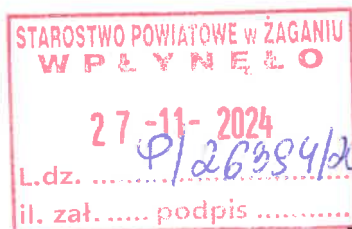


Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gorzowie Wlkp.
WYDZIAŁ II
ul. Dąbrowskiego 13
66 – 400 Gorzów Wlkp.

Dnia 26 listopada 2024 r.
Sygn. akt II SA/Go 389/24

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu



S
28. 11. 24

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

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 21 listopada 2024 r., sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza odpis wyroku z dnia 6 listopada 2024 r. wraz z uzasadnieniem.

Starszy Sekretarz
Danuta Górnicka

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, t.j. 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.
3. 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.
4. 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>
5. 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.).

POUCZENIE O WARUNKACH WNOŠZENIA PISM ORAZ DORĘCZANIA PISM PRZEZ SĄD ZA POMOCĄ ŚRODKÓW KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ

1. Pisma do sądu administracyjnego można wnieść w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą sądu (art. 12b § p.p.s.a.). Elektroniczna skrzynka podawcza sądu jest zlokalizowana na elektronicznej platformie usług administracji publicznej (ePUAP). W celu wniesienia takiego pisma do sądu strona powinna posiadać konto na platformie ePUAP. Instrukcja zakładania konta dostępna jest pod adresem: <https://epuap.gov.pl/wps/portal>. Pisma wysłane na adres elektroniczny sądu (adres e-mail), czyli z pominięciem elektronicznej skrzynki podawczej sądu, nie wywołują skutków prawnych, które ustawa - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym wiąże ze złożeniem pisma procesowego.
2. Każde pismo w formie dokumentu elektronicznego powinno zawierać adres elektroniczny (tj. adres na platformie ePUAP). W przypadku niewskazania adres elektronicznego przyjmuje się, że właściwym jest ten adres, z którego nadano pismo wniesione w formie dokumentu elektronicznego (art. 46 § 2a i 2d p.p.s.a.).
3. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadamiać sąd o każdej zmianie miejsca zamieszkania, adresu do doręczeń, w tym adresu elektronicznego, lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pisma wysłane na dotychczasowy adres pozostawia się w aktach ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 p.p.s.a.).
4. Pismo i załączniki wnoszone w formie dokumentu elektronicznego powinny zostać podpisane przez stronę albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym (art. 46 § 2a i 2b p.p.s.a.).
5. Do pisma w formie dokumentu elektronicznego nie dołącza się jego odpisów (art. 47 § 3 p.p.s.a.). Zamiast odpisu pisma strona zobowiązana jest do uiszczenia opłaty kancelaryjnej za sporządzenie wydruków takiego pisma i jego załączników wniesionych w formie dokumentu elektronicznego w celu ich doręczenia stronom, które nie posługują się środkami komunikacji elektronicznej do odbioru pism (art. 235a p.p.s.a.).
6. Datą wniesienia pisma w formie dokumentu elektronicznego jest określona w urzędowym poświadczeniu odbioru data wprowadzenia pisma do systemu teleinformatycznego sądu (art. 83 § 5 p.p.s.a.).
7. Wniesienie pisma do sądu w formie dokumentu elektronicznego jest równoznaczne z żądaniem doręczenia korespondencji z sądu za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Pisma sądu mogą być doręczane stronie za pomocą środków komunikacji elektronicznej również w przypadku, gdy strona składa do sądu pisma w postaci papierowej, jeżeli wystąpi ona do sądu o takie doręczenie i wskaże sądowi adres elektroniczny albo wyrazi zgodę na doręczanie pism za pomocą tych środków i wskaże sądowi adres elektroniczny (art. 74a § 1 p.p.s.a.). W przypadku niewskazania adresu elektronicznego doręczenie pism przez sąd następuje na adres zamieszkania, a w razie jego braku - na adres do doręczeń, lub siedziby strony, jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika (art. 46 § 2d p.p.s.a.).

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.

§ 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 389/24



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 listopada 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim
w składzie następującym:

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

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 2021 r., Nr XXVII.8.2021

w sprawie zmiany uchwały Nr II.18.2014 Rady Powiatu Żagańskiego z dnia
16 grudnia 2014 roku w sprawie zasad ustalania diet przysługujących radnym oraz
zwrotu kosztów podróży służbowych

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.



06. 11. 2024
Sędzia Sądowy
Danuta Chomik

UZASADNIENIE

Dnia 16 grudnia 2021 r. Rada Powiatu Żagańskiego podjęła uchwałę Nr XXVII.8.2021 w sprawie zmiany uchwały Nr II.18.2014 Rady Powiatu Żagańskiego z dnia 16 grudnia 2014 r. w sprawie zasad ustalania diet przysługujących radnym oraz zwrotu kosztów podróży służbowych. Jako podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały organ wskazał art. 21 ust. 4, 4a i ust. 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tj. Dz. U. z 2020 r., poz. 920 ze zm., dalej jako u.s.p.), art. 18 w związku z art. 5 ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1834) oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu powiatu (Dz. U. z 2021 r., poz. 1975).

W § 1 przedmiotowej uchwały postanowiono, że w uchwale Nr II.18.2014 Rady Powiatu Żagańskiego z dnia 16 grudnia 2014 r. w sprawie zasad ustalania diet przysługujących radnym oraz zwrotu kosztów podróży służbowych zmienia się § 2, który otrzymuje następujące brzmienie:

"§ 2. 1. Radnemu przysługuje dieta w wysokości 114% podstawy, z zastrzeżeniem ust. 2.

§ 2. 2. Radnym pełniącym niżej wymienione funkcje przysługują diety w wysokości:

- 1) Przewodniczący Rady 177 % podstawy,
- 2) Wiceprzewodniczący 160 % podstawy,
- 3) Przewodniczący Komisji Rady 136 % podstawy,
- 4) Wiceprzewodniczący Komisji Rady 122 % podstawy,
- 5) Nieetatowy Członek Zarządu 170 % podstawy."

W § 2 postanowiono, że ustalenie diet radnych według regulacji wprowadzonej w § 1 niniejszej uchwały ma zastosowanie od dnia 1 sierpnia 2021 r., a według § 3 wykonanie uchwały powierza się Zarządowi Powiatu Żagańskiego. Według zaś § 4 traci moc uchwała Nr II.12.2018 Rady Powiatu Żagańskiego z dnia 5 grudnia 2018 r. w sprawie zmiany uchwały Nr II.18.2014 Rady Powiatu Żagańskiego z dnia 16 grudnia 2014 r. w sprawie zasad ustalania diet przysługujących radnym oraz zwrotu kosztów podróży służbowych. Natomiast w § 5 postanowiono, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Powyższą uchwałę zaskarżył w całości do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. Prokurator Regionalny w Poznaniu wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości. Zaskarżonej uchwale skarżący zarzucił istotne naruszenie przepisów art. 21 ust. 4 w zw. z art. 40 ust. 1 i art. 44 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r o samorządzie powiatowym (aktualnie tj. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 107 ze zm., dalej jako u.s.p.) w zw. z art. 2 ust. 1, art. 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. z 2019 r. poz. 1461, dalej jako u.o.a.n.) oraz art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, poprzez niezasadne zaniechanie opublikowania tej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, stanowiącej akt prawa miejscowego. Skarżący wskazał również, iż obecnie w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntował się pogląd, iż uchwały w sprawie zasad ustalania diet przysługujących radnym oraz zwrotu kosztów podróży służbowych, stanowią akt prawa miejscowego, a więc podlegają publikacji w Dzienniku Urzędowym województwa Lubuskiego.

W złożonej odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie oraz zasądzenie zwrotu kosztów postępowania według norm przepisanych. W uzasadnieniu organ podniósł, iż w czasie podjęcia przez Radę Powiatu Żagańskiego zaskarżonej uchwały nr XXVII.8.2021 z dnia 16 grudnia 2021 r., w której zostało zawarte sformułowanie, że: "uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia" 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. Organ w tym czasie 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. Zatem organ nadzoru, a w ślad za nim również Rada Powiatu Żagańskiego, nie nadawała uchwałom w sprawie zasad ustalania diet przysługujących radnym oraz zwrotu kosztów podróży służbowych charakteru aktu prawa miejscowego. Rolą bowiem takiej uchwały jest ustalenie zasad dla ograniczonego kręgu osób, wybranych w drodze wyborów do pełnienia funkcji radnych. Takie stanowisko było powszechnie przyjętym. Dodatkowo, zgodnie z treścią art. 40 u.s.p. rada powiatu na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu

(ust. 1), w szczególności w sprawach: 1) wymagających uregulowania w statucie; 2) porządkowych, o których mowa w art. 41; 3) szczególnego trybu zarządzania mieniem powiatu; 4) zasad i trybu korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Wobec takiego brzmienia przepisu art. 40 powołanej ustawy, jak również poprzez okoliczność, iż wysokość górnej granicy ustalonych diet, jak i sposób ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych zostały określone rozporządzeniami, organ uznał, że uchwały w sprawie zasad ustalania diet przysługujących radnym oraz zwrotu kosztów podróży służbowych stanowią akt regulacji wewnętrznej, który nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa. 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. W konsekwencji bowiem warunkiem ich wejścia w życie jest ich ogłoszenie w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym. Dalej organ podniósł, 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 wszystkie uchwały Rady Powiatu Żagańskiego i w stosunku do żadnej z nich nie została stwierdzona nieważność w trybie art. 79 u.s.p. Jedynym kryterium oceny aktów prawnych podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest kryterium legalności (zgodności z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa). Zatem, biorąc pod uwagę okoliczność powoływanych dotychczas orzeczeń, stanowisk oraz faktu, iż uchwały w sprawie ustalania zasad przyznawania diet radnym nie zostały ujęte w treści przepisu art. 40 u.s.p., a stanowiły one jedynie doprecyzowanie kwestii uregulowanych w rozporządzeniach Rady Ministrów oraz Ministra właściwego do spraw administracji

publicznej, stanowisko przyjęte przez Radę Powiatu Żagańskiego nie było niezgodne z prawem.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r. poz. 1267), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem. Przepis art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r. poz. 935, dalej powoływanej jako "p.p.s.a."), statuuje zaś zasadę, że sądy administracyjne dokonują kontroli działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Kontrola ta, zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (pkt 5) oraz inne akty tych organów i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6). Z brzmienia cytowanego przepisu wynika zatem, że sądy administracyjne właściwe są do kontroli zgodności z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego. Przepis art. 147 p.p.s.a. stanowi, że sąd, uwzględniając skargę na uchwałę, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności.

W myśl art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. Z kolei zgodnie z art. 79 ust. 4 w/w ustawy, nie stwierdza się nieważności uchwały w przypadku tzw. nieistotnego naruszenia prawa. Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo sprzeczności z prawem uchwały ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłyby do zastosowania takiej sankcji. Do "istotnych" naruszeń prawa zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102).

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Natomiast w art. 94 Konstytucja RP wskazuje, że organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. Zaliczenie aktu prawa miejscowego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego skutkuje koniecznością odnoszenia do takiego aktu wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Charakter 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 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 te muszą zatem dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. W orzecznictwie sądowym ugruntowane jest stanowisko, że dla 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, stanowi ona akt prawa miejscowego, podlegający ogłoszeniu (por. wyroki NSA: z 19 czerwca 2019 r., sygn. akt II OSK 2048/17; z 14 czerwca 2022 r. sygn. akt III OSK 5279/21, z 17 listopada 2021 r., sygn. akt III OSK 4382/21; z 28 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 570/19). Skład orzekający w niniejszej sprawie podziela wyrażony w judykaturze pogląd, zgodnie z którym uchwała w sprawie ustalenia zasad ustalania diet i zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych jednostki samorządu terytorialnego jest aktem prawa miejscowego. Takiej samej ocenie winna podlegać także uchwała w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie ustalania zasad diet i zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych jednostek samorządu terytorialnego, w tym zmian dotyczących wysokości diet i kosztów podróży (wyroki

NSA z 28 kwietnia 2020 r. sygn. akt II OSK 570/19, z dnia 14 czerwca 2022 r., sygn. akt III OSK 5279/21, z dnia 17 listopada 2021 r. sygn. akt III OSK 4382/21). Przedmiotowa uchwała zawiera normy abstrakcyjne, ponieważ odnosi się do zasad i wysokości diet należnych radnym, wypłacanych okresowo i do kosztów podróży służbowych, mających charakter powtarzalny. Regulacje zawarte w uchwale nie dotyczą więc konkretnego, pojedynczego zdarzenia. Przepisy te mają charakter generalny, gdyż ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale każda osoba, która pełni funkcję radnego. Adresaci uchwały zostali określani zatem poprzez wskazanie pewnej ich kategorii, nie zaś w sposób indywidualizowany. Wprawdzie krąg adresatów tej uchwały nie jest zbyt liczny, to jednak poprzez określenie go wspólną cechą, jaką jest pełnienie funkcji radnego, przepisy te mają charakter generalny. Nie ulega również wątpliwości to, że uchwała taka zawiera przepisy normatywne, na podstawie których jej adresaci uzyskali uprawnienia do diet i zwrotu kosztów podróży służbowych w określonej wysokości.

