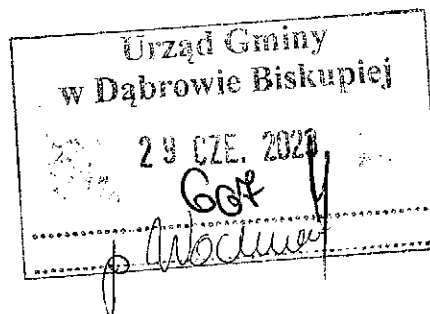


Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Bydgoszczy
85-035 Bydgoszcz, ul. Jana Kazimierza 5
WYDZIAŁ II Bd
tel. 052 37 62 421
tel. 052 37 62 406

Dnia 26 czerwca 2023 r.
Sygn. akt II SA/Bd 1181/22

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu



1/1

Rada Gminy Dąbrowa Biskupia
ul. Topolowa 2
88-133 Dąbrowa Biskupia

DORĘCZENIE PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA

W wykonaniu zarządzenia z dnia 1 czerwca 2023 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego przesyła w załączeniu odpis prawomocnego wyroku z dnia 15 lutego 2023 r. ze stwierdzeniem daty jego prawomocności i uzasadnieniem w sprawie ze skargi Prokuratora Rejonowego w Inowrocławiu.

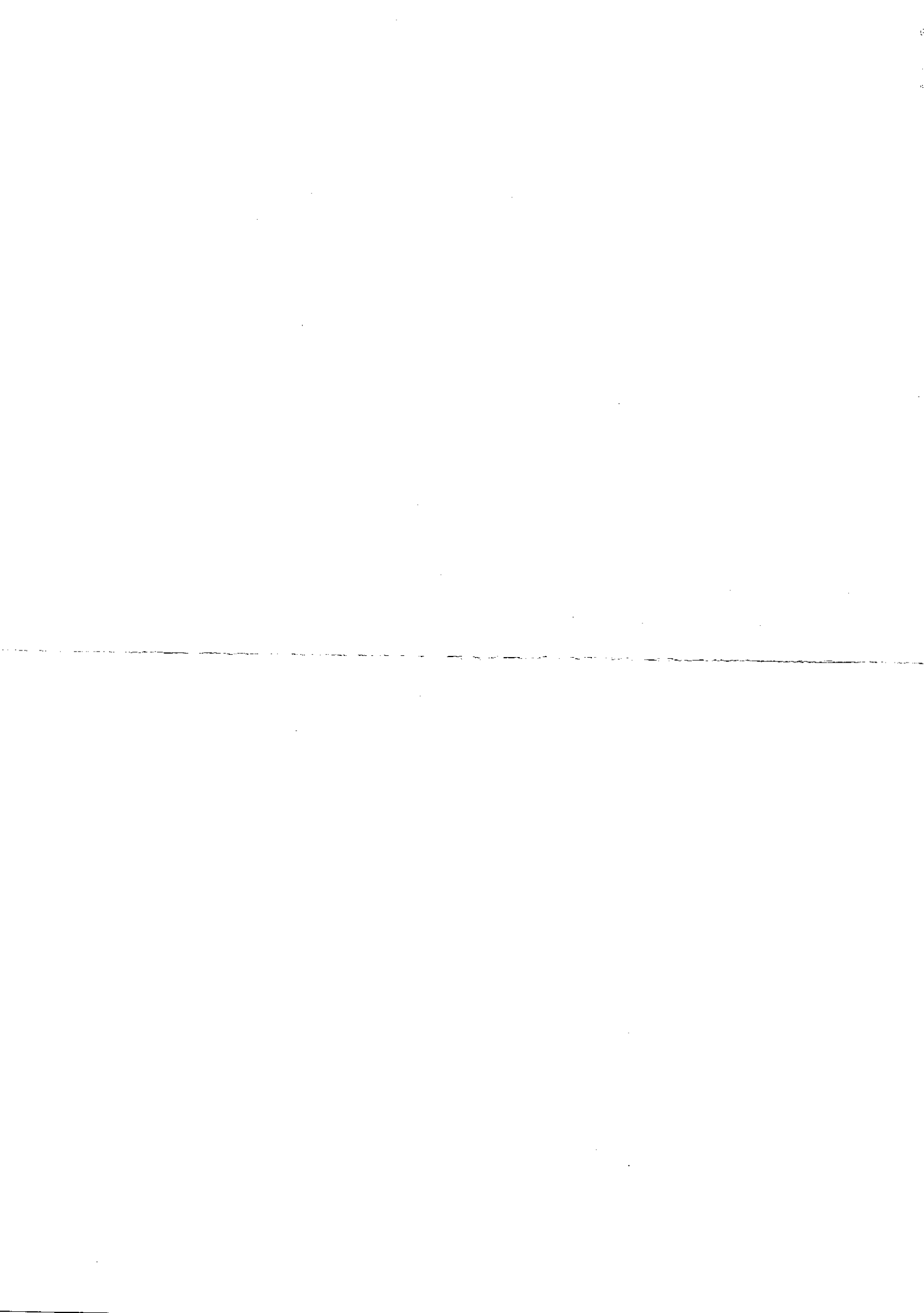
Sekretarz

Starszy sekretarz sądowy

Jakub Jagodziński

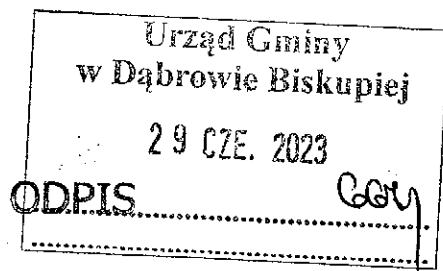
Załączniki:

1. odpis orzeczenia.





WYROK



W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 lutego 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Joanna Brzezińska
Sędziowie	sędzia WSA Joanna Janiszewska-Ziołek
	sędzia WSA Jarosław Wichrowski (spr.)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 15 lutego 2023 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Inowrocławiu
na uchwałę Rady Gminy Dąbrowa Biskupia
z dnia 18 marca 2021 r. nr XXII/180/2021
w przedmiocie ustalenia wysokości diet radnych

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.



Stwierdza się, że niniejsze
orzeczenie jest prawomocne
2023 -05- 0 5

od dnia

Bydgoszcz, dn. 2023 -06- 2 3

Sekretarz Sądowy

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

Jakub Jagodziński





Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Inowrocławiu wniósł skargę na uchwałę Rady Gminy Dąbrowa Biskupia nr XXXII/180/2021 z dnia 18 marca 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości diet radnych.

W uzasadnieniu Skarżący wskazał, że § 6 zaskarżonej uchwały stanowi, iż wchodzi ona w życie z dniem 1 kwietnia 2021 r. Prokurator stoi na stanowisku, że jest to akt prawa miejscowego, dla którego warunkiem uzyskania mocy obowiązującej jest publikacja w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, zasady i tryb ich ogłaszania aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy gminy określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. 2019.1461). Z kolei zgodnie z art. 2 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 i 2 ostatnio przywołanej ustawy, dla wejścia w życie akt normatywny o charakterze powszechnie obowiązującym wymaga ogłoszenia w dzienniku urzędowym i zasadniczo może zacząć obowiązywać najwcześniej od dnia ogłoszenia - w wypadku aktu prawa miejscowego stanowionego przez organy gminy jest to wojewódzki dziennik urzędowy (art. 13 pkt 2 ww. ustawy).

Brak jest legalnej definicji aktu prawa miejscowego stanowionego - zgodnie z art. 40 ust. 1 w zw. z art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - przez radę gminy w formie uchwały. Odnośnie uchwał regulujących wypłacanie diet radnym ich kwalifikacja w tym zakresie wzbudzała kontrowersje. Aktualnie w judykaturze ukształtowane zostało stanowisko, zgodnie z którym uchwały te jako zawierające normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, nie związane z kadencją rady, wykraczają poza akty o charakterze wewnętrznym (wyrok NSA z 17.11.2021 r., III OSK 438/21, wyrok WSA w Bydgoszczy z 17.08.2022 r., II SA/Bd 450/22).

Konsekwencją niezgodnej z prawem promulgacji uchwały jest konieczność jej wyeliminowania w całości jako naruszającej prawo w sposób istotny. Mając na uwadze powyższe Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie.

W uzasadnieniu organ wskazał, że Prokurator domaga się stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Dąbrowa Biskupia nr XXXII/180/2021, która ma dotyczyć uchwały w sprawie ustalenia wysokości diet radnych. Wskazać jednak należy, że uchwała o powyższym numerze nie została nigdy przez Radę Gminy Dąbrowa Biskupia podjęta, a tym bardziej nie w sprawie ustalenia wysokości diet radnych.

