

ODPIS

Sygn. akt II SA/Bd 202/23

WSA w Bydgoszczy
2023.07.05 11:07:08

Signer:
CN=WSA w Bydgoszczy
C=PL
O=Wojewódzki Sąd Adminis
2.5.4.97=VATPL-95324624:
Public key:
RSA/2048 bits



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 czerwca 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy
w składzie następującym:

Przewodniczący:	sędzia WSA Jerzy Bortkiewicz (spr.)
Sędziowie	sędzia WSA Anna Klotz
	sędzia WSA Joanna Janiszewska - Ziółek

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym
w dniu 14 czerwca 2023 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego Bydgoszcz-Południe w Bydgoszczy
na uchwałę Rady Gminy Białe Błota
z dnia 29 grudnia 2011 r. nr RGK.0007.192.2011
w przedmiocie ustalenia wysokości diet radnych

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność odpisu z oryginałem
starszy sekretarz sądowy

Marlena Krzyżaniak

UZASADNIENIE

Prokurator Rejonowy Bydgoszcz – Południe w Bydgoszczy wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy skargę na uchwały Rady Gminy Białe Błota:

- nr XXV/344/2005 z dnia 27 stycznia 2005 r. w sprawie diet radnych Rady Gminy Białe Błota i zwrotu kosztów ich podróży służbowych,
- nr RGK.0007.192.2011 z dnia 29 grudnia 2011 r. zmieniającą uchwałę w sprawie diet radnych Rady Gminy Białe Błota i zwrotu kosztów ich podróży służbowych
- nr VII/59/2007 z dnia 30 kwietnia 2007 r. zmieniającą uchwałę w sprawie diet radnych Rady Gminy Białe Błota i zwrotu kosztów ich podróży służbowych
- nr RGK.0007.126.2021 z dnia 16 listopada 2021 r. zmieniającą uchwałę w sprawie diet radnych Rady Gminy Białe Błota i zwrotu kosztów ich podróży służbowych.

Wniósł o stwierdzenie ich nieważności w całości zarzucając wydanie uchwał z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zw. z art. 2 pkt 1, art. 3, art. 4 ust. 1 i 2 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1461 – dalej „u.o.a.n.”) oraz art. 40 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022, poz. 559 – dalej „u.s.g.”) poprzez zaniechanie ogłoszenia zaskarżonych uchwał w wojewódzkim dzienniku urzędowym, pomimo że stanowią one akt prawa miejscowego, a warunkiem ich wejścia w życie jest ogłoszenie w dzienniku urzędowym.

Skarżący podniósł, że zaskarżone uchwały zawierają normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, stanowią zatem akty prawa miejscowego, czyli akty prawa powszechnie obowiązującego. Powołując się na orzecznictwo sądowe skarżący wskazał, że zakwalifikowanie uchwały rady gminy do aktów prawa miejscowego pociąga za sobą konieczność jej publikacji zgodnie ze wskazanymi na wstępie przepisami konstytucji oraz ustaw. Podniósł, że zaskarżone uchwały nie zostały opublikowane w wojewódzkim dzienniku urzędowym, za to weszły w życie, w zależności od aktu, z dniem podjęcia (§ 8 uchwały nr XXV/344/2005, § 2 uchwały nr VII/59/2007), w dniu 1 stycznia 2012 r. (§ 2 uchwały nr RGK.0007.192.2011) oraz w dniu 1 sierpnia 2021 r. (§ 3 uchwały RGK.0007.126.2021). W ocenie skarżącego

przedmiotowe uchwały, z uwagi na powyższe, nie weszły w życie, a tym samym nie nabyły mocy prawnej. Wskazał, że brak koniecznej publikacji jako warunkującej wejścia aktu normatywnego w życie stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwał w całości.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Białe Błota wniósł o jej oddalenie wskazując, że zgodnie z orzecznictwem (organ powołał wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 14 marca 2018 r., sygn. II SA/Bd 727/17 i cytowane tam orzecznictwo) uchwały w przedmiocie ustalenia zasad przyznawania diet radnym nie są aktami prawa miejscowego, ale aktami kierownictwa wewnętrznego. Wójt wskazał, że takie samo stanowisko prezentuje organ nadzoru (Wojewoda), który nie wydał w stosunku do zaskarżonych uchwał rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności stwierdzić należy, że sprawa zarejestrowana pod niniejszą sygnaturą (II SA/Bd 202/23) odnosi się do skargi w zakresie, w jakim skarga ta dotyczy uchwały Rady Gminy Białe Błota nr RGK.0007.192.2011 z dnia 29 grudnia 2011 r. zmieniającej uchwałę nr XXV/344/2005 z 27 stycznia 2005 r. w sprawie diet radnych Rady Gminy Białe Błota i zwrotu kosztów ich podróży służbowych. Skargi na uchwały nr XXV/344/2005 z dnia 27 stycznia 2005 r., nr VII/59/2007 z dnia 30 kwietnia 2007 r. oraz nr RGK.0007.126.2021 z dnia 16 listopada 2021 r. stanowią przedmiot spraw zarejestrowanych pod sygnaturami kolejno II SA/Bd 1268/22, II SA/Bd 200/23 i II SA/Bd 201/23.

Zgodnie z art. 184 Konstytucji w związku z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 137 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej. Mocą art. 1 § 2 tej ustawy 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 329 - dalej „p.p.s.a.”) statuuje zaś zasadę, że sądy administracyjne dokonują kontroli działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. – nawiązującym w tym zakresie wprost do art. 184 Konstytucji – kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne 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 oraz aktów organów administracji rządowej stanowiących przepisy prawa miejscowego.

