



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 21 stycznia 2022 r.

Poz. 443

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1286.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 stycznia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 199/XXXIV/2021 Rady Gminy Opatów z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości i zasad przyznawania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych Radnym Rady Gminy Opatów, w całości – jako sprzecznej z art. 25 ust. 4 i 8 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej *ustawą*, w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako *Konstytucja RP* oraz § 2 ust. 2 w związku z ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz. U. 2000r. Nr 66 poz. 800, z późn. zm.) i art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako "ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych".

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 listopada 2021 roku Rada Gminy Opatów podjęła uchwałę Nr 199/XXXIV/2021 w sprawie ustalenia wysokości i zasad przyznawania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych Radnym Rady Gminy Opatów.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 6 grudnia 2021 roku.

Na mocy przedmiotowej uchwały Rada Gminy Opatów ustaliła wysokość i zasady przyznawania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnym Rady Gminy Opatów.

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wskazała m.in. art. 25 ust. 4, ust. 6 - 8 ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 25 ust. 4, ust. 6 i ust. 8 ustawy:

4. Na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych.

6. Wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie 2,4-krotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 1658).

8. Rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego.

Ustawodawca w art. 25 ust. 4 ustawy przyznał radzie gminy uprawnienie do sprecyzowania reguł (zasad), na jakich przysługiwać będzie rekompensata (wyrównanie wydatków i strat) w związku z wykonywaniem mandatu radnego. Skoro dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat wynikających

z wykonywaniem funkcji radnego, to osoba pełniąca tę funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem tej funkcji, a nie z tytułu samego bycia taką osobą. W orzecznictwie i doktrynie akceptuje się wypłacanie diety w formie zryczałtowanej, z tym zastrzeżeniem, że rada gminy określi w sposób niebudzący wątpliwości zasady potrącania diet z tytułu nieobecności radnego na sesjach rady, posiedzeniach komisji rady i ewentualnie w innych pracach. Za Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Opolu (wyrok z dnia 21 lipca 2015 roku, sygn. akt: II SA/Op 177/15, Legalis nr 1338043) należy wskazać, że *skoro dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji przewodniczącego rady, to osoba pełniąca tę funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem funkcji, a nie z tytułu samego faktu bycia taką osobą. Zakresem regulacji uchwały podjętej na podstawie delegacji ustawowej zawartej w omawianym przepisie winna być objęta m.in. sytuacja, gdy przewodniczący rady, przez dłuższy okres nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem funkcji. W przeciwnym razie dieta ustalona w stałej kwocie ma charakter ryczału miesięcznego, przez co traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji* (por. również wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 406/14).

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz* (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań*.

W świetle powyższego, uchwała podjęta na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 25 ust. 4 ustawy winna określać nie tylko wysokości diet przysługujących radnym w ciągu miesiąca, ale także regulować sytuacje gdy radny przez dłuższy okres nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji. W przeciwnym razie dieta ustalona w stałej kwocie ma charakter miesięcznego ryczału, przez co traci charakter kompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji radnego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 21 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Op 177/15, LEX nr 1816489).

Realizując przedmiotowe uprawnienie Rada Gminy w § 1 ust. 1 uchwały ustaliła wysokość miesięcznych zryczałtowanych diet dla radnych Rady Gminy Opatów z tytułu pełnienia i wykonywania funkcji radnego:

- 1) Dla Przewodniczącego Rady Gminy – 1.700,00 zł,
- 2) Dla radnego 1200,00 zł.

Jednocześnie przepisem § 2 ust. 1 uchwały Rada przewidziała zasady obniżania powyższych stałych kwot diet postanawiając, iż: *W przypadku nieobecności radnych na posiedzeniach Rady Gminy i Komisji z diety, o której mowa w § 1 (powinno być § 1 ust. 1) potrąca się następujące kwoty w stosunku miesięcznym:*

- 1) za nieobecność na sesji RG w danym miesiącu – 100 zł,
- 2) za nieobecność na komisji RG w danym miesiącu – 100 zł.

