



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 31 października 2024 r.

Poz. 4839

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.198.2024 WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 31 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/40/2024 Rady Gminy Radziłów z dnia 30 września 2024 r. w sprawie zasad otrzymywania i wysokości diet oraz ustalenia zasad zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym.

UZASADNIENIE

W dniu 30 września 2024 r. Rada Gminy Radziłów podjęła uchwałę Nr VII/40/2024, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 października 2024 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 28 października 2024 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

W ocenie organu nadzoru uchwała w sposób istotny narusza art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, poprzez brak określenia zasad zwrotu kosztów podróży służbowej, a także pozbawienie radnego diety jedynie z uwagi na fakt, iż nie wykonuje on niektórych obowiązków nałożonych na radnych oraz istotne naruszenie art. 4 ust. 1 i 2 w zw. z art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), poprzez nieuzasadnione przyjęcie wstecznego wejścia w życie uchwały.

Zgodnie z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Z treści ww. przepisu wynika jednoznacznie że oprócz obowiązku ustalenia zasad przyznawania radnym diet, z art. 25 ust. 4 ustawy wynika także obowiązek określenia zasad zwrotu radnym kosztów podróży służbowych.

Jak postanowiono w § 6 uchwały *radnemu przysługuje zwrot kosztów podróży służbowych na zasadach określonych w odrębnych przepisach.*

Tego rodzaju zapisu nie sposób uznać za prawidłową realizację delegacji ustawowej określonej w art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, bowiem w uchwale nie wskazano żadnej zasady dotyczącej zwrotu kosztów podróży służbowej, natomiast samo odwołanie się do przepisów odrębnych, bez wskazania konkretnego aktu prawnego, jest nieprecyzyjne i może powodować wątpliwości interpretacyjne.

Należy podkreślić, że uchwała podjęta na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym jest aktem prawa miejscowego. Jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów nie miał żadnych wątpliwości co do tego,

jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu.

Tego rodzaju wymogów nie spełnia odwołanie się w uchwale do bliżej nieokreślonych przepisów odrębnych.

W § 2 uchwały Rada Gminy postanowiła, że: *Dieta przysługuje w przypadku pracy radnego w co najmniej jednej komisji. Ponadto zgodnie z § 4 uchwały: dieta nie jest wypłacana radnemu w przypadku, gdy w miesiącu kalendarzowym poprzedzającym naliczenie i wypłatę diety nie brał udziału w żadnym ze zwołanych posiedzeń Komisji lub Sesji Rady Gminy.*

W ocenie organu nadzoru tego rodzaju zapisy pozostają w sprzeczności z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych.

Uzależnienie możliwości wypłaty diety radnemu od pracy w komisji (w § 2 uchwały) powoduje, że nawet w przypadku gdy radny uczestniczy w sesjach rady gminy, czy też wykonuje inne obowiązki radnego (co może się wiązać z ponoszeniem kosztów), zostanie on pozbawiony diety, jeżeli nie pracuje jednocześnie w komisji.

Również okoliczność braku obecności radnego na posiedzeniu Komisji i sesji Rady w konkretnym miesiącu (co przewidziano w § 4 uchwały) nie może, w ocenie organu nadzoru, prowadzić do pozbawienia radnego całości diety, w sytuacji gdy uchwała rady gminy przewiduje, iż dieta ma charakter zryczałtowany. Radny bowiem wykonuje swój mandat w zakresie szeregu innych aktywności, a nie tylko na sesji, czy też komisji rady gminy. Tym samym w § 2 i § 4 uchwały w sposób sprzeczny z prawem pominięto inne obowiązki i obszary zaangażowania radnych.

Należy zauważyć, że posługując się terminem „dieta” ustawodawca nie sformułował legalnej definicji tego pojęcia. Istotą diety jest wyrównanie wydatków i strat spowodowanych wykonywaniem mandatu. Dieta stanowi zatem rekompensatę utraconego dochodu oraz możliwości jego uzyskania, jak również poświęconego czasu z tytułu wykonywania mandatu radnego, nie jest natomiast świadczeniem pracowniczym (zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 9 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Op 151/14).

Ustawodawca nie konkretyzuje jakie działania realizowane przez radnych wymagają przyznania diet, wskazuje natomiast, że radnemu przysługują diety. Jednocześnie wyznacza on radnemu obowiązki i określa prawa w ramach pełnionej funkcji. W myśl art. 23 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia. Zgodnie z art. 24 ust. 1 tej ustawy, radny obowiązany jest brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. Stosownie zaś do art. 24 ust. 2 ww. ustawy, w wykonywaniu mandatu radnego radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu gminy, a także spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, gminnych osób prawnych, oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej. Z kolei art. 24 ust. 3 stanowi, iż w sprawach dotyczących gminy radni mogą kierować interpelacje i zapytania do wójta. Powyższe przepisy ustawy o samorządzie gminnym regulują zakres wykonywania funkcji radnego.

