

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Olsztynie  
WYDZIAŁ II

Dnia 6 lutego 2024 r.  
Sygn. akt II SA/OI 693/23

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sądu

URZĄD MIASTA ŁAWY  
W P Ł Y N Ę Ł O  
2024 -02- 08  
Rejestr ..... Zał.  
Podpis ..... *[Signature]*

Biuro Rady Miejskiej  
W P Ł Y N Ę Ł O  
Data ..... 08.02.2024.  
Podpis ..... *[Signature]*

Przewodniczący Rady Miejskiej  
w Ławie  
Biuro Rady Miejskiej  
ul. Niepodległości 13  
14 – 200 Ława

## DORĘCZENIE PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA I ZWROT AKT

W wykonaniu zarządzenia z dnia 31 stycznia 2024 r., sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie przesyła w załączeniu odpis prawomocnego wyroku z dnia 14 listopada 2023 r. ze stwierdzeniem daty jego prawomocności i uzasadnieniem w sprawie ze skargi Prokuratora Rejonowego w Ławie. Jednocześnie zwraca akta administracyjne XL/453/21.

### Załączniki:

- 1) odpis orzeczenia;
- 2) akta administracyjne: 3 karty.

STARSZY  
SEKRETARZ SĄDOWY  
Sylvia Chodorowska *[Signature]*

Sygn. akt II SA/OI 693/23



## WYROK

## W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 listopada 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie  
w składzie następującym:

Przewodnicząca	sędzia WSA Marzenna Glabas
Sędziowie	sędzia WSA Ewa Osipuk asesor WSA Grzegorz Klimek (spr.)
Protokolant	starszy sekretarz sądowy Sylwia Chodorowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 listopada 2023 r.  
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Iławie  
na uchwałę Rady Miejskiej w Iławie  
z dnia 29 listopada 2021 r. nr XL/453/21  
w przedmiocie ustalenia zasad, na jakich radnym Miasta Iławy przysługują diety oraz  
zwrot kosztów podróży służbowych  
**stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.**

Wyrok jest prawomocny  
od dnia: 13 Stycznia 2024r  
.....  
A. Biłogł  
.....  
podpis st. referendarza sądowego



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

STARSZY  
SEKRETARZ SĄDOWY  
Sylwia Chodorowska

## UZASADNIENIE

Prokurator Rejonowy w Łławie (dalej jako: Prokurator, skarżący) wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Łławie (dalej jako: organ) nr XL/453/21 z dnia 29 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia zasad, na jakich radnym Miasta Łławy przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych, wydaną na podstawie art. 25 ust. 4 i ust. 6 i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 - u.s.g.) oraz w oparciu o rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz. U. Nr 66 poz. 800).

Zaskarżonej uchwale Prokurator zarzucił istotne naruszenie prawa, tj. art. 88 ust. 1 i 2 oraz art. 94 Konstytucji RP, art. 42 u.s.g. w zw. z art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 - u.o.a.n.), poprzez zaniechanie ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Podnosząc powyższy zarzut wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały.

W uzasadnieniu skargi skarżący wskazał, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a w myśl art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, a zasady i tryb ich ogłaszania określa ustawa. Z kolei art. 94 Konstytucji wskazuje, że organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania tych aktów określa ustawa. Art. 42 u.s.g. wskazuje, że zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Z kolei art. 2 ust. 1 u.o.a.n. stanowi, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe, a z art. 13 pkt 2 tej ustawy wynika, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy. Natomiast zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n. akty normatywne ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie, co do zasady, po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia. Skoro zaskarżona uchwała zawiera przepisy powszechnie obowiązujące,

a zatem jest aktem prawa miejscowego, powinna podlegać publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, czego w niniejszej sprawie zaniechano. Powoduje to konieczność stwierdzenia jej nieważności.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. Wskazał, że uchwała w sprawie wysokości diet radnych rady gminy i zwrotu kosztów podróży wydana na podstawie art. 25 ust. 4 u.s.g. nie jest aktem prawa miejscowego, ale jedynie przepisem wewnętrznym, albowiem ustawa nie kreuje podstawy prawnej do wydania aktu prawa miejscowego na podstawie art. 25 ust. 4 u.s.g. Ponadto uchwała taka 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 zagadnienie wyłącznie w obrębie organizacji gminy.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości w zakresie swej właściwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 – p.p.s.a.), kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie między innymi w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, a także aktów organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, innych niż akty prawa miejscowego, podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej.

W myśl art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę, stwierdza nieważność uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że uchwała wydana została z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa

organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g.).

W doktrynie i w orzecznictwie przyjmuje się, że istotne naruszenie prawa to uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (zob. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 2517/18, publ.: [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl), dalej jako: CBOSA).

Za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa, jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki NSA: z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97; z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95, CBOSA). Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wówczas, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Nie jest zaś konieczne rażące naruszenie, warunkujące stwierdzenie nieważności decyzji, czy postanowienia, o jakim mowa w przepisie art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000). Za nieistotne naruszenie prawa należy natomiast uznać takie naruszenie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak np. nieścisłość prawna, czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu organu gminy. W przypadku nieistotnego naruszenia nie stwierdza się nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa.