We wskazanych wyżej przepisach Rada określiła zatem zryczałtowaną dietę miesięczną w stałej wysokości. Owszem przepisem § 2 ust. 1 uchwały Rada Gminy wskazała przypadki potrąceń diety w stosunku do miesięcznej wysokości diety, jednakże Rada nie przewidziała sytuacji, kiedy w danym miesiącu sesja Rady lub posiedzenie komisji w ogóle się nie odbędzie lub radny przez dłuższy czas nie może wykonywać obowiązków wynikających z pełnionej funkcji. Radny, w takich sytuacjach, pomimo tego, że nie poniesie żadnych kosztów związanych z pełnieniem swojej funkcji to i tak otrzyma dietę. Jak przyjmuje się

w orzecznictwie sądowno-administracyjnym, dieta nie ma charakteru wynagrodzenia za pełnioną funkcję, lecz stanowi rekompensatę utraconego dochodu oraz możliwości jego uzyskania, jak również poświęconego czasu z tytułu wykonywania mandatu radnego (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 9 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Op 161/15).

W świetle powyższego, organ nadzoru stwierdza, że uprawnienie rady gminy do przyznawania diet nie może odbywać się na jakichkolwiek zasadach, lecz jedynie na takich, które respektują prawo. Samodzielność podejmowania decyzji przez organy samorządu terytorialnego nie jest bowiem tożsama z dowolnością podejmowanych przez nie działań. Dlatego też zakresem regulacji uchwały podjętej na podstawie art. 25 ust. 2 ustawy winna być objęte sytuacje o których mowa wyżej. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym. Brak w niniejszej uchwale regulacji pozbawiającej radnych diety w tych sytuacjach, powoduje, że dieta radnego nie ulegnie zmniejszeniu mimo niewykonywania swoich obowiązków, a to - zdaniem organu nadzoru - sprzeczne jest z rekompensacyjnym charakterem tego świadczenia. A tym samym sprzeczne z art. 25 ust. 4 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Ponadto, zgodnie z przywołanym wcześniej przepisem art. 25 ust. 8 ustawy Rada Gminy przy ustalaniu wysokości diety jest zobligowana wziąć pod uwagę funkcje pełnione przez radnego. W § 1 ust. 1 uchwały Rada Gminy ustaliła dietę dla Przewodniczącego Rady Gminy oraz dla radnego. Nie uwzględniła natomiast innych funkcji pełnionych przez radnych. Należy w tym miejscu zauważyć, iż w § 11 ust. 1 statutu Gminy Opatów stanowiącego załącznik do uchwały NR 219/XLIX/2018 Rady Gminy Opatów z dnia 30 października 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Opatów (Dz. Urz. Woj. Śl. poz. 6963) Rada wybiera ze swojego grona Przewodniczącego Rady oraz dwóch Wiceprzewodniczących. Na terenie Gminy dokonano wyboru dwóch wiceprzewodniczących Rady Gminy Opatów. Dlatego też, zdaniem organu nadzoru, Rada ustalając dietę dla radnych, winna uwzględnić powyższą funkcję i ustalić odrębne diety dla wiceprzewodniczącego Rady Gminy, czego Rada nie uczyniła. Nie uwzględniła również udziału radnych w pracach komisji Rady Gminy Opatów.

Organ nadzoru wskazuje również, że na podstawie § 2 ust. 2 w związku z ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz. U. 2000 r. Nr 66 poz. 800, z późn. zm.) – czynności dot. określenia terminu i miejsca wykonywania zadania oraz miejscowości rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowej w stosunku do przewodniczącego rady dokonuje wiceprzewodniczący wskazany przez radę. Wobec powyższego, Rada Gminy w celu prawidłowego wypełnienia upoważnienia wynikającego z art. 25 ust. 4 ustawy w związku z § 2 ust. 2 rozporządzenia była obowiązana do wskazania, wiceprzewodniczącego, który dokonuje w stosunku do przewodniczącego rady omawianych czynności związanych z jego podróżą służbową. Z uwagi na fakt, iż w Radzie Gminy Opatów jest powołanych dwóch wiceprzewodniczących, Rada winna wskazać, który z ww. wiceprzewodniczących dokonuje tych czynności (np. poprzez wskazanie, że będzie to I wiceprzewodniczący). Powyższe niewypełnienie delegacji ustawowej należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie prawa.