W świetle powyższego ustalając przysługujące radnemu diety organ stanowiący powinien mieć na uwadze, iż dieta powinna być ściśle powiązana z aktywnością radnych w pracach rady i zależna od rzeczywistego wykonywania obowiązków związanych z pełnioną funkcją (por. wyroki WSA w Opolu: z dnia 9 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Op161/15, z dnia 21 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Op 177/15) oraz powinna uwzględniać zakres wszystkich stawianych przed radnymi zadań.

Nie jest zatem dopuszczalne pozbawienie radnego całości diety jedynie z uwagi na fakt, iż nie wykonuje on niektórych obowiązków nałożonych na radnych, w sytuacji gdy wykonuje inne obowiązki oraz ponosi związane z nimi koszty. Powoduje to, że § 2 i § 4 przedmiotowej uchwały w sposób istotny naruszają art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Mocą § 8 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła, że: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego i ma zastosowanie do diet należnych począwszy od sierpnia 2024 roku.*

Przedmiotowa uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego w dniu 3 października 2024 r. pod poz. 4426. W świetle powyższego, przyjęcie w § 8 uchwały, że ma ona zastosowanie do diet należnych począwszy od sierpnia 2024 roku, oznacza, że uchwała wiąże skutki prawne wynikające z zawartych w niej norm ze zdarzeniami, które miały miejsce przed jej uchwaleniem oraz przed publikacją w dzienniku urzędowym, a tym samym wprowadza te normy do obrotu prawnego z mocą wsteczną. Powoduje to, że uchwała w sposób istotny narusza przepisy art. 4 ust. 1 i 2 w zw. z art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Należy wskazać, że przepis art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uzależnia wejście w życie aktu prawa miejscowego od jego ogłoszenia na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych 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 (ust. 1). W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (ust. 2).

Jednocześnie art. 5 ww. ustawy przewiduje, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Reasumując, wskazanymi przepisami ustanowiona została zasada obligująca do ogłaszania aktów normatywnych z co najmniej 14 dniowym *vacatio legis*. Wskazano również wyjątki pozwalające na: 1) skrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni, 2) pominięcie *vacatio legis*, 3) nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 kwietnia 2024 r., sygn. akt III OSK 2962/23 wskazał, że jedną z konstytucyjnych zasad państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) jest zasada niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*). Zasada ta nie ma charakteru absolutnego i w wyjątkowych sytuacjach aktowi prawnemu może zostać nadana moc wsteczna. Zakaz *lex retro non agit* dotyczy zwłaszcza przepisów normujących prawa i obowiązki obywateli, jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego. Odstąpienie od tej zasady dopuszczalne jest jedynie wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji. W wyroku z dnia 30 września 2021 r. sygn. akt III FSK 2137/21 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że "Art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu "mocy wstecznej", ale tylko "jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie". Wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków".

Należy ponadto podkreślić, że w orzecznictwie sądownoadministracyjnym wskazuje się, iż skoro art. 5 powołanej ustawy dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu „mocy wstecznej”, ale tylko jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie to obowiązkiem organów w przypadku korzystania z tej instytucji prawnej jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa (zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 listopada 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 400/20).

Żadne tego rodzaju okoliczności nie zostały wskazane w uchwale Rady Gminy, bowiem uchwała ta nie zawiera uzasadnienia. Z uwagi zatem na brak wystąpienia przesłanek określonych w art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych niedopuszczalne było nadanie przedmiotowej uchwale wstecznej mocy obowiązującej.

Warto ponadto zwrócić uwagę, że organ stanowiący w sposób nieprawidłowy określił sposób wejścia w życie przedmiotowej uchwały, określając w § 8 od kiedy wchodzi ona w życie oraz od kiedy ma zastosowanie. „Jak wskazuje się w orzecznictwie wejście w życie aktu prawnego, uzyskanie mocy obowiązującej przez akt prawny oraz ustalenie od kiedy akt prawny ma zastosowanie są zdarzeniami tożsamymi. Wejście w życie przepisu oznacza, że uzyskuje on moc prawną i w konsekwencji ma zastosowanie

do określonych zdarzeń i stosunków. Akt prawny (przepis) nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez niego mocy obowiązującej, a uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jego wejście w życie (por. uchwała Sądu Najwyższego z 24 maja 1996 r., sygn. I PZP 12/96, OSNP/1197/1/08)” (wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 grudnia 2023 r., sygn. akt III SA/Łd 496/23).

Skoro zatem w § 8 uchwały zawarto dwie różne daty, to przepis ten jest wewnętrznie sprzeczny. Nie wiadomo bowiem którego konkretnie dnia uchwała weszła w życie (zaczęła obowiązywać, czy też ma zastosowanie).

Należy ponadto podkreślić, że jeżeli zamiarem organu stanowiącego jest by uchwała weszła w życie konkretnego dnia, wówczas określając datę wejścia w życie uchwały powinien wskazać konkretną datę. Samo bowiem wskazanie miesiąca i roku, np. *od sierpnia 2024 roku*, jest w tym zakresie niewystarczające.

Biorąc pod uwagę powyższe zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń