



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 30 stycznia 2023 r.

Poz. 504

WYROK NR II SA/RZ 814/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 17 listopada 2022 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Piotr Godlewski Sędziowie WSA Paweł Zaborniak /spr./ AWSA Maria Mikolik Protokolant specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 listopada 2022 r. sprawy ze skargi Wojewody Podkarpackiego na uchwałę Rady Miejskiej w Iwoniczu Zdroju z dnia 21 grudnia 2021 r. nr XLI/273/2021 w przedmiocie ustalenia zasad przyznawania diet radnym Rady Miejskiej w Iwoniczu Zdroju I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały; II. zasądza od Rady Miejskiej w Iwoniczu Zdroju na rzecz strony skarżącej Wojewody Podkarpackiego kwotę 480 zł /słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych/ tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Uzasadnienie

Uchwałą z 21 grudnia 2021 r. nr XLI/273/2021 Rada Miejska w Iwoniczu Zdroju (dalej: "Rada" lub "Organ") ustaliła zasady przyznawania diet radnym Rady Miejskiej w Iwoniczu-Zdroju. W § 2 uchwały określono wysokość diet przysługującym Przewodniczącemu Rady, Wiceprzewodniczącemu Rady, Przewodniczącemu Komisji Rady Miejskiej oraz radnym. W § 4 ust. 1 uchwały przyjęto zaś, że diety miesięcznej radnego potrąca się 10 % diety za każdą nieobecność na sesji Rady Miejskiej lub na posiedzeniu Komisji. Natomiast w § 4 ust. 2 uchwały określono, że łączne potrącenia nie mogą przekraczać 50% diety miesięcznej, określonej w § 2. W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie (dalej WSA), Wojewoda Podkarpacki wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości oraz o zasądzenie kosztów postępowania. Zdaniem Wojewody, zaskarżona uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2022r. poz. 559 z późn.zm.) – dalej: "u.s.g." poprzez: – wprowadzenie w § 4 ust.2 uchwały zapisu określającego maksymalną wysokość potrąceń diety za nieobecność na sesji Rady Miejskiej lub na posiedzeniu Komisji, co powoduje, że ustalona w ten sposób dieta nie ma charakteru rekompensującego utracone przez radnego zarobki, – brak zapisów regulujących kwestie dotyczące potrącenia diety za każdy dzień niewykonywania poszczególnych funkcji związanych z pełnieniem mandatu radnego. Wojewoda podniósł, że dieta radnego stanowi jedynie rekompensatę utraconych przez radnego korzyści i nie posiada charakteru świadczenia pracowniczego. Skoro dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji przewodniczącego rady, to osoba pełniąca tę funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem funkcji, a nie z tytułu samego faktu bycia taką osobą. W konsekwencji zakresem regulacji uchwały, podjętej na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 25 ust.4 u.s.g. powinna być objęta m.in. sytuacja, gdy przewodniczący rady, wiceprzewodniczący rady czy radny, przez dłuższy okres czasu nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnioną funkcją. Takich zaś regulacji zaskarżona uchwała nie zawiera. W przeciwnym razie dieta ustalona w stałej kwocie ma charakter ryczałtu miesięcznego, przez co traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji. Dieta winna określać konkretną kwotę za udział w każdym odbytym

