

II SA/Op 324/11 - Wyrok

Data orzeczenia	2011-09-13
Data wpływu	2011-06-27
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu
Sędziowie	Daria Sachanbińska /przewodniczący sprawozdawca/ Elżbieta Kmieciak Krzysztof Bogusz
Symbol z opisem	6269 Inne o symbolu podstawowym 626 6401 Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Samorząd terytorialny Prawo miejscowe
Skarżony organ	Rada Miasta
Treść wyniku	Stwierdzono nieważność zaskarżonej uchwały
Powołane przepisy	Dz.U. 2001 nr 142 poz 1591; art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h i pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 2; Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - t. jedn. Dz.U. 2009 nr 157 poz 1240; art. 11 ust. 2 i 12 ust. 2; Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. 2010 nr 17 poz 95; art. 13 pkt 2; Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych - tekst jednolity.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Daria Sachanbińska – spr. Sędziowie Sędzia WSA Krzysztof Bogusz Sędzia WSA Elżbieta Kmieciak Protokolant Sekretarz sądowy Mariola Górka po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 13 września 2011 r. sprawy ze skargi Wojewody Opolskiego na uchwałę Rady Miasta Opola z dnia 31 marca 2011 r., Nr VIII/96/11 w przedmiocie statutu gminnej jednostki organizacyjnej 1) stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały, 2) określa, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w całości.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr VIII/96/11 z dnia 31 marca 2011 r. Rada Miasta Opola, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h i pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 11 ust. 2 i art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), nadała Miejskiemu Zarządowi Dróg w Opolu statut, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały (§ 1 uchwały). W § 2 uchwały postanowiono, że traci moc uchwała Rady Miasta Opola z dnia 25 maja 2006 r. w sprawie statutu Miejskiego Zarządu Dróg w Opolu (Nr LXIV/726/06 ze zm.). Wykonanie uchwały powierzono Prezydentowi Miasta Opola (§ 3 uchwały), stanowiąc jednocześnie, że wchodzi ona w życie po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego (§ 4 uchwały).

W dniu 27 czerwca 2011 r. wpłynęła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu skarga na powyższą uchwałę, w której Wojewoda Opolski - działając na podstawie art. 93 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - wniósł o stwierdzenie jej nieważności oraz zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego. Uzasadniając swoje żądanie organ nadzoru podniósł, że kwestionowana uchwała została podjęta z naruszeniem prawa, tj. art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 190, poz. 1606 ze zm.), zwanej dalej ustawą, poprzez zamieszczenie w § 4 zapisu, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego. Dalej organ przytoczył art. 13 w/w ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. i stwierdził, że zaskarżona uchwała nie jest żadnym z wymienionych w tym przepisie aktów. Nie stanowi również przepisów prawa powszechnie obowiązującego w

rozumieniu art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż nie posiada powszechnego zasięgu obowiązywania na obszarze gminy. Ponadto Miejski Zarząd Dróg jest gminną jednostką organizacyjną, którego działalność prowadzona jest na podstawie statutu, nadawanego jej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Statut ten nie zawiera norm generalnych i abstrakcyjnych, nie nakłada obowiązków, ani nie przyznaje praw nieokreślonymu kręgowi adresatów, stąd nie przysługuje mu walor aktu prawa miejscowego. Na poparcie powyższego stanowiska przytoczono orzeczenia sądów administracyjnych. Wojewoda zakwestionował również zapis, w którym określono, że uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego. Jego zdaniem, skoro brak jest podstaw do publikacji przedmiotowej uchwały, tak określony warunek nie może zostać zrealizowany, co - wobec braku innych postanowień dotyczących wejścia w życie zakwestionowanej uchwały - oznacza, że uchwała ta nie mogłaby zacząć obowiązywać.

W odpowiedzi na skargę Miasto Opole wniosło o jej oddalenie oraz zasądzenie na jego rzecz kosztów zastępstwa procesowego. W uzasadnieniu podniosło, że Miejski Zarząd Dróg jest to szczególnego rodzaju jednostka budżetowa, która realizuje zadania ogólnie dostępne dla społeczności lokalnej i przedsiębiorców. Dlatego też statut określający zadania i organizację tej jednostki ma normatywny charakter, jako akt prawa miejscowego podlegający ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, na podstawie art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Dalej argumentowano, że postanowienia statutu rzutują na realizację publicznych praw podmiotowych oraz wskazują na możliwość podejmowania przez Dyrektora MZD, z upoważnienia Prezydenta Miasta, decyzji wobec obywateli i innych podmiotów w sprawach objętych przedmiotem działania jednostki. Poza tym, adresatem działań Zarządu są wszyscy użytkownicy dróg publicznych położonych na terenie Miasta Opola i dróg wewnętrznych będących własnością Miasta. Również gospodarowanie częścią mienia komunalnego w postaci przystanków komunikacyjnych, wiat przystankowych, czy też budynków służących pasażerom, które są usytuowane w pasie dróg publicznych, a także ciągów pieszo - rowerowych, zostało powierzone MZD, poprzez umieszczenie tych zadań w statucie tej jednostki. Jest to ustalenie w tej części zasad zarządu mieniem gminy. Z powyższych przyczyn organizacja MZD nie powinna być umieszczona w akcie normatywnym typu wewnętrznego. Na marginesie podniesiono, że na terenie innych województw, statuty zarządów dróg publikowane są jako akty prawa miejscowego, zgodnie z przepisem art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, a stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (np. wyrok NSA z dnia 24 maja 2007 r., sygn. akt II OSK 353/07 oraz wyrok NSA z dnia 3 marca 2010 r., sygn. akt II OSK 2058/09).

