Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gorzowie Wlkp.
WYDZIAŁ II
ul. Dąbrowskiego 13
66 – 400 Gorzów Wlkp.

Dnia 18 listopada 2024 r.
Sygn. akt II SA/Go 388/24

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

S
20.11.24

STAROSTWO POWIATOWE w ŻAGANIU
WPŁYNĘŁO
19-11-2024
L.dz. P/25696
il. zał. ..... podpis .....

Starosta Żagański jako reprezentujący
Radę Powiatu
ul. Dworcowa 39
68-100 Żagań

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 14 listopada 2024 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza organowi – odpis wyroku z dnia 6 listopada 2024 r. wraz z uzasadnieniem.

Starszy Sekretarz Sądowy
Stanisława Maciejewska

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej S.A. (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2024 r. poz. 935 - zwanej dalej „p.p.s.a."). Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 p.p.s.a.).
2. Skarga kasacyjna, pod rygorem odrzucenia, powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym albo doradcą podatkowym – w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami albo rzecznikiem patentowym – w sprawach własności przemysłowej.
Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy przez ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru. Złożenie tego wniosku wpływa na rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej (art. 177 § 3 – 6 p.p.s.a.)[1].

---

[1] Art. 177. § 1. Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

3. Urzędowe formularze, o których mowa w pkt 3 są udostępniane w wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, a także w Internecie pod adresem: http://www.nsa.gov.pl
4. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić sąd o każdej zmianie swojego zamieszkania, adresu do doręczeń lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 p.p.s.a.).

---

§ 2. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla stron wiąże również prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Jeżeli jednak orzeczenia nie doręcza się stronie prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mogą w terminie trzydziestu dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i wnieść skargę kasacyjną w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.
§ 3. W razie ustanowienia w ramach prawa pomocy adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego po wydaniu orzeczenia, na wniosek złożony przez stronę, której doręcza się odpis orzeczenia z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu, albo przez stronę, która zgłosiła wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, jednak nie wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.
§ 4. Jeżeli pełnomocnik wyznaczony na podstawie art. 253 § 2 nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, składa w sądzie, w terminie do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzoną przez siebie opinię w tym przedmiocie wraz z odpisem dla strony, dla której został ustanowiony. Sąd doręcza odpis opinii stronie. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia odpisu opinii, o czym sąd poucza stronę, dokonując doręczenia.
§ 5. Przepisu § 4 zdanie trzecie nie stosuje się, jeżeli sąd stwierdzi, że opinia nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności. W takim przypadku sąd zawiadamia o tym właściwą okręgową radę adwokacką, radę okręgowej izby radców prawnych, Krajową Radę Doradców Podatkowych lub Krajową Radę Rzeczników Patentowych, która wyznacza innego pełnomocnika.
§ 6. W przypadku odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego na wniosek, o którym mowa w § 3, bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie postanowienia, a jeżeli strona wniesie środek zaskarżenia na to postanowienie - wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie.

Sygn. akt II SA/Go 388/24

ODPIS

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 listopada 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w składzie:

Przewodniczący	Sędzia WSA Sławomir Pauter
Sędziowie	Sędzia WSA Adam Jutrzenka-Trzebiatowski (spr.)
	Asesor WSA Kamila Karwatowicz

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym
w dniu 6 listopada 2024 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Regionalnego w Poznaniu
na uchwałę Rady Powiatu Żagańskiego
z dnia 16 grudnia 2014 r. r., nr II.18.2014
w sprawie zasad ustalenia diet przysługujących radnym oraz zwrot kosztów podróży służbowych

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY W GORZOWIE WIELKOPOLSKIM

Za zgodność z oryginałem
na oryginale właściwe podpisy
dnia 2024-11-06 podpis

WSA/wyr.1a – sentencja wyroku

Sygn. akt II SA/Go 388/24

UZASADNIENIE

Dnia 16 grudnia 2014 r. Rada Powiatu Żagańskiego, działając na podstawie przepisów art. 21 ust. 4, 4a i 5 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.; dalej jako u.s.p.) oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu powiatu (Dz. U. z 2000 r., Nr 61, poz. 709 ze zm.), rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych powiatu (Dz. U. Nr 66, poz. 799 ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz. U. z 2013 r. poz. 167), podjęła uchwałę nr II.18.2014 w sprawie zasad ustalania diet przysługujących radnym oraz zwrotu kosztów podróży służbowych.

Pismem z 28 czerwca 2024 r. Prokurator Regionalny w Poznaniu wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. skargę na powyższą uchwałę, zaskarżając ją w całości. Uchwale zarzucił istotne naruszenie prawa, w szczególności art. 21 ust. 4 w zw. z art. 40 ust. 1 i art. 44 u.s.p. w zw. 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 (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1461; dalej jako u.o.a.n.) oraz art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, przez 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. Na podstawie tak sformułowanych zarzutów skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Odpowiadając na skargę organ wniósł o jej oddalenie, podnosząc, iż w czasie podjęcia zaskarżonej uchwały, organ nie kwalifikował uchwał, w sprawie zasad ustalania diet przysługujących radnym do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Uznawał bowiem, iż uchwała taka nie należała do kategorii aktów normatywnych, lecz była aktem skierowanym do zindywidualizowanej grupy osób tj. radnych Powiatu

Żagańskiego. Takie stanowisko prezentował również organ nadzoru w ukształtowanej praktyce, albowiem pojęcie aktów prawa miejscowego, nie było i nie jest jednoznacznie zdefiniowane.

Organ oświadczył, że w ostatnim czasie wypracowano pogląd, aprobowany obecnie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, zgodnie z którym uchwały w przedmiocie zasad ustalania diet przysługujących radnym oraz zwrotu kosztów podróży służbowych stanowią akt prawa miejscowego. W ślad za tym stanowiskiem organ nadzoru, tj. Wojewoda Lubuski zmienił swoje stanowisko i pismem z dnia 27 września 2023 r powiadomił organ o konieczności ogłaszania uchwały dotyczącej diet radnych samorządowych w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego jako aktu prawa miejscowego. Jednocześnie, w piśmie tym, organ nadzoru zalecił, aby od tego czasu organy nie podejmowały nowelizacji uchwał, lecz podejmowały nowe uchwały, aby uniknąć niepożądanych sytuacji, w których w urzędowym publikatorze będzie ogłoszona wyłącznie uchwała zmieniająca.

Organ poinformował, że niewątpliwie istotą sądowej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne jest ocena legalności zaskarżonych aktów i czynności według stanu prawnego i faktycznego sprawy z daty ich podjęcia. Tymczasem w czasie podjęcia uchwały, była ona zgodna nie tylko z utrwaloną praktyką, ale również ze stanowiskiem Wojewody, który w ramach nadzoru, pod względem legalności, nie stwierdził nieważności przedmiotowej uchwały. Nadzorowi Wojewody w tym zakresie podlegały bowiem wszystkie uchwały Rady Powiatu Żagańskiego i w stosunku do żadnej z nich nie została stwierdzona nieważność w trybie art. 79 u.s.p.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej pod względem legalności, przeprowadzonej na podstawie art. 119 pkt 2 i art. 120 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm., dalej jako p.p.s.a.). w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym, jest opisana na wstępie uchwała w sprawie ustalenia zasad wypłacania diet radnym oraz zwrotu kosztów podróży służbowych.

Skarga została wniesiona przez uprawniony podmiot, tj. Prokuratora Regionalnego w Poznaniu. W myśl bowiem art. 8 § 1 p.p.s.a., prokurator oraz Rzecznik Praw Obywatelskich mogą wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania,

jeżeli według ich oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują im prawa strony.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 z d. 1 u.s.p. uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa (art. 79 ust. 4 u.s.p.). Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (M. Stahl, Z. Kmieciak: "Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny" w: Samorząd Terytorialny 2001 r., z. 1-2, s. 101-102).

Zdaniem Sądu zasadne jest stanowisko skarżącego, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego.

W judykaturze przyjmuje się, że charakter aktu prawa miejscowego 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. 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 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, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców (por. wyroki NSA: z 25 września 2019 r., II OSK 2678/17, z 20 września 2018 r., II OSK 2322/16, CBOSA). 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 mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego (por. wyroki NSA: z 19 czerwca 2019 r., II OSK 2048/17, z 20 września 2018 r., II OSK 2353/16).

Abstrakcyjność zaskarżonej uchwały wyraża się w tym, iż diety i zwrot kosztów podróży służbowych mają charakter powtarzalny. Adresatem przepisów uchwały nie jest konkretna osoba, ale każdy mieszkaniec, który pełniłby określoną w tej uchwale funkcję. Przepisy te mają zatem charakter generalny. Krąg adresatów tej uchwały nie jest liczny, jednak przez określenie go wspólną cechą, jaką jest pełnienie wskazanej w niej 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 w określonej wysokości. Uchwała ta została wydana na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 21 ust. 4, 4a i 5 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.