posiedzeniu sesji czy też komisji w ustalonej kwocie, która ulega proporcjonalnemu obniżeniu z uwzględnieniem wszystkich dni w miesiącu kalendarzowym za każdy dzień niewykonywania funkcji określonej. Skarżący podniósł, że wprowadzone przez Radę potrącenie procentowe diety należnej radnemu za dany miesiąc w przypadku każdej nieobecności na sesji czy posiedzeniu komisji nie zmienia charakteru tej diety, bowiem określono maksymalną wysokość miesięcznego potrącenia, niezależnie od rzeczywistej liczby nieobecności. W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Iwoniczu Zdroju wniosła o oddalenie skargi, względnie umorzenie postępowania, a ponadto o nieobciążanie kosztami postępowania. Organ podał, że uchwałą z 4 lipca 2022 r. XLVIII/310/2022 uwzględniono w całości skargę Wojewody Podkarpackiego. Następnie uchwałą z 4 lipca 2022 r. XLVIII/311/2022 zadecydowano o uchyleniu zaskarżonej uchwały i jednocześnie ustalono nowe zasady przyznawania diet radnym Rady Miejskiej w Iwoniczu-Zdroju, uwzględniające zarzuty przedstawione w skardze Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje; Zaskarżona do Sądu uchwała Rady Miejskiej w Iwoniczu Zdroju narusza prawo w sposób istotny, co doprowadziło do uwzględnienia złożonej skutecznie przez Wojewodę skargi w całości. Sąd administracyjny sprawuje w zakresie swej właściwości kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, co wynika z art. 1 ustawy z 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 137). Zakres tej kontroli wyznacza art. 134 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329; zwana dalej w skrócie P.p.s.a.). 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. Przedmiotem swej skargi Wojewoda uczynił uchwałę Rady Miejskiej w Iwoniczu Zdroju z dnia 21 grudnia 2021 r., nr XLI/273/2021, w sprawie ustalenia zasad przyznawania diet radnym Rady Miejskiej w Iwoniczu Zdroju. Tak określony przedmiot skargi Organu nadzoru wymaga od Sądu wyjaśnienia, iż do zakresu jego kognicji należą w świetle art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a. akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w powołanym przepisie, 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 o czym stanowi wyraźnie art. 147 § 1 P.p.s.a. Podstawą wniesionej skargi Wojewoda uczynił obok art. 54 P.p.s.a. przepis art. 93 ust. 1 u.s.g., który stanowi: Po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Przywołany przepis u.s.g. pozostaje w bezpośrednim związku z art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze u.s.g., stosownie do którego uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O sprzeczności z prawem skutkującej stwierdzeniem nieważności, zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g., można mówić jeżeli doszło do istotnego naruszenia prawa, co pośrednio wynika z art. 91 ust. 4 u.s.g. Naruszenie istotne prawa to takie, którego nie da się pogodzić z normą będącą dla poddanego kontroli aktu organu samorządu tzw. normą odniesienia (wzorcem działania normotwórczego). Organ nadzoru zarzucił uchwałę w skardze do WSA istotne naruszenie art. 25 ust. 4 u.s.g. poprzez wprowadzenie w § 4 ust. 2 uchwały zapisu określającego maksymalną wysokość potrąceń diety za nieobecność na sesji Rady Miejskiej lub na posiedzeniu Komisji, co powoduje, że ustalona w ten sposób dieta nie ma charakteru rekompensującego utracone przez radnego zarobki, a także brak zapisów regulujących kwestie dotyczące potrącenia diety za każdy dzień niewykonywania poszczególnych funkcji związanych z pełnieniem mandatu radnego. Sąd podzielając w całości tą argumentację odwołuje się do motywów przedstawionych przez tut. WSA w wyroku z dnia 25 sierpnia 2022 r. o sygn. akt II SA/Rz 408/22, CBOSA, który to wyrok zapadł na tle analogicznego problemu prawnego związanego z ustaleniem przez organ stanowiący zasad przyznawania diet radnym. W uzasadnieniu tego orzeczenia wypuklono, iż wykonywanie mandatu radnego czy pełnienie funkcji sołtysa nie następuje w ramach stosunku pracy, bowiem są to funkcje pełnione społecznie i dla dobra lokalnego społeczeństwa. Dieta winna określać konkretną kwotę za udział w każdym odbytym posiedzeniu sesji, zarządu czy też komisji, ewentualnie w ustalonej kwocie, która ulega proporcjonalnemu obniżeniu z uwzględnieniem wszystkich dni w miesiącu kalendarzowym za każdy dzień niewykonywania funkcji określonej w uchwale i nie może przekroczyć limitu określonego w ustawie i rozporządzeniu (zob. wyrok WSA z dnia 17 grudnia 2019 r. sygn. akt II SA/Wa 1230/19, LEX, oraz A. Wierzbica [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 25). Podobnie zaakcentowano w wyroku WSA w Rzeszowie z dnia 6 września 2022 r. o sygn. II SA/Rz 369/22, LEX, podkreślając za orzecznictwem NSA, iż prawidłowa realizacja upoważnienia normotwórczego wyartykułowanego w art. 25 ust. 4 u.s.g. wymaga od rady gminy stworzenia takich zasad ustalania diety radnego, które przy kształtowaniu wysokości tej diety w sposób ryczałtowy, będą uwzględniać wszystkie pełnione przez niego funkcje, a nie tylko te związane z uczestnictwem w posiedzeniach rady gminy, czy

komisji rady gminy. Obowiązkowy mechanizm potrąceń z tak ustalonej diety musi z kolei przewidywać redukcję kwoty ryczałtu adekwatnie do zmniejszenia aktywności radnego w danym miesiącu. Przy tej niekwestionowanej w orzecznictwie i literaturze konstrukcji stosunku prawnego radnego i sołtysa łączącego osoby pełniące te funkcje z aparatem administracji gminnej, stwierdzić z przekonaniem należało, że dieta przysługująca radnemu to wyłącznie ekwiwalent a więc rekompensata utraconych korzyści czy poniesionych strat, jakie powstają w związku z wykonywaniem obowiązków wynikających z wykonywania mandatu radnego. Treść zaskarżonej do Sądu uchwały nie uwzględnia przyjętych standardów konkretyzacji normotwórczej przepisu art. 24 ust. 5 u.s.g., co musiało skutkować negatywnym dla Rady Miejskiej wynikiem kontroli legalnościowej. Otóż na mocy § 2 uchwały radni pełniący jak i nie pełniący określonych funkcji w ramach organu stanowiącego (tj. przewodniczący rady miejskiej, wiceprzewodniczący, radny), uzyskali prawo do co miesięcznej diety w określonej tam wysokości. W wyrażonych zapisach uchwały nie można dostrzec bezpośredniego powiązania uprawnień do diety z aktywnością radnego na rzecz lokalnej społeczności. Dieta nie przysługuje bowiem za udział w posiedzeniu rady czy jej komisji, jak również z tytułu wypełniania innych obowiązków tego rodzaju reprezentanta wspólnoty samorządowej. Natomiast przewidziana w § 4 ust. 1, 2 i 3 uchwały konstrukcja potrąceń oparta na założeniu zredukowania kwoty diety miesięcznej o 10 % za każdą nieobecność na sesji Rady Miejskiej lub na posiedzeniu Komisji, potwierdza uwypuklony w skardze pracowniczy a nie społeczny i kompensacyjny charakter wypłacanych radnym na jej podstawie świadczeń. Przewidziane w uchwale Rady pomniejszenia nie będą skutkować odebraniem radnemu prawa do diety w sytuacji, gdy w danym miesiącu nie przewidziano żadnego terminu posiedzenia sesji rady gminy bądź posiedzenia komisji stałych. Ponadto dieta w wysokości 90%, będzie również przysługiwać w sytuacji, gdy w miesiącu zaplanowano tylko jedną sesję rady bądź tylko jedno posiedzenie komisji, na której radny lub sołtys nie był obecny. Te dwa przykłady sytuacji wyraźnie dowodzą, iż dieta zostanie wypłacona uprawnionemu niezależnie od jego rzeczywistej aktywności na rzecz społeczności lokalnej co powoduje, że przewidziane w uchwale kwoty będą wypłacane także wówczas, gdy radny w ogóle nie będzie realizować swych społecznych funkcji. Podane wyżej egzemplifikacje nie mają wyłącznie wydźwięku teoretycznego skoro w styczniu, lutym, marcu, kwietniu, maju, czerwcu, sierpniu, wrześniu i październiku 2022 r. odbyło się tylko jedno posiedzenie Rady Miejskiej w Iwoniczu Zdroju (zob. <https://iwonicz-zdroj.pl/category/sesje/>). Niezależnie od powyższych poważnych nieprawidłowości dotyczących interpretacji i stosowania art. 25 ust. 4 u.s.g., dostrzec też należało z urzędu na podstawie art. 134 § 1 P.p.s.a. istotne naruszenie podjętą uchwałą art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461). Przepis ten stanowi bowiem : 