Dokonując oceny zaskarżonej uchwały w świetle powyższych kryteriów Sąd uznał, że skarga zasługuje na uwzględnienie.

Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę w całości podziela pogląd wielokrotnie wyrażany już w orzecznictwie sądów administracyjnych, zgodnie z którym uchwała w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet

radnych jednostek samorządu terytorialnego stanowi akt prawa miejscowego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 19 października 2023 r., sygn. akt III SA/Gd 356/23 i powołane tam orzecznictwo, dostępny w CBOSA).

Mimo, że w żadnym akcie prawnym nie sformułowano legalnej definicji aktu prawa miejscowego, to w judykaturze 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. Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast 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 konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów - obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 25 września 2019 r. sygn. akt II OSK 2678/17; z 20 września 2018 r. sygn. akt II OSK 2322/16 oraz z 13 grudnia 2016 r. sygn. akt I OSK 2243/16, dostępne w CBOSA). W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, zgodnie z którym, dla kwalifikacji danej uchwały jako aktu prawa miejscowego decydujące znaczenie ma charakter norm prawnych i ich oddziaływanie na sytuację prawną adresatów. Przyjmuje się, 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 19 czerwca 2019 r. sygn. akt II OSK 2048/17, z 20 września 2018 r. sygn. akt II OSK 2353/16, z 25 lutego 2016 r. sygn. akt II OSK 1572/14 oraz z 11 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1818/12, dostępne w CBOSA).

Zaskarżona uchwała zawiera normy abstrakcyjne, ponieważ diety mają charakter powtarzalny. Normy te mają charakter generalny, gdyż ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale każdy mieszkaniec, który pełniłby określoną w tej uchwale



funkcję. Nie ulega również wątpliwości, że uchwała zawiera przepisy normatywne, na podstawie których jej adresaci uzyskali uprawnienia do diety. Ponadto nie jest związana z kadencyjnością rady, co oznacza, że uchwała ta zachowuje ważność także po zakończeniu kadencji organu stanowiącego, który ją uchwalił. W kontekście powyższego stwierdzić należy, że zaskarżona uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna zostać opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Natomiast w § 6 zaskarżonej uchwały stwierdzono, że wchodzi ona w życie w dniu wejścia w życie Uchwały Nr XL/452/21 Rady Miejskiej z dnia 29 listopada 2021 roku zmieniającej uchwałę Nr XVII/171/11 Rady Miejskiej w Łławie z dnia 28 grudnia 2011 w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Łławy i nie przewidziano jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tym samym do ogłoszenia zaskarżonej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie doszło.

W świetle poczynionych rozważań nie można podzielić stanowiska organu, że przedmiotowa uchwała jest aktem kierownictwa wewnętrznego, wiążącym jedynie określony układ organizacyjny. Podnieść należy, że akty kierownictwa wewnętrznego (prawa wewnętrznego) kierowane są do jednostek organizacyjnych podporządkowanych organowi, który je wydaje. Pełnienie funkcji radnego nie powoduje nawiązania stosunku pracy z wójtem 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.

Wskazać należy, że warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego, podobnie jak wszystkich aktów prawa powszechnie obowiązującego, jest jego ogłoszenie, co wynika wprost z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP. Jeżeli zatem uchwała zawiera przepisy powszechnie obowiązujące, to powinna być, zgodnie z art. 42 u.s.g., ogłoszona na zasadach i w trybie określonym w przepisach u.o.a.n. Zgodnie zaś z art. 2 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 u.o.a.n., ogłoszenie aktu normatywnego, w tym aktu prawa miejscowego stanowionego przez organ gminy, w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. W myśl art. 4 ust. 1 u.o.a.n., akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Jak stanowi zaś art. 4 ust. 2 u.o.a.n., w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3 (dotyczącego przepisów porządkowych), mogą wchodzić w życie w terminie

krótszym niż 14 dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Z kolei przepis art. 5 u.o.a.n. stanowi, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Z powołanych wyżej przepisów wynika, że co do zasady akty normatywne wchodzą w życie i obowiązują od określonego terminu – z reguły 14 dni od ich ogłoszenia. Odstąpienie od konstytucyjnej zasady niedziałania prawa wstecz dopuszczalne jest jedynie wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji (zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 1993 r., sygn. akt K 18/92; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lutego 2002 r., sygn. akt K 47/01). Data wejścia w życie aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd, godząc jednocześnie w wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 kwietnia 2017 r., sygn. akt I SA/Łd 633/17, dostępne w CBOSA).

Podkreślić należy, że prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania, gdyż jest warunkiem jego wejścia w życie. Akt normatywny, który nie został opublikowany (ogłoszony) zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie, nie może wiązać adresatów zawartych w nim norm prawnych i nie odnosi skutku prawnego. Dotyczy to całego zakresu normatywnego tego aktu, czyli wszystkich norm prawnych w nim zawartych. Niespełnienie wymagań formalnych w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego w zakresie należytej publikacji – wynikających z art. 41 ust. 1 i art. 42 u.s.g. w zw. z art. 13 pkt 2 u.o.a.n. jest istotnym naruszeniem prawa, powodującym konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości.

Mając na względzie powyższe rozważania Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały.



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

STARSZY  
SEKRETARZ SĄDU  
Sylvia Chodurawska