

PROKURATURA REJONOWA
BYDGOSZCZ – PÓLNOĆ
ul. Przyrzeczce 2-4
85-102 Bydgoszcz

Sygn. akt 4035-1.Pa.363.2022



BRG
1. Podanie pismo z 26 grudnia
dot. zmiany form o
stanowisko podawane
05.12.2022
PRZEWODNICZĄCY
Rady Gminy
Osielesko

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Bydgoszczy**

ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz

za pośrednictwem

Rady Gminy Osielesko

ul. Szosa Gdańska 55A, 86-031 Osielesko

Skarżący: Prokurator Rejonowy Bydgoszcz – Północ w Bydgoszczy

Organ, którego skarga dotyczy: Rada Gminy Osielesko, reprezentowana przez Wójta Gminy Osielesko

Skarga

na uchwałę Rady Gminy Osielesko Nr XI/130/2021 z dnia 16 grudnia 2021 r.

Na podstawie art. 3 § 2 pkt 5), art. 8 § 1, art. 50 § 1, art. 53 § 3 w zw. z § 2a, art. 54 § 1 oraz art. 57 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2022.329 t.j.)

zaskarżam

uchwałę Rady Gminy Osielesko Nr XI/130/2021 z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości i zasad wypłacania diet dla radnych gminy Osielesko,

zarzucając tej uchwale:

istotne naruszenie prawa w postaci art. 42 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2022.559 t.j.) oraz 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 (Dz. U. 2019.1461 t.j.), poprzez zaniechanie skierowania podjętej w/w uchwały do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, podczas gdy taka uchwała, zawierająca normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, jako akt prawa miejscowego – podlega szczegółowemu trybowi promulgacji, a mianowicie ogłoszeniu w tymże dzienniku.

Mając na względzie powyższy zarzut, na podstawie art. 147 § 1 cyt. ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

wnoszę

o stwierdzenie nieważności w/w zaskarżonej uchwały w całości.

Uzasadnienie

W dniu 16 grudnia 2021 r. Rada Gminy Osielsko podjęła uchwałę Nr XI/130/2021 w sprawie ustalenia wysokości i zasad wypłacania diet dla radnych gminy Osielsko.

W § 8 tej uchwały wskazano, że wchodzi ona w życie z mocą obowiązującą od 1 sierpnia 2021 r. i podlega ogłoszeniu w sposób zwyczajowo przyjęty na tablicy ogłoszeń.

W powyższym zakresie w przedmiotowej uchwale doszło do istotnego naruszenia prawa, a mianowicie przepisów art. 42 cyt. wyżej ustawy z dnia 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 cyt. wyżej ustawy z dnia 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – poprzez zaniechanie skierowania podjętej uchwały do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W świetle przytoczonych niżej wyroków sądów administracyjnych uznać należy, iż w/w uchwała (której podstawę prawną uchwalenia stanowi art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym) zawiera normy o charakterze generalnym oraz abstrakcyjnym i w konsekwencji jest aktem prawem miejscowego. W związku z tym, powinna zostać ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym, natomiast brak takiego ogłoszenia uzasadnia stwierdzenie nieważności tej uchwały w całości.

W pisemnym uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 05 lutego 2008 r. (sygn. III SA/Wr 622/07) podniesiono, że takie uchybienie samo w sobie stanowi wystarczającą podstawę do stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu w całości.

Zgodnie zaś z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 05 kwietnia 2002 r. (sygn. I SA 2160/01): „.....jeżeli akt prawotwórczy (uchwała rady gminy) zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego.”.

W wyroku z dnia 26 lutego 2021 r. (sygn. II SA/Wa 1967/20) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, że „Uchwała w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet radnym jednostek samorządu terytorialnego jest aktem prawa miejscowego.”.

Wyrok ten zapadł w sprawie skargi Wojewody na uchwałę Rady Miasta, dot. ustalenia diet dla radnych.

W pisemnym uzasadnieniu tego wyroku Sąd podniósł m.in., iż: *„W orzecznictwie stwierdza się, że jakkolwiek w żadnym akcie prawnym nie ma sformułowanej legalnej definicji aktu prawa miejscowego, to 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 przez wskazanie cech, a nie przez 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 o 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. wyroki NSA z: 11 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1818/12; 25 lutego 2016 r. sygn. akt II OSK 1572/14; 20 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2353/16; 19 czerwca 2019 r. sygn. akt II OSK 2048/17 - wszystkie dostępne na www.nsa.gov.pl). Sąd stanowisko to w pełni akceptuje i uznaje za własne.

