

Łódź, 21 listopada 2022 r.

PNIK-I.4131.1142.2022

Rada Powiatu Wieruszowskiego

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Na podstawie art. 79 ust. 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526) w związku z art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 z późn. zm.)

zawiadamiam,

że wszczęte zostało z urzędu postępowanie określone w rozdziale 8 ustawy o samorządzie powiatowym w celu kontroli legalności uchwały Nr LI/232/2022 Rady Powiatu Wieruszowskiego z dnia 27 października 2022 r. w sprawie wysokości diet dla radnych Rady Powiatu Wieruszowskiego, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 4 listopada 2022 r.

Uzasadnienie

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi § 8 przedmiotowej uchwały, stanowiący, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia, z mocą obowiązującą od dnia 1 listopada 2022 r.

Zmiana poglądu organu nadzoru co do kwalifikacji uchwały jako aktu prawa miejscowego spowodowana została stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi zawartym w uzasadnieniu prawomocnego wyroku z dnia 20 lipca 2022 r. w sprawie o sygn. akt III SA/Łd 306/22, w którym Sąd stwierdził, że uchwały w sprawie wysokości diety przysługującej radnemu gminy są aktami prawa miejscowego, a zatem podlegają obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Sąd w uzasadnieniu wyroku wskazał, że skoro uchwały podejmowane w ww. sprawie są aktami prawa miejscowego, to zgodnie z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP warunkiem wejścia

w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, a zasady ogłaszania takich aktów określa ustawa. Wprawdzie przedmiotowy wyrok dotyczy określenia zasad wypłacania diet dla radnych gminnych, jednakże organ nadzoru stoi na stanowisku, że może mieć również zastosowanie do uchwał podejmowanych przez organy stanowiące powiatów.

W myśl art. 44 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526) - dalej: *usp*, zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461). Konsekwencją kwalifikacji danej uchwały jako aktu prawa miejscowego jest konieczność jej publikacji zgodnie z ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z tezą zawartą w uzasadnieniu powołanego orzeczenia, brak zapisu w takich uchwałach przesądzający o publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa. Organ nadzoru, który jest związany powyższym orzeczeniem, wskazuje, że przedmiotowe uchwały jako **akty prawa miejscowego**, podlegają promulgacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego.

Organ nadzoru podkreśla również, że w uchwale należy ustalić zasady, na jakich radnemu będzie przysługiwał zwrot kosztów podróży służbowych. Rada powiatu korzystając z normy kompetencyjnej zawartej w art. 21 ust. 4 *usp*, winna zatem dokonać określenia zasad, na jakich przysługują radnemu diety oraz zwrot kosztów podróży służbowej, a więc nie tylko określenia tych czynności, za które dieta przysługuje, ale również określenia zasad zwrotu kosztów podróży służbowej. Skoro rada powiatu podjęła uchwałę na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 21 ust. 4 *usp*, to nie może pominąć ustalenia zasad przysługiwania radnemu zwrotu kosztów podróży służbowej. Ewentualne pominięcie któregoś z obligatoryjnych elementów uchwały stanowi zaniechanie legislacyjne i dowodzi istotnego naruszenia prawa, skutkującego stwierdzeniem nieważności takiej uchwały.

Ponadto przechodząc do dalszej oceny zgodności z prawem omawianej uchwały dostrzec należy, że Rada w § 4 ust. 1 określiła warunki, kiedy dieta ulega pomniejszeniu, wskazując, że dotyczy to wyłącznie przypadków nieusprawiedliwionej nieobecności, zaś zmniejszenie diety (§ 4 ust. 2) nie może przekroczyć 50% kwoty wskazanej w § 1 ust. 1 uchwały.

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie możliwości usprawiedliwienia nieobecności radnego powoduje, że dieta traci swój kompensacyjny charakter. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny – dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki i nie może być świadczeniem pracowniczym (por. w wyroku NSA z dnia 26 czerwca 2014 r. sygn. akt II

OSK 406/14). Przez pojęcie „diety” należy rozumieć przede wszystkim pewien rodzaj świadczeń, mających za zadanie kompensowanie utraconych w związku ze sprawowaniem powierzonej funkcji zarobków i poniesionych jednocześnie w związku ze sprawowanym mandatem kosztów (por. *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. prof. Bogdan Dolnicki, LEX 2010). Wobec tego, jeżeli radny nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnienia mandatu, to nie powinien otrzymać z tego tytułu diety, chociażby ta nieobecność była usprawiedliwiona.

Ponadto przyznanie przewodniczącemu organu stanowiącego kompetencji do zlecania przewodniczącemu rady powiatu w § 5 określonych zadań jest, w ocenie organu nadzoru, sprzeczne z art. 14 ust. 3 zd. 1 usp, w którym to przepisie zostały wskazane obowiązki przewodniczącego rady. Z art. 14 ust. 3 zd. 1 usp wynika, iż zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Organ stanowiący powiatu nie posiada upoważnienia do nakładania na przewodniczącego rady dodatkowych obowiązków innych niż określone w ustawie. Poprzez organizowanie prac rady należy rozumieć wiele czynności, głównie o charakterze materialno-technicznym, takich jak przygotowywanie projektu sesji, zawiadomienie radnych o miejscu, terminie sesji oraz porządku obrad, przygotowanie dla radnych stosownych dokumentów i innych materiałów, odbieranie skarg lub wniosków kierowanych do rady itp. – więc przewodniczący rady może wykonywać wyłącznie te obowiązki, które zostały mu nadane ustawą. W ocenie organu zasady usprawiedliwiania nieobecności radnych powinny być precyzyjnie określone przez organ stanowiący – radę powiatu.

Wobec powyższego, w terminie 7 dni od doręczenia niniejszego zawiadomienia, proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie. Wyjaśnienia należy przesłać do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi na adres Elektronicznej Skrzynki Podawczej ePUAP: /lodzuw/skrytka.

Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Justyna Szymańska-Chłędzińska
Zastępca Dyrektora Wydziału
Prawnego, Nadzoru i Kontroli

Do wiadomości:
Zarząd Powiatu Wieruszowskiego