



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 października 2024 r.

Poz. 6504

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.764.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 września 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 III/31/24 Rady Miasta Poręba z dnia 26 sierpnia 2024 r. w sprawie zasad przyznawania i wysokości diet i zwrotu kosztów podróży służbowych radnych Rady Miasta Poręba – w całości, jako sprzecznej z art. 25 ust. 4 w związku z art. 25 ust 8 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa” w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP” oraz 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) w związku z § 45 ust. 1 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 sierpnia 2024 r. Rada Miasta Poręba podjęła uchwałę Nr III/31/24 w sprawie zasad przyznawania i wysokości diet i zwrotu kosztów podróży służbowych radnych Rady Miasta Poręba. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 sierpnia 2024 r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 25 ust. 4, ust. 6 i ust. 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 badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Przepisy art. 25 ust. 4, ust. 6 i ust. 8 ustawy stanowią, że: 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 2023 r., poz. 2692 oraz z 2024 r. poz. 123).*

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 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 ustawy przesądza o konieczności zróżnicowania wysokości diet w zależności od funkcji pełnionych przez radnego, a więc m.in. funkcji przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady oraz przewodniczących komisji (stałych i doraźnych) i inne obszary zaangażowania radnych.

Jednocześnie regulacjami uchwały, podjętej na podstawie delegacji ustawowej zawartej w omawianym przepisie, winny być objęte również m.in. następujące sytuacje: gdy radny przez dłuższy okres czasu nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji; gdy nie odbywa się ani posiedzenie komisji, ani sesja rady gminy w danym miesiącu itd. – czyli sytuacje, gdy radni nie ponoszą określonych 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 Poznaniu z dnia 30 maja 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 292/19, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 2120/19 i sygn. akt II SA/Wa 2121/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej z przepisu art. 25 ust. 4 i ust. 8 ustawy. Rada Miasta wykonała wprawdzie ustawowy obowiązek przyznania diety radnym wynikający z ww. przepisu tylko częściowo, tj. ustaliła wysokość miesięcznej diety dla radnych w wysokości uzależnionej od pełnionych przez radnych funkcji (§ 2 ust. 1 i ust. 2 uchwały). Wymaga wskazania, że Rada uwzględniła wyższą dietę dla radnego wykonującego funkcję Przewodniczącego Komisji stałej Rady Miasta Poręba (§ 2 ust. 1 pkt 3 uchwały), pominęła całkowicie przyznanie wyższej diety także dla Przewodniczącego Komisji doraźnej. Zauważyć należy, że funkcjonowanie komisji doraźnych w Radzie Miasta Poręba przewiduje treść art. 20 Statutu Miasta Poręba, przyjętego uchwałą Nr III/30/02 Rady Miasta Poręba z dnia 30 grudnia 2002 roku w sprawie Statutu Miasta Poręba. Tym samym regulacje § 2 ust. 1 uchwały Rada Miasta ograniczające przyznanie diety w wyższej wysokości tylko dla Przewodniczącego Komisji stałej należy ocenić jako podjęte w sposób sprzeczny z art. 25 ust. 4 i ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym. W ten sposób (sprzeczny z prawem) pominęto inne obowiązki i obszary zaangażowania radnych, w przedmiotowym przypadku nie uwzględniono funkcji przewodniczącego komisji doraźnej, co przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W ocenie organu nadzoru również § 2 ust. 7 uchwały istotnie narusza art. 25 ust. 4 ustawy, co przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Nieprawidłowe wypełnienie upoważnienia ustawowego należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa stanowiące podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały.

Rada Miasta Poręba określiła również zasady potrąceń za nieobecność radnych na sesji Rady lub posiedzeniu komisji (§ 2 ust. 3 uchwały). Potrącenia te odnoszą się do sytuacji, w której w danym miesiącu sesja Rady lub posiedzenie komisji odbywa się, a radny w nich nie uczestniczy. Jednakże organ nadzoru zauważa, że w § 2 ust. 7 uchwały Rada postanowiła, że: *W sytuacji, gdy niewykonywanie czynności, związanych z pełnieniem mandatu trwa przez pełny miesiąc, odstępuje się od przyznania diety w całości.* Wskazany przepis Rada Miasta uregulowała sytuację, gdy radny przez pełny miesiąc nie wykonuje swoich obowiązków z przyczyn leżących po stronie radnego i dopiero wówczas całkowicie traci prawo do diety. Jednakże brak w przedmiotowej uchwale regulacji dotyczącej sytuacji, gdy radny nie wykonuje swoich obowiązków jedynie przez część miesiąca.

