



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia środa, 26 czerwca 2024 r.

Poz. 3161

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.255.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 24 czerwca 2024 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr II/13/2024 Rady Gminy Szczytno z dnia 17 maja 2024 r. w sprawie ustalenia ryczałtu miesięcznego dla radnych Gminy Szczytno oraz przewodniczących organu wykonawczego jednostki pomocniczej.

#### Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Szczytno, powołując się na art. 25 i art. 37b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* ustaliła ryczałt miesięczny dla radnych Gminy Szczytno oraz przewodniczących organu wykonawczego jednostki pomocniczej.

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 28 maja 2024 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały stanowi art. 25 ust. 4 i ust. 8 ustawy *o samorządzie gminnym*. Zgodnie z powyższymi przepisami, na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych (art. 25 ust. 4); rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego (art. 25 ust. 8).

Uchwała podejmowana na podstawie powołanych przepisów jest aktem prawa miejscowego, zaliczanym przez Konstytucję RP do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Taki akt normatywny musi zatem odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. W stosunku do aktów prawa miejscowego znaczenie istotne ma norma zawarta w Konstytucji RP, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest to, że nie mogą normować materii uregulowanej aktami wyższego rzędu, nadto, nie mogą naruszać granic delegacji ustawowej. Analiza treści uchwały Rady Gminy Szczytno Nr II/13/2024 z dnia 17 maja 2024 r. wskazuje, że w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego nie spełnia ona ww. wymogów.

W § 3 ust. 1 uchwały Rada Gminy Szczytno postanowiła, w przypadku nie uczestniczenia w posiedzeniach organów Rady Gminy Szczytno, za każdą nieobecność *nieusprawiedliwioną* radnemu potrąca się 5% kwoty diety miesięcznej.

Natomiast w ust. 2 § 3 uchwały Rada Gminy Szczytno postanowiła, że dieta miesięczna Przewodniczącego organu jednostki pomocniczej ulega obniżeniu 5% za każdą *nieusprawiedliwioną* nieobecność na Sesji Rady

Z przepisów ustawy wynika, iż radzie gminy pozostawiono swobodę w ustaleniu zasad na jakich radnemu przysługuje dieta. Radny ma zatem prawo do diety, o czym przesądza *expressis verbis* art. 25 ust. 4 ustawy, ale co do warunków na jakich ona przysługuje, wiążące są zasady określone przez radę. W judykaturze wielokrotnie wskazywano, iż 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 (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu: z dnia 9 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Op 161/15, z dnia 4 sierpnia 2015 r., sygn. akt IISA/Op 252/15). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 2794/16 stwierdził, iż rada gminy ma kompetencje do określenia jedynie zasad na jakich radnemu przysługuje dieta. Do zasad tych należy określić wysokość diety, przy tym przyjmuje się, że dieta nie jest wynagrodzeniem za pracę, a ma stanowić ekwiwalent utraconych korzyści, jakich radny nie uzyskuje w związku z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego (np. z tytułu przerwy w prowadzeniu działalności gospodarczej, utraty wynagrodzenia za pracę). Do zasad należy też regulacja uzależniająca wysokość diety od zakresu obowiązków oraz ograniczenie wysokości z powodu nieuczestniczenia w pracach rady. Należy również wskazać, że podkreślany wielokrotnie charakter pracy radnego w organach jednostek samorządu terytorialnego, wiąże się zawsze z ponoszeniem przez zainteresowanych kosztów związanych z pełnieniem mandatu radnego, m.in. kosztów związanych z potrąceniem wynagrodzenia za pracę w czasie uczestnictwa w pracach organu rady np. sesji oraz komisji. Mając zatem na uwadze powyższe należy stwierdzić, że Rada Gminy Szczytno wykonała ustawowy obowiązek przyznania diety radnym, wynikający z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym tj. ustaliła wysokość diety dla radnych i przewidziała możliwość jej potrącenia w przypadku nieobecności, ale jednocześnie obniżenie diety określonej w formie miesięcznego ryczału wysokość potrącenia uzależniła jedynie od nieobecności nieusprawiedliwionej. Należy zatem przyjąć, że w przypadku nieobecności usprawiedliwionej dieta radnego ustalona w formie miesięcznego ryczału, nie podlega obniżeniu.

W związku z tym, iż dieta radnego, o której mowa w ww. art. 25 ust. 4 ustawy, nie jest wynagrodzeniem za pracę, lecz stanowi wyrównanie za utracone wynagrodzenie wskutek pełnienia funkcji radnego, w ocenie organu nadzoru brak jest podstaw do różnicowania, obniżenia diety w zależności od usprawiedliwienia, czy też nieusprawiedliwienia nieobecności radnego na sesji czy komisji. W obu sytuacjach mamy bowiem do czynienia z nieobecnością radnego na sesji lub posiedzeniu komisji, a zatem w przypadku jego nieobecności nie można mówić o poniesionych kosztach i wydatkach, nie zachowuje on zatem prawa do zwrotu kosztów i wydatków (strat) poniesionych w związku ze sprawowaniem funkcji.

Adekwatnie przyjmuje się w stosunku do diety Przewodniczącego organu jednostki pomocniczej (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2020 r. sygn. akt II OSK 1276/19).

W § 5 Rada Gminy Szczytno postanowiła, że uchwała wchodzi w życie z dniem 1 czerwca 2024 r. i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Ten przepis został uchwalony z rażącym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461), 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. Uchwała rady gminy ustalająca diety przysługujące radnym jest aktem prawa miejscowego. Stanowisko takie jest powszechnie przyjęte w orzecznictwie sądów administracyjnych, w tym w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 marca 2024 r. sygn. akt III OSK 1522/22.

W ocenie organu nadzoru, postanowienie § 5 ww. uchwały, z którego wynika, że uchwała wchodzi w życie z dniem 1 czerwca 2024 r. i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego, w istocie jest sprzeczne z art. 4 ust. 1 ustawy *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, ponieważ nie warunkuje wejścia w życie uchwały od jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Takie określenie sposobu wejścia w życie jest wadliwe, jednocześnie nie nadaje uchwale przymiotu aktu prawa miejscowego, a także wprowadza w błąd adresatów norm prawnych, co do kwalifikacji takiego aktu prawnego jako źródła prawa.

Pierwsza część § 4 ww. uchwały stanowiąca, iż „uchwała wchodzi w życie z dniem 1 czerwca 2024 r.” może budzić przekonanie, iż obowiązuje ona niezależnie od tego, czy zostanie opublikowana, czy nie. Część druga § 5 ww. uchwały, stanowiąca, iż uchwała „podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego” nie wskazuje natomiast na akt o cechach generalnych i abstrakcyjnych, gdyż opublikowany może być również akt nie będący aktem prawa miejscowego.

Ponadto, sposób regulacji materii „wejścia w życie” został unormowany w § 45 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283, dalej ZTP). Zgodnie z § 143 załącznika do ZTP, powyższy przepis należy stosować również odpowiednio do aktów

prawa miejscowego. W § 45 ust. 1 załącznika do ZTP wskazano, jak powinny być skonstruowane przepisy dotyczące wejścia w życie aktu normatywnego:

- 1) Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia;
- 2) Ustawa wchodzi w życie po upływie... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia;
- 2a) Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia;
- 3) Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia albo Ustawa wchodzi w życie ... dnia... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia;
- 3a) Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia;
- 4) Ustawa wchodzi w życie z dniem... (dzień oznaczony kalendarzowo);
- 5) Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia;
- 6) Ustawa wchodzi w życie...; z wyjątkiem art. ...; który wchodzi w życie...;
- 7) Ustawa wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia... - ... (tytuł ustawy wprowadzającej) (Dz. U. ...).

Liczbę dni, tygodni, miesięcy lub lat, o których mowa w ust. 1 pkt 1, 2 i 3a, zapisuje się cyframi arabskimi albo słownie. Określenie dnia i miesiąca, o których mowa w ust. 1 pkt 3, zapisuje się słownie (ust. 2). Wyliczenie zawarte w § 45 ust. 1 załącznika do ZTP ma charakter wyczerpujący, tzn., że przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, jakie odpowiada jednemu spośród regulacji wymienionych w § 45 ust. 1.

W ocenie organu nadzoru, postanowienie § 5 ww. uchwały, z którego wynika, że uchwała wchodzi w życie z dniem 1 czerwca 2024 r. i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego, tego wymogu nie spełnia i rażąco narusza art. 4 ust. 1 ustawy *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*.

Przetawione stanowisko znajduje potwierdzenie w judykaturze m.in. w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2022 r. o sygn. akt III OSK 7268/21 i III OSK 7598/21.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

**Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.**

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego  
Mateusz Szauer  
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski