



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia piątek, 28 kwietnia 2023 r.

Poz. 2445

### WYROK NR II SA/RZ 982/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 17 stycznia 2023 r.

#### Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Marcin Kamiński Sędziowie WSA Piotr Godlewski AWSA Karina Gniewek - Berezowska /spr./ Protokolant specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 stycznia 2023 r. sprawy ze skargi Wojewody Podkarpackiego na uchwałę Rady Gminy Świlcza z dnia 28 marca 2022 r. nr XLVII/398/2022 w przedmiocie ustalenia zasad przyznawania radnym i sołtysom diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowej I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały; II. zasądza od Gminy Świlcza na rzecz strony skarżącej Wojewody Podkarpackiego kwotę 480 zł /słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych/ tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

#### Uzasadnienie

Data orzeczenia 2023-01-17 orzeczenie prawomocne Data wpływu 2022-08-08 Sąd Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie Sędziowie Karina Gniewek-Berezowska /sprawozdawca/ Marcin Kamiński /przewodniczący/ Piotr Godlewski Symbol z opisem 6262 Radni 6401 Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym) Przedmioty Diety i wynagrodzenia radnych Hasła tematyczne Prawo miejscowe Rodzaj organu Rada Gminy Treść wyniku Stwierdzono nieważność zaskarżonej uchwały Powołane przepisy Dz.U. 2023 poz 259 art. 147 § 1 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - t.j. Dz.U. 2022 poz 559 art. 25 ust. 4, 6, 8, art. 41 ust.1 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.) Dz.U. 2019 poz 1461 art. 13 pkt 2 Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych - t.j. SENTENCJA Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Marcin Kamiński Sędziowie WSA Piotr Godlewski AWSA Karina Gniewek - Berezowska /spr./ Protokolant specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 stycznia 2023 r. sprawy ze skargi Wojewody Podkarpackiego na uchwałę Rady Gminy Świlcza z dnia 28 marca 2022 r. nr XLVII/398/2022 w przedmiocie ustalenia zasad przyznawania radnym i sołtysom diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowej I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały; II. zasądza od Gminy Świlcza na rzecz strony skarżącej Wojewody Podkarpackiego kwotę 480 zł /słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych/ tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego. UZASADNIENIE Przedmiotem kontroli Sądu jest uchwała Rady Gminy Świlcza (dalej: "Rada Gminy", "Organ") z 28 marca 2022 r. nr XLVII/398/2022 w sprawie zasad przyznawania radnym i sołtysom diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowej. Kwestionowana uchwała została wydana na podstawie art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (test jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 559; dalej: "u.s.g."), art. 18 ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r., poz. 1834 ze zm.) oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz.U. z 2021 r., poz. 1974). Powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie zaskarżył Wojewoda Podkarpacki (dalej: "Strona skarżąca", "Wojewoda") reprezentowany przez

profesjonalnego pełnomocnika – radcę prawnego, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Pełnomocnik Wojewody zarzucił istotne naruszenie art. 25 ust. 4 u.s.g., poprzez: – wprowadzenie w §3 ust. 1 ww. uchwały zapisu określającego 20% wysokości 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; – wprowadzenie w § 5 zaskarżonej uchwały zapisów w zakresie terminu, dokumentacji i sposobu wypłaty diety, co nie mieści się w zasadach przysługiwania diety. W uzasadnieniu skargi pełnomocnik Wojewody wyjaśnił, że przepisem upoważniającym radę gminy do podjęcia przedmiotowej uchwały jest art. 25 ust. 4 u.s.g., zgodnie z którym na zasadach ustalonych przez radę gminy, radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie 2,4-krotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 1658). Z kolei z art. 25 ust. 7 u.s.g. wynika, że Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, maksymalną wysokość diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca, uwzględniając liczbę mieszkańców gminy, przy czym kwota ta oznacza maksymalną wysokość diet w gminach o największej liczbie mieszkańców. Pełnomocnik Wojewody podkreślił, że przy ustalaniu wysokości diet radnych, rada gminy ma obowiązek wzięcia pod uwagę, zarówno liczby mieszkańców danej gminy, a także funkcji pełnionych przez radnego, które związane są z nakładem jego pracy, przy sprawowanej funkcji. W ocenie pełnomocnika Wojewody, z brzmienia art. 25 ust. 4 u.s.g. wynika, że rada gminy może ustanowić jedynie zasady na jakich radnemu będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Zgodnie z powyższym ww. przepis daje radzie gminy możliwość ustanowienia zasad rekompensaty wydatków radnym, w postaci diety i zwrotu kosztów podróży służbowej. Wobec powyższego rada gminy, korzystając z normy kompetencyjnej zawartej w ww. przepisie winna dokonać określenia zasad, na jakich przysługują radnym diety i zwrot kosztów podróży, a więc określenia tych czynności radnych, za które dieta przysługuje. Pełnomocnik Wojewody zaznaczył, że dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego korzyści, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym. Istota diety sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji. Osoba pełniąca daną funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków (strat) poniesionych w związku ze sprawowaniem funkcji, a nie jedynie z powodu uzyskania danej funkcji. Dieta powinna być zatem ściśle powiązana z aktywnością radnych w pracach rady i zależna od rzeczywistego wykonywania obowiązków związanych z pełnioną funkcją. W ocenie Strony skarżącej dietę należy postrzegać wyłącznie w kategoriach zwrotu kosztów związanych z pełnieniem funkcji radnego, co decyduje o jej kompensacyjnym charakterze. Środki uzyskiwane przez radnego w ramach przysługującej mu diety, mają w istocie tylko i wyłącznie minimalizować poniesione koszty wynikające z potrącanego mu wynagrodzenia za pracę na skutek uczestniczenia w aktywności organu stanowiącego - kontrolnego (np. udział w sesji rady czy w posiedzeniach komisji stałych lub doraźnych tego organu). 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 regulacji zaskarżona uchwała nie zawiera. 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 w uchwale i nie może przekroczyć limitu określonego w ustawie i rozporządzeniu. Zdaniem Wojewody wprowadzone przez Radę Gminy Świlcza potrącenie procentowe diety należnej radnemu za dany miesiąc w przypadku każdej nieobecności na sesji czy posiedzeniu komisji nie zmienia charakteru tej diety, ponieważ w sytuacji gdy sesja odbywa się raz w miesiącu a radny jest członkiem dwóch komisji to potrącenie wynosi 60% a pozostała część diety czyli 40% przysługuje radnemu przy braku jakichkolwiek innych start czy kosztów. W przypadku gdy w danym miesiącu nie jest organizowane ani posiedzenie rady ani komisji to radnemu przysługuje dieta w pełnej wysokości przy braku jakiegokolwiek aktywności i nieponoszeniu żadnych kosztów związanych z posiadaniem mandatem. W świetle powyższego dieta ma w istocie charakter świadczenia pracowniczego, tj. wynagrodzenia. W ocenie Wojewody, zaskarżona uchwała powinna również zawierać potrącenia uwzględniające wszystkie dni w miesiącu kalendarzowym za każdy dzień niewykonywania obowiązków przez radnego w ramach pełnionej funkcji. Zakwestionowana uchwała nie zawiera takich zapisów. Rada Gminy Świlcza ograniczyła się jedynie do potrąceń w przypadku

nieobecności na sesji rady i posiedzeniach komisji, nie regulując przy tym potrącenia w sytuacji niewykonywania poszczególnych funkcji związanych z pełnieniem mandatu radnego. Pomniejszenie miesięcznej diety w przypadku nieobecności nie jest wystarczające wobec faktu, że ma ona wyłącznie rekompensować poniesione przez radnego straty, które w tym przypadku nie powstaną ze względu na nieobecność radnego na posiedzeniach organów gminy. Tak sformułowane przepisy uchwały powodują utratę kompensacyjnego charakteru diety. Podczas, gdy radny w czasie swojej nieobecności podczas prac rady lub jej organów, nie wykonuje innych czynności związanych z pełnieniem mandatu, to nie powinien otrzymać diety, chociażby ta nieobecność była usprawiedliwiona. Przyjęte przez Radę Gminy Świlcza zapisy skutkują tym, że radny mimo nieobecności i niepodejmowania przez niego działań na rzecz gminy, zachowuje prawo do części diety. Wobec powyższego, zdaniem Wojewody przedmiotowa uchwała narusza w sposób istotny art. 25 ust. 4 u.s.g. Pełnomocnik Wojewody podniósł także, że treść § 5 zaskarżonej uchwały nie mieści się w dyspozycji ustawowej art. 25 ust. 4 u.s.g., gdyż ustalenia w zakresie terminu, dokumentacji czy sposobu diety dotyczą kwestii z zakresu księgowości a nie zasad przyznawania diety. W odpowiedzi na skargę Rada Gminy reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika – radcę prawnego wniosła o jej oddalenie oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm prawem przewidzianych. W uzasadnieniu odpowiedzi pełnomocnik podniósł, że do zasad na jakich radnemu przysługuje dieta należy również regulacja uzależniająca dietę od zakresu obowiązków oraz ograniczenie wysokości z powodu nie uczestnictwa w pracach rady. Rada gminy ma pozostawioną swobodę w ustalaniu zasad, na jakich rademu przysługuje dieta. W ocenie Organu podstawowym obowiązkiem radnego jest reprezentowanie wyborców oraz praca dla dobra wspólnoty lokalnej i mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Radni za pracę na rzecz gminy, powiatu, województwa otrzymują wynagrodzenie, które określane jest mianem "diety". Natomiast praca radnego obejmuje również koszty przejazdu na posiedzenia organu stanowiącego i z powrotem, koszty przejazdu na spotkania i koszty organizacji takich spotkań czy przejazdu do siedziby biura rady gminy, czas poświęcony na zapoznanie się z projektami uchwał, przygotowanie uwag do projektów, wystąpień na sesjach lub komisjach rady. Z tych względów Rada Gminy Świlcza podejmując zaskarżoną uchwałę uznała, że obok uczestnictwa w pracach Rady i obecności na sesjach, radny pełni również inne czynności, które powodują u niego powstanie kosztów sprawowania mandatu. Wobec powyższego Organ uznał, że koszty wyjazdów na spotkania z wyborcami, organizacji takich spotkań, czas poświęcony na przygotowanie się do obrad Rady Gminy również powinny być objęte rekompensatą w formie wypłacanej diety. Zatem § 3 ust. 1 zaskarżonej uchwały zawiera zapis, że wysokość diety ulega obniżeniu o 20% za każdą nieobecność radnego na sesji Rady Gminy lub na posiedzeniu komisji, której jest członkiem. Ustalając zasady przyznawania diet radnym Rada Gminy Świlcza przewidziała mechanizm ich obniżania za każdą nieobecność na posiedzeniu komisji, której radny jest członkiem lub sesji Rady Gminy. Zakres obowiązków radnych nie sprowadza się wyłącznie do uczestniczenia w komisjach i sesjach Rady na podstawie art. 24 ust. 1 - 3 u.s.g. Ich obowiązki wyznaczane są także przez art. 23 ust. 1, art. 24 ust. 2 i ust. 3 u.s.g. W ocenie Organu w granicach prawa mieści się ustalenie diety zarówno w formie wypłaty za udział w sesji rady czy posiedzeniu jej komisji jak i formie miesięcznego ryczałtu, pod warunkiem jednak, że ustalona w ten drugi sposób dieta nie traci przy tym wyrównawczego (kompensacyjnego) charakteru. Granice swobody działania rady gminy w tym zakresie wyznaczają dwa warunki: kwota ustalonych diet nie może przekraczać maksymalnej określonej w ustawie o samorządzie gminnym oraz na jej podstawie rozporządzeniu Rady Ministrów, a także dieta nie może utracić swojego kompensacyjnego charakteru. Organ stwierdził, że w ramach swobody jaką ustawodawca przyznał radzie gminy, dopuszczalne jest określenie zasad przyznawania radnym diet w sposób zryczałtowany przy jednoczesnym określeniu przez organ stanowiący zasad potrącania diet z tytułu nieobecności radnego na sesji rady gminy lub posiedzeniu jej komisji. Tym samym wprowadzony mechanizm obniżek diety związanych z nieobecnością radnego na posiedzeniu komisji czy sesji rady podkreśla, odmienny od wynagrodzenia pracowniczego, charakter diety radnego. Odnosząc się do drugiego i trzeciego zarzutu zawartego w skardze, Organ podniósł, że zgodnie z treścią art. 25 ust. 4 u.s.g., radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych na zasadach ustalonych przez radę gminy. Jedynie rada gminy ma kompetencje do określenia tych zasad, żaden przepis nie wskazuje jakie zagadnienia powinny być zawarte w omawianych zasadach. Natomiast ww. przepis daje radzie gminy swobodę w kształtowaniu tych zasad. Zdaniem Organu ustalony mechanizm obliczania i wypłaty diet radnym jest logiczny, przejrzysty i zgodny z obowiązującym porządkiem prawnym, a zapisy uchwały odnośnie terminu, dokumentacji i sposobu wypłaty diet nie przekraczają delegacji ustawowej. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: Skarga zasługuje na uwzględnienie. Na wstępie Sąd wyjaśnia, iż zgodnie z art. 184 Konstytucji RP w związku z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2492 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej. Mocą § 2 art. 1 tej ustawy kontrola ta sprawowana jest pod względem

zgodności z prawem. Innymi słowy, kontrola aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dokonywana jest pod względem ich zgodności z prawem materialnym i przepisami procesowymi, nie zaś według kryteriów słuszności. Oznacza to, że kontrola ta sprowadza się do zbadania, czy organ administracji nie naruszył prawa. Badana jest wyłącznie legalność aktu administracyjnego, czyli prawidłowość zastosowania przepisów prawa do zaistniałego stanu faktycznego, jak również trafność wykładni tych przepisów oraz prawidłowość zastosowania przyjętej procedury. Zasada, że sądy administracyjne dokonują kontroli działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie, została również wyartykułowana w art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 329 ze zm.; dalej: "p.p.s.a.") Zgodnie zaś z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. – nawiązującym w tym zakresie wprost do art. 184 Konstytucji RP – kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (pkt 5) oraz inne akty tych organów i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6). Z brzmienia art. 3 § 2 pkt 5 i 6 wynika zatem, że sądy administracyjne właściwe są do kontroli zgodności z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego oraz aktów organów administracji rządowej stanowiących przepisy prawa miejscowego. Na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., uwzględniając skargę na uchwałę, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., sąd stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Odnośnie aktów organów samorządu, przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 u.s.g., stosownie do którego nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. Na podstawie argumentacji a contrario do postanowień art. 91 ust. 4 tej ustawy, stanowiącego, iż w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa, należy przyjąć, że każde "istotne naruszenie prawa" uchwałą organu gminy oznacza jej nieważność, (por. T. Woś [w:] T. Woś., H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2012, s. 761-762). Pojęcie "istotne naruszenie prawa" nie zostało zdefiniowane w żadnej z ustaw samorządowych, tak samo jak i pojęcie "sprzeczność z prawem". W literaturze przedmiotu wypracowano pogląd, aprobowany w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, że do istotnych wad, prowadzących do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Sprzeczność z prawem uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego zachodzi w sytuacji, gdy doszło do jej wydania z naruszeniem przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także z naruszeniem przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego (w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny), Samorząd Terytorialny 2001 r., z. 1-2, s. 101-102). Równocześnie zaznaczenia wymaga, że mocą art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze, w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia – który może obejmować całość albo tylko część danego aktu (zob.: J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2011, uw. 1 do art. 134; a także wyroki NSA: z 05 marca 2008 r., sygn. akt I OSK 1799/07; z 09 kwietnia 2008 r., sygn. akt II GSK 22/08; z 27 października 2010 r., sygn. akt I OSK 73/10). Przyjąć należy, zgodnie z orzecznictwem sądowoadministracyjnym, 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 procedurę podejmowania uchwał. Przedmiotem kontroli Sądu jest uchwała Rady Gminy Świlcza z 28 marca 2022 r., Nr XLVII/398/2022 w sprawie zasad przyznawania radnym i sołtysom diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowej. Zaskarżając uchwałę w całości Wojewoda zarzucił, że przyjęty na podstawie uchwały sposób ustalania diety radnym i sołtysom powoduje, że ma ona charakter zbliżony do wynagrodzenia pracowniczego. Świadczy o tym ustalona w kwocie ryczałtowej kwota wynagrodzenia pomniejszana o ustaloną wysokość wynagrodzenia na wypadek nieobecności. Sąd zgadza się ze stanowiskiem Wojewody, które co należy podkreślić jest wyrazem jednolitego stanowiska sądów administracyjnych. W pierwszej jednak kolejności Sąd stwierdza, że uchwała nie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego, co stanowi samodzielną podstawę do stwierdzenia jej nieważności. Sąd

podziela ugruntowane stanowisko sądów administracyjnych, w którym podnosi się, że jakkolwiek w żadnym akcie prawnym nie ma sformułowanej legalnej definicji aktu prawa miejscowego, to przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne zawierające normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. 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 akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie 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 te muszą więc dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. W orzecznictwie sądowym ugruntowane jest również stanowisko, że dla kwalifikacji danej uchwały jako aktu prawa miejscowego decydujące znaczenie ma charakter norm prawnych i ich oddziaływanie na sytuację prawną adresatów. Przyjęto również, że jeżeli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to w sprawie możemy mieć do czynienia z aktem prawa miejscowego (zob. wyrok NSA z 11 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1818/12; wyrok NSA z 25 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK 1572/14; wyrok NSA z 20 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2353/16; wyrok NSA z 19 czerwca 2019 r., sygn. akt II OSK 2048/17 czy wyrok tut. Sądu z 17 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Op 217/20 wszystkie powołane w sprawie orzeczenia dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów administracyjnych [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)). Sąd podziela przy tym pogląd wyrażony już w judykaturze, zgodnie z którym uchwała w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet dla przewodniczących organu wykonawczego jednostek pomocniczych jest aktem prawa miejscowego – tak m.in.: NSA w wyroku z 28 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 570/19; z 7 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 2794/16; WSA w Rzeszowie wyroku z 25 sierpnia 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1701/15, a także wskazywany powyżej wyrok WSA w Opolu z 17 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Op 217/20). Należy podkreślić, że przedmiotowa uchwała zawiera normy abstrakcyjne, ponieważ diety mają charakter powtarzalny. Przepisy te mają charakter generalny, gdyż ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale każdy mieszkaniec, który pełniłby określoną w niej funkcję. Wprawdzie 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. Ponadto zaskarżona uchwała została wydana na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 25 ust. 4, 6, 8 u.s.g. Jak prawidłowo wyjaśnił NSA w wyroku z dnia 17 listopada 2021 r., III OSK 4382/21 skoro przedmiotowa uchwała należy do aktów prawa miejscowego powinna była zostać opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W § 10 uchwały określono, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia i ma zastosowanie do ustalenia wysokości diet radnym należnych od dnia 1 sierpnia 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 stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Niespełnienie wymagań formalnych w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego w zakresie należytej publikacji wynikających z art. 41 ust.1 u.s.g. w związku z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych z dnia 20 lipca 2000 r. (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1461) jest istotnym naruszeniem prawa, które już powoduje konieczność stwierdzenia jej nieważności z tej przyczyny (por. wyrok NSA z 20 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1526/08, wyrok WSA we Wrocławiu z 16 września 2009 r., sygn. akt III SA/Wr 238/09, wyrok WSA w Opolu z 4 marca 2021 r., sygn. II SA/Op 301/20). Zatem już z tego powodu, niezależnie od podniesionych zarzutów, Sąd zobowiązany był do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały. Z oczywistych względów bezzasadne dla oceny legalności pozostają argumenty dotyczące praktyki organów w tym zakresie. Odnosząc się z kolei do zarzutów dotyczących treści uchwały, Sąd również uznał je za uzasadnione. Na podstawie art. 25 ust. 4 u.s.g.: Na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. 5. (uchylony). 6. Wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie 2,4-krotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 1658). 7. Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, maksymalną wysokość diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca, uwzględniając liczbę mieszkańców gminy, przy czym kwota wymieniona w ust. 6 oznacza maksymalną wysokość diet w gminach o największej liczbie mieszkańców. 8. Rada gminy przy ustalaniu

wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego. W zaskarżonej uchwale wysokość diety została ustalona jako procentowy wskaźnik diety maksymalnej, odrębnie ustalony w stosunku do poszczególnych osób pełniących określone funkcje obniżony w każdym przypadku o 20 % za każdą nieobecność. Zaskarżając uchwałę Wojewoda stwierdził, że taki sposób ustalania wysokości diety świadczy o tym, że przybrała ona niedopuszczalną formę wynagrodzenia pracowniczego. Stanowisko Wojewody jest wyrazem jednolitego w tym zakresie stanowiska sądów administracyjnych, które Sąd w składzie orzekającym w pełni podziela i przyjmuje za swoje. Podzielając pogląd, że wyżej powołany art. 25 ust. 4 u.s.g. pozwala radzie gminy "swobodnie ustalić zasady przyznawania diet", stwierdzić jednak należy, że organ ten nie ma pełnej dowolności. Jednostki samorządu terytorialnego są budowane w układzie zdecentralizowanym. Oznacza to, że cechują się względną samodzielnością i niezależnością od innych organów państwa – zwłaszcza administracji rządowej. Samodzielność tych jednostek podlega ochronie sądowej (np. art. 2 ust. 3, art. 85 ust. 1 u.s.p., art. 165 ust. 2 Konstytucji RP). Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie oznacza jednak ich pełnej autonomii i podlegają one nadzorowi charakterystycznemu dla układu zdecentralizowanego (wynika to zarówno z art. 8 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., art. 172 Konstytucji, jak i z rozdziału 8 ustawy o samorządzie powiatowym). W zakresie zadań własnych, a do takich należy zaliczyć samodzielność organizacyjną jednostek samorządu gminnego w zakresie ustalania wysokości diet radnych, jedynym kryterium nadzoru jest legalność. Z ustawy o samorządzie gminnym wynikają pewne ograniczenia w kształtowaniu owych zasad pobierania diet przez radnych. I tak, art. 25 ust. 4 u.s.g. nakłada na radę gminy obowiązek, aby wysokość diet przysługujących radnemu nie przekraczała w ciągu miesiąca łącznie 2,4-krotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 1658). Ponadto Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, maksymalną wysokość diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca, uwzględniając liczbę mieszkańców gminy, przy czym kwota wymieniona w ust. 6 oznacza maksymalną wysokość diet w gminach o największej liczbie mieszkańców. W pozostałym zakresie rada gminy ma możliwość kreowania własnych zasad ustalania (różnicowania) wysokości przysługujących radnym diet (z uwzględnieniem funkcji i obowiązków wypełnianych przez radnego) oraz zwrotu kosztów podróży służbowych. Zasady określone przez radę gminy muszą jednak uwzględniać rekompensacyjny charakter tego ekwiwalentu, tj. koszty poniesione w związku z wykonywaniem funkcji i zadań powierzonych radnemu oraz ewentualnych, utraconych korzyści, jakich radny nie uzyskał w związku z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego. W literaturze i w orzecznictwie nie budzi wątpliwości stanowisko, że dieta radnego nie jest wynagrodzeniem za pracę, gdyż radny pełni funkcję społecznie, a fakt wykonywania mandatu nie skutkuje ani nawiązaniem stosunku pracy z gminą, powiatem czy starostwem, ani też nawiązaniem z nim umowy cywilnoprawnej. Dieta ma stanowić ekwiwalent utraconych korzyści (np. pomniejszonego wynagrodzenia za pracę w związku z obecnością na sesji rady gminy), jakich radny nie uzyskuje w związku z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego, nie może więc być także traktowana w kategorii przywileju. Jej celem jest zabezpieczenie prawidłowego i efektywnego wykonywania mandatu radnego. W wyroku z 26 czerwca 2014 r., sygn. II OSK 406/14 Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się, że "dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym. Podobnie takiego charakteru pozbawiony jest zwrot poniesionych przez radnego kosztów podróży służbowych. Nie budzi przy tym wątpliwości, że możliwe jest różnicowanie wysokości diet w zależności od funkcji pełnionych przez radnego". Zatem przez "dietę", o której mowa w art. 25 ust. 4 u.s.g. należy rozumieć wyrównywanie wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji, a nie z tytułu samego faktu bycia radnym. Pozostaje to w zgodzie z zapisami art. 7 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, na podstawie którego status przedstawicieli wybieranych do władz lokalnych powinien zapewnić wyrównanie finansowe odpowiednio do kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu oraz, w razie potrzeby, wyrównanie finansowe za utracone zyski lub też wynagrodzenie za wykonaną pracę, jak również odpowiednie ubezpieczenie społeczne. Wspomniana Karta stanowi standardy kreowania i funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w państwach skupionych w Radzie Europy. Przepis art. 7 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego podkreśla rekompensacyjny charakter diet radnych, a polskie regulacje ustawowe (w tym także ustawa o samorządzie powiatowym) spełniają ten standard. Istotne jest również to, że beneficjentem diety może być tylko ten radny, który w okresie pełnienia obowiązków radnego jest zatrudniony (wykonuje działalność gospodarczą) i ze względu na wykonywanie tych obowiązków nie zachowuje prawa do wynagrodzenia pracowniczego (zgodnie z art. 25 ust. 3 u.s.g. pracodawca jest zobowiązany zwolnić radnego od pracy zawodowej w celu umożliwienia mu brania udziału w pracach organów gminy, jednak radny rady gminy nie zachowuje prawa do wynagrodzenia od macierzystego zakładu pracy za czas nieobecności w pracy z powodu udziału w posiedzeniach tejże rady – zob. uchwała SN z dnia 10 maja

1994 r., I PZP 22/94, OSNP 1994, nr 4, poz. 60) lub możliwości osiągnięcia dochodów z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie regulują wprost tego, za co radnemu przysługuje dieta, lecz uwzględniając ich rekompensacyjny charakter, ustalone przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasady powinny być powiązane z aktywnością lub brakiem aktywności radnego w wykonywaniu przez niego tej funkcji. Brak jest w obowiązującym prawie zakazu ustalania diet w formie ryczałtowej. Jednak w takim przypadku zasady ustalania wysokości diety ujętej w punkcie wyjścia obliczeń jako określona miesięcznie kwota, powinny przewidywać możliwość jej pomniejszenia w przypadku absencji radnego na posiedzeniach (rady, komisji itp.) oraz w związku z niewykonywaniem przez niego innych obowiązków. Każdy ryczałt bowiem z natury rzeczy powinien nadać za hipotetyczną wysokością należności, którą zastępuje, nie zaś stanowić pretekst do nieuzasadnionego wydatkowania środków. Dopuszczalność różnicowania wysokości diet w zależności od np. piastowanych funkcji nie stanowi upoważnienia do przyznawania dodatkowo innych świadczeń, np. nagród czy premii dla przewodniczącego rady powiatu (zob. A. Hanusz, A. Niezgoda: Wydatki na diety i wynagrodzenia a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego, "Przegląd Sądowy" 1999/7-8, s. 64). Niedopuszczalna jest sytuacja, gdy radny otrzymuje miesięcznie zryczałtowaną dietę, pomimo tego, że nie wykonuje on swoich obowiązków, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem tej funkcji. Brak jasnych i pełnych zasad dotyczących ustalenia wysokości diet sprawia, że ustalona w stałej kwocie dieta w formie ryczałtu miesięcznego traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji, co jest zaprzeczeniem idei zapewnienia wyrównania finansowego odpowiednio do kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu. O ile zatem delegacja ustawowa do wydania przez radę gminy uchwały w sprawie diet nie wyklucza ich ustalenia w formie ryczałtu, to podejmując taką uchwałę należy ustalić kompleksowe regulacje pozwalające na uwzględnienie w zakresie wysokości diety przysługującej radnemu wszystkich jego obowiązków, a nie tylko związanych z udziałem w posiedzeniach rady lub