

Prokuratura Rejonowa
98-200 Sieradz,
ul. J. Piłsudskiego 4
tel. 43 82 66 521 fax. 43 82 66 521
4225 0-PR Pa 96 .2024



UMWL – 2025.06.16.77493

URZĄD MARSZAŁKOWSKI WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO	
BIURO PODAWCZE (19)	
Data wpływu	16 -06- 2025 Sieradz, 2025-06-12
Godzina wpływu	8-13
Ilość załączników:	
Podpis przyjmującego:	

Wojewódzki Sąd Administracyjny

w Łodzi

ul. Piotrkowska 135

90 – 434 Łódź

Za pośrednictwem:

Sejmiku Województwa Łódzkiego

Skarżący:

Prokurator Rejonowy w Sieradzu
ul. Piłsudskiego 4,
98 – 200 Sieradz
NIP 8272116809

Organ administracji publicznej:
Sejmik Województwa Łódzkiego
al. Piłsudskiego 8,
90-051 Łódź

SKARGA NA UCHWAŁĘ SEJMIKU WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

- Na podstawie art. 3 § 2 pkt. 5 w zw. z art. 8 § 1 oraz art. 50 § 1 i art. 52 § 1 ustawy z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325) zaskarżam w całości Uchwałę Sejmiku Województwa Łódzkiego nr IV/72/24 z dnia 31 lipca 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości diet radnych Województwa Łódzkiego

Zaskarżonej uchwale zarzucam:

istotne naruszenie art. 24 ust.3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 566) , art. 7 ust. 1 i 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (Dz.U.1994.124.607) oraz art.7 i 94 Konstytucji RP , polegające na :

- niepełnym wykonaniu delegacji do stanowienia prawa miejscowego poprzez zaniechanie uregulowania zasad ustalenia wysokości diety Radnych Sejmiku Wojewódzkiego, w zakresie obejmującym ich aktywność mandatową wykraczającą poza udział w sesjach rady i posiedzeniach komisji , co w konsekwencji prowadzi do niezasadnego pobierania , bądź ograniczenia wymiaru przysługującego radnym wyrównania finansowego za utracone zyski, czy też wynagrodzenie za wykonaną pracę, które wystąpiły w związku z wykonywaniem przez nich mandatu przedstawicielskiego

- wyjściu poza upoważnienie do stanowienia prawa miejscowego i przyznanie aktem prawa miejscowego uprawnienia do części diety radnemu, który nie utracił zysków czy też wynagrodzenia za wykonaną pracę w związku z wykonywaniem przez niego mandatu przedstawicielskiego, z uwagi na zastosowanie tymczasowego aresztowania lub osadzenie w zakładzie karnym

- Na podstawie art. 82 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa oraz art. 147 §1 p.p.s.a. wnoszę o stwierdzenie nieważności Uchwałę Sejmiku Województwa łódzkiego nr IV/72/24 z dnia 31 lipca 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości diet radnych Województwa łódzkiego

- Na podstawie art. 119 pkt 2 p.p.s.a. wnoszę o rozpoznanie skargi na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym.

Uzasadnienie

Działając w oparciu art. 24 ust. 3,5,6 i 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa oraz art. 18 ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu

osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1834) Sejmik Województwa Łódzkiego w dniu 31 lipca 2024 r. podjął uchwałę Nr IV/72/24 w sprawie ustalenia wysokości diet radnych Województwa Łódzkiego.

Uchwała ta jak wynika z utrwalonego w orzecznictwie poglądu, stanowi akt prawa miejscowego (wyroki NSA: z 14 czerwca 2022 r., sygn. akt III OSK 5279/21; z 17 listopada 2021 r., sygn. akt III OSK 4382/21; z 28 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 570/19; z 7 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 2794/16; z 29 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 3270/14)

Taka też była ocena Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 30 października 2024r w sprawie III SA/Łd 634/24 którego przedmiotem była podjęta w tym samym przedmiocie uchwała Sejmiku Województwa Łódzkiego z 7 grudnia 2021 Nr XL/493/21.

Przepis art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa stanowi, że radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Ust 5 tegoż przepisu określa zasady kształtowania wysokości diety wskazując przelicznik i odsyłając do ustawy z 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw. Przepis zaś ust. 6 zobowiązuje przy kształtowaniu wysokości diety uwzględniać funkcje pełnione przez radnego. Przepis ust 7 to wyłączeni prawa do diety który nie ma znaczenia dla podnoszonych w niniejszej skardze zarzutów.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, status przedstawicieli wybieranych do władz lokalnych powinien zapewniać swobodne wykonywanie ich mandatu . Status ten przedstawicielom wybieranym do władz lokalnych, zgodnie z ust.2 tego przepisu powinien zapewnić wyrównanie finansowe odpowiednio do kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu oraz, w razie potrzeby, wyrównanie finansowe za utracone zyski lub też wynagrodzenie za wykonaną pracę, jak również odpowiednie ubezpieczenie społeczne.

Jak wynika z treści przywołanych przepisów przyznają one prawo do diety i zwrotu kosztów podróży służbowych, określają wysokość maksymalną diety i nakazują różnicowanie jej wysokości.

Świadczenia o których mowa w 24 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa i art. 7 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego mają charakter rekompensacyjny. Jest to okoliczność niekwestionowana w orzecznictwie powstałym na gruncie art. 25 ust. 4 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym . Dieta

ma stanowić ekwiwalent utraconych korzyści, jakich radny nie uzyskuje w związku z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego. Dieta z pewnością nie jest świadczeniem przysługującym z samego tylko tytułu posiadania statusu radnego. Jej celem jest zabezpieczenie prawidłowego i efektywnego wykonywania mandatu radnego.

/ wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2022 r. w sprawie III OSK 5279/21

Zagadnienie proporcjonalnego ustalenia wysokości diety i jej rekompensacyjny charakter, wiąże się z koniecznością sądowej kontroli zawartości przepisów §6 i §7, których treść prowadzi do pozbawienia radnych prawa do części diety bądź też, do niezasadnego jego przyznania, a także oceny całości zaskarżonego aktu prawnego, pod kątem kompletności zrealizowanej delegacji ustawowej.

Przyjęcie przez organ stanowiący zasady ustalania wysokości diet w formie ryczałtowej, powinno być powiązane z aktywnością radnego związaną z wykonywaniem mandatu lub brakiem takowej. Dlatego uchwała podejmowana w oparciu o art. 24 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa, powinna przewidywać możliwość pomniejszenia określonej miesięcznie kwoty z uwagi na niewykonywanie przez radnego takich obowiązków. Zaskarżona uchwała uregulowała to zagadnienie jedynie częściowo, ograniczając się jedynie do frekwencji radnych na sesjach sejmiku i posiedzeniach komisji.

Przepisem § 6 zaskarżona uchwała przewidywała „potrącenie” części należnej diety w przypadkach nieobecności radnego na sesji oraz posiedzeniu komisji, z zastrzeżeniem w ust.2 nieobecności spowodowanej wykonywaniem wykonywał inne obowiązki związane z pełnieniem funkcji radnego zlecone przez Sejmik lub uzgodnione z przewodniczącym Sejmiku, które uniemożliwiały mu obecność na sesji Sejmiku lub na posiedzeniu komisji. Zastrzeżenie to dotyczy jednak nadal wyłącznie, nieobecności na sesjach i posiedzeniach. Brak jest w zaskarżonej uchwale uregulowania sytuacji, w której w danym miesiącu nie odbywają się sesje lub posiedzenia komisji a także gdy radny nie wykonuje swojego mandatu z przyczyn od niego nienależnych np. związanych z chorobą czy innych niezależnych od niego okoliczności tym ta o której mowa w §7.

Sejmik Województwa Łódzkiego nie wykonał więc w całości upoważnienia do stanowienia prawa z art. 24 ust.3 ustawy o samorządzie województwa. Zastosowanie przepisu §6 zaskarżonej uchwały, może prowadzić do sytuacji w której radny wbrew ustawie może nie otrzymać diety w przypadkach, gdy będzie wykonywał swój mandat, a

jedynie nie był obecny na sesjach i posiedzeniach. Ponadto bez dodatkowych regulacji przedmiotowy przepis prowadzi do domniemania, że diety należą się radnym tylko za udział w posiedzeniach danych gremiów.

Powyższa ocena zgodna jest ze stanowiskiem zajęтым przez Naczelny Sąd Administracyjny który w wyroku z dnia 27.06.2023 r., w sprawie III OSK 2472/21 gdzie stwierdził, że:

„Niedopuszczalna jest sytuacja, gdy radny otrzymuje miesięcznie zryczałtowaną dietę, pomimo tego, że nie wykonuje swoich obowiązków. Brak jasnych i kompletnych zasad dotyczących ustalenia wysokości diet sprawia, że ustalona w stałej kwocie dieta w formie ryczałtu miesięcznego traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji, co jest zaprzeczeniem idei zapewnienia wyrównania finansowego odpowiednio do kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu.”

W tym samym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „Uzależnienie wysokości diety wyłącznie od obecności, czy też nieobecności radnego odpowiednio na sesjach rady, czy posiedzeniach komisji jest nie tylko niesprawiedliwe, ale i bezpodstawne”

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 26 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 406/14 wskazał, że w sytuacji, gdy ustalenie świadczenia następuje w formie ryczałtu, brak przewidzianych potrąceń diety za przypadku nieobecności przewodniczącego na posiedzeniach, czy innych obowiązkowych czynnościach, sprawia, że nie mamy już do czynienia ze świadczeniem wyrównawczym (kompensacyjnym).

Ponadto zastrzeżenia budzi sposób, w jaki przepisem §6 organ administracji ustalił zasady obniżania diety radnego również przypadkach absencji na posiedzeniach rady czy komisji.

W § 6 ust.1 pkt. 1 i 2 przyjęto bowiem, że dieta radnego ulega każdorazowo obniżeniu o 20% i 10% odpowiednio: za nieobecność na sesji lub komisji. Sejmik zignorował w ten sposób potencjalny problem łączący się z liczbą posiedzeń ciał statutowych w perspektywie przyjętego okresu rozliczeniowego. Nawet w tak wąskim zakresie, bo ograniczonym jedynie do obecności na sesjach, przywołany przepis sprawdza się tylko w części stanów faktycznych tj. przy założeniu, że w miesiącu nie odbędzie się więcej niż np. pięć sesji sejmiku czy odpowiedniej ilości komisji. W przeciwnym wypadku na mocy tej regulacji radny :

- który nie uczestniczył w danym miesiącu na 5 sesjach , a był obecny na 6 i każdej następnej , zostanie pozbawiony diety w pełnym wymiarze

- który nie uczestniczył w 5 sesjach, jak i ten, który nie uczestniczyłby w wielokrotności tej liczby sesji , spotka się z takim samym obniżeniem wysokości diety, czyli nieadekwatnie do stopnia swojej mandatowej aktywności .

Naturalnie podobna zależność występuje w odniesieniu do frekwencji na posiedzeniach komisji

Oczywiście nie stanowi wady aktu prawa miejscowego proporcjonalne obniżanie przysługującej diety - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie III OSK 2819/22. Jest to niezbędny element zasad ustalania wysokości diety oddanych ustawowo do uregulowania prawem miejscowym . Zasady te nie mogą jednak prowadzić do pozbawiania radnego diety w całości w sytuacji , gdyby choć tylko przez jeden dzień wykonywał swój mandat . Nie do pogodzenia z ustawowym prawem do diety i obowiązującą hierarchią aktów prawnych, jest możliwość pozbawienia jej radnego , aktem prawnym niższego rzędu.

Dla powyższej oceny nie ma znaczenia z jaką częstotliwością zbiera się dany sejmik czy też komisje oraz jak kształtuje się w tym względzie dotychczasowa praktyka. Konieczność zwoływania liczniejszych niż dotychczasowo sesji (nieplanowanych sesji doraźnych) , może wyłonić się w przyszłości na skutek zdarzeń na które nikt nie ma wpływu . Chodzi o zasadę, o świadczenie zapewnione radnemu ustawą . Organ winien w ramach upoważnienia ustawowego , tak ukształtować przepisy , aby w razie nieobecności radnego w sferze jego aktywności mandatowej , skutkowały dla proporcjonalnym i rzeczywistym pomniejszeniem diety, zarówno przypadku absencji na sesjach , jak w przypadku niewykonywania innych zadań objętych mandatem .

Jeżeli jednak, jak nadmieniono to powyżej, mandat był wykonywany w danym okresie rozliczeniowym chociażby przez jeden dzień, radny powinien zachować prawo do diety ,w jej wymiarze proporcjonalnym. Z drugiej strony radny, z uwagi na charakter rekompensacyjny diety ,nie może jej otrzymywać jeżeli w przyjętym okresie rozliczeniowymi nie podejmuje żadnej działalności mandatowej.

Powyżej przytoczona argumentacją pozwala również na stwierdzenie , że przepis §7, uchwalony został na skutek przekroczenia ustawowo zakreślonego uprawnienia do

stanowienia prawa należy ocenić .

Zgodnie z nim radnemu, wobec którego zastosowano areszt tymczasowy lub który został osadzony w zakładzie karnym do czasu wygaśnięcia mandatu z powodu utraty wybieralności na skutek skazania za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, przysługuje dieta miesięczna w wysokości 1 złotego. Uchwałodawca przyznał w ten sposób prawo do częściowej diety , radnemu który nie może wykonywać mandatu, czyli za sam fakt posiadania statusu radnego , co kłóci się z naturą samego świadczenia o czym była mowa wcześniej i wprost , stanowi naruszenie przepisu art. 24 ust.3 u.s.w.

Niekompletność zaskarżonej uchwały występuje nie tylko w zestawieniu jej z zakresem przyznanych kompetencji do stanowienia prawa miejscowego . Jest ona niekompletna również w świetle zakresu regulacji jaki zaskarżony akt prawny sam wskazuje . Zgodnie z przepisem §1 uchwała ustala wysokość oraz zasady obliczania i wypłaty diet dla radnych Województwa Łódzkiego w związku z pełnieniem funkcji radnego, w tym za udział w pracach Sejmiku Województwa Łódzkiego, zwanego dalej "Sejmikiem", i w jego komisjach. Uchwała nie dotyczy radnych pełniących odpłatnie funkcję członka Zarządu Województwa Łódzkiego.

Art. 24 ust. 3 u.s.w. posługuje się określeniem dieta, poprzestając na wskazaniu samego podmiotu i samego uprawnienia. Za to sama uchwała w §1 wskazuje , że dieta przysługuje „w związku z pełnieniem funkcji radnego” . Użycie zaś zaimka „ w tym”, powoduje , że udział w pracach sejmiku i komisjach , jest tylko jedną z funkcji radnego.

Uchwałodawca dostrzegł więc , że „pełnienie funkcji radnego” jest pojęciem szerszym i nie sprowadza się wyłącznie do udziału w pracach w sesjach sejmiku i jego komisjach . Pomimo tego Sejmik Województwa Łódzkiego zaskarżoną uchwałą, uregulował wysokość diet , tylko dla jednej z tych funkcji , którą zgodnie z uchwałą jest obecność na sesjach i komisjach. Odrębną regulację poświęcił też radnym tymczasowo aresztowanym i osadzonym w zakładach karnych

Z art. 7 Konstytucji RP wynika wymóg aby władza publiczna działała na podstawie i w granicach prawa . Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły, zaś art. 94 Konstytucji RP stanowi , że organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zgodnie zaś z art. 7 ust. 1

Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, status przedstawicieli wybieranych do władz lokalnych powinien zapewniać swobodne wykonywanie ich mandatu . Status ten przedstawicielom wybieranym do władz lokalnych, zgodnie z ust.2 tego przepisu powinien zapewnić wyrównanie finansowe odpowiednio do kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu oraz, w razie potrzeby, wyrównanie finansowe za utracone zyski lub też wynagrodzenie za wykonaną pracę, jak również odpowiednie ubezpieczenie społeczne.

Powyższe oznacza, że materia prawa miejscowego nie może wykraczać poza zakres upoważnienia ustawowego i musi być zgodna z treścią przepisów ustawy upoważniającej oraz pozostawać w zgodzie z treścią innych ustaw i przepisów wykonawczych. Prawo miejscowe może jedynie uzupełniać regulacje ustawowe i to wyłącznie w kwestiach wyraźnie wskazanych w upoważnieniu. Przekroczenie granic zakresu upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego, zawsze stanowi istotne naruszenie prawa.

Realizacja upoważnienia do stanowienia prawa miejscowego wynikająca z art. 24 ust.3, ustawy o samorządzie wojewódzkim w oczywisty sposób ma również zapewnić realizację art. 7 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego

W świetle art. 82 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. uchwała organu samorządu województwa sprzeczna z prawem jest nieważna. W orzecznictwie przyjmuje się, że pojęcie "sprzeczności z prawem" obejmuje sprzeczność postanowień aktu prawa miejscowego z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym również z rozporządzeniem. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym do istotnego naruszenia prawa zalicza się :

- naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę przepisów o właściwości,
- podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej,
- wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu,
- naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały.

Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym i za takowe należy uznać naruszenia dokonane przepisami ,§6i §7, prowadzą bowiem do pozbawienia przynajmniej części przysługującej mocy ustawy diety bądź bezpodstawnie przyznając uprawnienie do niej

Niewyczerpanie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa i musi doprowadzić do wyeliminowania uchwały z porządku prawnego w całości, bez względu na to, czy w pozostałym zakresie jest ona zgodna z prawem

/ wyrok NSA w z 10 maja 2022 r. w sprawie , III OSK 1115/21; wyroki WSA w Opolu w sprawach ., I SA/Op 345/19 , I SA/Op 337/19; I SA/Op 396/19; wyrok WSA w Kielcach w wyroku z 13 września 2017 r. w sprawie , II SA/Ke 483/17; /

Wadliwe zastosowanie przepisu ustawy upoważniającej dokonane §6 i §7 ust. 1 oraz niepełne wykonanie delegacji do stanowienia prawa daje podstawę do sformułowania wniosku o stwierdzenie nieważności uchwały w całości stosownie do art. 147§1 ustawy z 30.8.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi .

Załączniki:

Odpis skargi

Prokurator
Prokuratury Rejonowej w Sieradzu
Robert Tkaczyński

