

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu
61-815 Poznań, ul. Ratajczaka 10/12
WYDZIAŁ IV
tel. (61) 85-66-732 lub 85-66-865

Dnia 13 lutego 2023 r.
Sygn. akt IV SA/Po 724/22

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

592 3091

URZĄD MIASTA POZNANIA 14		
KANCELARIA		
pl. Kolegiacki 17, 61-841 Poznań		
WPEŁNIŁO DNIA	16-02-2023	WPEŁNIŁO DNIA
L. dz. _____		znl. _____
znak spr. _____		

Rada Miasta Poznania
Plac Kolegiacki 17
61-841 Poznań

DORĘCZENIE PRAWOMOCNEGO WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 13 lutego 2023 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego przesyła w załączeniu odpis prawomocnego wyroku 15 grudnia 2022 r. wraz z uzasadnieniem w sprawie ze skargi Wojewody Wielkopolskiego.

Załączniki:

1. odpis orzeczenia

Anna Kaczmarek
st. sekretarz sądowy



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 grudnia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Izabela Bąk-Marciniak (spr.)
WSA Maciej Busz
WSA Monika Świerczak

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 15 grudnia 2022 r.
sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego
na decyzję Rady Miasta Poznania
z dnia 19 marca 2019 r. nr Uchwała nr VIII/105/VIII/2019
w sprawie podniesienia wysokości minimalnych wynagrodzeń dla rodzin zastępczych
zawodowych oraz prowadzących rodzinne domy dziecka.

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;
2. zasądza od Miasta Poznań na rzecz Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł
tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Wyrok z dnia 15.12.2022
Pocztowienie
sygn. akt IV SA/Po 724/22 jest prawomocny(e)
od dnia 24.01.23 r.

podpis sędziego / referendarza sądowego



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem
Anna Kaczmarek

st. sekretarz sądowy

Uzasadnienie

Wojewoda Wielkopolski wniósł skargę na uchwałę nr VIII/105/VIII/2019 Rady Miasta Poznania z dnia 19 marca 2019 r. w sprawie podniesienia wysokości minimalnych wynagrodzeń dla rodzin zastępczych zawodowych oraz prowadzących rodzinne domy dziecka. Wojewoda w skardze wniósł o stwierdzenie nieważności wskazanej uchwały ze względu na istotne naruszenie prawa oraz zasądzenie od strony przeciwnej na rzecz skarżącego kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. W uzasadnieniu skargi wskazał, że w podstawie prawnej uchwały powołano art. 91 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2018r., poz.998 z późn.zm.). W § 4 wskazanej uchwały przejęto, że uchwała wchodzi w życie z dniem 1 kwietnia 2019 r., a w § 3, że wykonanie uchwały powierza się Dyrektorowi Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Poznaniu. Nadto w § 1 uchwały Rada uchwaliła, że „Rodzinie zastępczej zawodowej oraz prowadzącemu rodzinny dom dziecka przysługuje wynagrodzenie, o którym mowa w art.85 ust.1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, nie niższe niż kwota 2450 zł miesięcznie”. Z kolei w § 2 uchwały rada zawarła zapis, zgodnie z którym „Rodzinie zastępczej zawodowej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego przysługuje wynagrodzenie, o którym mowa w art.85 ust.2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, nie niższe niż kwota 3050 zł miesięcznie”. Nadto Wojewoda podkreślił, że ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej zawiera cztery upoważnienia do stanowienia prawa miejscowego. Na ich podstawie rada powiatu, może podnieść minimalną wysokość świadczeń na pokrycie kosztów utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej oraz w rodzinnym domu dziecka, a także wynagrodzenia rodziny zastępczej zawodowej oraz prowadzącego rodzinny dom dziecka. Skoro zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego, warunkiem koniecznym wejścia jej w życie jest konieczność jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Z kolei brak postanowienia o ogłoszeniu uchwały w tym dzienniku stanowi naruszenie art.2 ust.1 oraz 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). Obowiązek ogłoszenia aktu prawa miejscowego, jako warunek jego wejścia w życie ma swoje źródło w art.88 ust.1

Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz.483 ze zm.). W konsekwencji wadliwy zapis § 4 uchwały ma wpływ na ważność całej uchwały, gdyż nie może ona wejść do obrotu prawnego, ze względu na niespełnienie warunku publikacji.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

W myśl 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. 1259) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

W świetle art. 3 § 2 punkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 329; dalej powoływanej w skrócie jako "p.p.s.a.") sądy administracyjne właściwe są w sprawach kontroli zgodności z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego oraz aktów organów administracji rządowej stanowiących przepisy prawa miejscowego. Sąd administracyjny dokonuje wskazanej kontroli według stanu prawnego istniejącego w dacie podejmowania przez organ aktu stanowiącego przedmiot zażalenia. Zgodnie z art. 134 § 1 p.p.s.a. wskazana kontrola sądowa dokonywana jest w granicach sprawy, zaś sąd administracyjny orzekając w jej granicach, nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Względnie przepis ten należy stosować z art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy

sprzeczne z prawem są nieważne (ust. 1). W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4).

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że do istotnych wad uchwały, których wystąpienie skutkuje stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów jednostek samorządu terytorialnego do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (zob. w tej materii m.in.: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95, publ. OwSS 1996/3/90 oraz z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, publ. OwSS 1998/3/79; zob. także: Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd terytorialny, 2001, z. 1-2, s. 102).

