

PN-II.40.6.2024

Lublin, dnia 30 kwietnia 2024r.

PT
Wójtowie,
Burmistrzowie,
Prezydenci Miast,
Starostowie

w województwie lubelskim

Szanowni Państwo,

mając na uwadze aktualne orzecznictwo sądów administracyjnych ponownie przedstawiam poniższe stanowisko w sprawie charakteru prawnego uchwał określających zasady ustalania wysokości diet przysługujących radnym rad gmin i rad powiatów.

Zgodnie z art. 25 ust. 4 i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023r. poz. 40, ze zm.) *na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych; rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego.*

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022r. poz. 1526, ze zm.) stanowi w art. 21 ust. 4, że *na zasadach ustalonych przez radę powiatu, z zastrzeżeniem ust. 5, radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Rada powiatu przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego.*

W chwili obecnej w orzecznictwie sądów administracyjnych utrwaliło się stanowisko, zgodnie z którym **uchwała podjęta na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym jest aktem prawa miejscowego** (zob. wyroki NSA: z dnia

27 czerwca 2023r. sygn. III OSK 2472/21; z dnia 14 czerwca 2022r. sygn. III OSK 5279/21; z dnia 28 kwietnia 2020 r., sygn. II OSK 570/19; z dnia 7 listopada 2017 r., sygn. II OSK 2794/16; dostępne w CBOSA www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Sądy przyjmują, że: „*uchwała zawiera normy abstrakcyjne, ponieważ diety wypłacane są cyklicznie, powtarzalnie, nie dotyczą więc konkretnego zdarzenia, zamkniętego w określonych ramach czasowych. Przepisy te mają charakter generalny, gdyż ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale każdy mieszkaniec, który pełniłby określoną w niej funkcję. Wprowadzie krąg adresatów tej uchwały nie jest zbyt liczny, to jednak poprzez wyznaczenie go wspólną cechą, jaką jest pełnienie funkcji, jej przepisy uzyskały charakter generalny. Nie ulega również wątpliwości, że uchwała ta zawiera przepisy normatywne, na podstawie których jej adresaci uzyskali uprawnienia do diety*”.

Analogicznie Naczelny Sąd Administracyjny ocenia charakter prawny uchwały podejmowanej na podstawie art. 21 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym – jako stanowiącej akt prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 11 lipca 2023r. sygn. III OSK 2602/21).

W tym stanie rzeczy, organ nadzoru będzie stosował przedstawione wyżej stanowisko oceniając zgodność z prawem przedkładanych uchwał Rad Gmin i Rad Powiatów określających zasady ustalania wysokości diet przysługujących radnym.

Konsekwencją zaliczenia uchwał podejmowanych na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 21 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym do aktów prawa miejscowego jest konieczność odnoszenia do nich - i spełniania przez nie – wszystkich wymogów dotyczących tej kategorii aktów prawnych.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie; zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.

Ustawa z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów prawnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019r. poz. 1461) stanowi, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe (art. 2 ust. 1); akty prawa miejscowego stanowane przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2); 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 (art. 4 ust. 1).

W świetle powyższego przedmiotowe uchwały **podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wchodzi w życie - co do zasady - po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia.**

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że zaniechanie ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego przesądza o naruszeniu art. 2 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i stanowi samoistną podstawę do stwierdzenia nieważności tej uchwały w całości (por. m. in. wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 marca 2018r., sygn. II SA/Kr 131/18). Jak trafnie wywiedziono: *„Skutkiem nieogłoszenia aktu prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest bowiem brak możliwości wywołania przez ten akt skutków prawnych w nim zamierzonych. Urzędowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego jest warunkiem jego wejścia w życie oraz jest jednym z istotnych elementów systemu zapewniającego jawność norm prawnych w społeczeństwie, a co za tym idzie, służy zapewnieniu zasady praworządności. Uchwała z zakresu prawa miejscowego, która podlega obowiązkowi ogłoszenia, a która nie zostaje przekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest w całości nieważna”*.

Nadmieniam, że w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego **do kategorii aktów prawa miejscowego należy również uchwała podejmowana na podstawie art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym** – w sprawie zasad, na jakich dieta będzie przysługiwała przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy (por. wyrok z dnia 18 lipca 2023r. sygn. III OSK 2003/22).

W przywołanym orzeczeniu NSA wskazał, że *„Wprowadzie krąg adresatów tej uchwały jest ograniczony, jednak ograniczenie to nie jest trwałe wobec zmienności osób pełniących wybieralne i kadencyjne funkcje. Uchwała taka ma zatem charakter generalny, albowiem adresaci zostali określone poprzez wskazanie pewnej ich kategorii, a nie w sposób zindywidualizowany. Gdyby przyjąć argumentację skarżącego (...) to przedmiotowa uchwała miałaby charakter epizodyczny, gdyż*

zawierałaby regulacje obowiązujące tylko w czasie trwania danej kadencji. Jest to pogląd oczywiście błędny”. Jednocześnie NSA podkreślił, że: „W państwie prawa dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu normatywnego powszechnie obowiązującego, oprócz charakteru norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej ich adresatów oraz wydania go przez kompetentny organ, istotne znaczenie ma instytucja publikacji aktu. (...) skoro uchwała Rady Miejskiej (...) w sprawie ustanowienia zasad przyznawania diety oraz zwrotu kosztów podróży dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych oraz dla przewodniczących rad sołeckich jest aktem prawa miejscowego to warunkiem wejścia w życie takiej uchwały jest jej ogłoszenie w dzienniku urzędowym”.

Za ugruntowane w orzecznictwie sądów administracyjnych należy uznać także stanowisko, zgodnie z którym **dieta przysługująca radnemu ma charakter rekompensacyjny**, ma stanowić ekwiwalent utraconych korzyści, jakich radny nie uzyskuje w związku z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego.

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie regulują wprost tego, za co radnemu przysługuje dieta, lecz uwzględniając ich rekompensacyjny charakter, ustalane w tym zakresie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasady powinny być powiązane z aktywnością lub brakiem aktywności radnego w wykonywaniu przez niego tej funkcji. Nie jest zatem wykluczone ustalenie wysokości diety w formie ryczałtu. Niezależnie od tego zasady ustalania wysokości diety powinny jednak przewidywać możliwość pomniejszenia określonej miesięcznie kwoty z uwagi na niewykonywanie przez radnego (przewodniczącego rady) obowiązków. W innym przypadku dieta przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, co jest zaprzeczeniem jej rekompensacyjnego charakteru (por. wyroki NSA z dnia 26 czerwca 2014r., sygn. akt II OSK 406/14 oraz z dnia 11 lipca 2023 r., sygn. akt III OSK 2602/21). Niedopuszczalna jest więc sytuacja, gdy radny (przewodniczący rady) otrzymuje miesięcznie zryczałtowaną dietę, pomimo tego, że nie wykonuje on swoich obowiązków, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem tej funkcji. Podejmując uchwałę w przedmiocie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet dla radnych należy zatem ustalić kompleksowe regulacje pozwalające na uwzględnienie w zakresie wysokości diety przysługującej radnemu

(przewodniczącemu rady) wszystkich jego obowiązków. W tym zakresie dopuszczalne jest więc uregulowanie w uchwale sytemu potrąceń będących skutkiem obiektywnie stwierdzonego braku wykonywania przypisanych radnemu z racji pełnionej funkcji obowiązków.

W konsekwencji ustalając dietę w formie miesięcznego ryczałtu Rada powinna określić zasady potrącania diet z tytułu nieobecności radnego na sesjach rady lub na posiedzeniach komisji rady i ewentualnie w innych pracach. Zakresem regulacji uchwały winna być objęta również sytuacja, gdy radny (przewodniczący rady), przez dłuższy okres czasu nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z jej pełnieniem.

Ustalenie wysokości diety w formie ryczałtu bez wprowadzenia zasad dokonywania potrąceń w przypadku nie wykonywania aktywności wynikających ze sprawowaniem mandatu radnego stanowi istotne naruszenie prawa.

Przedstawiając powyższe uprzejmie informuję, że wykładnia prawa zawarta w przywołanych orzeczeniach sądów administracyjnych będzie kształtowała linię orzeczniczą organu nadzoru.

Z poważaniem,

Z upoważnienia Wojewody Lubelskiego

Cezary Widomski
Zastępca Dyrektora
Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli

/podpisano elektronicznie/