Podkreślenia wymaga, że organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego tj. jej niewyczerpania lub przekroczenia, powtarzania czy modyfikacji przepisów ustawowych stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (por. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110).

Ponadto, w ocenie organu nadzoru również postanowienie zawarte w § 6 ust. 1 uchwały jest niezgodne z prawem. W przepisie tym Rada postanowiła, iż uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego". Natomiast w § 6 ust. 2 uchwały wskazano, iż wchodzi ona w życie od 1 stycznia 2022 roku.

W świetle art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych:

W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;*
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;*
- 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych;*
 - 3a) statuty związków metropolitalnych;*
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;*
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;*
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:*
 - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,*
 - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;*
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;*
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;*
 - 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;*
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;*
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.*

Z kolei zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych statuuje wymóg ogłaszania aktów normatywnych, zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, w dziennikach urzędowych, przy czym wejście w życie uzależnione jest dodatkowo od upływu określonego terminu (*vacatio legis*) od momentu ich publikacji. Oznacza to, że publikacji podlegają tylko akty normatywne organów gminy wskazane w ustawie, zwłaszcza mające charakter prawa miejscowego. Należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, 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.

Zdaniem organu nadzoru, Rada Gminy Opatów błędnie uznała, iż kwestionowana uchwała podlega obowiązkowej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. W tym miejscu należy wskazać, iż obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady gminy ustawodawca przewidział w szczególności w sytuacjach, gdy ma ona charakter aktu prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych) oraz gdy stanowią tak przepisy szczególne (art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych). Pozostałe przypadki przewidziane w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych nie znajdują zastosowania w sprawie. Charakter analizowanej uchwały nie pozwala przyjąć, że stanowi ona akt prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok Naczelnego Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06). O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu adresata uchwały w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały, to nic innego, jak możliwość

wielokrotnego stosowania jej przepisów. W przypadku organów gminy, wydawane przez nie akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach albo przyznają ich adresatom określone uprawnienia.

Tymczasem, zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała Rady Gminy Opatów nie posiada cech aktu generalnego i abstrakcyjnego. Uchwała w sprawie zasad przyznawania diet radnym nie przyznaje uprawnień, ani nie nakłada obowiązków na mieszkańców Gminy. Analizowana uchwała jest aktem prawnym skierowanym do skonkretyzowanych adresatów - radnych. Uchwała, jako akt kierownictwa wewnętrznego, wiąże jedynie wskazane w nim podmioty. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym podkreślano, iż uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, ale przepisem wewnętrznym, albowiem dotyczy tylko radnych (wewnątrz układu organizacyjnego gminy), a nie nieograniczonego kręgu adresatów oraz reguluje jedną z kwestii związanych z wykonywaniem powierzonych im czynności. Nie wkracza ona w sferę praw i obowiązków mieszkańców gminy normując zagadnienie wyłącznie w obrębie organizacji gminy (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 kwietnia 2008 r. sygn. akt IV SA/Gl 970/07, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 25 sierpnia 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1701/15, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 14 marca 2018 r. sygn. akt II SA/Bd 727/17, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 maja 2019 r. sygn. IV SA/Po 292/19). „Akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.” (wyrok NSA z 12 października 2005 r., sygn. akt II OSK 134/05).

Nie istnieje także inny przepis szczególnie, w kontekście wymogu wskazanego w art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wymagający ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał ustalających zasady przyznawania diety radnym. Oznacza to, że brak jest podstaw do opublikowania kwestionowanej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Warto również zauważyć, że poprzednio obowiązująca uchwała Nr 24/IV/2019 Rady Gminy Opatów z dnia 29 stycznia 2019 r., o której mowa w § 5 kwestionowanej uchwały, zawierała prawidłowy zapis o wejściu w życie bez uzależnienia od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności § 6 ust. 1 uchwały, który został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak