

ODPIS

Sygn. akt IV SA/Po 135/24



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 marca 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Donata Starosta
	Sędzia	WSA Izabela Bąk - Marciniak
	Sędzia	WSA Wojciech Rowiński (spr.)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 27 marca 2024 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Regionalnego w Poznaniu
na uchwałę Rady Miasta Konina
z dnia 15 czerwca 2022 r. nr 775
w sprawie zmiany Uchwały Nr 650 Rady Miasta Konina z dnia 24 listopada 2021 roku
w sprawie ustalenia wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych
stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Wyrok z dnia 27 marca 2024 r.
Postanowienie
sygn. akt IV SA/Po 135/24, jest prawomocny(e)
od dnia 21 maja 2024 r.
podpis sędziego / referendarza sądowego



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Joanna Kujawa
Specjalista

UZASADNIENIE

Prokurator Regionalny w Poznaniu złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Nr 775 Rady Miasta Konina z 15 czerwca 2022 r., w sprawie zmiany uchwały Nr 650 Rady Miasta Konina z 24 listopada 2021 r., w sprawie ustalenia wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych. Prokurator zarzucił zaskarżonej uchwale istotne naruszenie prawa, w szczególności przepisów art. 25 ust. 4 w zw. z art. 40 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40, 572, dalej „u.s.g.”) 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, dalej „u.o.a.n”) 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.

Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. W uzasadnieniu skargi Prokurator stwierdził, że Rada Miasta Konina, działając na podstawie art. 25 ust. 4 i 10 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021, poz. 1372,1834) oraz § 3 pkt 2 lit. a rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz. U. Nr 66, poz.800 ze zm.) w zw. z § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów, niebędących własnością pracodawcy (Dz. U. 27, poz. 271 ze zm.), podjęła w dniu 15 czerwca 2022 r., uchwałę Nr 775 w sprawie zmiany uchwały Nr 650 Rady Miasta Konina, z 24 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych. Uchwałą tą zmieniono treść § 7 ust. 3 uchwały Nr 650 z 24 listopada 2021 r. W § 3 zapisano, że „uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”, tym samym przewidziano jej wejście w życie bez publicznego ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W ocenie skarżącego takie uregulowanie nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa. Zdaniem skarżącego uchwała ustalająca wysokość diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych, jak i uchwała wprowadzająca w tym zakresie zmiany,

należą do kategorii aktów prawa miejscowego. 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. W niniejszej sprawie przedmiotem skargi prokuratora jest uchwała Rady Miasta Konina Nr 775 z 15 czerwca 2022 r. w sprawie zmiany uchwały Nr 650 z 24 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych. Przedmiotowe uchwały podjęte zostały na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 25 ust. 4 u.s.g., w myśl którego na zasadach ustalonych przez radę gminy, radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. W orzecnictwie 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.

Niespełnienie wymagań formalnych w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego w zakresie należytej publikacji jest istotnym naruszeniem prawa, powodującym konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości. Skarżący podkreślił, że status aktu prawa miejscowego przysługuje nie tylko uchwale ustalającej wysokość diet i zwrotu kosztów podróży służbowych radnych, lecz także każdej uchwale zmieniającej taką uchwałę. Nowelizowanie aktów normatywnych musi być bowiem każdorazowo traktowane jako stanowienie aktów normatywnych.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy wniosła o umorzenie postępowania. Rada Gminy wskazała, że zaskarżona uchwała została uchylona na podstawie § 8 Uchwały Nr 1058 Rady Miasta Konina z dnia 31 stycznia 2024 roku 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. W ocenie organu postępowania jest bezprzedmiotowe i winno być umorzone.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do treści art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j.t. Dz. U. z 2019 r. poz. 2167), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi poprzez kontrolę legalności działalności administracji publicznej. Zgodnie z art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325; zwanej dalej "p.p.s.a.") zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Skarga jest zasadna.

Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii rażących naruszeń. Powyższe wynika z treści art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w związku z ust. 4 u.s.g., zgodnie z którymi uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Pojęcie "sprzeczności z prawem" w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego.

Zaskarżonej uchwale Prokurator zarzucił istotne naruszenie art. 2 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 u.o.a.n, poprzez zaniechanie opublikowania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, podczas gdy jako akt prawa miejscowego winna być ona opublikowana i wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, chyba że określono by dłuższy termin jej wejścia w życie.

W doktrynie i judykaturze przyjmuje się, że aktem prawa miejscowego jest taki akt, który został wydany na podstawie wyraźnej kompetencji ustawowej przez organ samorządu terytorialnego, określający w sposób generalny i abstrakcyjny reguły postępowania adresatów. 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 takim akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie go 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 dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji (por. wyrok NSA z dnia 20 września 2023 r., sygn. akt III OSK 2760/21). Ponadto w judykaturze ugruntowane jest stanowisko, zgodnie z którym 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 możemy mieć do czynienia z aktem prawa miejscowego (por. wyroki NSA z dnia 25 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK 1572/14; z dnia 19 czerwca 2019 r., sygn. akt II OSK 2048/17).

