



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia piątek, 28 kwietnia 2023 r.

Poz. 2446

WYROK NR II SA/RZ 1085/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 8 lutego 2023 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SNSA Jerzy Solarski Sędziowie WSA Elżbieta Mazur - Selwa /spr./ AWSA Maria Mikolik Protokolant specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 8 lutego 2023 r. sprawy ze skargi Wojewody Podkarpackiego na uchwałę Rady Miejskiej w Głogowie Małopolskim z dnia 30 listopada 2021 r. nr XLVI/598/2021 w przedmiocie ustalenia wysokości oraz zasad obliczania i wypłacania diet dla radnych Rady Miejskiej w Głogowie Małopolskim i należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały; II. zasądza od Gminy Głogów Małopolski na rzecz strony skarżącej Wojewody Podkarpackiego kwotę 480 zł /słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych/ tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Głogowie Małopolskim w dniu 30 listopada 2021 r. podjęła uchwałę nr XLVI/598/2021 w sprawie ustalenia wysokości oraz zasad obliczania i wypłacania diet dla radnych Rady Miejskiej w Głogowie Małopolskim i należności z tytułu zwrotu kosztów służbowych. W podstawie prawnej ww. uchwały wskazano art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm. – dalej: "u.s.g.") w zw. z § 3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. z 2021 r., poz. 1974) oraz § 9 Regulaminu Rady Miejskiej w Głogowie Małopolskim stanowiącego załącznik Nr 1 do Statutu Gminy Głogów Małopolski przyjętego uchwałą nr LXVII/637/2018 Rady Miejskiej w Głogowie Małopolskim z dnia 18 października 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Głogów Małopolski. Skargę na powyższą uchwałę złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie Wojewoda Podkarpacki domagając się stwierdzenia jej nieważności w całości oraz zasądzenia kosztów postępowania według norm przepisanych. Zaskarżonej uchwale zarzucił istotne naruszenie art. 25 ust. 4 u.s.g. poprzez: - wprowadzenie w § 5 ww. uchwały zapisu zgodnie z którym "Radny może złożyć pisemne oświadczenie o rezygnacji z całości lub części diety lub o przeznaczeniu jej na inny – wskazany w oświadczeniu cel"; - brak zapisów regulujących kwestie dotyczące potrącenia diety za każdy dzień niewykonywania poszczególnych funkcji związanych z pełnieniem mandatu radnego. W uzasadnieniu wskazał, że zgodnie z art. 25 ust. 4 u.s.g., na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze się pod uwagę funkcje pełnione przez radnego, natomiast 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 ustalaniu wysokości diet radnych gminy, rada ma obowiązek wzięcia pod uwagę, zarówno liczbę mieszkańców danej gminy, a także funkcje pełnione przez radnego, które związane są

z nakładem jego pracy, przy sprawowanej funkcji. W świetle brzmienia art. 25 ust. 4 rada gminy może ustanowić jedynie zasady na jakich radnemu będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Wojewoda zaznaczył, że dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego korzyści i nie posiada charakteru świadczenia pracowniczego. Określenie "dieta" należy rozumieć jako zwrot kosztów związanych z pełnieniem funkcji radnego. Ma ona charakter kompensacyjny. W konsekwencji celem 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 nie tylko z pełnionej funkcji, ale również z mandatu radnego, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów z tego tytułu. W sytuacji gdy radny w czasie swojej nieobecności podczas pracy rady lub jej organów, nie wykonuje innych czynności związanych z pełnieniem nie tylko funkcji, ale również mandatu radnego, to nie powinien otrzymać diety, chociażby ta nieobecność była usprawiedliwiona. 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. W ocenie Wojewody Rada Miejska w Głogowie Małopolskim przyjmując w § 1 uchwały zryczałtowany charakter diety radnych, przesądziła, że dieta ma w istocie charakter świadczenia pracowniczego tj. wynagrodzenia. Wojewoda wskazał także, że zaskarżona uchwała powinna również zawierać potrącenia uwzględniające wszystkie dni w miesiącu kalendarzowym za każdy dzień nie wykonywania obowiązków przez radnego w ramach pełnionego mandatu. Zakwestionowana uchwała nie zawiera takich zapisów. Rada Miejska w Głogowie Małopolskim ograniczyła się jedynie do potrąceń w przypadku nieobecności na sesji Rady i posiedzeniach komisji, których radny jest członkiem, nie regulując przy tym potrącenia w sytuacji niewykonywania poszczególnych funkcji związanych z pełnieniem mandatu radnego. Według Wojewody obniżenie zryczałtowanej 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. Jeżeli 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. Ponadto Wojewoda podkreślił, że zawarty w § 5 uchwały zapis o rezygnacji z całości lub części diety, lub o przeznaczeniu jej na inny cel jest sprzeczny z prawem, stanowi przekroczenie kompetencji. Rada nie może pozbawiać radnych tych świadczeń ani w części, ani w całości. Użyte w art. 25 ust. 4 u.s.g. sformułowanie oznacza, że rada posiada jedynie kompetencję do określania zasad, na jakich radnym diety przysługują i są wypłacane, a nie do określania zasad dalszego postępowania przez radnego z otrzymaną dietą. W ocenie Wojewody zaskarżona uchwała narusza w sposób istotny art. 25 ust. 4 u.s.g. Z uwagi na upływ 30-dniowego terminu do stwierdzenia nieważności koniecznym stało się złożenie skargi do Sądu. W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Głogowie Małopolskim - imieniem której działa Burmistrz Głogowa Małopolskiego zawniosowała o oddalenie skargi oraz o zasądzenie kosztów postępowania. Organ wskazał, że Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności całej uchwały a za sprzeczny z prawem uznał tylko jeden zapis zawarty w § 5. Tymczasem zdaniem organu uchwała bez zakwestionowanego zapisu mogłaby obowiązywać. Zauważono nadto, że zawarte w § 4 uchwały zapisy regulujące kwestię pomniejszania diety są wystarczające, racjonalne i możliwe do zastosowania w praktyce. Ryczałtowa formuła diety, z uwzględnieniem różnic wysokości takiej diety w zależności od pełnionych przez radnego funkcji, a także potrąceń w razie nieobecności na sesjach rady i posiedzeniach komisji, niezależnie czy nieobecność ta jest usprawiedliwiona czy nie, odróżnia tak skonstruowaną dietę od wynagrodzenia za pracę. Ścisłe rozumienie diety jako rekompensaty za utracony zarobek radnego, musiałoby implikować zróżnicowanie wysokości diet dla poszczególnych radnych, w zależności od wysokości ich dochodów ze stosunku pracy, czy działalności gospodarczej, które utracili pełniąc mandat radnego. Skoro poszczególni radni otrzymywać mogą w miejscach swojego zatrudnienia wynagrodzenie o różnej wysokości, to spowodowana wykonywaniem funkcji radnego strata w zarobku, również będzie mieć różną wartość w przypadku poszczególnych radnych, a co za tym idzie, dieta, która miałaby być formą rekompensaty utraconego zarobku, musiałaby być różna dla poszczególnych radnych, by spełnić funkcję rekompensującą utracony przez nich konkretnie zarobek. Nakaz ustawowy by przy "ustalaniu wysokości diet" brać pod uwagę funkcje pełnione przez radnego, również nie pozwala na tak daleko posunięte rozumienie diety - jedynie jako rekompensaty zarobku utraconego przez radnego wskutek wykonywania przez niego obowiązków wynikających ze sprawowanego mandatu. Pełniona przez radnego funkcja w radzie bądź komisji rady, nie ma wpływu na skalę uszczuplenia w związku z pełnieniem mandatu, jego zarobków z tytułu zatrudnienia czy dochodu z działalności. Należy mieć na uwadze, że pełnienie mandatu radnego nie da się zdefiniować w zamkniętym katalogu czynności, których niewykonywanie możliwe byłoby do określenia w liczbie dni. Nawet choroba czy wyjazd za granicę nie uniemożliwia radnemu utrzymywania kontaktów

z wyborcami, w formie mailowej, w mediach społecznościowych czy w drodze telefonicznej lub wideokonferencji. W chwili obecnej możliwy jest nawet zdalny udział w sesjach rady, zaś wykonywanie mandatu radnego obejmuje również wiele innych niesformalizowanych działań, w tym kontaktów z wyborcami, które radny może pełnić mimo pozornego "zaprzestania" działalności w radzie czy jej komisjach. Zdaniem Burmistrza zaprezentowane w skardze stanowisko, zgodnie z którym rekompensujący charakter diety oznacza, że nie może ona mieć formy ryczałtowej, gdyż winna się sprowadzać do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji, nie powinno prowadzić do wniosku, że uchwała przewidująca ryczałtową formę diety oraz przypadki, w których następuje jej obniżenie, narusza prawo w stopniu uzasadniającym stwierdzenie jej nieważności w całości. Nawet jeżeli zakwestionowany zapis § 5 dający możliwość zrzeczenia się diety lub przeznaczenia jej na wskazany cel, nie mieści się w pojęciu "zasad" na jakich dieta przysługuje i nie ma oparcia w innych przepisach, to i tak bez tego przepisu zaskarżona uchwała może obowiązywać i pozostawać w obrocie prawnym. Jako niezasadny Burmistrz uznał wniosek o stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Na rozprawie pełnomocnik Wojewody uzupełnił zarzuty skargi stwierdzając, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego i brak jej publikacji jest kolejną podstawą wniosku skargi o stwierdzenie nieważności. 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 2021 r., poz. 137 ze zm.), dalej: p.u.s.a., 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 2019 r., poz. 2325 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 gmin, 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 "istotnego 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 sądownoadministracyjnym, 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. W toku przeprowadzonej sądowej kontroli zaskarżonej uchwały, na podstawie kryterium jej zgodności z prawem i w kontekście zarzutów sformułowanych w skardze, Sąd uznał, że zasługuje ona na uwzględnienie. Zdaniem Sądu – wbrew stanowisku Gminy – trafione są sformułowane w niej wnioski i zarzuty oraz motywy przytoczone na ich poparcie. Sąd w pełni akceptuje stanowisko wyrażone w ich przedmiocie przez organ nadzoru. Zdaniem Sądu, Wojewoda w sposób właściwy, bo zgodny z intencją ustawodawcy, zinterpretował, a następnie wskazał w skardze, przytoczone w niej przepisy u.s.g., które zostały naruszone w objętej skargą uchwałę. Przechodząc do meritum w pierwszej kolejności należało ocenić dopuszczalność skargi. W tym celu niezbędne jest określenie charakteru prawnego zaskarżonej do Sądu uchwały, a zatem ustalenie czy stanowi ona akt prawa miejscowego, czy też niestanowiący aktu prawa miejscowego akt organu gminy podjęty w sprawach z zakresu administracji publicznej, jak także czy została wniesiona przez legitymowany podmiot. W tym zakresie Sąd wskazuje, że w rozpoznawanej sprawie zaskarżona uchwała nie została objęta w wymaganym terminie rozstrzygnięciem nadzorczym. Natomiast skarga została wniesiona do Sądu przez właściwy organ, zatem jest ona prawnie skuteczna i podlega rozpoznaniu. Stosownie do art. 93 ust. 1 u.s.g. wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego przez organ nadzoru w zakresie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie tego terminu nie jest dopuszczalne. W takim przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie organu gminy do sądu administracyjnego, nie będąc związanym jakimkolwiek terminem. W niniejszej sprawie organem nadzoru jest Wojewoda Podkarpacki, który nie skorzystał z możliwości wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, a obecnie zakwestionował zgodność z prawem zaskarżonej uchwały w drodze skargi do sądu administracyjnego, w trybie art. 93 ust. 1 u.s.g. Poddając kontroli sądowej zaskarżoną uchwałę Sąd podziela w pełni 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). Sąd podziela przy tym pogląd wyrażony już w judykaturze, zgodnie z którym zaskarżona 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 dnia 14 czerwca 2022 r., III OSK 5279/21, 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). Przedmiotowa 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. 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. Zaskarżona uchwała nie jest aktem kierownictwa wewnętrznego. Akty kierownictwa wewnętrznego (prawa wewnętrznego) kierowane są bowiem do jednostek organizacyjnych podporządkowanych organowi, który je wydaje. Tym samym uchwała ta winna stanowić o jej wejściu w życie po upływie 14 dni od daty publikacji we właściwym wojewódzkim dzienniku urzędowym, zgodnie z 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 ze zm.). W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez organy gminy. Organem gminy jest rada gminy. Tymczasem § 9 uchwał określono, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia, z mocą obowiązującą od dnia 1 grudnia 2021 r. Uchwała nie została ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym. 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 – jest istotnym naruszeniem prawa, powodującym konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości. (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, a także Sławomir Dudziak, Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny – kryteria kwalifikacji, wymogi w zakresie prawidłowego stanowienia oraz konsekwencje prawne ich naruszenia, ST 2012/3/5-17 dostępne w LEXOmega/el). Prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania, jest bowiem, jak wyżej wspomiano, warunkiem jego wejścia w życie. Akt normatywny, który nie został opublikowany (ogłoszony) zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie odnosi skutku prawnego. Dotyczy to całego zakresu normatywnego tego aktu, czyli wszystkich norm prawnych w nim zamieszczonych, a zatem nieuprawnione jest twierdzenie, że w takiej sytuacji mamy stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały jedynie w tej części, w jakiej postanawia (wadliwie) o wejściu w życie z dniem podjęcia. Skoro konsekwencją nieprawidłowego ogłoszenia aktu normatywnego jest uznanie, że akt taki nie wiąże w pełnym zakresie, nie posiada mocy obowiązującej, to należy stwierdzić jego nieważność nie w części, lecz w całości. Nieprawidłowe określenie reguły wskazującej sposób i termin wejścia w życie aktu prawa miejscowego skutkuje nieważnością całego aktu. Formalny i obligatoryjny wymóg jej wejścia w życie w postaci właściwej publikacji nie został bowiem spełniony. Wypada wreszcie zauważyć, że właśnie w interesie publicznym, ochronie wspólnoty samorządowej służy zachowanie obowiązującego trybu promulgacji skierowanego do niej i obowiązującego na terenie gminy aktu prawa miejscowego w postaci zaskarżonej uchwały, choćby z racji wprowadzenia w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych *vacatio legis*, mającego na celu umożliwienie zaznajomienia się adresatów z nowymi regulacjami. Według Zasad techniki prawodawczej zawartych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. nr 100, poz. 908 ze zm.) kolejnym i niezbędnym etapem postępowania prawodawczego jest zawarcie w akcie prawnym przepisów określających datę jego wejścia w życie. Formułuje to w akcie prawnym organ stanowiący dany akt. W przypadku wadliwej regulacji, wojewoda jako organ nadzoru nie ma kompetencji przypisanych prawem do zmiany merytorycznej postanowień aktu w tej materii ani też sprzecznie z postanowieniami aktu nie może podjąć procedury innej niż w nim przewidziano dla oznaczenia daty wejścia w życie. Odnosząc się do pozostałych, podniesionych w skardze zarzutów powtórzenia wymaga, że sporna uchwała w sprawie ustalenia wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych, podjęta została przez Radę na podstawie art. 25 ust. 4, 6 i 8 u.s.g. Zgodnie z nimi na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. W myśl art. 25 ust. 6 u.s.g., wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie półtorakrotności 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 2018 r. poz. 2288). Z przepisów tych wynika, że radnemu przysługują diety, które mogą być różnicowane z powodu pełnionych przez radnego funkcji, o czym stanowi art. 25 ust. 8 u.s.g. Ustawodawca określił też miesięczny limit diet, których wysokość nie może przekroczyć łącznie wysokości podanej w art. 25 ust. 6 cytowanej ustawy. W § 1 ww uchwały Rada Miejska w Głogowie Małopolskim postanowiła, że "Radni Rady Miejskiej w Głogowie Małopolskim otrzymują zryczałtowaną dietę miesięczną za udział w sesjach i pracach komisji rady oraz wykonywanie pozostałych obowiązków radnego". W § 2 ust. 3 przedmiotowej uchwały rada wskazała, że radnym spełniającym warunki do uzyskania więcej niż jednej diety przysługuje jedna dieta zryczałtowana w najwyższej wysokości. Z kolei w § 2 ust. 4 ww uchwały rada postanowiła, że ryczałt przysługuje za każdy rozpoczęty miesiąc kalendarzowy pełnienia funkcji, proporcjonalnie do czasu pełnienia tej funkcji. Natomiast w § 4 ust. 1 ww uchwały Rada przewidziała obniżenie wysokości diety w danym miesiącu o 20% za każda nieobecność na sesji rady i o 10% diety za każdą

nieobecność na posiedzeniu komisji, której radny jest członkiem z zastrzeżeniem, że obniżenia diet nie stosuje się w przypadku, gdy nieobecność na sesji rady lub posiedzeniu komisji jest spowodowana wykonywaniem innych obowiązków radnego na podstawie upoważnienia lub polecenia przewodniczącego Rady Miejskiej, stosownie do § 4 ust. 2 tej uchwały. Rację ma Wojewoda stwierdzając, że w świetle brzmienia przepisu art. 25 ust. 4 ustawy, rada gminy może ustanowić jedynie zasady na jakich radnemu będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Inaczej mówiąc powołany przepis, daje radzie gminy możliwość ustanowienia zasad rekompensaty wydatków radnym, w postaci diety i zwrotu kosztów podróży służbowej. W użytych przez ustawodawcę w art. 25 ust. 4 ustawy sformułowaniu "zasady" mieści się więc tryb rozliczeń diet i kosztów podróży. Rada gminy, korzystając zatem 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. Zarówno w doktrynie prawa jak i orzecznictwie sądów administracyjnych uznano, że dieta radnego, o której mowa w wyżej przytoczonych przepisach, stanowi jedynie rekompensatę utraconych przez radnego korzyści i nie posiada charakteru świadczenia pracowniczego. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 7 listopada 2013 r. sygn. akt II SA/Op 316/13 przyjęto, że użyte przez ustawodawcę określenie "dieta" należy rozumieć jako zwrot kosztów związanych z pełnieniem funkcji radnego. 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 (wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu: z dnia 4 marca 2021r. Sygn. akt II SA/Op 301/20, z dnia 21 lipca 2015 r. II SA/Op 177/15 oraz wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2014 r. sygn. akt II O SK 406/14). Dietę postrzegać należy 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 stanowiąco-kontrolnego np. udział w sesji rady czy w posiedzeniach komisji stałych lub doraźnych tego organu. Powyższe znajduje potwierdzenie m.in. w wyroku WSA w Warszawie z dnia 25 lutego 2020 r., sygn. II SA/Wa 2121/19, w którym Sąd podkreślił, że dieta radnego stanowi rekompensatę za utracone przez niego zarobki. Dieta nie jest świadczeniem pracowniczym. 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 ustawy powinna być objęta m.in. sytuacja, gdy przewodniczący rady, wiceprzewodniczący rady czy radny, przez dłuższy okres czasu nie wykonuje obowiązków wynikających nie tylko z pełnionej funkcji, ale również z mandatu radnego, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów z tego tytułu. W sytuacji, gdy radny w czasie swojej nieobecności podczas pracy rady lub jej organów, nie wykonuje innych czynności związanych z pełnieniem nie tylko funkcji, ale również mandatu radnego, to nie powinien otrzymać diety, chociażby ta nieobecność była usprawiedliwiona - 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 w uchwale i nie może przekroczyć limitu określonego w ustawieni rozporządzeniu - tak WSA w Warszawie w wyroku z 17 grudnia 2019 r" sygn.II SA/Wa 1230/19 (podobnie stanowi WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 17 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Rz 970/20). W świetle powyższego, Rada Miejska w Głogowie Małopolskim przyjmując - bez wskazanych wyżej warunków - w §1 uchwały zryczałtowany charakter diety radnych, przesądziła tym samym, że dieta ma w istocie charakter świadczenia pracowniczego tj. wynagrodzenia. W tym kontekście zasadnie organ nadzoru stwierdził, że regulacje zaskarżonej uchwały są niekompletne, co stanowi istotne naruszenie prawa. O ile delegacja ustawowa do wydania przez radę gminy uchwały w sprawie diet nie wyklucza ich ustalenia w formie ryczałtu, to podejmując taką uchwałę należy ustalić całościowe regulacje pozwalające na uwzględnienie w zakresie wysokości diety przysługującej radnemu wszystkich jego obowiązków, a nie tylko związanych z udziałem w posiedzeniach rady lub komisji. Tymczasem w treści zaskarżonej uchwały Rada ograniczyła się w zasadzie do wskazania wysokości diet i określenia, że ulegają one obniżeniu w przypadku nieobecności radnego odpowiednio na sesji rady gminy o 20% a na posiedzeniach komisji, której radny jest członkiem o 10% za każdą nieobecność (§ 4 pkt 1 i 2). Przyjęła tym samym, iż diety należą się tylko za udział w ww. posiedzeniach.

Nie przewidziała bowiem żadnych innych czynności i przejawów aktywności radnego, za które miałyby radnemu przysługiwać diety i ze względu na niewykonywanie których mógłby być on jej pozbawiony w całości lub w części. Oceny tej nie zmienia wprowadzenie w uchwale mechanizmu nieobniżania diet z powodu nieobecności na posiedzeniu rady czy komisji, gdy jest ona spowodowana wykonywaniem innych obowiązków radnego czy na podstawie upoważnienia lub polecenia przewodniczącego rady Miejskiej. Sąd podziela stanowisko organu nadzoru, iż obniżenie zryczałtowanej diety w przypadku nieobecności nie jest wystarczające wobec faktu, że ma ona wyłącznie rekompensować poniesione przez radnego straty, które w tym przypadku nie powstaną z względu na nieobecność radnego na posiedzeniach organów gminy. Tak sformułowane przepisy uchwały powodują utratę kompensacyjnego charakteru diety. Wskazać należy, że jeżeli 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. Zgodnie z art. 7 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego 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. 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, 6 i 8 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 tym zakresie stanowisko Sądu jest zgodne z oceną Wojewody wyrażoną w skardze. Zapis § 5 przedmiotowej uchwały, zgodnie z którym "Radny może złożyć pisemne oświadczenie o rezygnacji z całości lub części diety lub o przeznaczeniu jej na inny, wskazany w oświadczeniu cel", należy uznać za sprzeczny z prawem. Na podstawie art. 25 ust. 4 u.s.g., rada gminy obowiązana jest ustalić zasady, na jakich diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych przysługują radnym. W nawiązaniu zatem do tego przepisu rada nie może pozbawiać radnych tych świadczeń ani w części, ani w całości. Uchwała rady gminy, która rozstrzyga w kwestiach dotyczących rezygnacji przez radnego z diety w całości lub w części, a także o możliwości przeznaczenia jej na wskazany cel, stanowi przekroczenie kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego uregulowanej w tym przepisie. Należy zauważyć, że sformułowanie użyte w art. 25 ust. 4 u.s.g. — "na zasadach określonych przez radę gminy radnemu przysługują" oznacza, że rada posiada jedynie kompetencję do określania zasad, na jakich radnym diety przysługują i są wypłacane, a nie do określania zasad dalszego postępowania przez radnego z otrzymaną dietą. Natomiast każde wykroczenie poza ramy wskazanego wyżej upoważnienia stanowi również naruszenie art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jest to jedna z podstawowych zasad polskiego systemu prawnego. Oznacza ona, że organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając jednocześnie ramy ich działania. Organ władzy publicznej mogą działać tylko w takiej formie i w taki sposób, na jakie pozwalają im przepisy prawa. Oznacza to, iż podstawą do wydania aktu prawnego w postaci uchwały i zamieszczenia w niej uregulowań o określonej treści jest wyraźne upoważnienie ustawowe wynikające z ustawy szczególnej lub ustawy o samorządzie gminnym. W związku z tym należało stwierdzić, iż przedmiotowa uchwała narusza tu w sposób istotny art. 25 ust. 4 u.s.g. Zgodnie z art. 94 ust. 1 u.s.g. nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchylono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. Mimo upływu roku od dnia podjęcia zaskarżonej uchwały możliwe jest stwierdzenie jej nieważności z powodu wskazanych wyżej istotnych wad, gdyż jest aktem prawa miejscowego. Mając

powyższe na uwadze Sąd na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. orzekł jak w sentencji. O kosztach Sąd orzekł na podstawie art. 200 P.p.s.a.