



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 lipca 2024 r.

Poz. 5296

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.632.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr II/17/24 Rady Miasta Poręba z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie zasad przyznawania i wysokości diet radnych Rady Miasta Poręba, w całości, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja” w związku z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) oraz art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 24 czerwca 2024 r. Rada Miasta Poręba podjęła uchwałę Nr II/17/24 w sprawie zasad przyznawania i wysokości diet radnych Rady Miasta Poręba, dalej jako „uchwała”. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 czerwca 2024 r.

W podstawie prawnej uchwały Rada wskazała art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy o samorządzie gminnym oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. z 2021 r., poz. 1974) i rozporządzenie 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. z 2000 r., Nr 66, poz. 800 ze zm.).

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, że uchwała jest w całości niezgodna z prawem. Rada Miasta Poręba w § 5 uchwały postanowiła bowiem, że: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia po upływie 14 dni od dnia opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2024 r.”. W tym wypadku naruszenie prawa polega na tym, że Rada Miasta podejmując przedmiotową uchwałę w zakresie dotyczącym jej wejścia w życie postanowiła jednocześnie, że uchwała zarówno wchodzi w życie z dniem podjęcia oraz wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Dodatkowo, zgodnie z intencją Rady, moc obowiązującą uchwała uzyskuje od dnia 1 września br. Taka treść w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego, zawiera wewnętrzną sprzeczność. Powyższe, w ocenie tutejszego organu nadzoru, budzi wątpliwości co do rzeczywistej daty jej wejścia w życie. Tym samym w ocenie organu nadzoru § 5 uchwały narusza w sposób istotny zasadę prawidłowej legislacji, czyli konstytucyjnej zasady wynikającej z art. 2 Konstytucji RP.

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. 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 formułowane **w sposób poprawny, precyzyjny i jasny**. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwają

mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Zasada określoności przepisów prawa jest wywodzona z art. 2 Konstytucji. Wynika z niej obowiązek konstruowania przepisów prawnych w sposób przejrzysty i zrozumiały dla jej adresatów. Jest także jednym z elementów definiujących demokratyczne państwo prawne. Określoność prawa stanowi także element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa (...) Jest ona również funkcjonalnie powiązana z zasadami pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego (por. wyrok TK z dnia 18 marca 2010 roku, sygn. akt K 8/08. LEX nr 564551).

Nie ulega jednak wątpliwości, że wolą Rady było podjęcie uchwały, która stanowi akt prawa miejscowego, a wynika to z faktu, że Gmina skierowała wniosek o publikację do Wojewody Śląskiego i przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z dnia 1 lipca 2024 r. pod poz. 4617.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), akty prawne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane są w dziennikach urzędowych i wchodzą w życie po upływie 14 dni od ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Jak stanowi jednocześnie ust. 2 tego przepisu, w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż 14 dni, a jeżeli ważny interes prawny państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia aktu w dzienniku urzędowym. Natomiast art. 5 stanowi, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Organ nadzoru podkreśla, że data wejścia w życie aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd, godząc jednocześnie w wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego. W konsekwencji regulację § 5 uchwały należy uznać jako sprzeczną z prawem.

Przechodząc dalej organ nadzoru wskazuje, że również z innych przyczyn przedmiotowa uchwała jest niezgodna z prawem. Na wstępie należy wskazać, że radny pełni funkcję społecznie. Dieta nie stanowi wynagrodzenia za pracę, lecz ekwiwalent utraconych korzyści głównie z tytułu pomniejszonego wynagrodzenia za pracę, jak i innych zarobków, które radny mógłby uzyskać w czasie, który poświęca na działalność na rzecz samorządu – w związku z obecnością na sesjach rady powiatu, posiedzeniach komisji bądź wykonywania innych obowiązków związanych z wykonywaniem mandatu.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. Ze wskazanego przepisu wynika obowiązek uczestniczenia radnych w posiedzeniach, zaś ich działalność jest co do zasady społeczna oraz otrzymywana dieta ma jedynie rekompensować poniesione straty. Dieta sprowadza się tym samym do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem określonej funkcji. Osoba pełniąca daną funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem funkcji, a nie z tytułu samego faktu bycia taką osobą, dieta ma więc charakter rekompensacyjny. Obniżenie wysokości diety radnego powinno zatem zostać powiązane z niewypełnianiem obowiązków radnego. Celem diety jest zniwelowanie sytuacji, gdy radny ponosiłby majątkową szkodę z uwagi na pełnienie funkcji społecznej. Dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 21 lipca 2015 roku, sygn. akt: II SA/Op 177/15, CBOSA).

