



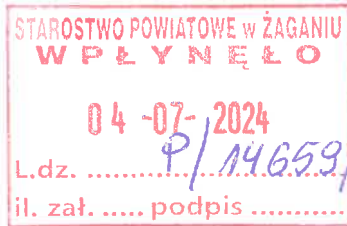
Poznań, dnia 4 czerwca 2024r.

PROKURATOR REGIONALNY W POZNANIU

ul. Solna 10
61-736 POZNAŃ
tel.: 61 885 29 01; fax: 61 885 29 02
e-mail: biuro.podawcze.rppoz@prokuratura.gov.pl

2007-4.Pa.24.2024

S
4. 07. 24



**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gorzowie Wlkp.**

za pośrednictwem

**Rady Powiatu
Żagańskiego**

Skarżący:

Prokurator Regionalny w Poznaniu
ul. Solna 10,
61-736 Poznań
(Regon: 363850214, NIP: 7831738516)

Organ:

Rada Powiatu Żagańskiego
ul. Dworcowa 39
68-100 Żagań
(Regon: 970770155, NIP: 9241633119)

SKARGA

**na uchwałę Nr II.18.2014 Rady Powiatu Żagańskiego z 16 grudnia 2014 r.,
w sprawie zasad ustalenia diet przysługujących radnym oraz zwrotu kosztów
podróży służbowych.**

Na podstawie art. 3 § 2 pkt 5, art. 50 § 1 i art. 53 § 2a i § 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j.: Dz. U. z 2022 r., poz. 329)

Zaskarżam w całości

uchwałę Nr II.18.2014 Rady Powiatu Żagańskiego z 16 grudnia 2014r., w sprawie zasad ustalenia diet przysługujących radnym oraz zwrotu kosztów podróży służbowych.

Uchwale tej zarzucam

istotne naruszenie prawa, w szczególności przepisów art. 21 ust. 4 w zw. z art. 40 ust. 1 i art. 44 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j.: Dz. U. z 2024 r., poz. 107) w związku z art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j.: Dz.U. z 2019 r., poz. 1461) oraz art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, poprzez niezasadne zaniechanie opublikowania tej uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co spowodowało, że nie wiąże ona adresatów wskazanych w niej norm prawnych i nie wywołuje skutku prawnego.

W związku z powyższym, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r., poz. 329)

wnoszę o:

stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości

a nadto

o rozpoznanie skargi w trybie uproszczonym, stosownie do art. 119 pkt 2 P.p.s.a.

Uzasadnienie

Rada Powiatu Żagańskiego, działając na podstawie art. 21 ust. 4, 4 a i 5 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j.: Dz.U. z 2013, poz. 595 ze zm.), § 3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu powiatu (Dz.. z 2000 r., Nr 61, poz.709) oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31 lipca 2000 r.

w sprawie sposobu ustalenia należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych powiatu (Dz.U. z 2000 r., Nr 66, poz. 799 ze zm.), podjęła w dniu 16 grudnia 2014 r. uchwałę Nr II.18.2014, w sprawie ustalenia wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych.

W § 10 zapisano, że „uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2015r.”, tym samym przewidziano jej wejście w życie bez publicznego ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Uchwała ta została zmieniona uchwałą Nr II.12.2018 z 5 grudnia 2018 r. i następnie uchwałą Nr XXVII.8.2021 z dnia 16 grudnia 2021r., które także nie zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego.

Legalność tych aktów jest przedmiotem analizy w odrębnych sprawach 2007-4.Pa.34.2024 i 2007-4.Pa.35.2024

Zdaniem skarżącego uchwała ustalająca wysokość diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych należy do kategorii **aktów prawa miejscowego**.

Podkreślenia wymaga, że choć w żadnym akcie prawnym nie sformułowano 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 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. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców). Przy czym dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego, wystarczające jest

uznanie, że uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Przyjęcie, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego, implikuje konieczność ogłoszenia takiej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Uchwała z zakresu prawa miejscowego, która podlega obowiązkowi ogłoszenia, a która nie zostaje przekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest w całości nieważna. Nieważność ta dotyczy nie tylko jej postanowień sprzecznych z przepisami, ale dotyczy całości uchwały jako aktu prawa miejscowego, gdyż z powodu jej nieogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może ona wywołać skutków prawnych w niej zamierzonych (wyroki NSA z 20 września 2018 r., II OSK 233/16; z 19 czerwca 2019 r., II OSK 2048/17; z 16 grudnia 2019 r., II OSK 3156/18; WSA w Gliwicach z 7 sierpnia 2018 r., V SA/G1 515/18).

W niniejszej sprawie przedmiotem skargi prokuratora jest uchwała Rady Powiatu Żagańskiego w sprawie zasad ustalenia diet przysługującym radnym powiatu oraz zwrotu kosztów podróży służbowych.

Przedmiotowa uchwała podjęta została na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 21 ust. 4 u.s.p.), w myśl którego na zasadach ustalonych przez radę powiatu, radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych (...).

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntował się już pogląd, zgodnie z którym uchwała w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet radnych jednostek samorządu terytorialnego **stanowi akt prawa miejscowego** (wyrok NSA z 14 czerwca 2022 r., III OSK 5279/21, z 17 listopada 2021 r., III OSK 4382/21, z 28 kwietnia 2020 r., II OSK 570/19, z 29 stycznia 2015 r., II OSK 3270/14, z 27 czerwca 2023 r., III OSK 2472/21, z 18 lipca 2023 r., III OSK 2003/22 oraz wyroki WSA w Warszawie z 26 lutego 2021 r., II SA/Wa 1027/20, WSA w Łodzi z 13 grudnia 2023 r., III SA/Łd 538/23, WSA w Olsztynie z 21 grudnia 2023 r., II SA/O1 1032/23, z 7 grudnia 2023 r., II SA/O1 722/23, z 23 listopada 2023 r., II SA/O1 731/23 i z 23 listopada 2023 r., II SA/O1 846/23, WSA w Gdańsku z 19 października 2023 r., III SA/Gd 352/23 i III SA/Gd 338/23, WSA w Bydgoszczy z 25 lipca 2023 r.,

II SA/Bd 528/23, z 6 grudnia 2023 r., II SA/Bd 861/23 i 17 sierpnia 2022 r., II SA/Bd 450/22, WSA w Poznaniu z 20 marca 2024 r., IV SA/Po 131/24).

Zaskarżona uchwała Rady Powiatu Żagańskiego z 16 grudnia 2014 r. 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 tej uchwale funkcję. Co prawda, krąg adresatów uchwały nie jest liczny, to jednak poprzez określenie go wspólną cechą, jaką jest pełnienie wskazanej funkcji, przepisy te stały się generalnymi. Nie ulega również wątpliwości, że uchwała zawiera przepisy normatywne, na podstawie których jej adresaci uzyskali uprawnienia do diety i zwrotu kosztów podróży służbowych. Uchwała ta została wydana na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 21 ust. 4 u.s.p. Ponadto nie jest związana z kadencyjnością rady, co oznacza, że uchwała ta zachowuje ważność także po zakończeniu kadencji organu stanowiącego, który ją uchwalił i jest kolejnym dowodem na to, że jest to akt normatywny, powszechnie obowiązujący.

Dodać też należy, iż 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.

Pełnienie funkcji radnego nie powoduje nawiązania stosunku pracy ani innego stosunku prawnego, z którego wynikałaby zależność służbowa radnego od organów powiatu lub administracji powiatowej.

Biorąc zatem pod uwagę charakter prawny opisanej wyżej uchwały jako aktu prawa miejscowego, przedmiotem oceny w rozpatrywanym przypadku musi być kwestia ustalenia, skutków, jakie wywiera brak jego odpowiedniej promulgacji.

Należy podkreślić, że „obowiązanie w czasie” stanowi szczególną właściwość normy prawnej, przypisaną jej na podstawie danego kryterium, którym jest jej należyte ogłoszenie warunkujące w ogóle zaistnienie normy w porządku prawnym. Moment, w którym norma prawna zaczyna wywoływać określone skutki prawne, czyli od kiedy wchodzi w życie - jest uregulowany w prawie. Stanowi o tym przepis art. 88 ust. 1

Konstytucji RP. Zgodnie z nim, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, a zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa (ust. 2 art. 88). W aktualnym stanie prawnym jest to ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (j.t. Dz.U. z 2019 r., poz. 1461). Analogicznie stanowi art. 44 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Kwalifikacja danej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego pociąga więc za sobą konieczność jej publikacji zgodnie z prawem.

Stosownie natomiast do art. 13 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2000 r., 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). Zgodnie zaś z art. 2 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 u.o.a.n, ogłoszenie aktu normatywnego w tym akcie prawa miejscowego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe.

Jeśli zatem przedmiotowa uchwała należy do aktów prawa miejscowego powinna być opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tymczasem § 10 ww. uchwały z 16 grudnia 2014 r. stanowi, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2015r. Uchwała nie została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego.

Niespełnienie wymagań formalnych w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego w zakresie należytej publikacji 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 dostępne w CBOSA, 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 dostępne w LEXOmega/el), ponadto wyrok NSA

Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1113/98, opubl. OwSS 2001/1/16).

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. Nieprawidłowe określenie reguły wskazującej sposób i termin wejścia w życie aktu prawa miejscowego skutkuje nieważnością całego aktu. Formalny i obligatoryjny wymóg jej wejścia w życie w postaci właściwej publikacji nie został bowiem spełniony.

Wypada wreszcie zauważyć, że właśnie w interesie publicznym, ochronie wspólnoty samorządowej służy zachowanie obowiązującego trybu promulgacji skierowanego do niej i obowiązującego na terenie powiatu aktu prawa miejscowego w postaci rzeczonyj uchwały, choćby z racji wprowadzenia w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych *vacatio legis*, mającego na celu umożliwienie zaznajomienia się adresatów z nowymi regulacjami.

Reasumując stwierdzam, że uchwała z zakresu prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, która podlega obowiązkowi ogłoszenia, o jakim mowa w art. 44 tej ustawy zawierająca postanowienia niezgodne z przepisami, skutkiem czego nie zostaje przekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest w całości nieważna w rozumieniu art. 79 ust. 1 ustawy. Przy czym nieważność ta dotyczy nie tylko jej postanowień sprzecznych z przepisami, o których mowa w art. 44, ale dotyczy całości uchwały jako aktu prawa miejscowego, gdyż z powodu nieogłoszenia go w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może on wywołać skutków prawnych w nim zamierzonych, (wyrok NSA z 9 stycznia 2013 r. I OSK 1608/12).

Wobec powyższego wnoszę o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Załączniki: 3 odpisy skargi

p. f. Prokuratora Regionalnego

Hanna Grzeszczyk



ZP/EW