

NP.11.40.5.2024

Pani/Pan
Wójt/Burmistrz/Prezydent Miasta
Starosta Powiatu
Marszałek Województwa Śląskiego

Organ nadzoru sygnalizuje zmianę stanowiska co do oceny charakteru prawnego uchwał w sprawie określenia zasad, na jakich radnym przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych (art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, art. 21 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 24 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa), a także uchwał w sprawie zasad przyznawania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej lub członkom organu wykonawczego jednostki pomocniczej oraz członkom rady dzielnicy (osiedla) lub rady sołeckiej (art. 37b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym). Obecnie organ nadzoru przyjmuje, że uchwały te stanowią akty prawa miejscowego.

Jak wynika z dokonanej przez organ nadzoru szerokiej analizy orzecznictwa sądów administracyjnych, obecnie w orzecznictwie tym przeważa pogląd o powszechnie obowiązującym charakterze uchwał w przedmiocie diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych, podejmowanych na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, art. 21 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 24 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa, a także uchwał podejmowanych na podstawie art. 37b ustawy o samorządzie gminnym.

Sądy administracyjne w swoich orzeczeniach podkreślają, że uchwały te zawierają normy abstrakcyjne, ponieważ diety mają charakter powtarzalny. Przepisy te mają charakter generalny, gdyż ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale każdy mieszkaniec j.s.t., który pełniłby określoną w przepisach uchwały funkcję. Wprawdzie krąg adresatów takiej uchwały nie jest zbyt liczny, to jednak poprzez określenie go wspólną cechą, jaką jest pełnienie funkcji radnego (przewodniczącego rady/sejmiku, zastępcy przewodniczącego, przewodniczącego komisji, zastępcy przewodniczącego komisji), a także członka lub przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy - przepisy te stały się generalnymi. Treść przedmiotowych uchwał nie rozstrzyga zatem spraw indywidualnie oznaczonych podmiotów. Akty te nie są również związane z kadencyjnością organów j.s.t., co oznacza, że uchwała w sprawie diet zachowuje ważność także po zakończeniu kadencji organu stanowiącego, który ją uchwalił, a adresatami jej przepisów nie są wyłącznie osoby sprawujące mandat w dacie podjęcia konkretnej uchwały.

Opisane powyżej stanowisko - akceptowane i przyjęte przez organ nadzoru za własne - zaprezentowane zostało, m.in. w następujących wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 11 lipca 2023 r. sygn. III OSK 2602/21; z dnia 27 czerwca 2023 r., sygn. III OSK 2472/21; z dnia 14 czerwca 2022 r., sygn. III OSK 5279/21; z dnia 17 listopada 2021 r. sygn. akt III OSK
Dokument podpisany elektronicznie.

4382/21; z dnia 28 kwietnia 2020 r., sygn. II OSK 570/19; z dnia 7 listopada 2017 r., sygn. II OSK 2794/16; z dnia 19 grudnia 2017 r., sygn. II OSK 773/17 oraz w następujących wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 grudnia 2023 r., sygn. III SA/Gd 418/23; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 31 stycznia 2024 r., sygn. III SA/Gd 480/23; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 grudnia 2023 r., sygn. III SA/Gd 390/23; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 grudnia 2023 r., sygn. III SA/Gd 369/23; wyrok WSA w Gdańsku z 19 października 2023 r., sygn. akt III SA/Gd 356/23; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 13 grudnia 2023 r., sygn. II SA/Bd 807/23; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 1 grudnia 2023 r., sygn. II SA/Bd 837/23; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 grudnia 2023 r., sygn. II SA/Ol 722/23; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 listopada 2023 r., sygn. II SA/Ol 677/23; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 listopada 2023 r., sygn. II SA/Ol 709/23; wyrok WSA w Opolu z dnia 28 kwietnia 2022 r. sygn. akt II SA/Op 27/22; wyrok WSA w Opolu z dnia 1 grudnia 2020 r. sygn. akt II SA/Op 290/20; wyrok WSA w Opolu z 17 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Op 217/20; wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 lutego 2021 r., sygn. II SA/Wa 1967/20; wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2023 r., sygn. V SA/Wa 5260/21; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 maja 2022 r. sygn. III SA/Wr 213/22; wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 grudnia 2023 r. sygn. 538/23; wyrok WSA w Łodzi z 20 lipca 2022 r. sygn. III SA/Łd 307/22 - wszystkie dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych - www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Konsekwencją kwalifikacji danej uchwały jako aktu prawa miejscowego jest konieczność jej publikacji zgodnie z ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych - w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz uwzględnienie właściwego okresu *vacatio legis* przy ustalaniu daty jej wejścia w życie.

Zastrzegam, że niniejsze pismo ma wyłącznie charakter informacyjny oraz nie stanowi ono wiążącej wykładni przepisów prawa. Ocena legalności danej uchwały w przedmiocie diet oraz zasad zwrotu kosztów podróży służbowej zostanie dokonana dopiero po jej doręczeniu Wojewodzie w trybie nadzorczym. Organ nadzoru w szczególności oceniać będzie (oprócz właściwego trybu wejścia w życie aktu), czy organ stanowiący j.s.t. w treści uchwały wypełnił w całości delegację ustawową zawartą w konkretnym przepisie upoważniającym, a także czy uwzględnił rekompensacyjny charakter diet przysługujących z tytułu pełnienia funkcji społecznych.

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Zastępca Dyrektora Wydziału

Iwona Andruszkiewicz

Dokument podpisany elektronicznie.