



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 18 kwietnia 2018 r.

Poz. 2140

WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 397/17 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 15 grudnia 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Lidia Serwiniowska
Sędzia WSA Ewa Kamieniecka
Sędzia WSA Marta Semiczek (spr.)

Protokolant

Karolina Koziorzębska

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 15 grudnia 2017 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Powiatu Kłodzkiego
z dnia 26 października 2016 r. nr VIII/64/2016
w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie szczegółowych zasad udzielania i rozmiaru zniżek nauczycielom,
którym powierzono stanowiska kierownicze w szkołach oraz zasad zwalniania od obowiązku realizacji
tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**
II. zasądza od Rady Powiatu Kłodzkiego na rzecz skarżącego kwotę 480 (słownie: czterysta dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę nr VIII/64/2016 Rady Powiatu Kłodzkiego z dnia 26 października 2016 r. w sprawie zmiany uchwały nr IV/44/2013 Rady Powiatu Kłodzkiego z dnia 27 maja 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania i rozmiaru zniżek nauczycielom, którym powierzono stanowiska kierownicze w szkołach oraz zasad zwalniania od obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych.

Organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały, podnosząc zarzut podjęcia jej z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1881) oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 296 z późn. zm.), w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

W ocenie Wojewody Dolnośląskiego uchwała została podjęta z pominięciem wymaganej ustawą procedury prawodawczej, co powoduje jej nieważność. W tym zakresie organ nadzoru wskazał na art. 19 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o związkach zawodowych, zgodnie z którym organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. poz. 1240) ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Według Wojewody uprawnienie związków zawodowych wynikające z art. 19 ustawy o związkach zawodowych jest niezależne od faktu przynależności do związków osób, na które rozciągną się skutki projektowanego aktu prawnego. Organizacje związków zawodowych spełniające kryterium reprezentatywności w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego uprawnione są zatem do opiniowania wszystkich aktów prawnych dotyczących materii objętej zadaniami związków zawodowych niezależnie od faktycznej działalności związku na obszarze będącym przedmiotem regulacji zamierzonego aktu prawnego.

Zdaniem Wojewody zaskarżona uchwała podlega procedurze opiniowania wskazanej w art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych. W związku z powyższym, w toku postępowania nadzorczego weryfikowano realizację obowiązku przedłożenia projektu uchwały odpowiednim reprezentatywnym organizacjom związkowym celem zaopiniowania na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych. W przedmiotowej sprawie Rada Powiatu Kłodzkiego nie wystąpiła o stosowne opinie do projektu uchwały.

Wprawdzie przepisy art. 19 ust. 2 i 3 ustawy o związkach zawodowych wskazują na to, że nieprzedstawienie opinii przez związek zawodowy, a także odrzucenie w całości lub w części stanowiska związku nie wpływają na ważność aktu, to jednak organ jednostki samorządu terytorialnego ma obowiązek dokonania czynności konsultacyjnych, a uchylając się od przedłożenia związkowi zawodowemu założeń projektu aktu prawnego narusza ciążący na nim obowiązek ustawowy zapewnienia temu związkowi współuczestnictwa w procesie prawodawczym.

Jak wywodził dalej Wojewoda, prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a tryb podjęcia uchwały musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także konieczność przedłożenia projektu aktu prawnego do zaopiniowania. W sytuacji, gdy przepisy prawa przewidują taki obowiązek w stosunku do aktów określonej kategorii, nie wykonanie takiego obowiązku równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa skutkuje stwierdzeniem nieważności takiego aktu.

Ponadto Organ Nadzoru wskazuje również na podjęcie § 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Rada Powiatu Kłodzkiego w § 3 uchwały przyjęła: „Uchwała wchodzi w życie w dniu podjęcia”.

Wojewoda podkreślił, że uchwała stanowi akt prawny zawierający przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. O generalności uchwały decyduje bowiem fakt, że na brzmienie przepisów uchwały będzie mógł się powołać każdy nauczyciel w szkołach, dla których organem prowadzącym jest Rada Powiatu Kłodzkiego. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to nic innego jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów.

