



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 grudnia 2024 r.

Poz. 8366

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.950.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 grudnia 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. 1465)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 50/VII/2024 Rady Miejskiej w Szczekocinach z dnia 29 października 2024 r. w sprawie ustalenia diet radnych Rady Miejskiej w Szczekocinach – w całości, jako sprzecznej z art. 25 ust. 4 w związku z art. 25 ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa” oraz z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 października 2024 r. Rada Miejska w Szczekocinach podjęła uchwałę Nr 50/VII/2024 w sprawie ustalenia diet radnych Rady Miejskiej w Szczekocinach. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 listopada 2024 r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 25 ust. 4, ust. 6 i ust. 8 ustawy oraz § 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. z 2021 r. poz. 1974).

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 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 (§ 1 uchwały). Wymaga wskazania, że Rada uwzględniła wyższą dietę dla radnego wykonującego funkcję Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego Komisji stałych Rady (§ 1 pkt 3 i 4 uchwały), pominęła całkowicie przyznanie wyższej diety także dla Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego Komisji doraźnej. Zauważyć należy, że funkcjonowanie komisji doraźnych w Radzie Miejskiej w Szczekocinach przewiduje § 13 pkt 5 Statutu Gminy Szczekociny, stanowiący załącznik do uchwały Nr 256/XXXVI/2021 Rady Miasta i Gminy Szczekociny z dnia 25 marca 2021 r. (Dz. Urz. Woj. Śl. z dnia 30 marca 2021 r. poz. 2149). Ponadto z § 65 ust. 7 Statutu Gminy wynika, że *Komisje stałe i doraźne bezwzględna większością głosów powołanego składu Komisji wybierają i odwołują ze swojego grona Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego*. Tym samym regulacje § 1 uchwały Rada ograniczające przyznanie diety w wyższej wysokości tylko dla Przewodniczących i Wiceprzewodniczących Komisji stałych należy ocenić jako podjęte w sposób sprzeczny z art. 25 ust. 4 i ust. 8 ustawy. W ten sposób (sprzeczny z prawem) pominięto inne obowiązki i obszary zaangażowania radnych, w przedmiotowym przypadku nie uwzględniono funkcji przewodniczącego i wiceprzewodniczącego komisji doraźnych. Zdaniem organu nadzoru § 1 uchwały istotnie narusza art. 25 ust. 4 i ust. 8 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.

W § 3 ust. 1 uchwały Rada określiła, że *70% wartości diety ustalonej w § 1 stanowi rekompensatę za utracone zarobki oraz poniesione koszty związane z realizacją zadań Radnego w okresie międzysesyjnym*. Wskazaniem przepisem uchwały Rada uregulowała sytuację, gdy radny przez pełny miesiąc wykonuje swoje obowiązki, jednakże w przedmiotowej uchwale brak jakichkolwiek regulacji dotyczących sytuacji, gdy radny nie wykonuje swoich obowiązków w ogóle w danym miesiącu albo jedynie przez część miesiąca w okresie międzysesyjnym z przyczyn leżących po stronie radnego. Przy czym Rada Miejska określiła w § 3 ust. 2 uchwały wyłącznie zasady potrąceń dotyczące sytuacji, gdy radny sprawuje mandat przez niepełny miesiąc jedynie w przypadku objęcia mandatu lub w związku z jego wygaśnięciem.

Tak przyjęta regulacja w zakresie wynikającym z § 3 uchwały powoduje, że radny otrzyma dietę za realizację zadań w okresie międzysesyjnym w pełnej wysokości, również w miesiącu, w którym wykonuje swoje obowiązki jedynie przez część miesiąca lub ich nie wykonuje wcale, gdyż w uchwale nie sprecyzowano unormowań odnoszących się do takiej sytuacji faktycznej, a tym samym brak przesłanek do potrącania radnemu z ryczałtu określonego w § 3 ust. 1 uchwały. Tym samym organ nadzoru stwierdza, że uchwała 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.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości. Organ nadzoru zauważa, że w § 4 uchwały Rada postanowiła, że *Pozostałe 30% wartości diety ustalonej w § 1 stanowi rekompensatę za utracone zarobki oraz poniesione koszty związane z uczestnictwem w sesjach, komisjach Rady Miejskiej w Szczekocinach, a w przypadku Przewodniczącego Rady Miejskiej w Szczekocinach – również w dyżurach Przewodniczącego Rady Miejskiej w Szczekocinach*. Z kolei w § 5 ust. 2 pkt 2 uchwały

określono, że *Kwota diety, o której mowa w § 4 dla Przewodniczącego Rady Miejskiej w Szczekocinach przysługuje za pełnienie dyżurów w danym miesiącu w Urzędzie Miasta i Gminy Szczekociny (Biuro Rady) przez Przewodniczącego Rady Miejskiej w Szczekocinach – w wysokości 15% wartości diety ustalonej w § 1.*

Zdaniem organu nadzoru żaden przepis ustawy o samorządzie gminnym nie upoważnia rady gminy do ustanawiania norm postępowania w zakresie wykonywania mandatu radnego, w tym także przewodniczącego organu stanowiącego. W konsekwencji organ nadzoru stwierdza, że brak podstawy prawnej, aby w przedmiotowej uchwale określać zasady przyznawania diet w zakresie dotyczącym pełnienia dyżurów przez przewodniczącego rady gminy w przypadku, gdy pełnienie dyżuru nie stanowi ustawowego obowiązku. W tym miejscu należy mieć na uwadze przepis art. 19 ust. 2 zd. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Kompetencje przewodniczącego rady określone w tym przepisie zostały ograniczone wyłącznie do organizowania pracy rady oraz prowadzenia obrad rady, a ponadto Statut może jedynie precyzować zadania przewodniczącego w tym zakresie. Brak uprawnień dla organu stanowiącego do nakładania na niego innych obowiązków, ani przyznawać mu innych kompetencji niż te, które wynikają z ustawy. Zadania związane z pełnieniem funkcji przewodniczącego rady gminy mają charakter materialno-techniczny. Przepis art. 19 ust. 2 ustawy jednoznacznie kształtuje usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy. Poprzez organizowanie prac rady – jak przyjmuje się jednolicie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym – należy rozumieć czynności o charakterze materialno-technicznym, takie jak przygotowywanie porządku obrad na sesję, zawiadomienie radnych o miejscu i terminie sesji, przygotowanie dla radnych stosownych dokumentów i innych materiałów. Wykluczone jest również, aby organ stanowiący gminy upoważnił przewodniczącego lub nałożył obowiązek do wykonywania dodatkowych kompetencji czy czynności, tak jak ma to w istocie miejsce w treści § 4 uchwały.

Dodatkowo, w § 5 uchwały Rada posługuje się sformułowaniem „udział w jakimkolwiek” posiedzeniu komisji lub sesji Rady Miejskiej w Szczekocinach, niemniej jednak nie wiadomo co oznacza sformułowanie „jakimkolwiek”, co budzi istotne wątpliwości interpretacyjne. Wskazana regulacja jest nieprawidłowa, wprowadzająca w błąd, albowiem interpretowana literalnie może sugerować, iż jest tu mowa o udziale radnego w posiedzeniu komisji, której nie jest członkiem, czyli radny mógłby wziąć udział w posiedzeniu dowolnie wybranej przez siebie komisji Rady Miejskiej i wówczas także będzie mu przysługiwała dieta. Wymaga wskazania, że wprowadzanie do uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego zwrotów nieostrych powoduje niejasność i nieprecyzyjność jej przepisów. Jak stanowi § 6 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Wskazany zapis nie sposób uznać za spełniający te wymogi.

Organ nadzoru wskazuje także, że uchwała w zakresie dotyczącym § 8 została także podjęta z istotnym naruszeniem prawa. Rada w § 8 uchwały postanowiła, że *traci moc uchwała Nr 338/XLVI/2022 Rady Miejskiej w Szczekocinach z dnia 25 stycznia 2022 r. w sprawie ustalenia diet radnych Rady Miejskiej w Szczekocinach.* Jednocześnie § 9 kwestionowanej uchwały zawiera regulację, że *uchwała podlega publikacji Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2025 r.* Zauważyć należy, że uchwała Nr 338/XLVI/2022 Rady Miejskiej w Szczekocinach z dnia 25 stycznia 2022 r. nie została zakwalifikowana do aktów prawa miejscowego, nie zawierała regulacji, dotyczącej jej ogłoszenia w trybie przewidzianym dla tych aktów i jej wejście w życie nie zostało uzależnione od urzędowej promulgacji (tj. od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym). Stwierdzić zatem należy, że nie jest dopuszczalne uchylenie uchwały Nr 338/XLVI/2022 w trybie przewidzianym dla uchylenia aktów prawa miejscowego. W ocenie organu nadzoru niedopuszczalne jest uchylanie aktem prawa miejscowego uchwały nie posiadającej takiego charakteru. Tym samym uchylenie uchwały Nr 338/XLVI/2022 powinno nastąpić w takim samym trybie, w jakim uchwała uchylająca weszła w życie, tj. z dniem podjęcia lub z inną określoną przez Radę Miejską konkretną datą. Organ nadzoru podkreśla, że charakter prawny aktu uchylającego jest obowiązkowo taki sam jak aktu uchylanego. Przepisy uchylające mają charakter niesamodzielny, albowiem w przeciwieństwie do przepisów merytorycznych nie służą one bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wyeliminowania z obrotu prawnego przepisów merytorycznych. Wobec powyższego, jedynym legalnym sposobem eliminacji

uchwały, której nie przypisano waloru aktu prawa miejscowego, w tym przypadku uchwały Nr 338/XLVI/2022 mogło być podjęcie nowej, odrębnej uchwały (zwykłej), której przedmiotem byłoby jedynie postanowienie o uchyleniu uchwały. Nie może być bowiem tak, by pierwotny akt nie był opublikowany w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a już uchylenie tego aktu w tym dzienniku promulgacyjnym było publikowane. Rozwiązanie takie powodowałoby nieczytelność i chaos w zakresie obowiązywania uchwał ogłoszonych w tym publikatorze.

Zakwestionowana regulacja uchwały narusza podstawowe zasady polskiego systemu prawnego wyrażone w art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Przepis ten stanowi gwarancję trwałości ustalonego reżimu prawnego i ma zastosowanie nie tylko do ustalonego przez ustawodawcę porządku, ale również do wszelkich prawomocnych orzeczeń odpowiednich organów. Jeżeli chodzi o organy władzy publicznej, odnosi się do nich także zasada wyrażona w art. 7 Konstytucji RP, wedle której działają one na podstawie i w granicach 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 Olsztynie 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 50/VII/2024 Rady Miejskiej w Szczekocinach z dnia 29 października 2024 r. w sprawie ustalenia diet radnych Rady Miejskiej w Szczekocinach – 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**