



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 21 stycznia 2022 r.

Poz. 448

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.82.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 19 stycznia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372), dalej jako: *ustawa*,

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXIII/295/2021 Rady Gminy Tworóg z dnia 13 grudnia 2021 r. w sprawie zasad przyznawania radnym diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych, w całości, jako sprzecznej z art. 25 ust. 4 ustawy, a także z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w związku z 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*.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 13 grudnia 2021 r. Rada Gminy Tworóg przyjęła uchwałę Nr XXXIII/295/2021 w sprawie zasad przyznawania radnym diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 grudnia 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona 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.*

Na podstawie powołanego przepisu ustawy rada gminy powinna zatem określić zasady, na jakich radnym przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Wymaga zaznaczenia, że ustawodawca posłużył się w przepisie art. 25 ust. 4 ustawy terminem "*dieta*", ale nie zamieścił w przepisach legalnej definicji tego pojęcia. Jednakże zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych uznaje się, że dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym. Tym samym przyjmując należy, że art. 25 ust. 4 ustawy zawiera upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do sprecyzowania reguł (zasad), na jakich przysługiwać będzie rekompensata (wyrównanie wydatków i strat) w związku z wykonywaniem mandatu radnego. Ponadto, treść ust. 8 tego przepisu przesądza o konieczności zróżnicowania wysokości diet w zależności od funkcji pełnionych przez radnego, a więc m.in. przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady oraz przewodniczących komisji. Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie organu nadzoru, z omawianego przepisu art. 25 ust. 4 ustawy nie można wywieść kompetencji organu stanowiącego miasta do określenia sposobu wypłacania ww. diet (np. terminu wypłaty, formy wypłaty itd.).

Z kolei na mocy art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych: *w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.*

Organ nadzoru podkreśla, iż 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. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

W ocenie organu nadzoru, analizowana uchwała jest sprzeczna z prawem.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż Rada w § 9 uchwały postanowiła o obowiązku jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, czym przesądziła jednocześnie o nadaniu jej statusu aktu prawa miejscowego.

Tymczasem w opinii organu nadzoru uchwała podejmowana na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy nie kreuje norm o charakterze generalno-abstrakcyjnym, przez co należy ją traktować wyłącznie jako tzw. uchwałę zwykłą, niepodlegającą publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Należy wyraźnie podkreślić, iż dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów zewnętrznych. Jeżeli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym (odnoszącą się do nieokreślonych indywidualnie adresatów) i abstrakcyjnym (odnoszącą się do nieokreślonych indywidualnie sytuacji prawnych), trzeba uznać, że jest ona aktem prawa miejscowego, który podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (zob. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06, CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, trzeba uznać, że rada gminy z jednej strony nie posiada kompetencji do arbitralnego decydowania, które normy uznaje za przepisy prawa miejscowego. W przeciwnym razie rada, jako organ administracji publicznej, działa bez podstawy prawnej, a tym samym narusza art. 7 Konstytucji RP. Z drugiej strony trzeba konsekwentnie przyjąć, że dla oceny legalności uchwały znaczenie ma nie tylko zakwalifikowanie danego aktu do kategorii uchwał zwykłych lub aktów prawa miejscowego, ale także charakter prawny zawartych w nim norm. Może się bowiem okazać, że uchwała, która formalnie jest jedynie aktem planistycznym, w rzeczywistości kształtuje prawa i obowiązki mieszkańców gminy w sposób na tyle daleko idący (a zatem posiada cechę powszechności), że należy ją uznać za akt prawa miejscowego, i odwrotnie. Jak wskazuje D. Dąbek w: *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 217-218, *możliwość zaliczenia aktów planowania do aktów prawa miejscowego istniałaby jedynie wówczas, gdyby normy w nich zawarte były normami wiążącymi, kierowanymi do nieokreślonego konkretnie adresata, określającymi stan faktyczny w sposób abstrakcyjny i niekonsumującymi się przez jednorazowe stosowanie*. Widać zatem wyraźnie, że to analiza charakteru prawnego norm tworzących dany akt ma rozstrzygające znaczenie dla oceny, czy dana uchwała jest zgodna z prawem.

Tymczasem analiza regulacji uchwały w przedmiocie zasad przyznawania radnym diet i zwrotu kosztów podróży wskazuje, iż uchwała ta nie jest skierowana do ogółu mieszkańców gminy, a jedynie do z góry określonej, ograniczonej grupy osób pełniących funkcję radnych. Nie posiada ona zatem cech abstrakcyjności i generalności – można wręcz uznać, iż normuje ona klasę zachowań adresatów znajdujących się w obrębie aparatu administracyjnego gminy. Tym samym jej zaliczenie do aktów prawa miejscowego nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia prawnego. Nie istnieje również inny przepis szczególny nakładający obowiązek publikacji uchwały podjętej na podstawie art. 25 ustawy o samorządzie gminnym w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W ocenie organu nadzoru uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Jak już wyżej podniesiono, organ stanowiący gminy na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy jest upoważniony wyłącznie do określenia zasad, na jakich diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych będą radnym

przysługiwały, a nie do określenia sposobu ich wypłacania (np. terminu wypłaty, formy wypłaty itd.). Wobec powyższego należy uznać, że regulacja § 4 uchwały, dotycząca terminu, a także form wypłaty diet została podjęta z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z przepisu art. 25 ust. 4 ustawy.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa, co w efekcie uniemożliwia pozostawienie w obrocie prawnym uchwały w kształcie proponowanym przez uchwałodawcę. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIII/295/2021 Rady Gminy Tworóg - 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**