



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 14 lutego 2023 r.

Poz. 1109



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.49.2023

z dnia 13 lutego 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLIX/274/2023 Rady Gminy Grabowiec z dnia 12 stycznia 2023 r. w sprawie zasad wypłaty i wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Gminy Grabowiec, w części obejmującej § 2 ust. 2 uchwały oraz § 8 uchwały w brzmieniu: „w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego”.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIX/274/2023 Rady Gminy Grabowiec z dnia 12 stycznia 2023 r. w sprawie zasad wypłaty i wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Gminy Grabowiec, w części obejmującej § 2 ust. 2 uchwały oraz § 8 uchwały w brzmieniu: „w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego”.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLIX/274/2023 została doręczona organowi nadzoru w dniu 18 stycznia 2023r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Grabowiec ustaliła zasad wypłaty i wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Gminy Grabowiec.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano art. 25 ust. 4, ust. 6 i ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 25 ust. 4 ustawy, 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) – ust. 6.

Rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego (ust. 8).

W § 1 ust. 2 uchwały Rada Gminy postanowiła, że „wysokość diety przysługującej radnemu pełniącemu funkcję Przewodniczącego Rady Gminy Grabowiec stanowiącą rekompensatę poniesionych kosztów związanych z wykonywaniem, tej funkcji, wynosi 1500 zł miesięcznie”.

Zgodnie z § 2 ust. 4 uchwały: „dieta, o której mowa w § 1 ust. 2 ulega proporcjonalnemu zmniejszeniu w przypadku niewykonywania w danym miesiącu obowiązków statutowych, w tym nieobecności na

posiedzeniach organów Rady Gminy, z powodu choroby, zdarzeń losowych lub innych okoliczności uniemożliwiających ich wykonywanie.”

Natomiast w myśl § 2 ust. 2 uchwały: „*dieta dla radnego pełniącego funkcję przewodniczącego Rady Gminy określona w § 1 ust. 2 ulega pomniejszeniu proporcjonalnie do liczby nieobecności na sesji Rady Gminy lub posiedzeniu komisji, której ten radny jest członkiem.*”

W ocenie organu nadzoru regulacja § 2 ust. 2 uchwały została podjęta z istotnym naruszeniem art. 25 ust. 4 w związku z art. 24 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z dyspozycją wynikającą z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych na zasadach ustalonych przez radę. Jednocześnie ustawodawca wskazał maksymalną wysokość diety radnego (art. 25 ust. 6 i 7 ustawy) oraz konieczność wzięcia pod uwagę przy ustalaniu wysokości diety, funkcji pełnionych przez radnego (art. 25 ust. 8 ustawy).

W świetle brzmienia przepisu art. 25 ust. 4 ustawy, rada gminy może ustanowić zasady na jakich radnemu będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Powołany przepis daje radzie gminy możliwość ustanowienia zasad rekompensaty wydatków radnym, w postaci diety i zwrotu kosztów podróży służbowej. W użytym przez ustawodawcę sformułowaniu „zasady” mieści się więc tryb rozliczeń diet i kosztów podróży.

Diety mogą być wypłacane w formie określonej kwoty za udział radnego w każdym posiedzeniu rady lub komisji czy też wykonywania innych ustawowych czynności przez radnego albo w formie diety zryczałtowanej, płatnej w ustalonych okresach (na przykład miesięcznie).

Warunkiem zgodności diety ryczałtowej z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym jest wymaganie, aby ustalając tę formę diety, rada określiła, w sposób nie budzący wątpliwości, zasady potrącania diet z tytułu nieobecności radnego na sesjach rady, posiedzeniach komisji rady czy też czasowego niewykonywania przez radnego innych ustawowych czynności w ramach sprawowanej funkcji.

W ocenie organu nadzoru redakcja przepisu § 2 ust. 2 uchwały nie określa w sposób jasny i zrozumiały, w jaki sposób (o jaką wartość) będzie pomniejszana wysokość diety Przewodniczącego Rady Gminy w związku z nieobecnością na sesjach Rady lub posiedzeniach Komisji, których Przewodniczący jest członkiem.

Przytoczona regulacja § 2 ust. 2 uchwały nie realizuje zasady określoności, którą winny charakteryzować się postanowienia formułowane w podejmowanych przez radę gminy aktach prawnych. Nieprecyzyjne zapisy przedmiotowej uchwały we wskazanym zakresie wprowadzają jednocześnie uznaniowość podmiotów stosujących te przepisy.

Zgodnie z poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Zasada ta zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji RP.

Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Przedmiotowa uchwała stanowiąc podstawę do przyznania i wypłaty diety radnym – w określonej w uchwale wysokości, powinna być zredagowana w taki sposób, by była zrozumiała i jednocześnie w sposób wykluczający wszelką uznaniowość organów stosujących zasady określone uchwałą.

W § 8 uchwały Rada postanowiła, że: „*Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego*”.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja uchwały w brzmieniu: „w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego” nie znajduje uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa

i została podjęta z istotnym naruszeniem art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Powołany przepis zawiera katalog aktów prawnych ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie z powołanym przepisem, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych;
- 3a) statuty związków metropolitalnych;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
 - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
 - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Kwestionowana uchwała nie należy do żadnej z powyższych kategorii aktów prawnych, a w szczególności nie stanowi aktu prawa miejscowego.

Stosownie do treści art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Z treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika zaś, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Powszechnie obowiązujący charakter aktu prawa miejscowego wyraża się w kształtowaniu sytuacji prawnej (praw i obowiązków) różnych kategorii adresatów (przede wszystkim mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego), którzy organizacyjnie lub służbowo nie są podporządkowani organowi wydającemu dany akt.

Uchwała Nr XLIX/274/2023 stanowi akt kierownictwa wewnętrznego mający moc wiążącą jedynie wewnątrz określonego układu organizacyjnego.

Regulacje przedmiotowej uchwały dotyczą bowiem radnych i regulują jedną z kwestii związanych z wykonywaniem mandatu tj. zasady przyznawania diet.

Adresatem uchwały nie jest społeczność lokalna gminy, a zatem nieograniczony krąg adresatów. Co więcej regulując sprawy z zakresu stosunków wewnętrznych w strukturze organizacyjnej gminy uchwała nie ma żadnego wpływu na sferę praw i obowiązków mieszkańców gminy.

Wobec tego nie zawiera ona norm powszechnie obowiązujących i nie może być uznana za akt prawa miejscowego.

Publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym tego rodzaju uchwały nie nakazuje również żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego.

W konsekwencji brak jest podstaw prawnych do ogłoszenia przedmiotowej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Pobocznie należy wskazać, że odesłanie w treści § 1 ust. 4 uchwały do jego ust. 2 nie znajduje uzasadnienia, ponieważ § 1 ust. 2 uchwały stanowi o wysokości diety przysługującej Przewodniczącemu Rady Gminy, nie zaś o maksymalnej wysokości diety przysługującej radnemu – o której mowa w § 1 ust.3 uchwały.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIX/274/2023 Rady Gminy Grabowiec we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Grabowiec
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Grabowiec