Sąd podziela ponadto pogląd wyrażony w judykaturze, że uchwała w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet radnym jednostek samorządu terytorialnego jest aktem prawa miejscowego (m.in.: w wyrokach NSA z: 28 kwietnia 2020 r. sygn. akt II OSK 570/19; 7 listopada 2017 r. sygn. akt II OSK 2794/16; w wyroku WSA w Rzeszowie z 25 sierpnia 2016 r. sygn. akt II SA/Rz 1701/15 - wszystkie dostępne na www.nsa.gov.pl).

Sąd stwierdza ponadto, że zaskarżona uchwała zawiera normy abstrakcyjne, ponieważ diety miały (mają) charakter powtarzalny. Przepisy zawarte w ww. uchwale mają też charakter generalny, gdyż ich adresatami nie jest konkretne osoby, ale każda osoba, która pełniłby funkcję radnego w Radzie. Wprawdzie krąg adresatów zaskarżonej uchwały nie jest zbyt liczny, to jednak przez określenie go wspólną cechą, jaką jest pełnienie funkcji radnego, przepisy ww. uchwały mają charakter generalny. Nie ulega również wątpliwości, że

zaskarżona uchwała zawiera przepisy normatywne, na podstawie których jej adresaci uzyskali uprawnienia do otrzymania diety. Ponadto zaskarżoną uchwałę wydano na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 25 ust. 4 u.s.g. Zgodnie z tymi przepisami radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych na zasadach ustalonych przez radę gminy.

Dodać też należy, że zaskarżona uchwała nie jest aktem kierownictwa wewnętrznego. Akty kierownictwa wewnętrznego (prawa wewnętrznego) kierowane są bowiem do jednostek organizacyjnych podporządkowanych organowi, który je wydaje. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że takim aktem może być np. zarządzenie wójta skierowane do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Zaskarżony akt nie jest związany z kadencyjnością Rady, co oznacza, że uchwała zachowuje ważność także po zakończeniu kadencji organu stanowiącego - Rady, która ją uchwaliła, co jest kolejnym dowodem na to, że jest to akt normatywny, powszechnie obowiązujący.

Sąd wskazuje ponadto, że zakwalifikowanie danej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego pociąga za sobą konieczność jej publikacji zgodnie z prawem. Stosownie natomiast do art. 13 pkt 2 u.o.a.n. 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. 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 u.o.a.n.).

Skoro zaskarżona uchwała należy do aktów prawa miejscowego, należało ją opublikować w wojewódzkim dzienniku urzędowym..... Niespełnienie bowiem 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.

Analogiczne stanowisko było prezentowane w judykaturze wielokrotnie (por. np. wyrok z NSA Ośrodek Zamiejskowy we Wrocławiu 14 października 1999 r. sygn. akt II SA/Wr 1113/98, opubl. OwSS 2001/1/16 oraz 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 - dostępne na www.nsa.gov.pl), a także piśmiennictwie (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 dostępne w LEXOmega/el).

Prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie w zakresie jego obowiązywania, jest bowiem - jak wyżej wspomiano - warunkiem jego wejścia w życie. Akt normatywny, którego nie opublikowano (nie ogłoszono), 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.".

Przenosząc powyższe rozważania na kanwę niniejszej sprawy, podkreślić należy, iż z faktu, że zaskarżona w/w uchwała Rady Gminy Osielsko z dnia 16.12.2021 r. jest aktem prawa miejscowego, wynika skutek w postaci obowiązku szczegółowego trybu promulgacji takiego aktu normatywnego na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych, co z kolei jest warunkiem wejścia w życie prawa miejscowego, tak jak innych aktów prawa powszechnie obowiązującego.

Zgodnie bowiem z treścią art. 42 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym: zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), natomiast na mocy art. 13 pkt 2) w/w ustawy z dnia 20.07.2020 r.: akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W myśl zaś art. 4 ust. 1 tejże 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.

W zaskarżonej uchwale Rady Gminy Osielsko w § 8 wskazano natomiast, że wchodzi ona w życie z mocą obowiązującą od 1 sierpnia 2021 r. i podlega ogłoszeniu w sposób zwyczajowo przyjęty na tablicy ogłoszeń. Oznacza to, że uchwała ta nie została skierowana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co stanowi istotne naruszenie prawa w postaci w/w przepisów.

Mając na względzie powyższe okoliczności, w tym przytoczone orzecznictwo sądowoadministracyjne, wniesienie niniejszej skargi uznać należy za uzasadnione. Istnieją bowiem podstawy do stwierdzenia przez Sąd nieważności w/w zaskarżonej uchwały Rady Gminy Osielsko w całości.

PROKURATOR REJONOWY
Dariusz Bebyn