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. Zaskarżona do WSA uchwała jest aktem prawa miejscowego gdyż zawiera przepisy powszechnie obowiązujące (zob. wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2015 r. o sygn. akt II OSK 3270/14, LEX). Tymczasem w myśl § 9 uchwały z dnia 21 grudnia 2021 r. weszła ona w życie z dniem 1 stycznia 2021 r. Ponieważ uchwała nie uzależnia swego wejścia w życie i uzyskania mocy obowiązującej od opublikowania jej w stosownym publikatorze tj. wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz jednocześnie data jej podjęcia uniemożliwiła zachowanie 14 dniowego okresu *vacatio legis*, to w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. W myśl art. 13 pkt 2 w/w ustawy w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowiące przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Wyjaśnić na koniec przyjdzie, że Sąd nie mógł wydać postanowienia o umorzeniu postępowania na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 w zw. z art. 54 § 3 P.p.s.a. w związku z podjęciem przez Radę Miejską w Iwoniczu – Zdroju uchwały z dnia 4 lipca 2022 r., nr XLVIII/310/2022 w sprawie uwzględnienia skargi Wojewody Podkarpackiego, albowiem podana wyżej uchwała nie realizuje w sposób wymagany przez prawo treści art. 54 § 3 P.p.s.a., który stanowi: Organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania. W przypadku skargi na decyzję, uwzględniając skargę w całości, organ uchyla zaskarżoną decyzję i wydaje nową decyzję. Uwzględniając skargę, organ stwierdza jednocześnie, czy działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa. Przepis § 2 stosuje się odpowiednio. Abstrahując w tym miejscu od problemu posiadania przez organ stanowiący j.s.t. kompetencji do stwierdzenia nieważności przedmiotu skargi organu nadzoru nad działalnością komunalną, należało dostrzec, że w żadnym z przepisów uchwały z 4 lipca 2022 r. nie zawarto oczekiwanego w tych okolicznościach rozstrzygnięcia Rady Miejskiej o stwierdzeniu nieważności uchwały z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania diet radnym Rady Miejskiej w Iwoniczu – Zdroju. Takiej wypowiedzi nie zawiera w szczególności treść § 2 w/w uchwały, gdzie stwierdza się wyłącznie o podjęciu uchwały z rażącym naruszeniem prawa. Dlatego w istocie

nie doszło do uwzględnienia skargi w całości jak wymaga tego art. 54 § 3 P.p.s.a., a tym samym nie powstały warunki umożliwiające Sądowi rozważenie umorzenia postępowania w oparciu o powołane powyżej regulacje procesowe. W konsekwencji dostrzeżonych uchybień kwalifikowanych jako istotne naruszenia obowiązujących przepisów ustaw, tj. u.s.g. oraz ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, konieczne się stało stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości zgodnie z wnioskiem skargi Wojewody, na podstawie art. 134 § 1 i art. 147 § 1 P.p.s.a. Natomiast o kosztach postępowania przed WSA orzeczono na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 P.p.s.a. obejmując nimi koszty zastępstwa procesowego według norm przepisanych zgodnie z wnioskiem zawartym w skardze Wojewody.