



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 15 listopada 2023 r.

NK-N.40.97.2023.KP

Szanowni Państwo  
**Wójtowie, Burmistrzowie,  
Prezydenci Miast i Gmin,  
Starostowie oraz Marszałek  
Województwa Dolnośląskiego**

Wojewoda Dolnośląski – organ nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, kierując się potrzebą zachowania jednolitej realizacji norm kompetencyjnych przez organy stanowiące gmin, powiatów i województwa oraz mając na względzie dobre praktyki w zakresie współpracy z samorządami, przesyła następujące informacje dotyczące uchwał ustalających diety radnym samorządowym oraz sołtysom.

Respektując stanowisko prezentowane w szeregu orzeczeń sądów administracyjnych w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotyczących charakteru prawnego uchwał ustalających diety radnym oraz sołtysom, należy przyjąć, że **uchwały te stanowią akty prawa miejscowego podlegające publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym**. W ocenie sądów przedmiotowe regulacje charakteryzują się generalnością i abstrakcyjnością, a tym samym przepis dotyczący ich wejścia w życie powinien być właściwy dla aktów prawa miejscowego.

Odnosząc się do norm kompetencyjnych zawartych w ustawach ustrojowych, na podstawie których podejmowane są uchwały w sprawie określenia zasad, na jakich radnym samorządowym przysługują diety i zwrot kosztów podróży (tj. art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.; art. 21 ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym – Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.; art. 24 ust. 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa – Dz. U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.), warto wskazać na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 14 czerwca 2022 r. (sygn. akt III OSK 5279/21, CBOSA). W uzasadnieniu do przywołanego wyroku sąd stwierdza, że: „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” (tak też m.in. WSA w Gdańsku z dnia 19 października 2023 r., sygn. akt III SA/Gd 344/23; WSA w Olsztynie z dnia 18 października 2023 r., sygn. akt II SA/Ol 610/23; WSA w Rzeszowie z dnia 8 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Rz 1085/22; WSA w Bydgoszczy z dnia 7 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Bd 1182/22; WSA w Warszawie z dnia 26 października 2022 r., sygn. akt II SA/Wa 470/22; WSA w Gliwicach z dnia 21 czerwca 2022 r., sygn. akt III SA/Gl 405/22).

Natomiast w odniesieniu do art. 37b ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie którego rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej (ust. 1), a także zasady, na jakich członkom organu wykonawczego jednostki pomocniczej oraz członkom rady dzielnicy (osiedla), rady sołeckiej, będzie przysługiwała dieta lub zwrot kosztów podróży służbowej (ust. 2), należy zwrócić uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2023 r. (sygn. akt III OSK 2003/22, CBOSA). W uzasadnieniu tego orzeczenia sąd wskazał, że: „(...) nie można podzielić stanowiska strony skarżącej kasacyjnie, że przedmiotowa uchwała nie należy do kategorii aktów normatywnych, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego skierowanym do zindywidualizowanej grupy osób, tj. przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych oraz przewodniczących rad sołeckich. Wprawdzie krąg adresatów tej uchwały jest ograniczony, jednak ograniczenie to nie jest trwałe wobec zmienności osób pełniących wybieralne i kadencyjne funkcje. Uchwała taka ma zatem charakter generalny, albowiem adresaci zostali określani poprzez wskazanie pewnej ich kategorii, a nie w sposób zindywidualizowany. Gdyby przyjąć argumentację skarżącego, to przedmiotowa uchwała miałaby charakter epizodyczny, gdyż zawierałaby regulacje obowiązujące tylko w czasie trwania danej kadencji. Jest to pogląd oczywiście błędny” (tak też NSA w wyroku z dnia 17

listopada 2021 r., sygn. akt III OSK 4382/21; z dnia 28 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 570/19).

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru informuje, że podejmowane od dnia otrzymania niniejszego pisma **uchwały dotyczące diet i zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych samorządowych, a także przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych i członków organów wykonawczych jednostek pomocniczych oraz członków rad dzielnic (osiedli), należy traktować jako akty prawa miejscowego i w konsekwencji kierować do publikacji w dzienniku urzędowym województwa dolnośląskiego.**

Jednocześnie Wojewoda Dolnośląski zaznacza, że obowiązujące przepisy prawa nie uprawniają organu nadzoru do wydawania wiążących interpretacji przepisów prawnych. W związku z tym, niniejsze uwagi nie mogą być traktowane ani jako wiążące wytyczne postępowania dla organów jednostek samorządu terytorialnego, ani jako podstawa do ubiegania się przez jakikolwiek podmiot do podjęcia oczekiwanego przez niego działania lub wydania rozstrzygnięcia.

Z poważaniem

Z up. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

*Maciej Gardas*  
DYREKTOR WYDZIAŁU  
Prawnego, Nadzoru i Kontroli

*/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/*