W sprawie ustalenia wysokości diet radnych Rada Gminy Dąbrowa Biskupia podjęła inną uchwałę, tj. o nr XXII/180/2021 i jedynie ta uchwała może być przedmiotem zaskarżenia. Z uwagi jednak na nieprawidłowe oznaczenie przedmiotu zaskarżenia Rada Gminy wniosła o oddalenie skargi w całości.

Odnosząc się merytorycznie do treści skargi, wskazać należy, że Prokurator w skardze sam stwierdza, że brak jest legalnej definicji aktu prawa miejscowego, zaś sama kwalifikacja uchwały regulującej wypłacanie diet radnym w zakresie rodzaju aktu prawa nie jest jednoznaczna, a w doktrynie i judykaturze istnieje spór. Rada Gminy stoi na stanowisku, że uchwała nr XXII/180/2021 została podjęta zgodnie z przepisami prawa. Zauważyć bowiem należy, że uchwała Rady Gminy została podjęta w wyniku weryfikacji innych uchwał podjętych w tożsamym zakresie, które zostały opublikowane pierwotnie w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko - Pomorskiego, a które następnie zostały poddane kontroli nadzorczej przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego. Rada Gminy w wyniku analizy uchwał innych gmin województwa oraz wobec rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody podjęła uchwałę, w której zawarła zapis o publikacji uchwały w sposób zwyczajowo przyjęty, bez konieczności publikacji w Dzienniku Urzędowym. Powyższe bowiem pozostaje w zgodności ze stanowiskiem organu kontroli.

Zaskarżona uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, zaś jedynie przepisem wewnętrznym. Nie wpływa ona na zakres praw i obowiązków mieszkańców gminy, nie dotyczy ponadto nieograniczonego kręgu adresatów. Wręcz przeciwnie, uchwała odnosi się wyłącznie do radnych Rady Gminy i zawiera jedynie regulacje dotyczące kwestii związanych z wykonywaniem powierzonych im czynności. Uchwała swoim zakresem reguluje jedynie kwestie znajdujące się w obrębie organizacji gminy. W konsekwencji nie można mówić, by spełniała ona przesłanki aktu prawa miejscowego.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, podtrzymując w całości swoją dotychczasową argumentację.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga była zasadna.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że na skutek oczywistej omyłki Prokurator wskazał, że zaskarża uchwałę nr XXXII/180/2021 z dnia 18 marca 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości diet radnych. W tej dacie i wskazanym przedmiocie Rada

Gminy Dąbrowa Biskupia uchwaliła jedną uchwałę o nr XXII/180/2021, zatem Sąd objął kontrolą uchwałę nr XXII/180/2021.

Na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r. poz. 259, dalej powoływana jako 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 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm., dalej powoływana jako u.s.g.), stosownie do którego nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. Na podstawie argumentacji a contrario do postanowień art. 91 ust. 4 cyt. ustawy, stanowiącego, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa, należy przyjąć, że każde "istotne naruszenie prawa" uchwałą organu gminy oznacza jej nieważność, (por. T. Woś [w:] T. Woś., H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2012, s. 761-762).

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 sądowo-administracyjnym, 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. Sprzeczność z prawem uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego zachodzi w sytuacji, gdy doszło do jej wydania z naruszeniem przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także z naruszeniem przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego (w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny), Samorząd Terytorialny 2001 r., z. 1-2, s. 101-102).

Poddając kontroli sądowej zaskarżoną uchwałę, Sąd podziela ugruntowane stanowisko sądów administracyjnych, 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 możemy mieć do czynienia z aktem 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).

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; w wyroku WSA w Rzeszowie z 25.08.2016 r., sygn. II SA/Rz 1701/15), 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 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 8 u.s.g.

Jeśli zatem przedmiotowa uchwała należy do aktów prawa miejscowego, powinna była zostać opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tymczasem

w § 6 określono jedynie, że wchodzi ona w życie z dniem 01 kwietnia 2021 roku 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 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 ze zm.) 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, 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 ww. ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. 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 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (...). Zgodnie z tymi przepisami prawa, 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 (art. 13 pkt 2 cyt. ustawy). 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).

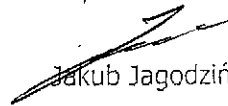
W tym stanie rzeczy Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku o stwierdzeniu nieważności zaskarżonej uchwały.

Cytowane w niniejszym uzasadnieniu orzeczenia sądów administracyjnych są dostępne na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>.

Na podstawie art. 119 pkt 2 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sprawa została rozpoznana w trybie uproszczonym.



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


Jakub Jagodziński