Tak przyjęta regulacja uchwały powoduje, że radny otrzyma dietę w pełnej wysokości, również w miesiącu, w którym wykonuje swoje obowiązki jedynie przez część miesiąca, gdyż w uchwale nie sprecyzowano unormowań odnoszących się do takiej sytuacji faktycznej, a tym samym brak przesłanek do potrącania radnemu miesięcznego ryczałtu. Rada uregulowała w przedmiotowej uchwale jedynie możliwość wypłaty diety w proporcjonalnej wysokości za część miesiąca, wyłącznie gdy dotyczy to ostatniego miesiąca kadencji Rady Miasta (§ 2 ust. 8).

Organ nadzoru wskazuje także, że co prawda Rada w § 2 ust. 3 uchwały określiła, że: *Za każdą nieobecność Radnego na posiedzeniu Komisji, której Radny jest członkiem, wysokość miesięcznej ryczałtowanej 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, jednakże w treści uchwały nie wskazano w jaki sposób (na podstawie jakiego dokumentu) będzie stwierdzana nieobecność radnego na sesji lub komisji, czyli tym samym nie określono co będzie stanowić podstawę uprawniającą do dokonania potrącenia diety radnemu.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości, dotyczące ustalenia zasad zwrotu kosztów podróży służbowych. Należy wskazać na § 3 uchwały, w którym Rada, stosownie do dyspozycji art. 25 ust. 4 ustawy, podjęła próbę określenia zasad zwrotu radnym kosztów podróży służbowych. W § 3 uchwały Rada przyjęła, że: *W przypadku korzystania przez radnego w podróży służbowej z samochodu niebędącego własnością Gminy, radnemu przysługuje zwrot kosztów przejazdu liczony według maksymalnych stawek, określonych na podstawie przepisów w sprawie warunków ustalania i zasad zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy.*

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z § 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 ze zm.) w przypadku, którego dotyczy § 3 uchwały, stawki za jeden kilometr przebiegu pojazdu powinna określić Rada. Jednakże Rada we wskazanym paragrafie uchwały odwołała się w sposób ogólny do przepisów w sprawie warunków ustalania i zasad zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy, bez precyzyjnego wskazania aktu prawnego, który określałby te stawki.

Zdaniem organu nadzoru prawidłowe określenie stawek za jeden kilometr przebiegu pojazdu przez Radę powinno nastąpić poprzez wskazanie konkretnych kwot. Dopuszczalne jest także przyjęcie regulacji wskazującej wprost na stawki maksymalne wynikające z konkretnego aktu prawnego, czyli w przedmiotowym przypadku należało odwołać się do § 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy (Dz. U. Nr 27, poz. 271 z późn. zm.). W takim przypadku, dla zachowania jasności przepisu (zgodnie z art. 2 Konstytucji RP), Rada powinna wskazać jednak konkretny akt prawny. W przeciwnym razie mogą pojawić się wątpliwości, co do przysługującej stawki.

Organ nadzoru wskazuje, że regulacja § 3 uchwały nie jest kompleksowa, co może powodować problemy interpretacyjne, przykładowo w sytuacji, gdy radny, po uzyskaniu zgody przewodniczącego, odbędzie podróż służbową pojazdem samochodowym niebędącym własnością gminy. Dlatego też organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała nie wypełnia prawidłowo delegacji z art. 25 ust. 4 ustawy w związku z § 5 ust. 3 rozporządzenia, z uwagi na fakt, że Rada nie określiła w jej treści stawki za kilometr przebiegu pojazdu, ani też w sposób właściwy nie odsyła do przepisów, które mogłyby mieć zastosowanie w tym zakresie. Powyższe niewypełnienie delegacji ustawowej należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Idąc dalej, organ nadzoru wskazuje także, że w myśl przepisu art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461), zwanej dalej „ustawą o ogłaszaniu”, 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, inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne. Tylko 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 (art. 4 ust. 1 ww. ustawy).

W § 5 uchwały Rada Miasta Poręba postanowiła, że: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 października 2024 r.* W ocenie organu nadzoru, powyższy przepis uchwały został zredagowany w sposób wadliwy, z naruszeniem reguł prawidłowej legislacji i zasady określoności przepisów prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji RP. Przedmiotowa uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by jej adresat wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości, co do tego jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. W uzasadnieniu wyroku WSA w Gdańsku z 24 czerwca 2020 r., II SA/Gd 424/19, stwierdzono, że „uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być sformułowana w sposób precyzyjny i jasny, uniemożliwiający stosowanie sprzecznego z prawem luzu

interpretacyjnego”. Powyższe reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego wynikają z „Zasad techniki prawodawczej”, które stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), zwanych dalej „ZTP”, w szczególności z § 6 i § 25 w zw. z § 143 ZTP, ale również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne. W konsekwencji z treści takiego przepisu powinno jasno wynikać od kiedy akt prawa miejscowego (lub jego poszczególne przepisy) wchodzi w życie, wskazując w sposób jasny, czytelny i precyzyjny czas, od którego adresaci norm w nim zawartych będą nim związani i winni je stosować. Powyższego wymogu nie spełnia kwestionowany przepis § 5 uchwały. Wyczytać z niego można bowiem dwie dyspozycje: pierwszą – według której uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i drugą – według której obowiązuje ona od dnia 1 października 2024 r.

Zauważyć należy, iż w myśl § 45 ust. 1 w zw. z § 143 ZTP przepisowi o wejściu w życie można nadać brzmienie: 1) „Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”; 2) „Ustawa wchodzi w życie po upływie... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”; 2a) „Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”; 3) „Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia” albo „Ustawa wchodzi w życie... dnia... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia”; 3a) „Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”; 4) „Ustawa wchodzi w życie z dniem... (dzień oznaczony kalendarzowo)”; 5) „Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”; 6) „Ustawa wchodzi w życie..., z wyjątkiem art. ..., który wchodzi w życie...”; 7) „Ustawa wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia... – ... (tytuł ustawy wprowadzającej) (Dz. U. ...)”.

Organ nadzoru zauważa także, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 28 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Op 556/12, wskazuje, że: „Wyliczenie zawarte w § 45 ust. 1 zasad techniki prawodawczej ma charakter wyczerpujący, tzn., że przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, jakie odpowiada jednemu spośród schematów wymienionych w § 45 ust. 1. Data wejścia w życie danego aktu normatywnego musi być tak wyznaczona, żeby nie budziła żadnych wątpliwości. Dlatego też przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, które odpowiada jednemu spośród schematów wymienionych w § 45 ust. 1 zasad techniki prawodawczej. Przy zastosowaniu któregośkolwiek z tych schematów już w momencie opublikowania aktu normatywnego można obliczyć jego datę wejścia w życie”.

Zdaniem organu nadzoru z przedmiotowej uchwały wynika, że wolą rady było nadanie ocenianemu aktowi mocy obowiązującej od konkretnej, przyszłej daty, tj. od 1 października 2024 r. Zatem Rada Miasta powinna była sformułować przepis o wejściu w życie tejże uchwały w sposób następujący: „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 października 2024 r.”. Taki przepis pozostaje w zgodzie ze wzorcem wynikającym z § 45 ust. 1 pkt 4 ZTP w zw. z § 143 ZTP i nie pozostawia żadnej wątpliwości co do chwili, w której uchwała zacznie wiązać jej adresatów. Należy przy tym podkreślić, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem podlega obowiązkowemu ogłoszeniu we właściwym dzienniku promulgacyjnym, co wynika z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłoszaniu.

Powyżej opisane uchybienie 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 III/31/24 Rady Miasta Poręba z dnia 26 sierpnia 2024 r. w sprawie zasad przyznawania i wysokości diet i zwrotu kosztów podróży służbowych 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy