie ma zatem wątpliwości, że zaskarżona uchwała powinna zostać opublikowana Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego.

Rada Powiatu Sieradzkiego pomijając formę, odstąpiła zupełnie od ogłaszania zaskarżonej uchwały, wskazując dwie daty jej obowiązywania.

Nie można też pominąć faktu, że podejmując zaskarżoną uchwałę w dniu 26 listopada 2021 organ samorządowy naruszył zakaz retroakcji, wskazując w §9 konkretną datę wejścia w życie tj. 1 sierpień 2021r. Konstrukcja tego przepisu kreuje też dwie daty wejścia w życie tj datę podjęcia i dzień 1 sierpnia 2021r.

Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych dopuszcza możliwość wskazania innych – krótszych terminów *vacatio legis*, jak wynika to a art.4 ust.2. Dopuszcza też nadawania aktom normatywnym wstecznej mocy obowiązującej jak to wynika z art. 5. W przypadku zaskarżonej uchwały nie mają one jednak zastosowania.

Przepis Art. 4 ust. 2 dotyczy wydłużenia *vactio legis*. Powszechnie akceptowaną w orzecznictwie jest też ocena jako tożsamy, określeń „obowiązywanie” oraz „wejście w życie””. Zaś moc wsteczną zgodnie z przywołanym przepisem art .5 można nadać tylko w wypadku jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie

Brzmienie przepisu art.5 oddaje wagę jaką ustawodawca przywiązuje do zakazu retroakcji, bo wprost odsyła do zasady wynikającej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W tym kontekście możliwość wyłączenia zakazu wstecznego obowiązywania, powinna być uwarunkowana okolicznościami rangi konstytucyjnej. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 kwietnia 2014 r. w sprawie I OSK 97/14 stwierdził, że :

*„Zasady demokratycznego państwa prawnego wyłączają usprawiedliwienie braku sprawności działania, wadliwości w procedurze stanowienia aktów normatywnych, do odstąpienia od konstytucyjnej zasady nie nadawania mocy wstecznej regulacji nakładającej na jednostki obowiązki, jak w tym przypadku obowiązki ponoszenia opłat za świadczenia w przedszkolach. Zarówno fakt utraty mocy poprzednio obowiązującej regulacji, jak i obowiązek działania zgodnie z prawem, nie pozwalają na ocenę, że nastąpiły zdarzenia, uniemożliwiające wydanie aktu normatywnego, co rodziło konieczność nadania mocy wstecznej.”*

Treść zaskarżonego przepisu §9 oraz zaniechanie publikacji we właściwym dzienniku urzędowym pozwalają na stwierdzenie, że naruszone zostały warunki wejścia w życie aktu normatywnego zawarte w art.88 Konstytucji RP oraz art.4 ust.1 i art. 13 pkt

2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych . naruszenia te posiadają cechę naruszenia istotnego w rozumieniu art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz1526. , co uprawnia do złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały .

**Prokurator**  
Prokuratury Rejonowej w Sieradzu  
*Robert Tkaczyński*

**Załączniki:**

- 1) 2 odpisy skargi
- 2) Kopia Uchwały Rady Powiatu Sieradzkiego NR XL/309/2021 z dnia 26 listopada 2021r. w sprawie uchwalenia wysokości diet dla radnych Rady Powiatu Sieradzkiego w postaci w jakiej opublikowano ją na stronie internetowej (BIP)

4225-0 PR Pa 67 .2023

Sieradz, 2023-07-18

**Wojewódzki Sąd Administracyjny**  
**w Łodzi**  
**ul. Piotrkowska 135**  
**90 – 434 Łódź**

Za pośrednictwem:

**Rady Powiatu Sieradzkiego**

Skarżący:

Prokurator Rejonowy w Sieradzu  
ul. Piłsudskiego 4, 98 – 200 Sieradz  
NIP 8272116809

Organ administracji publicznej:

Rada Powiatu Sieradzkiego  
pl. Wojewódzki 3  
98 – 200 Sieradz

### **SKARGA NA UCHWAŁĘ RADY POWIATU SIERADZKIEGO**

Na podstawie art. 3 § 2 pkt. 5 w zw. z art. 8 § 1 oraz art. 50 § 1 i art. 52 § 1 ustawy z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325) zaskarżam w całości uchwałę Rady Powiatu Sieradzkiego NR XL/309/2021 z dnia 26 listopada 2021r. w sprawie uchwalenia wysokości diet dla radnych Rady Powiatu Sieradzkiego

Zaskarżonej uchwale zarzucam:

I. istotne naruszenie art. 88 Konstytucji RP oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U.2019 poz. 1461z dnia 2019.08.05)

- polegające na zaniechaniu ogłoszenia w sposób przewidziany w ustawie , tj., w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego

II. dokonane w §9 istotne naruszenie art.4 ust. 1 z dnia 20 lipca 2000 r. ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U.2019 poz. 1461z dnia 2019.08.05) oraz art.2 , art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r.

- polegające na zredagowaniu kwestionowanego przepisu w sposób , który doprowadził do ukształtowania dwóch różnych dat wejścia w życie zaskarżonej uchwały , w tym nadania jej mocy wstecznej

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz1526.) i art. 147§1 ustawy z 30.8.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325)

-wnoszę o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości

Na podstawie art. 119 pkt.2 Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ( Dz.U. z 2019 r. poz. 2325)

- wnoszę o rozpoznanie skargi na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym,

## Uzasadnienie

Działając w oparciu art. 21 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tj. Dz. U. z 2020 r. Poz. 920, z 2021r. poz. 1038 i 1834), art. 18 ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1834) oraz § 3 pkt 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 roku w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu powiatu (Dz.U.2021. poz. 1975)

- Rada Powiatu Sieradzkiego w dniu 26 listopada 2021r podjęła uchwałę nr XL/309/2021 w sprawie uchwalenia wysokości diet dla radnych Rady Powiatu Sieradzkiego

W przepisach końcowych zaskarżona uchwała derogowała uchwałę dotychczas obowiązującą tj uchwałę Nr I/7/2018 Rady Powiatu Sieradzkiego z dnia 23 listopada 2018 r. w sprawie uchwalenia wysokości diet dla radnych Rady Powiatu Sieradzkiego.

Organ administracji nie określił sposobu publikacji podjętej uchwały, stwierdzając przepisie §9 , że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od 1 sierpnia 2021, i

Takie ukształtowanie przepisów końcowych powoduje , że zachodzi konieczność poddania zaskarżonej uchwały kontroli sądowej, ponieważ może być niezgodna z art. 88 Konstytucji RP oraz art. 4 ust.4 i art.13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych

Według art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z art. 7 Konstytucji RP wynika wymóg aby władza publiczna działała na podstawie i w granicach prawa .

W orzecznictwie ugruntowana jest ocena , że uchwały podejmowane przez organy samorządowe w oparciu o art. 25 ust.4, o samorządzie gminnym i art. 21 ust.4 o samorządzie powiatowym są aktami prawa miejscowego

/wyroki NSA : z 28 kwietnia 2020 r. sygn II OSK 570/19, z 7 listopada 2017 r. sygn.. II OSK 2794/16; z 11 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1818/12; z 25 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK 1572/14, z 20 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2353/16; z 19 czerwca 2019 r., sygn.

akt II OSK 2048/17 czy wyroki WSA w Opolu z 17 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Op 217/20), WSA w Rzeszowie z 25 sierpnia 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1701/15, /

Zaskarżona uchwała posiada niezbędne cechy aktu prawa miejscowego. Jak ocenił to Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2022 r. wydanym w sprawie III OSK 5279/21 uchwała w przedmiocie zasad otrzymywania i wysokości diet dla radnych, jest aktem prawa miejscowego bo :

*„zawiera normy abstrakcyjne, ponieważ diety wypłacane są cyklicznie, powtarzalnie, nie dotyczą więc konkretnego zdarzenia, zamkniętego w określonych ramach czasowych. Przepisy te mają charakter generalny, gdyż ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale każdy mieszkaniec, który pełniłby określoną w niej funkcję. Wprawdzie krąg adresatów tej uchwały nie jest zbyt liczny, to jednak poprzez wyznaczenie go wspólną cechą, jaką jest pełnienie funkcji, jej przepisy uzyskały charakter generalny. Nie ulega również wątpliwości, że uchwała ta zawiera przepisy normatywne, na podstawie których jej adresaci uzyskali uprawnienia do diety. Ponadto zaskarżona uchwała została wydana na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 25 ust. 4, 6 i 9 u.s.g.”*

Nie ma przeszkód aby powyższa ocena miała zastosowanie do art. 21 ust 4 ustawy o samorządzie powiatowym, co oznacza zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, a obowiązywanie takowego uzależnione jest od ogłoszenia we właściwej formie .

Zgodnie z art. 88 ust 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego i wszelkich aktów normatywnych, jest ich ogłoszenie . Ogłoszenie zaś zgodnie z ust. 2 , następuje na zasadach określonych w ustawach. Ustawa zaś z dnia 20 lipca 2000 r O ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) w art. 13 pkt 2, stanowi , 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 okolicznościach rozpoznawanej sprawy. Ponadto art. 4 ust 1 tej ustawy stanowi , że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czterech dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Nie ma zatem wątpliwości , że zaskarżona uchwała powinna zostać opublikowana Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego .



Rada Powiatu Sieradzkiego pomijając formę, odstąpiła zupełnie od ogłaszania zaskarżonej uchwały, wskazując dwie daty jej obowiązywania.

Nie można też pominąć faktu, że podejmując zaskarżoną uchwałę w dniu 26 listopada 2021 organ samorządowy naruszył zakaz retroakcji, wskazując w §9 konkretną datę wejścia w życie tj. 1 sierpień 2021r. Konstrukcja tego przepisu kreuje też dwie daty wejścia w życie tj datę podjęcia i dzień 1 sierpnia 2021r.

Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych dopuszcza możliwość wskazania innych – krótszych terminów *vacatio legis*, jak wynika to a art.4 ust.2. Dopuszcza też nadawania aktom normatywnym wstecznej mocy obowiązującej jak to wynika z art. 5. W przypadku zaskarżonej uchwały nie mają one jednak zastosowania.

Przepis Art. 4 ust. 2 dotyczy wydłużenia *vactio legis*. Powszechnie akceptowaną w orzecznictwie jest też ocena jako tożsamy, określeń „obowiązywanie” oraz „wejście w życie””. Zaś moc wsteczną zgodnie z przywołanym przepisem art.5 można nadać tylko w wypadku jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie

Brzmienie przepisu art.5 oddaje wagę jaką ustawodawca przywiązuje do zakazu retroakcji, bo wprost odsyła do zasady wynikającej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W tym kontekście możliwość wyłączenia zakazu wstecznego obowiązywania, powinna być uwarunkowana okolicznościami rangi konstytucyjnej. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 kwietnia 2014 r. w sprawie I OSK 97/14 stwierdził, że :

*„Zasady demokratycznego państwa prawnego wyłączają usprawiedliwienie braku sprawności działania, wadliwości w procedurze stanowienia aktów normatywnych, do odstąpienia od konstytucyjnej zasady nie nadawania mocy wstecznej regulacji nakładającej na jednostki obowiązki, jak w tym przypadku obowiązki ponoszenia opłat za świadczenia w przedszkolach. Zarówno fakt utraty mocy poprzednio obowiązującej regulacji, jak i obowiązek działania zgodnie z prawem, nie pozwalają na ocenę, że nastąpiły zdarzenia, uniemożliwiające wydanie aktu normatywnego, co rodziło konieczność nadania mocy wstecznej,”*

Treść zaskarżonego przepisu §9 oraz zaniechanie publikacji we właściwym dzienniku urzędowym pozwalają na stwierdzenie, że naruszone zostały warunki wejścia w życie aktu normatywnego zawarte w art.88 Konstytucji RP oraz art.4 ust.1 i art. 13 pkt

2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych . naruszenia te posiadają cechę naruszenia istotnego w rozumieniu art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz1526. , co uprawnia do złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały .

Prokurator  
Prokuratury Rejonowej w Sieradzu  
Robert Tkaczyński

**Załączniki:**

- 1) 2 odpisy skargi
- 2) Kopia Uchwały Rady Powiatu Sieradzkiego NR XL/309/2021 z dnia 26 listopada 2021r. w sprawie uchwalenia wysokości diet dla radnych Rady Powiatu Sieradzkiego – w postaci w jakiej opublikowano ją na stronie internetowej (BIP)

**UCHWAŁA NR XL/309/2021  
RADY POWIATU SIERADZKIEGO**

z dnia 26 listopada 2021 r.

**w sprawie uchwalenia wysokości diet dla radnych Rady Powiatu Sieradzkiego.**

Na podstawie art. 21 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tj. Dz. U. z 2020 r. Poz. 920, z 2021r. poz. 1038 i 1834), art. 18 ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1834) oraz § 3 pkt 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 roku w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu powiatu (Dz.U.2021. poz. 1975) uchwała się, co następuje:

§ 1. Wysokość diety radnego ustala się wskaźnikiem procentowym liczonym od maksymalnej wysokości diety przysługującej radnemu w powiatach od 60 – 120 tys. mieszkańców, o której mowa w § 3 pkt 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 roku w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu powiatu (Dz.U.2021. poz. 1975).

2. Ustala się dla radnych miesięczną dietę w wysokości:

- 1) Przewodniczący Rady Powiatu – 95%
- 2) Członek Zarządu Powiatu – 90%
- 3) Wiceprzewodniczący Rady Powiatu – 85%
- 4) Przewodniczący Komisji Stałych Rady – 80%
- 5) Wiceprzewodniczący Komisji – 70%
- 6) Radni Powiatu – 65%

§ 2. Radny otrzymuje jedną najkorzystniejszą dietę liczoną bez względu na ilość funkcji pełnionych w Radzie Powiatu.

§ 3. 1. Diety wypłaca się w okresach miesięcznych.

2. Wypłaty diet za dany miesiąc dokonuje się w terminie do 10-tego dnia następnego miesiąca na wskazany przez radnego rachunek bankowy.

3. Diety naliczane są na podstawie list sporządzanych w oparciu o listy obecności z posiedzeń komisji stałych rady oraz z sesji rady.

4. Diety wypłacane są w zaokrągleniu do pełnych złotych.

§ 4. 1. Udział w posiedzeniu komisji lub sesji rady powiatu musi być potwierdzony podpisem na liście obecności.

2. Za opuszczenie 2-ch lub więcej głosowań nad projektami uchwał rozpatrywanych na sesji Rady Powiatu zmniejsza się dietę radnego o 20% w danym miesiącu.

3. Za każdą nieobecność radnego na posiedzeniu komisji lub sesji Rady Powiatu zmniejsza się dietę radnego o 20%

4. Zasady określone w ustępie 2 dotyczą również uczestnictwa radnego – Członka Zarządu Powiatu w posiedzeniach Zarządu Powiatu.

5. Powyższe zapisy tj. ust.2, 3, i 4 nie dotyczą nieobecności wynikającej z niezdolności do pracy związanej z hospitalizacją.

6. W przypadku zmiany w trakcie miesiąca kalendarzowego funkcji pełnionej przez radnego, od której uzależniona jest wypłata diety lub jej wysokość, wymiar diety za dany miesiąc ustala się proporcjonalnie przyjmując za miesiąc łącznie 30 dni.

§ 5. Na wniosek radnego z przysługującej mu diety można dokonać potrąceń na wskazany cel.

§ 6. W roku kalendarzowym radnemu przysługuje jeden dzień wolny od sesji z wyjątkiem sesji absolutoryjnej i budżetowej.

§ 7. Traci moc uchwała Nr 1/7/2018 Rady Powiatu Sieradzkiego z dnia 23 listopada 2018 r. w sprawie uchwalenia wysokości diet dla radnych Rady Powiatu Sieradzkiego.

§ 8. Wykonie uchwały powierza się Zarządowi Powiatu Sieradzkiego.

§ 9. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od 1 sierpnia 2021 r.

Wiceprzewodniczący Rady  
Powiatu Sieradzkiego

**Jan Kołodziejczyk**