



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 marca 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Monika Świerczak (spr.)
	Sędzia	WSA Wojciech Rowiński
	Asesor sądowy	WSA Jacek Rejman

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 20 marca 2024 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Regionalnego w Poznaniu
na uchwałę Rady Miasta Konina
z dnia 24 listopada 2021 r. Nr 650
w sprawie ustalenia wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Wyrok z dnia 20.03.2024 r.
Postanowienie
sygn. akt IV SA/Po 131/24 jest prawomocny(e)
od dnia 03.05.2024 r.
podpis sędziego / referenta / referenta sądowego



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Joanna Kujawa
Specjalista

Uzasadnienie

W dniu 24 listopada 2021 r., Rada Miasta Konina podjęła uchwałę nr 650 w sprawie ustalenia wysokości diet oraz kosztów służbowych radnych. W podstawie prawnej uchwały Rada powołała m.in. art. 25 ust. 4, 6, 7, 8 i 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. W postanowieniach końcowych uchwały brak jest zapisu dotyczącego jej opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie z § 10 uchwały – weszła ona w życie z dniem podjęcia.

Prokurator Regionalny wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę nr 650 Rada Miasta Konina podjęła uchwałę nr 650 w sprawie ustalenia wysokości diet oraz kosztów służbowych radnych.

Zaskarżonej uchwale zarzucono istotne naruszenie przepisów art. 25 ust. 4 w zw. z art. 40 ustawy z dnia 08 marca 1990r., o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40, 572, dalej jako u.s.g.), w zw. z art. 4 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 2019r., poz. 1461, t.j. ze zm.) oraz art. 88 ust. 1 Konstytucji RP polegające na zaniechaniu opublikowania tej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Wskazując na powyższe Prokurator Rejonowy na podstawie przepisu art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o umorzenie postępowania. Organ wskazał, że zaskarżona uchwała została uchylona na podstawie § 8 uchwały nr 1058 Rady Miasta Konina z dnia 31 stycznia 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych, która została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 6 lutego 2024 roku, pozycja 1547.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 2492 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem.

Zakres kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne, stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm.) - dalej jako: "p.p.s.a.", obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Podkreślić należy, że zgodnie z art. 134 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

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 szczególnie wyłącza stwierdzenie jej nieważności.

W myśl art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Z kolei zgodnie z art. 91 ust. 4 u.s.g., nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia w przypadku tzw. nieistotnego naruszenia prawa. Wprowadzając sankcję nieważności, jako następstwo sprzeczności z prawem uchwały lub zarządzenia, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłoby 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 2019 r., sygn. akt II OSK 2048/17; 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 28 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 570/19, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl).

Sąd 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 (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 570/19 i z dnia 7 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 2794/16, a także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 25 sierpnia 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1701/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl). Aktualne orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczy sytuacji prawnej radnych i wyrażany jest w nim jednolicie pogląd o tym, że uchwały oparte na art. 25 ust. 4 u.s.g. stanowią akty prawa miejscowego (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lipca 2023 r. sygn. akt III OSK 2602/21, z dnia 27 czerwca 2023 r. sygn. akt III OSK 2472/21, z dnia 14 czerwca

2022 r., sygn. akt III OSK 5279/21, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl).

Należy podkreślić, że przedmiotowa uchwała zawiera normy abstrakcyjne, ponieważ odnosi się do zasad ustalania i wysokości diet dla radnych, 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 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.

Zaskarżona uchwała nie jest aktem kierownictwa wewnętrznego, wiążącym jedynie określony układ organizacyjny. Akty kierownictwa wewnętrznego kierowane są do jednostek organizacyjnych podporządkowanych organowi, który je wydaje. Radny nie jest częścią wewnętrznej administracji samorządowej. Samo pełnienie funkcji radnego, ani zajmowanie konkretnego stanowiska w radzie, nie wiąże się z nawiązaniem stosunku pracy ani innego stosunku prawnego, z którego wynikałaby zależność służbowa radnego od organów gminy lub gminnej administracji.

Zaskarżona uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna była zostać opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym, zgodnie z art. 13 pkt 2 u.o.a.n., który stanowi, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione m.in. przez organ gminy. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n., 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. Brak publikacji uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego powoduje, że uchwała ta nie może wejść w życie.

Niespełnienie wymagań w zakresie należytej publikacji uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, wynikających z art. 41 ust.1 u.s.g. w związku z art. 13 pkt 2 u.o.a.n., jest istotnym naruszeniem prawa, powodującym konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1526/08, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 września 2009 r., sygn. akt III SA/Wr 238/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl).

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.

Z powyższych względów Sąd stwierdził, że wady zaskarżonej uchwały, polegające na braku określenia obowiązku publikacji w dzienniku urzędowym, jak i nieprawidłowym określeniu trybu jej wejścia w życie (z dniem podjęcia), uzasadniają stwierdzenie, że została ona podjęta z naruszeniem art. 4 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. 91 ust. 1 u.s.g.

Sąd administracyjny posiada kompetencję do stwierdzenia nieważności uchwały czyli orzeczenia o jej wadliwości od chwili jej podjęcia (ex tunc). Wówczas uchwałę tę należy traktować tak jakby nigdy nie została podjęta. Skutki stwierdzenia nieważności uchwały, polegające na orzeczeniu o jej nieważności od daty podjęcia są dalej idące niż uchylenie uchwały, wywierające skutki wyłącznie od daty uchylenia tego aktu. Tym samym nie ma podstaw do umorzenia postępowania w niniejszej sprawie.

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



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Joanna Kujawa
Specjalista

