



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 1 sierpnia 2024 r.

Poz. 5378

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.634.2024 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 ze zm.), dalej jako: „ustawa”,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IV/26/2024 Rady Miejskiej w Siewierzu z dnia 19 czerwca 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych i organów wykonawczych jednostek pomocniczych gminy, w całości, jako sprzecznej z art. 25 ust. 4 oraz art. 37b ust. 1 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 czerwca 2024 r. Rada Miejska w Siewierzu podjęła uchwałę Nr IV/26/2024 w sprawie ustalenia wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych i organów wykonawczych jednostek pomocniczych gminy, dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały powołano przepisy art. 25 ust. 4, 6, 7, 8, 10 i art. 37b ust. 1 ustawy, § 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. z 2021, poz. 1974) oraz § 2 ust. 2 i § 5 ust. 3 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. Nr 66, poz. 800 z późn. zm.).

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 25 czerwca 2024 r.

Analizując treść uchwały organ nadzoru stwierdził, iż jest ona niezgodna z prawem.

W § 7 ust. 1 uchwały wskazano, iż *Organowi wykonawczemu jednostki pomocniczej gminy, przysługuje dieta w postaci ryczałtu miesięcznego, w wysokości 700 zł. W ust. 2 powołanego przepisu zastrzeżono zaś, że Wysokość diety ulega zmniejszeniu o kwotę 70 zł za każdą nieobecność na sesji w miesiącu, dla którego zostało ustalone prawo do diety.*

W pierwszej kolejności zauważyć należy, iż z regulacji uchwały nie wynika jednoznacznie o sesji jakiego organu kolegialnego mowa, organów uchwałodawczych jednostek pomocniczych utworzonych w Gminie Siewierz, czy Rady Miejskiej w Siewierzu; ww. postanowienie uchwały nie spełnia wywodzonego z art. 2 Konstytucji RP wymogu jasności i przejrzystości prawa.

Przyjmując, iż pojęcie „sesji” odnoszone winno być do organu stanowiącego Gminy zauważyć wypada, że żaden z obowiązujących przepisów prawa nie przewiduje obowiązku uczestniczenia organów wykonawczych jednostek pomocniczych w sesjach rad gmin. Potwierdza to także treść art. 37a zd. 1 ustawy, z którego wynika, że przewodniczący organów wykonawczych tych jednostek mogą uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu. Przepis ten statuuje więc uprawnienie, a nie zobowiązanie, skoro zatem z ustawy nie wynika obowiązek obecności organów

wykonawczych jednostek pomocniczych na sesji organu stanowiącego gminy, pomniejszanie ich diet z tego tytułu także nie znajduje prawnego uzasadnienia.

W dalszej kolejności koniecznym staje się podjęcie analizy § 9 uchwały, wedle którego *Podstawą do wypłaty diet są listy obecności z sesji Rady Miejskiej i posiedzeń komisji*. W tym miejscu podkreślić należy, iż art. 25 ust. 4 ustawy zawiera upoważnienie jedynie do określenia zasad ustalania wysokości diet radnych, kompetencja wynikająca z powołanego przepisu nie obejmuje natomiast kwestii organizacyjno-technicznych związanych z procedurą ich wypłaty. Z uwagi na to, iż w myśl zasady praworządności wynikającej z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej, w tym Rada, mogą działać wyłącznie na podstawie i w granicach prawa, uchybienie tej zasadzie zakwalifikować należy jako istotne naruszenie prawa.

Poza powyższym organ nadzoru zauważa, że oprócz obowiązku ustalenia zasad przyznawania radnym diet, z art. 25 ust. 4 ustawy wynika także obowiązek określenia zasad zwrotu radnym kosztów podróży służbowych. Na gruncie niniejszej sprawy nie sposób uznać, ażeby w przedmiotowej uchwale obowiązek ten został prawidłowo zrealizowany.

W § 10 uchwały przewidziano zwrot kosztów podróży służbowych wyłącznie dla organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy. Natomiast w § 11 ust. 2 uchwały, choć wspomina o radnych, to jednak odnosi się do zwrotu *kosztów podróży za przejazd, określony w ust. 1 i ust. 2.*; w ust. 1 mowa jest wyłącznie o podróży służbowej organu wykonawczego jednostki pomocniczej, zaś odesłanie do ust. 2 jest nielogiczne i bezprzedmiotowe (zawarte zostało bowiem także w ust. 2). Z powyższego wynika zatem, że w rzeczywistości względem radnych Rada nie wypełniła delegacji ustawowej, tj. nie określiła zasad zwrotu kosztów realizowanych przez nich podróży służbowych. Jeśli w przedmiotowej uchwale brak takowych zasad, bezprzedmiotowymi stają się również regulacje zawarte w § 12 ust. 1 i ust. 3 uchwały.

Końcowo zastrzeżenia zgłosić należy także do § 14 uchwały, w którym Rada zastrzegła, że *Traci moc Uchwała Nr III/13/2024 z dnia 21 maja 2024 r. Rady Miejskiej w Siewierzu w sprawie ustalenia wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych i organów wykonawczych jednostek pomocniczych gminy*. Organ nadzoru pragnie zauważyć, że uchylana przez Radę uchwała została wyeliminowana z obrotu prawnego w całości na mocy rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Śląskiego Nr NPII.4131.1.466.2024 z dnia 11 czerwca 2024 r. Co istotne, rozstrzygnięcie to ma charakter deklaratoryjny, tj. potwierdza, że dana uchwała była nieważna od momentu jej podjęcia, a zatem prowadzi do konieczności uznania, iż nigdy nie wywołała ona skutków prawnych. Jeśli więc na dzień podjęcia przedmiotowej uchwały w obrocie prawnym nie funkcjonowała uchwała Nr III/13/2024 postanowienie zawarte w § 14 uchwały oceniać należy jako bezprzedmiotowe.

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. Wobec ilości i znaczenia wskazanych wyżej uchybień organ nadzoru ocenia przedmiotową uchwałę jest nieważną w całości.

Mając powyższe na uwadze stwierdzenie nieważności uchwały Nr IV/26/2024 Rady Miejskiej w Siewierzu z dnia 19 czerwca 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych i organów wykonawczych jednostek pomocniczych gminy – 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