Biorąc powyższe pod uwagę, w niniejszym postępowaniu Sąd podziela pogląd wielokrotnie wyrażany już w orzecznictwie sądów administracyjnych, zgodnie z którym uchwała w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet radnych jednostek samorządu terytorialnego stanowi akt prawa miejscowego (por. wyroki NSA: z dnia 14 czerwca 2022 r., sygn. akt III OSK 5279/21; z dnia 28 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 570/19; z dnia 20 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2353/16 oraz wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 października 2023 r., sygn. akt III SA/Gd 356/23).

Wskazać należy, że uchwała w sprawie ustalenia wysokości i zasad wypłacania diet obejmująca radnych zawiera normy abstrakcyjne, gdyż diety mają charakter powtarzalny. Regulacje zawarte w uchwale nie dotyczą konkretnego, pojedynczego zdarzenia ale mają charakter generalny, gdyż ich adresatem jest każdy mieszkaniec gminy, który pełniłby określoną w tej uchwale funkcję. Zatem zaskarżona uchwała zawiera przepisy normatywne, na podstawie których jej adresaci uzyskali uprawnienia do diety w wysokości zależnej od zajmowanego stanowiska. Ponadto uchwała nie jest związana z kadencyjnością rady w związku z tym zachowuje ważność także po zakończeniu kadencji organu stanowiącego, który ją uchwalił.

Dodać należy, że zaskarżona uchwała nie jest aktem kierownictwa wewnętrznego, wiążącym jedynie określony układ organizacyjny. Radny jako przedstawiciel wspólnoty samorządowej jest członkiem organu stanowiącego gminy. Samo pełnienie funkcji radnego bądź zajmowanie konkretnego stanowiska w radzie nie wiąże się z nawiązaniem stosunku pracy ani innego stosunku prawnego, z którego wynikałaby zależność służbowa od organów gminy lub gminnej administracji.

Kwalifikacja uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego skutkuje obowiązkiem jej publikacji zgodnie z prawem, czyli - stosownie do treści art. 13 pkt 2 u.o.a.n. - w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Stosownie zaś do treści art. 4 ust. 1 powołanej ustawy, akty normatywne podlegające ogłoszeniu w dzienniku urzędowym wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Uchwała z zakresu prawa miejscowego, która podlega obowiązkowi ogłoszenia, zawierająca postanowienia niezgodne z tymi ostatnimi przepisami, skutkiem czego nie zostaje przekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest w całości nieważna w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. Przy czym 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 (por. wyroki NSA: z 23 października 2008 r., sygn. akt I OSK 701/08, ONSAiWSA 2009, nr 6, poz. 118; z 09 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 1608/12, dostępny: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Właściwe ogłoszenie aktu prawa miejscowego jest bowiem warunkiem jego wejścia w życie – co wprost wynika z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że skoro zaskarżona uchwała, będąca aktem prawa miejscowego, zawiera w swej treści, w kwestii wejścia w życie, postanowienie § 8 w brzmieniu: "Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia" – czyli unormowanie pozostające w sprzeczności z przepisami art. 44 u.s.g., art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 u.o.a.n., a także art. 88 ust. 1 Konstytucji RP – to uchwała ta nie tylko nie wywołuje zamierzonych skutków prawnych, lecz jako sprzeczna z ww. przepisami jest nieważna w myśl art. 91 ust. 1 u.s.g. Ponieważ zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, to zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g. dopuszczalne jest orzekanie o jej nieważności w każdym czasie – także po upływie roku od dnia jej podjęcia.

Należy jednocześnie dodać, że nie było podstaw do umorzenia postępowania w związku z uchyleniem uchwały. Zgodnie bowiem ze stanowiskiem wyrażanym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym uchylenie uchwały nie czyni bezprzedmiotowym postępowania sądowego, w którym sąd administracyjny władny jest wobec aktu prawa miejscowego stwierdzić nieważność aktu, co powoduje, że od samego początku uchwalenia akt ten nie był zdolny do wywołania skutku prawnego, a zatem do kształtowania uprawnień, czy obowiązków (por. wyrok Naczelnego Sądu

Sygn. akt IV SA/Po 135/24

Administracyjnego z dnia 29 grudnia 2011r. Sygn. akt I OSK 1719/11, LEX nr 114224 i orzeczenie tam przywołane). Z tego względu Sąd rozpatrzył przedmiotową sprawę merytorycznie.

W tym stanie rzeczy na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzeczono jak w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Joanna Kujawa
Specjalista