Dokonując kontroli zaskarżonej uchwały w oparciu o wyżej wskazane kryterium Sąd uznał, że skarga zasługuje na uwzględnienie.

W rozpatrywanej sprawie Wojewoda upatrując istotnej wadliwości zaskarżonego aktu podniósł brak publikacji uchwały będącej aktem prawa miejscowego w Dzienniku Urzędowym Województwa.

Podstawę prawną powyższej uchwały stanowił art. 91 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U.2018.998 t.j.), zgodnie z którym Rada powiatu może, w drodze uchwały, podnieść wysokość świadczeń pieniężnych, o których mowa w art. 80 ust. 1, art. 81, 83 i 85 powołanej ustawy.

W myśl art. 85 w/w ustawy :

1. Rodzinie zastępczej zawodowej oraz prowadzącemu rodzinny dom dziecka przysługuje wynagrodzenie nie niższe niż kwota 2000 zł miesięcznie.
2. Rodzinie zastępczej zawodowej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego przysługuje wynagrodzenie nie niższe niż kwota 2600 zł miesięcznie.

Przepis ten stanowi delegację dla wskazanego organu do wydania aktu prawa miejscowego, a zatem do wydania przepisu prawa powszechnie obowiązującego. Fakt ten skutkuje tym, że rada powiatu (rada miejska miasta na prawach powiatu) może na podstawie przedmiotowego przepisu podwyższyć jedynie te świadczenia pieniężne, które zostały w nim wymienione.

W § 1 uchwały nr VIII/105/VIII/2019 Rada Miasta Poznania postanowiła: „Rodzinie zastępczej zawodowej oraz prowadzącemu rodzinny dom dziecka przysługuje wynagrodzenie, o którym mowa w art. 85 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, nie niższe niż kwota 2450 zł miesięcznie”.

Z kolei w § 2 uchwały rada zawarła zapis, zgodnie z którym „Rodzinie zastępczej zawodowej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego przysługuje wynagrodzenie, o którym mowa w art. 85 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, nie niższe niż kwota 3050 zł miesięcznie”.

Jednocześnie w § 4 uchwały, rada postanowiła: „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 kwietnia 2019 roku”.

Podwyższenie wysokości wymienionych świadczeń pieniężnych może nastąpić wyłącznie w drodze uchwały podjętej przez radę powiatu (radę miejską miasta na prawach powiatu). Uchwała ta będzie aktem prawa miejscowego, a zatem na jej mocy przyjęte zostaną przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Wskazany charakter uchwały oznacza, że musi być ona opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym i jest to warunek wejścia jej w życie, jak również wywoływania przewidzianych w niej skutków prawnych.

Przedmiotowa uchwała pomimo (jak twierdzi Rada Miasta Poznania) przekazania jej Wojewodzie do publikacji, nie została ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego, podobnie jak wszystkich aktów prawa powszechnie obowiązującego, jest jego ogłoszenie, co wynika wprost z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP. Jeżeli zatem uchwała zawiera przepisy powszechnie obowiązujące, to powinna być, zgodnie z art. 42 u.s.g., ogłoszona na zasadach i w trybie określonym w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepisy powołanej ustawy stanowią, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe (art. 2 ust. 1 ustawy z 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów

normatywnych), zaś akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 ust. 1 ustawy z 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów normatywnych). Niewykonanie tego obowiązku jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa, w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g., skoro skutkuje nieuzyskaniem mocy obowiązującej przez przedmiotową uchwałę. W takiej sytuacji uchwała jest nieważna w całości.

„Niewykonanie obowiązku ogłoszenia aktu normatywnego zawierającego przepisy powszechnie obowiązujące w dzienniku urzędowym jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa, w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g., bowiem skutkuje nieuzyskaniem mocy obowiązującej przez uchwałę. W takiej sytuacji uchwała w całości jest nieważna.” (Wyrok WSA w Olsztynie z 8.10.2019 r., II SA/OI 499/19, LEX nr 2736149). Zatem brak publikacji zaskarżonej uchwały we właściwym trybie stanowi istotne, kwalifikowane naruszenie prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g., skoro skutkuje nieuzyskaniem mocy obowiązującej przez daną uchwałę. Wskazane naruszenie stanowi wystarczającą podstawę do stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu.

Rację ma również Wojewoda, że zapis zawarty w § 3 i z „wykonanie uchwały powierza się Dyrektorowi Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Poznaniu” narusza treść art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że to wójt wykonuje uchwały rady gminy. Przepis ten określa wyłączną kompetencję wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jako organu wykonawczego gminy do wykonywania uchwał rady. Uregulowanie to w sposób jednoznaczny wskazuje na wójta jako jedyny podmiot uprawniony do wykonywania uchwał rady i nie daje kompetencji radzie do powierzenia wykonywania uchwał innej osobie niż wójt (burmistrz, prezydent). Przykładem naruszenia kompetencji wójta jest np. powierzenie wykonania uchwały dyrektorom szkół prowadzonych przez gminę.

W konsekwencji Sąd, działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały, o czym orzekł jak w punkcie 1 wyroku. O kosztach postępowania orzeczono w punkcie 2 na podstawie art. 200 i 205 § 2 p.p.s.a., a na zasądzone koszty złożyła się kwota wynagrodzenia radcy prawnego w wysokości

480 zł ustalona na podstawie § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 265).



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Anna Kaczmarek

st. sekretarz sądowy