Na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., uwzględniając skargę na uchwałę, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a, sąd stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Odnośnie aktów organów gmin, przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 u.s.g., stosownie do którego nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. Art. 91 ust. 4 cyt. ustawy stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Wnioskując *a contrario* należy zatem przyjąć, że każde "istotne naruszenie prawa" uchwałą organu gminy oznacza jej nieważność. Pojęcie "istotne naruszenie prawa" nie zostało zdefiniowane w żadnej z ustaw samorządowych, tak samo jak i pojęcie "sprzeczność z prawem". W literaturze przedmiotu wypracowano pogląd, aprobowany w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, że do istotnych wad, prowadzących do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał.

Sąd podziela ugruntowane stanowisko sądów administracyjnych, w tym wyrażone w wyroku tut. Sądu z dnia 17 sierpnia 2022 r., sygn. akt II SA/Bd 450/22 (dostępny na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl), w którym podnosi się, że jakkolwiek w żadnym akcie prawnym nie ma sformułowanej legalnej definicji aktu prawa miejscowego, to przyjmuje się, że taki charakter 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 więc dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego

skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji.

W orzecznictwie sądowym ugruntowane jest również 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, to w sprawie może istnieć akt prawa miejscowego (zob. wyrok NSA z 11.09.2012 r., sygn. II OSK 1818/12; wyrok NSA z 25.02.2016 r., sygn. II OSK 1572/14; wyrok NSA z 20.09.2018 r., sygn. II OSK 2353/16; wyrok NSA z 19.06.2019 r., sygn. II OSK 2048/17 czy wyrok WSA w Opolu z 17.11.2020 r., sygn. II SA/Op 217/20, dostępne jw.).

Sąd podziela pogląd wyrażony w judykaturze (m.in. w wyrokach NSA z 28.04.2020 r., sygn. II OSK 570/19 i z 7.11.2017 r., sygn. II OSK 2794/16; wyroku WSA w Rzeszowie z 25.08.2016 r., sygn. II SA/Rz 1701/15, dostępne jw.), zgodnie z którym uchwała w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet dla radnych jednostek samorządu terytorialnego jest aktem prawa miejscowego. Należy podkreślić, że przedmiotowa uchwała zawiera normy abstrakcyjne, ponieważ diety mają charakter powtarzalny. 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 określenie go wspólną cechą, jaką jest pełnienie funkcji, przepisy te stały się generalnymi. Nie ulega również wątpliwości to, że uchwała taka 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 8 u.s.g.

Sąd nie ma też wątpliwości, że dla oceny charakteru zaskarżonej uchwały Rady Gminy Białe Błota jako aktu prawa miejscowego nie ma wpływu fakt, iż jest ona uchwałą „zmieniającą” wcześniej podjętą uchwałę. Oba akty dotyczą tej samej materii i są skierowane do wskazanej w nich grupy odbiorców (zaskarżona uchwała w § 1 wnosi zmiany w zakresie ustalenia wysokości zryczałtowanych diet w zależności od pełnionej przez radnego funkcji oraz w zakresie ustalenia podstawy do obliczania kwotowej wysokości diet). Stanowi to o ich wspólnym charakterze prawnym.

Dlatego też zaskarżona uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być zostać opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tymczasem w § 2 określono jedynie, że wchodzi ona w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. i nie

przewidziano jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tym samym zaskarżona uchwała nie została ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Niespełnienie wymagań formalnych w uchwale, stanowiącej akt prawa miejscowego, w zakresie należytej publikacji – 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 20.03.2009 r., sygn. II OSK 1526/08, wyrok WSA we Wrocławiu z 16.09.2009 r., sygn. III SA/Wr 238/09, dostępne jw., 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). Uchwała ta winna stanowić o jej wejściu w życie po upływie 14 dni od daty publikacji we właściwym wojewódzkim dzienniku urzędowym, zgodnie z art. 13 pkt 2 u.o.a.n. W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się bowiem akty prawa miejscowego stanowione przez organy gminy.

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. Formalny i obligatoryjny wymóg wejścia w życie zaskarżonej uchwały 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 zaskarżonej uchwały, choćby z racji wprowadzenia w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, *vacatio legis* mającego na celu umożliwienie zaznajomienia się adresatów z nowymi regulacjami.

Z powyższych względów Sąd stwierdził, że wskazane wyżej wady ocenianej uchwały polegające na nieprawidłowym trybie jej wejścia w życie, a w szczególności braku określenia obowiązku publikacji w urzędowym promulgatorze oraz zachowania

odpowiedniego *vacatio legis* - uzasadniają twierdzenie, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 u.o.a.n. Zgodnie z tymi przepisami 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 (art. 13 pkt 2 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 (art. 4 ust. 1 ustawy).

Powołana w odpowiedzi na skargę argumentacja nie wpływa na ocenę podjęcia zaskarżonej uchwały z istotnym naruszeniem prawa. Sąd rozpoznający niniejszą sprawę, z podanych wyżej przyczyn, nie podziela stanowiska co do charakteru uchwały w przedmiocie ustalenia zasad przyznawania diet radnym i przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych gminy oraz zwrotu kosztów podróży służbowych wyrażonego w przywołanych w odpowiedzi na skargę orzeczeniach wojewódzkich sądów administracyjnych, ani rozstrzygnięciach nadzorczych.

W tym stanie rzeczy 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.



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność z oryginałem
starszy sekretarz sądowy

Marlena Krzyżaniak

