



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.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność
[Signature]
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 prowadziłyby 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. Kmiecik, 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 periodycznie 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 zindywidualizowany. 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 wewnętrznej 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 tą 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 być 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 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.

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 oryginale właściwe podpisy
Za zgodność
[Signature]
Sekretarz Sądowy