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 25 ust. 4 i ust. 8 ustawy *Na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych* (ust. 4). *Rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego* (ust. 8). Na podstawie powołanego przepisu ustawy organ stanowiący powinien określić zasady, na jakich radnym przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Wymaga zaznaczenia, że ustawodawca posłużył się w przepisie art. 25 ust. 4 i ust. 8 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 przyjąć 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 art. 25 ust. 8 przepisu ustawy przesądza o konieczności zróżnicowania wysokości diet w zależności od funkcji pełnionych przez radnego, a więc m.in. przewodniczącego i wiceprzewodniczącego

radę oraz przewodniczących komisji. Zakresem regulacji uchwały, podjętej na podstawie delegacji ustawowej zawartej w omawianym przepisie, winna być objęta m.in. sytuacja, gdy przewodniczący rady, wiceprzewodniczący rady czy radny, przez dłuższy okres czasu 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 ryczałtu miesięcznego, przez co traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 2120/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej z przepisu art. 25 ust. 4 ustawy. Rada wykonała wprawdzie ustawowy obowiązek przyznania diety radnym wynikający z ww. przepisu, tj. ustaliła wysokość miesięcznej diety dla radnych w wysokości uzależnionej od pełnionych przez radnych funkcji (§ 2 ust. 1 uchwały). Rada Miasta Poręba w § 2 ust. 3 uchwały postanowiła, że *za każdą nieobecność Radnego na posiedzeniu Komisji, której Radny jest członkiem, wysokość miesięcznej zryczałtowanej diety ulega zmniejszeniu o 12% należnej diety, a za każdą nieobecność na sesji Rady Miasta wysokość miesięcznej zryczałtowanej diety ulega zmniejszeniu o 20% należnej diety*, czyli określiła zasady potrąceń za nieobecność radnych na sesji Rady lub posiedzeniu komisji. Jednakże potrącenia te odnoszą się do sytuacji, w której sesja Rady lub posiedzenie komisji odbywa się, a radny w nich nie uczestniczy.

Odnosząc się do rekompensacyjnego charakteru diety, organ nadzoru zwraca uwagę, że Rada ustalając wysokość diety w formie miesięcznego ryczałtu, jest zobowiązana do uwzględnienia również sytuacji, w której w danym miesiącu sesja Rady lub posiedzenia komisji w ogóle się nie odbędą. Brak takich regulacji oznacza, że w takich okolicznościach nie znajdują zastosowania przepisy uchwały dotyczące obniżenia wysokości diety z powodu nieobecności radnego na sesji lub posiedzeniu, a w konsekwencji radnemu winna by przysługiwać dieta w pełnej wysokości – co należy uznać za niedopuszczalne. Istotne jest to, że w przypadku, gdy w danym miesiącu nie odbywa się w ogóle posiedzenie Rady, bądź komisji, to stopień i wysokość utraconych dochodów przez radnych – z tytułu wykonywania przez nich mandatu radnego, jest niższy, niż w przypadku miesięcy, w których te posiedzenia odbywają się. Tym samym w przedmiotowej uchwale brak postanowień dotyczących zasad potrącenia diety w sytuacji braku aktywności radnego z powodu braku prac i działania samego organu w danym miesiącu (np. z powodu przerwy wakacyjnej). Brak odpowiednich regulacji sprawia, że dieta ustalona w stałej kwocie ma charakter ryczałtu miesięcznego, przez co traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji. Przedmiotowa uchwała nie zawiera również regulacji dotyczących niewykonywania w ogóle w danym miesiącu obowiązków przez radnych „funkcyjnych” (np. Przewodniczącego Rady). Omawiane postanowienia uchwały i ograniczenie możliwości potrąceń przesądza o tym, że dieta radnych ewidentnie będzie stanowiła miesięczne wynagrodzenie z tytułu bycia radnym.

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że Rada w § 3 uchwały uregulowała, że: *Diety i zwrot kosztów podróży są przekazywane na wskazany rachunek bankowy w dniach od 5 do 7 dnia kalendarzowego miesiąca następującego po miesiącu obliczeniowym*. Przedmiotowe regulacje znajdują się poza delegacją wynikającą z art. 25 ust. 4 ustawy. Jak już wyżej podniesiono, organ stanowiący gminy na podstawie wskazanego przepisu ustawy jest upoważniony wyłącznie do określenia zasad, na jakich diety będą przysługiwały radnym, a nie do określenia sposobu ich wypłacania (np. terminu wypłaty, formy wypłaty itd.). Wobec powyższego należy uznać, że przedmiotowa regulacja dotycząca terminu wypłaty diet dla radnych jak również sposobu ich wypłaty została podjęta z przekroczeniem ww. delegacji ustawowej. Omawiane przekroczenie upoważnienia ustawowego należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. 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).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr II/17/24 Rady Miasta Poręba z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie zasad przyznawania i wysokości diet radnych Rady Miasta Poręba – 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  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**