Nie zasługuje na akceptację pogląd, że uchwała tego rodzaju nie jest aktem prawa miejscowego, lecz aktem kierownictwa wewnętrznego, czy też innym aktem regulacji wewnętrznej, w oparciu o który zostały doprecyzowane kwestie uregulowane w rozporządzeniu Rady Ministrów oraz Ministra właściwego do spraw administracji publicznej dotyczących zasad i wysokości należnych radnym diet i zwrotu kosztów podróży służbowych. Należy zwrócić uwagę, że akty kierownictwa wewnętrznego (prawa wewnętrznego) kierowane są do jednostek organizacyjnych podporządkowanych organowi, które je wydaje (por. wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2020 r. sygn. akt II OSK 570/19). Radny powiatu jako przedstawiciel wspólnoty samorządowej jest członkiem organu stanowiącego powiatu. Samo pełnienie funkcji radnego w radzie nie wiąże się z nawiązaniem stosunku pracy ani innego stosunku prawnego, z którego wynikałaby zależność służbowa od organów powiatu lub powiatowej administracji. Zauważyć również należy, że uchwała w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet radnych nie jest związana z kadencyjnością rady, co oznacza, że uchwała ta zachowuje ważność także po zakończeniu kadencji organu stanowiącego, który ją uchwalił, co jest, w ocenie Sądu, również argumentem przemawiającym za tym, że jest to akt normatywny o charakterze generalnym. Powołana przez organ ocena była w orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażana, to jednak nie miała ona charakteru dominującego i zasadniczo w orzecznictwie wyrażany jest obecnie pogląd przeciwny, zgodnie z którym uchwała w

sprawie wysokości diet przysługujących radnym samorządu terytorialnego uznawana jest za akt prawa miejscowego (wyroki NSA: z dnia 28 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 570/19; z dnia 14 czerwca 2022 r., sygn. akt III OSK 5279/21; z dnia 17 listopada 2021 r., sygn. akt III OSK 4382/21; z dnia 29 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 3270/14; wyroki WSA w Bydgoszczy z dnia 31 stycznia 2023 r., sygn. akt II SA/Bd 1132/22; z dnia 7 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Bd 1182/22; z dnia 22 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Bd 1283/22; wyroki WSA w Olsztynie z dnia 21 listopada 2023 r., sygn. akt II SA/OI 682/23 czy z dnia 9 listopada 2023 r., sygn. akt II SA/OI 631/23).

Podsumowując stwierdzić należy, że zaskarżona uchwała – jak zasadnie podniesiono w skardze – zawiera normy abstrakcyjne, ponieważ odnosi się do zasad i wysokości diet należnych radnym, wypłacanych periodycznie i do kosztów podróży służbowych, mający charakter powtarzalny. Regulacje zawarte w zaskarżonej uchwale dotyczą więc konkretnego, pojedynczego zdarzenia. Przepisy te mają charakter generalny, gdyż ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale każda osoba, która pełni funkcję radnego. Adresaci uchwały zostali określani zatem poprzez wskazanie pewnej ich kategorii, nie zaś w sposób zindywidualizowany. Wprawdzie krąg adresatów tej uchwały nie jest zbyt liczny, to jednak poprzez określenie go wspólną cechą, jaką jest pełnienie funkcji radnego, przepisy te mają charakter generalny. Nie ulega wątpliwości to, że uchwała taka zawiera przepisy normatywne, na podstawie których jej adresaci uzyskali uprawnienia do diet i zwrotu kosztów podróży służbowych. Przepis art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461, ze zm., dalej jako u.o.a.n.) stanowi, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Zaskarżona uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna zatem być opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym, zgodnie z art. 13 pkt 2 u.o.a.n. Przepis ten stanowi, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione m.in. przez organ powiatu. Brak publikacji uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego powoduje, że uchwała ta nie może wejść w życie.

Przepis art. 147 § 1 p.p.s.a. stanowi, że sąd, uwzględniając skargę na uchwałę, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Przepis ten

pozostaje w związku z art. 79 ust. 1 i art. 79 § 4 u.s.p., zgodnie z którymi uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem, w przypadku istotnego naruszenia prawa jest nieważna. Niespełnienie wymagań w zakresie należytej publikacji uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, wynikających z art. 44 u.s.p. w związku z art. 13 pkt 2 u.o.a.n., 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). Prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania, jest bowiem, jak wyżej wskazano, 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. Wada ocenianej uchwały polegająca na braku publikacji w dzienniku urzędowym uzasadnia stwierdzenie, że została ona podjęta z naruszeniem art. 2 ust. 1 i art. 13 pkt 2 u.o.a.n. Naruszenie to ma charakter istotnego naruszenia prawa, co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały na podstawie art. 79 ust. 1 u.s.p.

Biorąc pod uwagę powyższe, Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł o stwierdzeniu nieważności zaskarżonej uchwały w całości.



na oryginalną wersję w...

22. 11. 2024