Organ Nadzoru wskazał również, że Rada Powiatu Kłodzkiego pierwotną uchwałę - nr IV/44/2013 z dnia 27 maja 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania i rozmiaru zniżek nauczycielom, którym powierzono stanowiska kierownicze w szkołach oraz zasad zwalniania od obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych - uznała za akt prawa miejscowego i skierowała do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Uchwała ta została opublikowana we wskazanym Dzienniku w dniu 10 września 2013 r. pod pozycją 4941. Zdaniem Organu Nadzoru każda kolejna uchwała nowelizująca powyższą uchwałę pierwotną stanowi także akt prawa miejscowego i powinna również zostać ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Natomiast przepis art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych zawiera katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym, jak stanowi art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, jest zatem obowiązkowe. Uchwała, aby mogła wejść w życie, wymaga więc ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jest to warunek konieczny do wejścia w życie uchwały tej kategorii. Należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, podstawą do ogłoszenia aktu normatywnego lub innego aktu prawnego jest akt w formie dokumentu elektronicznego opatrzony kwalifikowanym podpisem elektronicznym przez upoważniony do wydania aktu organ. Tymczasem Rada nie doręczyła Wojewodzie Dolnośląskiemu - organowi wydającemu wojewódzki dziennik urzędowy - uchwały jako aktu w formie dokumentu elektronicznego, o której mowa w art. 15 ust. 1 wskazanej powyżej ustawy. Oznacza to, że Rada nie skierowała przedmiotowej uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Powyższe, w ocenie Organu Nadzoru również czyni zasadnym stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, jako podjętej z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w związku z art. 7 Konstytucji RP.

W odpowiedzi na skargę Rada Powiatu Kłodzkiego wskazała, że uwzględniła zarzuty skargi Wojewody Dolnośląskiego- organu nadzoru, na uchwałę nr VIII/64/2016 Rady Powiatu Kłodzkiego z dnia 26 października 2016 roku w sprawie zmiany uchwały nr IV/44/2013 Rady Powiatu Kłodzkiego z dnia 27 maja 2013 roku w sprawie szczegółowych zasad udzielania i rozmiaru zniżek nauczycielom, którym powierzono stanowiska kierownicze w szkołach oraz zasad zwalniania od obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych.

W związku z powyższym Rada Powiatu Kłodzkiego na VIII sesji w dniu 30 sierpnia 2017 roku podjęła uchwałę nr VIII/51/2017 w sprawie uchylenia uchwały nr VIII/64/2016 z dnia 26 października 2016 roku w sprawie zmiany uchwały nr IV/44/2013 Rady Powiatu Kłodzkiego z dnia 27 maja 2013 roku w sprawie szczegółowych zasad udzielania i rozmiaru zniżek nauczycielom, którym powierzono stanowiska kierownicze w szkołach oraz zasad zwalniania od obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych.

W załączeniu przekazano uchwałę nr VIII/51/2017 z dnia 30 sierpnia 2017 roku.

Pismem procesowym z dnia 4 października 2017 r. Wojewoda Dolnośląski podtrzymał skargę, wskazując jednocześnie na to, że zaskarżona uchwała - zgodnie z § 3 - nabrała mocy obowiązującej w dniu 26 października 2016 r. Z obrotu prawnego została zaś wyeliminowana w dniu 30 sierpnia 2017 r.. Oznacza to, że obowiązywała ona - a zatem wywoływała skutki prawne - w okresie od dnia 26 października 2016 r. do dnia 30 sierpnia 2017 r.

Zdaniem Wojewody zaskarżona uchwała zatem co najmniej kilka miesięcy zaskarżony w sprawie niniejszej akt prawny obowiązywał i mógł wywołać skutki prawne tzn. mogło na jego podstawie dojść do indywidualnych aktów prawnych modyfikujących stosunek pracy Dyrektora i Wicedyrektora domu wczasów dziecięcych w zakresie dotyczącym tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć, zgodnie z treścią § 1 (wiersz oznaczony lp. 10 i 11 tabeli) uchwały zaskarżonej. Istniała zatem możliwość zastosowania wadliwej uchwały. Nadto, co istotne, uchwała uchylająca nie mogła przesądzić kwestii legalności uchwały zaskarżonej z okresu poprzedzającego uchylenie, co może uczynić w chwili obecnej jedynie wyrok sądu administracyjnego. Uprawniony jest zatem wniosek, że w sprawie nie mamy do czynienia z bezprzedmiotowością postępowania sądowego. Zaskarżona uchwała mogła wywołać skutki prawne przed jej uchyleniem lub zmianą i nie ma innej niż droga sądowa oceny, czy skutki te mogła wywołać zgodnie

z prawem. Jedynie stwierdzenie nieważności uchwały (tj. wyeliminowanie jej z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*) spowodowuje przywrócenie stanu zgodnego z prawem.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.) dalej: p.p.s.a., dalej p.p.s.a. sądy administracyjne sprawują kontrolę nad działalnością administracji publicznej i stosują środki przewidziane w ustawie. Kontrola ta obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego - art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. . Ani powołana na wstępie ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ani ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz.446 ze zm.) dalej: u.o.s.g. nie wprowadzają innych kryteriów kontroli sądowno-administracyjnej niż zgodność zaskarżonego aktu gminy z przepisami prawa. Podstawy nieważności aktu organu gminy określone zostały w art. 91 ust. 1 u.o.s.g., według którego uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Przy czym przez sprzeczność należy rozumieć niezgodność z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, a więc z Konstytucją, ustawami, aktami wykonawczymi oraz z powszechnie obowiązującym prawem miejscowym (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003r., P 9/02, OTK-A 2003/9/100). Zgodnie z art. 91 ust. 4 u.o.s.g., w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Zatem przepisy art. 91 ust. 1 oraz ust. 4 u.o.s.g. wyróżniają dwie kategorie wad uchwał lub zarządzeń organów gminy: istotne naruszenie prawa i nieistotne naruszenie prawa.

Z kolei przepis art. 147 § 1 p.p.s.a. stanowi, że sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub na akt, o których mowa art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tego aktu lub uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Zarówno w przepis art.147 § 1 p.p.s.a., jak i art.91 ust.1 u.o.s.g., nie określa rodzaju naruszenia prawa będącego podstawą do stosowania sankcji nieważności. Wprowadzając sankcję nieważności, jako następstwa naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłyby do zastosowania tej sankcji. Zasadnym jest, zatem sięgnięcie do przepisów u.o.s.g., gdzie przewidziano – o czym była już mowa wyżej - dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą to być naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 u.o. s.g.). Jednak i tu brak ustawowego zdefiniowania obu naruszeń, co stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że podstawą do uchylenia takich aktów powinno być każde istotne naruszenie prawa, bez względu na jego ustrojowo-prawny, materialno-prawny lub procesowo-prawny charakter. Innymi słowy, za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. W judykaturze za istotne naruszenie prawa uznaje się takiego rodzaju naruszenia jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały. Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika to 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 kpa.

Zgodnie z konstytucyjną zasadą praworządności, wynikającą z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która wiąże wszystkie organy władzy publicznej, w tym organy samorządu terytorialnego, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Działanie na podstawie i w granicach prawa to działanie organu, który na podstawie przepisu prawa jest właściwy i działanie oparte jest na przepisie prawa, który daje umocowanie do jego podjęcia. O związaniu zasadą praworządności w zakresie stanowienia prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego stanowi art. 94 Konstytucji, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Punktem wyjścia dla dokonania oceny legalności zaskarżonej uchwały powinna być treść art. 19 ust. 1 o związkach zawodowych, wedle którego organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw

Spółeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Nie dotyczy to założeń projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej, których opiniowanie regulują odrębne przepisy. Obowiązek zasięgnięcia opinii o założeniach i projektach aktów prawnych spoczywa na organach samorządu terytorialnego w zakresie podmiotowym, wyznaczonym postanowieniem art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych. Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych tylko ogólnokrajowe związki zawodowe, ogólnokrajowe zrzeszenia (federacje) związków zawodowych i ogólnokrajowe organizacje międzyzwiązkowe (konfederacje) zrzeszające co najmniej 500.000 pracowników, spełniają kryterium reprezentatywności, o którym mowa w cytowanym przepisie ustawy o związkach zawodowych i są powołane do wyrażenia opinii. Związki zawodowe nie odpowiadające ustawowym kryteriom mogą być proszone o opinie w sprawach zamierzeń legislacyjnych organów samorządu terytorialnego, lecz nie będzie to wykonywanie ustawowego obowiązku, lecz jedynie przejaw polityki prowadzonej przez organy samorządu ze względu na lokalne znaczenie związku zawodowego jako reprezentacji ludzi pracy.

Z pisma Przewodniczącego Rady Powiatu Kłodzkiego z dnia 17 listopada 2016 r. znak sprawy ORG.006.8.2016.BR1 wynika, że: „Uchwała nr V111/64/2016 z dnia 26 października 2016 roku nie była opiniowana przez organizacje związkowe”. Ponadto pismem z dnia 14 listopada 2016 r. znak ZOP/076/103/2016 Związek Nauczycielstwa Polskiego, Zarząd Oddziału Powiatowego w Kłodzku wystąpił do organu nadzoru z wnioskiem o stwierdzenie nieważności uchwały ze względu na brak przedstawienia projektu tego aktu do zaopiniowania organizacjom związkowym.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, podejmując uchwałę, na mocy której określa tygodniowy obowiązkowy - wymiar godzin zajęć nauczycieli którym powierzono stanowiska kierownicze w szkołach, powinien przeprowadzić procedurę konsultacyjną, o której mowa w art. 19 ustawy o związkach zawodowych ze wszystkimi reprezentatywnymi organizacjami związkowymi. Z powyższego wynika, że projekt przedmiotowej uchwały nie został przedłożony reprezentatywnym związkom zawodowym do konsultacji zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych.

