



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 listopada 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku
w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia WSA Janina Guć
Sędziowie:	Sędzia WSA Bartłomiej Adamczak
	Asesor WSA Maja Pietrasik (spr.)

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.426.2021

w przedmiocie ustalenia zasad i wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowej
dla sołtysów

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność

M. Jędrzejewska
Sekretarz Sądowy

UZASADNIENIE

Rada Gminy Człuchów podjęła w dniu 30 grudnia 2021 r. uchwałę nr XXXVI.426.2021 w sprawie ustalenia zasad i wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowej dla sołtysów. W § 7 zaskarżonej uchwały Rada ustaliła, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Prokurator Rejonowy w Człuchowie wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku skargę na powyższą uchwałę, domagając się stwierdzenia jej nieważności w całości.

Zaskarżonej uchwale Prokurator zarzucił istotne naruszenie prawa, tj. art. 94 i art. 88 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst, Dz.U. z 2019 r. poz. 1461) - powoływanej dalej jako „u.o.a.n.”, poprzez zaniechanie opublikowania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, pomimo że - ze względu na zawarte w niej normy o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym - stanowi ona akt prawa miejscowego.

W odpowiedzi na skargę pełnomocnik organu wniósł o jej oddalenie twierdząc, że zaskarżona uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, a zatem nie podlega publikacji w dzienniku urzędowym. W szczególności uchwała nie zawiera normy o charakterze abstrakcyjnym, lecz zawiera normę o charakterze indywidualnym. Uchwała o dietach sołtysów - przewodniczących organu wykonawczego jednostki pomocniczej - skierowana jest wprost do podmiotów tworzących wręcz strukturę administracji, jaka jest Gmina i jej organy, w tym organy pomocnicze.

Pełnomocnik organu wskazał, że przy założeniu, iż uchwała określająca wysokość przysługujących sołtysom diet jest prawem miejscowym, należałoby także stwierdzić, iż uchwała określająca wynagrodzenia wójta, burmistrza jest taką uchwałą, gdyż każdy może zostać wójtem, startując w wyborach, tak jak i sołtysem. Z tego względu 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. Pełnomocnik organu odwołał się przy tym na orzecznictwo sądów administracyjnych.

Nadto, jeżeli zaskarżona uchwała jest aktem kierownictwa wewnętrznego, a nie aktem prawa miejscowego, to jest to akt organu jednostki samorządu terytorialnego, inny niż określone w art. 3 § 2 pkt 5 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, podejmowany w sprawach z zakresu administracji publicznej, tj. akt, o którym mowa w art. 3 § pkt 6 tej ustawy. W konsekwencji, tego rodzaju akt niebędący źródłem prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) - prawa miejscowego, nie może być przedmiotem stwierdzenia nieważności, gdyż art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stoi temu na przeszkodzie, jeżeli upłynął już rok od dnia jego podjęcia. W takim stanie rzeczy sąd administracyjny nie posiada kompetencji do stwierdzenia nieważności uchwały, która została prawidłowo przedłożona organowi nadzoru w terminie określonym w art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Jednocześnie nie istnieje inny przepis szczególny, w kontekście wymogu wskazanego w art. 13 pkt 10 u.o.a.n., wymagający ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał ustalających zasady przyznawania diety sołtysom.

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 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminny (t.j.: Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm., dalej powoływanej jako „u.s.g.”) uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Z kolei zgodnie z art. 91 § 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 dnia 18 lipca 2023 r. sygn. akt III OSK 2003/22, z dnia 19 czerwca 2019 r. sygn. akt II OSK 2048/17, z dnia 14 czerwca 2022 r. sygn. akt III OSK 5279/21, z dnia 17 listopada 2021 r. sygn. akt III OSK 4382/21, z dnia 28 kwietnia 2020 r. sygn. akt II OSK 570/19, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 maja 2022 r. sygn. akt III SA/Wr 213/22, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 14 czerwca 2023 r. sygn. akt II SA/Bd 1268/22, wyrok WSA w Opolu z 17 listopada 2020 r. sygn. II SA/Op 217/20).

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, Sąd podzielił wyrażony w judykaturze pogląd, zgodnie z którym uchwała w sprawie ustalenia zasad wypłaty diet dla przewodniczących organu wykonawczego jednostek pomocniczych jest aktem prawa miejscowego (por. wyroki NSA: z dnia 28 kwietnia 2020 r. sygn. akt II OSK 570/19, 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, wyrok WSA w Opolu z dnia 17 listopada 2020 r. sygn. akt II SA/Op 217/20, wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 czerwca 2021 r. sygn. akt II SA/Wa 2468/20). Pogląd ten jest zbieżny ze stanowiskiem wyrażonym w skardze Prokuratora.

Przepis art. 37b u.s.g. określa, że rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej (ust. 1) oraz zasady, na jakich członkom organu wykonawczego jednostki pomocniczej oraz członkom rady dzielnicy (osiedla), rady sołectkiej, będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Jednostkami pomocniczymi tworzonymi przez radę gminy, w drodze uchwały, mogą być np. sołectwa oraz dzielnice, osiedla (art. 5 u.s.g.). Organem wykonawczym w sołectwie jest sołtys, natomiast w dzielnicy (osiedlu) jest nim zarząd, na czele którego stoi przewodniczący (art. 36 i art. 37 u.s.g.). Co do zasady sołtysowi i innym przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych za sam fakt pełnienia tej funkcji nie przysługuje wynagrodzenie, funkcja ta ma bowiem wymiar społeczny. Z uwagi na fakt, że status przedstawicieli wybieranych do władz lokalnych powinien im zapewniać wyrównanie finansowe odpowiednio do kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu oraz, w razie potrzeby, wyrównanie finansowe za

utracone zyski lub też wynagrodzenie za wykonaną pracę, w art. 37b u.s.g. przewidziano regulacje w tym zakresie.

Należy podkreślić, że przedmiotowa uchwała wydana w oparciu o normę art. 37b u.s.g. zawiera normy abstrakcyjne, ponieważ diety mają charakter powtarzalny. Przepisy te mają charakter generalny, gdyż ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale każdy, kto pełni 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, że uchwała ta zawiera przepisy normatywne, na podstawie których jej adresaci uzyskali uprawnienia do diet.

Zaskarżona uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna była 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. Tymczasem w § 7 zaskarżonej uchwały określono jedynie, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia. Tym samym uchwała nie została ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Brak publikacji w dzienniku urzędowym 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 20 marca 2009 r. sygn. akt II OSK 1526/08, wyrok WSA we Wrocławiu z 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.

Zauważyć także należy, że pozostaje w interesie publicznym i służy ochronie wspólnoty samorządowej zachowanie obowiązującego trybu promulgacji skierowanego

do niej i obowiązującego na terenie gminy aktu prawa miejscowego w postaci zaskarżonej uchwały, w celu umożliwienia zaznajomienia się adresatów oraz społeczności lokalnej z podjętymi regulacjami.

Z powyższych względów, Sąd stwierdził, że wady zaskarżonej 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 uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały na podstawie art. 91 ust. 1 u.s.g.

W konsekwencji tych założeń za niezasadne należało uznać, stanowisko zajęte przez pełnomocnika organu w odpowiedzi na skargę, że przedmiotowa uchwała stanowi „akt kierownictwa wewnętrznego”. Akty kierownictwa wewnętrznego (prawa wewnętrznego) kierowane są do jednostek organizacyjnych podporządkowanych organowi, które je wydaje (tak też NSA w wyrokach: z 8 kwietnia 2020 r. sygn. akt II OSK 570/19, z 17 listopada 2021 r. sygn. III OSK 4382/21). Pełnienie funkcji sołtysa nie powoduje nawiązania stosunku pracy ani innego stosunku prawnego, z którego wynikałaby zależność służbowa od organów gminy lub administracji gminnej. Tym samym sołtys nie jest częścią wewnętrznej administracji samorządowej, ani też nie jest organem gminy.

Ponownie podkreślić należy, że zaskarżona uchwała ma charakter generalny, albowiem adresaci zostali określone poprzez wskazanie pewnej ich kategorii, nie zaś w sposób zindywidualizowany. Przepisy te mają charakter generalny, gdyż ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale osoby, które pełnią lub będą pełniły funkcję sołtysa. Diety sołtysów wypłacane są cyklicznie, powtarzalnie, nie dotyczą więc konkretnego zdarzenia, zamkniętego w określonych ramach czasowych.

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

H. Tomaszewski
Sekretarz Sądowy