W trakcie rozprawy sądowej pełnomocnik Miasta Opola podtrzymał dotychczasowe stanowisko procesowe i wnioski wynikające z odpowiedzi na skargę. Jeszcze raz podkreślił, że normy statutu, np. § 4 i § 5, skierowane zostały do nieokreślonego kręgu adresatów. Poza tym, Miejski Zarząd Dróg wykonuje zadania o charakterze powszechnym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do treści art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), sądy administracyjne powołane są m.in. do sprawowania kontroli nad działalnością administracji publicznej, pod względem jej zgodności z prawem. Oznacza to, że badaniu w postępowaniu sądowoadministracyjnym podlega prawidłowość zastosowania przepisów prawa w odniesieniu do istniejącego w sprawie stanu faktycznego oraz trafność wykładni tych przepisów.

Zgodnie zaś z art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed

sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), zwanej dalej P.p.s.a., akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej, podlegają kognicji sądu administracyjnego. 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 została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza możliwość stwierdzenia jej nieważności. Odnośnie uchwał rady gminy przepis ten pozostaje w związku z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), który stanowi, że uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały, w trybie określonym w art. 90. Organem nadzoru jest natomiast Wojewoda, z mocy art. 86 w/w ustawy. Nadzór nad działalnością gminną sprawuje on na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 omawianej ustawy). Stosownie do treści art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego przez organ nadzoru, w zakresie stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy, nie jest dopuszczalne po upływie ustawowego terminu 30 dni. Upływ tego terminu nie wyłącza jednak badania legalności takiej uchwały. Organ nadzoru może bowiem zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego, który dokona jej kontroli w zakresie zgodności z prawem. Wnosząc skargę do sądu administracyjnego, organ nadzoru nie jest przy tym ograniczony terminem zaskarżenia, o którym mowa w art. 53 § 1 - 3 P.p.s.a.

W kontrolowanej sprawie zaskarżona uchwała nie została objęta rozstrzygnięciem nadzorczym, a skarga została wniesiona do Sądu przez właściwy organ, po upływie terminu do stwierdzenia nieważności uchwały w trybie postępowania nadzorczego. Z tego też względu skargę uznać należało za skuteczną.

Przedmiotem oceny w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Miasta Opola z dnia 31 marca 2011 r., Nr VIII/96/11, w sprawie nadania statutu Miejskiemu Zarządowi Dróg w Opolu, podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h i pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 2 i art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że Rada Miasta Opola była upoważniona do nadania statutu Miejskiemu Zarządowi Dróg w Opolu, który jest jednostką organizacyjną Miasta Opola, działającą w formie jednostki budżetowej. Podnieść także trzeba, że kwestia właściwości organu do podjęcia zaskarżonej uchwały w sprawie nadania przedmiotowego statutu nie jest sporna, zatem zostanie w dalszej części rozważań pominięta. Dla rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie istotnym będzie natomiast udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy statut jednostki budżetowej jest aktem prawa miejscowego i czy podlega publikacji na podstawie art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95 ze zm.), stanowiącego, że publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Rozważając powyższą kwestię należy wskazać, że w myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy samorządu terytorialnego - na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie - ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy gminy zostało uregulowane przepisami ustawy o samorządzie gminnym i stosownie do art. 40 tej ustawy organy gminy mogą wydawać akty wykonawcze na podstawie szczegółowego umocowania ustawowego (ust. 1), akty samoistne o charakterze strukturalno - organizacyjnym w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, organizacji urzędów i instytucji

gminnych, zasad zarządu mieniem gminy, zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej (ust. 2) oraz o charakterze porządkowym (ust. 3). Przepisy powołanej ustawy nie zawierają definicji legalnej aktów prawa miejscowego, a więc kwalifikacja danego aktu do kategorii aktów prawa miejscowego powinna być poprzedzona badaniem cech danego aktu. Nie wszystkie bowiem akty podjęte przez radę gminy na podstawie prawa i w jego granicach są aktami prawa miejscowego. Akt prawa miejscowego musi posiadać cechę powszechnego obowiązywania na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji). Również pojęcie powszechnego obowiązywania nie zostało zdefiniowane, ale jest to określenie posiadające ugruntowane znaczenie w doktrynie i w orzecznictwie (por. D. Dąbek "Prawo miejscowe samorządu terytorialnego", oficyna wydawnicza BRANTA, Kraków 2004). Należy zatem zwrócić uwagę na istotne cechy przepisów powszechnie obowiązujących, a szczególnie na to, że: 1) są one adresowane i obowiązują określone ogólnie kategorie podmiotów, 2) określają zasady zachowania się określonych kategorii adresatów, a więc ich prawa i obowiązki, 3) akty te nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie (muszą być powtarzalne), 4) działanie przepisów powszechnie obowiązujących zabezpieczone jest możliwością stosowania sankcji. W związku z powyższym podkreślenia wymaga, że powszechnie obowiązuje akt, z którego wynika norma mająca walor abstrakcyjny, czyli adresowana do podmiotów określonych rodzajowo (do obywateli, wszelkich podmiotów bądź grup podmiotów wyodrębnionych w oparciu o określone kryterium), kształtując ich sytuację prawną. Ponadto, norma powszechnie obowiązująca musi mieć jednocześnie generalny charakter, tzn. musi określać adresatów przez wskazanie ich cech, a nie przez wymienienie z nazwy. W opozycji do aktów prawa miejscowego stawia się akty wewnętrzne, które - podobnie jak akty powszechnie obowiązujące - są wydawane na podstawie prawa i w jego granicach przez ustawowo upoważnione do tego organy, jednak nie mają charakteru aktów zewnętrznych. Tak więc akt wewnętrzny odróżnia od aktu prawa miejscowego przede wszystkim zakres podmiotowy jego obowiązywania, który jest ograniczony do osób i jednostki organizacyjnej podległej organowi wydającemu akt, czyli do podmiotów określonego pionu administracyjnego, cechującego się hierarchicznym i strukturalnym powiązaniem. Dlatego akty wewnętrzne nie mogą być kierowane do podmiotów pozostających poza strukturą organizacyjną, w ramach której akt ten obowiązuje.

Odnosząc powyższe do rozpoznawanej sprawy, przypomnieć trzeba, że zaskarżona uchwała w sprawie nadania statutu jednostce budżetowej - Miejskiemu Zarządowi Dróg w Opolu, została przez Radę Miasta uznana za akt prawa miejscowego. W ocenie składu orzekającego w niniejszej sprawie, stanowisko to jest błędne, bowiem statut jednostki budżetowej został skierowany do podmiotu organizacyjnie podporządkowanego organowi wydającemu ten akt, a przepisy w nim zawarte oddziałują na sferę obowiązków i uprawnień tylko w stosunku do tej jednostki. Zdaniem Sądu, zaskarżony statut jednostki budżetowej, nadany na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h i pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 2 i art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, nie zawiera norm generalnych i abstrakcyjnych, nie nakłada obowiązków, ani nie przyznaje praw nieokreślonemu kręgowi odbiorców, nie jest zatem aktem o charakterze ustrojowo - organizacyjnym, stąd nie korzysta z przymiotu aktu prawa miejscowego. Ponadto, żaden z wymienionych przepisów stanowiących podstawę do uchwalenia statutu jednostki budżetowej nie wymaga ustanowienia aktu (statutu), który kreowałby uprawnienia względem podmiotów spoza struktury organizacyjnej Miejskiego Zarządu Dróg. Przepis art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wskazuje na niezbędne elementy statutu jednostki budżetowej, nie czyniąc go aktem prawa miejscowego. Natomiast art. 12 ust. 2 tej ustawy nakazuje organowi gminy nadanie statutu w przypadku tworzenia jednostki budżetowej. Powyższe regulacje prawne nie pozwalają zatem na przyjęcie, że zaskarżona uchwała uzyskuje status prawa miejscowego. W tym miejscu wskazać warto, powołując się na pewne analogie do rozpoznawanej sprawy, na stanowisko wyrażone przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 marca 2010 r. (sygn. akt II OSK 2058/09, dostępny na stronie internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych -

<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), wedle którego wykładnia prowadząca do nadania statutowi gminnej jednostki organizacyjnej w postaci Zarządu Oświaty Samorządowej charakteru aktu prawa miejscowego powszechnie obowiązującego jest błędna. Jak słusznie wywodzący w powołanym wyroku, statut ten jest aktem normatywnym ale o charakterze wewnętrznym, skierowanym do tegoż Zarządu. Nie ma więc charakteru generalnego. Usługi świadczone przez ten Zarząd mają charakter wewnętrzny, a nie powszechny. W motywach komentowanego wyroku Sąd trafnie argumentował, że jednostki budżetowej nie można utożsamiać ani z urzędem, ani z instytucją wymienioną w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy. Nie pozwala na to zarówno wykładnia systemowa, jak też funkcjonalna. Przeciwno szerokiemu zakresowi pojęcia instytucji przemawia także założenie racjonalności ustawodawcy, który - gdyby chciał, by wszystkie akty normatywne dotyczące organizacji wszelkich jednostek organizacyjnych gminy miały charakter aktów prawa powszechnie obowiązującego - wyraziłby tę wolę w inny sposób. Dodatkowo skład orzekający w niniejszej sprawie zwraca uwagę na dominujący w orzecznictwie sądowoadministracyjnym pogląd, zgodnie z którym także uchwały dotyczące tworzenia lub likwidacji samorządowych jednostek budżetowych nie są aktami prawnymi i należą do indywidualnych aktów organizacyjnych (por. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2005 r., sygn. akt II OSK 332/05; wyrok NSA z dnia 19 lutego 2010 r., sygn. akt I OSK 1628/09, dostępne na stronie internetowej - <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). W świetle powyższych wywodów zauważyć trzeba, że przepisy zawarte w zaskarżonej uchwale oddziałują na sferę obowiązków i uprawnień tylko w stosunku do Miejskiego Zarządu Dróg w Opolu. Dotyczy to również przepisów określających zadania tego Zarządu, m.in. § 4 i § 5 statutu, na które to regulacje powoływało się Miasto Opole, błędnie przy tym wskazując na ich oddziaływanie względem obywateli i innych podmiotów w sprawach objętych zakresem działania jednostki. Stąd też brak jest podstaw do przypisania badanemu statutowi charakteru aktu prawa miejscowego. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 6 grudnia 2006 r., sygn. akt IV SA/Po 728/06 (dostępny na stronie internetowej - <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), uznając, że nadany przez Radę Miasta statut Zarządowi Dróg Miejskich nie stanowi źródła jakichkolwiek praw i obowiązków dla podmiotów, które nie są podporządkowane organom samorządu gminy.

Tak więc w sytuacji, gdy żaden z przepisów prawa, a także charakter zaskarżonej uchwały w sprawie nadania statutu jednostce budżetowej nie pozwala na przyjęcie, że jest ona aktem prawa miejscowego, to postanowienie § 4 tej uchwały, iż podlega ona publikacji w dzienniku urzędowym województwa, zostało określone w sposób naruszający przepis art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Ponadto, również w § 4 omawianej uchwały, Rada Miasta uzależniła jej wejście w życie od publikacji. Jednakże z powodu braku podstawy prawnej do takiej publikacji, nie może zostać zrealizowany warunek wejścia w życie uchwały. W związku z powyższym należy stwierdzić, że bezpodstawne uzależnienie w uchwale daty jej wejścia w życie od publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym skutkuje nieważnością nie tylko samego przepisu uchwały zawierającego takie postanowienie, ale nieważnością całej uchwały. W tej kwestii, Sąd podziela stanowisko zajęte w wyroku NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1113/98 (publ. OwSS z 2001 r., nr 1, poz. 16, dostępny także na stronie internetowej - <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), w którym przyjęto, iż odmowa ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa uchwały, która uzależnia swoje wejście w życie od publikacji w tym dzienniku miałyby ten skutek, że uchwała nie mogłaby wejść w życie, a niewykonana reguła określająca sposób publikacji uchwały skutkowałaby jej nieważnością.

Podsumowując dokonane wywody jeszcze raz podnieść trzeba, że skoro akt prawny, którym Rada Miasta Opola nadała statut Miejskiemu Zarządowi Dróg w Opolu, nie zawiera norm rodzących skutki dla osób korzystających z tej jednostki, to tym samym nie nadaje temu statutowi charakteru aktu prawa miejscowego. Wobec tego, że Rada Miasta błędnie uznała przedmiotowy statut za akt prawa miejscowego, to postanowienie o publikacji i wejściu w życie

tego statutu, jako sprzeczne z przepisem art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, musi być potraktowane jako błąd istotny, co z kolei skutkuje nieważnością zaskarżonej uchwały w całości. Końcowo wskazać jeszcze trzeba, że załącznik do uchwały stanowi integralną jej część, dlatego nie może on funkcjonować samodzielnie. Jego funkcjonowanie w obiegu prawnym zależy od bytu prawnego samej uchwały, zatem utrata mocy prawnej przez uchwałę rozciąga się również na jej załącznik.

W tym stanie rzeczy, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a., Sąd orzekł jak w sentencji wyroku. Rozstrzygnięcie w punkcie drugim wyroku oparto o przepis art. 152 P.p.s.a.