Powyższe stanowisko jest ugruntowane w orzecznictwie (por. m. in. wyroki NSA: z 13 marca 2024 r., III OSK 1522/22, 27 czerwca 2023 r., III OSK 2472/21, z 14 czerwca 2022 r., III OSK 5279/2; z 17 listopada 2021 r., III OSK 4382/21; z 28 kwietnia 2020 r., II OSK 570/19; z 7 listopada 2017 r., II OSK 2794/16).

Skoro zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego, powinna być opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W sprawie jest bezsporne, że zaskarżona uchwała nie została opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa u.o.a.n., do którego odsyła art. 44 u.s.p. Stosownie do art. 2 ust. 1 u.o.a.n. ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Zgodnie z art. 13 pkt 2 u.o.a.n. akty prawą miejscowego stanowione przez organy powiatu ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP i art. 4 ust. 1 i 2 u.o.a.n).

Odnosząc się do argumentacji organu zawartej w odpowiedzi na skargę należy wskazać, że o tym czy dany akt jest aktem prawa miejscowego nie może decydować praktyka organu nadzoru, wydającego jednocześnie dziennik urzędowy, w którym publikowane są akty normatywne.

Bez znaczenia dla przeprowadzonej w niniejszej sprawie kontroli sądowoadministracyjnej była okoliczność, że uchwała objęta skargą utraciła moc na podstawie § 8 uchwały Rady Powiatu Żagańskiego z dnia 29 lipca 2024 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet oraz zwrotu kosztów podroży służbowych radnych Rady Powiatu Żagańskiego (Dz.Urz.Lubus. z 2024 r., poz. 1951). Zgodnie bowiem z dominującym w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądem,

zmiana lub uchylenie albo utrata mocy uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej uchylenie lub zmianę (por. wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2005 r., OSK 1290/04, wyrok NSA z 1 września 2010 r., I OSK 368/10). Podobne stanowisko zajmuje też doktryna (por. W. Kisiel (w:) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2010, str. 805-806; R. Lewicka, Kontrola prawotwórstwa administracji o charakterze powszechnie obowiązującym, Warszawa 2008, str. 220). Stwierdzenie nieważności uchwały przez sąd oznacza, że w tym zakresie wskazane unormowania należy traktować tak, jak gdyby nigdy nie zostały podjęte. Ta zasadnicza różnica między istotą i skutkami uchylenia aktu prawa miejscowego przez organ, które działa na przyszłość, a stwierdzenia jego nieważności w trybie kontroli sądowej, powoduje, że nie można uznać postępowania za bezprzedmiotowe (por. wyrok WSA w Lublinie z 18 czerwca 2008 r., II SA/Lu 320/08, ZNSA 2009/1/119).

Resumując brak publikacji zaskarżonej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym stanowi podstawę do stwierdzenia jej nieważności w całości, jako aktu naruszającego w sposób istotny dyspozycję art. 88 ust. 1 Konstytucji, art. 40 ust. 1 u.s.p., art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 13 pkt 2 u.o.a.n. w zw. z art. 44 u.s.p. W sytuacji, gdy obowiązujące przepisy prawa przewidują obowiązek publikacji aktów prawa miejscowego, będący warunkiem ich wejścia w życie, to niewykonanie tego obowiązku jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 79 ust. 1 u.s.p., co każdorazowo - bez względu na treść aktu - skutkuje stwierdzeniem nieważności aktu w całości. Nieważność dotyczy wówczas całości uchwały jako aktu prawa miejscowego, gdyż z powodu jej nieogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może ona wywołać skutków prawnych w niej zamierzonych. Nieopublikowany akt prawa powszechnie obowiązującego nie może stanowić podstawy prawnej władczych rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej (por. wyroki NSA z 13 marca 2014 r, III OSK 1522/22, z 16 grudnia 2019 r., II OSK 3156/18, z 9 stycznia 2013 r., I OSK 1608/12).

Z tych względów Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY W GORZOWIE WIELKOPOLSKI
na oryginale widnieją podpisy
Za zgodność z oryginałem
2024 -11- 14
dnia ..... podpis