Z uwagi na to, że udział związków zawodowych w procesie legislacyjnym jest regulowany ustawowo, to przypadek, w którym pominięto w opiniowaniu projektu uchwały organu gminy związki zawodowe, nie może być potraktowany inaczej jak tylko jako istotne naruszenie prawa, a więc dające podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały. Ma racje organ nadzoru, kiedy wywodzi, że prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb podjęcia uchwały musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić trzeba także konieczność przedłożenia projektu aktu prawnego do zaopiniowania właściwym podmiotom. O ile przepisy prawa przewidują taki obowiązek w stosunku do aktów określonej kategorii, to nie wykonanie takiego obowiązku jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności regulacji.

Z zasadny należy uznać też drugi z podniesionych zarzutów to jest zarzut naruszenia art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez zaniechanie publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jak wynika bowiem z powołanych przepisów ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe i powinno nastąpić niezwłocznie. Akty prawa miejscowego organów gminy podlegają przy tym publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Ogłoszenie aktu normatywnego, zawierającego przepisy powszechnie obowiązujące, jest istotną okolicznością, gdyż wyrażone w nim normy prawne wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich opublikowania, chyba że określony akt normatywny wskazuje termin dłuższy.

Odnosząc powyższe uwagi do specyfiki rozważanej sprawy, należy wskazać, że uznanie zaskarżonej uchwały za akt prawa miejscowego wymaga wykazania, że zawiera ona normy prawne generalne i abstrakcyjne. Normatywny charakter danego uregulowania oznacza ponadto, że określa ono pewien sposób zachowania jego adresatów. Norma prawna jest generalna, jeżeli wskazuje adresata za pomocą jego cech, a nie przez podanie jego imienia, nazwiska lub nazwy. Generalność może dotyczyć także nazw instytucji i władz publicznych, a więc nazw generalnych szczególnego rodzaju. Abstrakcyjność normy prawnej wyraża się natomiast w tym, że nakazane albo zakazane zachowanie odnosi się do pewnych, z reguły powtarzających się okoliczności, a nie do sytuacji tylko jednokrotnej. Akty prawa miejscowego mają charakter powszechny.

Ich odbiorcami mogą być więc zarówno wszystkie podmioty, jak i tylko niektóre ich kategorie (zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 72, 74, 75).

W orzecznictwie zgodnie przyjmuje się, że akt prawa miejscowego charakteryzuje się szerokim, choć możliwym do określenia, kręgiem adresatów oraz wydaniem na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2002 r., I SA 2160/2001, LEX nr 81765; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 listopada 2005 r., I OSK 971/2005, LEX nr 196727). Wymóg delegacji nie oznacza jednak konieczności wyraźnego stwierdzenia w przepisie rangi ustawowej, że uchwała rady gminy ma status aktu prawa miejscowego (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 21 lutego 2008 r., II SA/OI 29/08, LEX nr 505415). Trzeba również podzielić stanowisko wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r. (I OSK 669/06, LEX nr 275445), w świetle którego z perspektywy kwalifikacji aktu jako aktu prawa miejscowego decydujący jest charakter norm prawnych w nim wysłowionych oraz sposób kształtowania przez nie sytuacji ich adresatów. Uchwała jest przy tym aktem prawa miejscowego, jeżeli zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Konsekwentnie zatem, zgodnie z art. 42 u.s.g. w zw. z art. 13 ust. 1 pkt u.o.a.n. w zw. z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, podlega obowiązkowej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zaskarżona uchwała w ocenie Sądu zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, gdyż wyznacza zachowanie podmiotów niewystępujących w stosunku podległości względem organów gminy. Wniosek ten nie był również kwestionowany przez Radę Powiatu w odpowiedzi na skargę. Zakwalifikowanie uchwały z dnia 26 października 2016 r. jako aktu prawa miejscowego oznacza, że konieczne było ogłoszenia go w wojewódzkim dzienniku urzędowym, stosownie do art. 13 pkt 2 u.o.a.n. w zw. z art. 42 u.s.g. Brak takiego ogłoszenia, na co jednoznacznie wskazuje § 3 tejże uchwały, obligował Sąd do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a., uwzględnienie skargi na akt organu samorządu terytorialnego następuje w wyroku stwierdzającym nieważność aktu w całości lub w części. Przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 u.o.s.g, który stanowi, że nie-ważna jest uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego sprzeczna z prawem. Wyrok stwierdzający nieważność aktu ma charakter deklaratoryjny i wywiera skutki prawne ex tunc, oznacza więc, że przedmiotowy akt nie wywoływał skutków prawnych od dnia jego wydania, co uzasadnia stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały pomimo jej uchylenia nowowydaną uchwałą z dnia 30 sierpnia 2017r. nr VIII/51/2017.

Z tych względów Wojewódzki Sąd Administracyjny na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a orzekł jak w pkt I sentencji wyroku, zaś o kosztach zastępstwa procesowego w pkt II wyroku orzekł na podstawie art. 200 p.p.s.a.