komisji. Ustalając wysokość diety przysługującej miesięcznie radnemu należy mieć na uwadze, że ma ona stanowić ekwiwalent zarobku utraconego w związku z pełnieniem funkcji radnego. Istnieje wiele czynności związanych z wykonywaniem mandatu radnego powodujących brak możliwości wykonywania pracy zawodowej, tj. udział w spotkaniach z mieszkańcami powiatu oraz ich organizacja, pełnienie cotygodniowych dyżurów przez Przewodniczącego Rady w celu wysłuchania skarg i wniosków mieszkańców, udział we wszelkiego rodzaju uroczystościach lokalnych, komisjach konkursowych, konferencjach, wyjazdach służbowych, na co również wskazuje rada gminy. Często radny, na zaproszenie mieszkańców powiatu, uczestniczy w spotkaniach poświęconych problemom lokalnej społeczności. Uzależnienie wysokości diety wyłącznie od obecności, czy też nieobecności radnego odpowiednio na sesjach Rady, jest nie tylko niesprawiedliwe, ale i bezpodstawne ( WSA w Olsztynie w wyroku z 7 listopada 2019 r., sygn. II SA/Ol 763/19). Zatem nie ma wątpliwości co do tego, że za tego rodzaju czynności radnemu również należy się rekompensata przyznawana według określonego w uchwale sposobu jej rozliczania. Tymczasem w treści zaskarżonej uchwały Rada Gminy ograniczyła się w zasadzie do wskazania wysokości diet i określenia, że ulegają one potrąceniu w przypadku nieobecności radnego odpowiednio na sesji rady gminy oraz posiedzeniach komisji o 20% za każdą nieobecność (§ 3). Tego rodzaju zapis powoduje domniemanie, że w ocenie Rady diety należą się tylko za udział w ww. posiedzeniach. Nie przewidziano bowiem żadnych innych czynności i przejawów aktywności radnego, za które miałaby radnemu przysługiwać dieta i ze względu na niewykonywanie których mógłby być on jej pozbawiony w całości lub w części. Podkreślenia wymaga, że skarga w żaden sposób nie kwestionuje prawa rady gminy do ustalania zasad przysługiwania diet radnym, lecz sposób w jaki to nastąpiło. Podsumowując tę część rozważań należy wyjść z założenia, że 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. Powinien zatem obejmować zarówno nieobecność w posiedzeniach rady gminy i posiedzeniach komisji rady gminy, jak i brak aktywności w pozostałej sferze działalności mandatowej, będącej podstawą przyznania diety. Ostatecznie więc, jeżeli radny w danym miesiącu nie podejmuje żadnej aktywności mandatowej (przykładowo wskutek choroby), dieta nie będzie mu przysługiwać. Założenie odmienne, pozwalające na przyznanie swego rodzaju "diety minimalnej", stanowiłoby zaprzeczenie jej rekompensacyjnego charakteru (por. wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2022 r., III OSK 5279/21). W wyroku z 10 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Rz 929/22 WSA w Rzeszowie słusznie zauważył, że jeżeli właściwa rada gminy zamierza ustalić (także w sposób ryczałtowy) wysokość diet radnych w danym okresie rozliczeniowym (np. miesięcznym), to do zachowania granic kompetencji prawodawczej wynikającej z art. 25 ust. 4 u.s.g.

konieczne jest z jednej strony powiązanie stawki dziennej diety za wykonywanie obowiązków radnego z przyjętą w sposób weryfikowalny wysokością utraconego dziennego zarobku lub poniesionego wydatku (także w sposób ryczałtowy lub uśredniony dla ogółu radnych) w związku pełnieniem mandatu radnego, z drugiej zaś – ustalenie iloczynu tego rodzaju stawki i ilości dni w danym miesiącu, w których radny realnie wykonywał swoje obowiązki (np. brał udział w sesjach rady lub komisji). W tym zakresie stanowisko Sądu jest zgodne z oceną Wojewody, że stwierdzone wadliwości uchwały kwalifikują się jako istotne naruszenie prawa, o jakim mowa w art. 91 ust. 1 u.s.g. W ocenie Sądu nie stanowi naruszenia prawa określony przez Radę Gminy w § 3 uchwały, sposób wypłaty diet. Zdaniem Sądu mieści się on w pojęciu zasad przyznawania diet radnym, o którym mowa w art. 25 ust. 4 u.s.g. i rozstrzyga nieuregulowaną w przepisach prawa kwestię wypłaty diet. Ocena ta pozostaje jednak bez wpływu na stwierdzenie nieważności uchwały w całości z uwagi na opisane wyżej wady. Mając powyższe na uwadze Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji. O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 p.p.s.a., 205 § 2 i 209 p.p.s.a. w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych ( Dz.U. z 2018 r., poz. 265).