



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 sierpnia 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy  
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Anna Klotz
Sędziowie	sędzia WSA Jerzy Bortkiewicz (spr.)
	sędzia WSA Jarosław Wichrowski

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym  
w dniu 22 sierpnia 2023 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego we Włocławku  
na uchwałę Rady Miasta Włocławek  
z dnia 30 listopada 2021 r. nr XLI/161/2021  
w przedmiocie ustalenia zasad przyznawania diet radnym

**stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.**

Stwierdza się, że niniejsze

orzeczenie jest prawomocne

od dnia 03.08.2023r.

Bydgoszcz, dn. 21.08.2023r.

Sekretarz Sądowy

*Marlena Krzyżaniak*

starszy sekretarz sądowy

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

*Marlena Krzyżaniak*





## UZASADNIENIE

Prokurator Rejonowy we Włocławku wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy skargę na uchwały Rady Miasta Włocławek nr XLI/161/2021 z dnia 30 listopada 2021 r. zmieniającą uchwałę w sprawie uchwalania zasad przysługiwania diet radnym. Wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w całości oraz rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym. Zarzucił wydanie uchwały z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 94 i art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021, poz. 1372 – dalej „u.s.g.”) w zw. z art. 4 ust. 1 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.”) poprzez zaniechanie opublikowania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, pomimo że ze względu na zawarte w niej normy o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym stanowi akt prawa miejscowego. W uzasadnieniu skargi skarżący podniósł, że zaskarżona uchwała zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, stanowi zatem akty prawa miejscowego, czyli akt 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 RP oraz ustaw. Podniósł, że w § 2.1 i § 2.2 zaskarżonej uchwały określono, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od dnia 1 sierpnia 2021 r., podlega podaniu do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji publicznej Urzędu Miasta Włocławek.

W odpowiedzi na skargę Prezydent Miasta Włocławek wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na wyeliminowanie z obrotu prawnego zaskarżonej uchwały w zw. z jej uchycieniem uchwałą z dnia 30 maja 2023 r., nr XLI/161/2021. Z ostrożności wniósł o oddalenie skargi.

W piśmie procesowym z dnia 30 czerwca 2023 r. skarżący podtrzymał argumentację skargi oraz podniósł, że w sprawie – wbrew stanowisku organu - nie zachodzi podstawa do umorzenia postępowania sądowego z uwagi na jego bezprzedmiotowość.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy zważył, co następuje:**

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

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 2023 r. poz. 259 - 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 Miasta Włocławek 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 sposobu ustalenia wysokości diet dla wszystkich radnych, w § 2 modyfikuje sposób ich obliczania w zależności od pełnionej przez radnego funkcji). Stanowi to o ich wspólnym charakterze prawnym.

Dlatego też zaskarżona uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna była zostać opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tymczasem w § 2 ust. 1 określono jedynie, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia i ma zastosowanie do ustaleni wysokości diet radnych od 1 sierpnia 2021 r. W § 2 ust. 2 wskazano, że uchwała podlega podaniu do publicznej wiadomości poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Włocławek 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 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, 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).

Niezasadny okazał się wniosek organu zawarty w odpowiedzi na skargę o umorzenie postępowania sądowego wobec wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonej uchwały w zw. z uchwałą z dnia 30 maja 2023 r., nr LXIV/87/2023. Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym przez Trybunał Konstytucyjny zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej dokonane po zaskarżeniu tej uchwały do sądu administracyjnego nie czyni zbędnym wydania przez sąd administracyjny wyroku, jeżeli zaskarżony akt może być stosowany do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę (vide: uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 września 1994 r. sygn. W 5/94, publ. OTK 1994/2/44). Skutki stwierdzenia nieważności uchwały polegające na orzeczeniu o jej nieważności

od daty podjęcia są dalej idące, niż uchylenie uchwały - wywierające skutki od daty uchylenia. Dlatego uchylenie uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego nie powoduje bezprzedmiotowości postępowania sądowoadministracyjnego wywołanego skargą na tę uchwałę. Sąd administracyjny posiada kompetencje do stwierdzenia nieważności takiego aktu, a więc orzeczenia o jego wadliwości od chwili jego podjęcia (ex tunc). Wówczas uchwałę tę należy traktować tak jakby nigdy nie została podjęta, co może mieć znaczenie dla czynności prawnych podjętych na podstawie tego aktu oraz stosunków prawnych zawiązanych na jego podstawie (vide: wyrok WSA w Opolu z dnia 9 lutego 2021 r., sygn. II SA/Op 325/20, oraz zacytowane tam orzecznictwo NSA – dostępne jw.).

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 odpisu z oryginałem  
starszy sekretarz sądowy

*Marlena Krzyżaniak*