



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 kwietnia 2025 r.

Poz. 2568

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.222.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 kwietnia 2025 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 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr RG.0007.113.2025 Rady Gminy Lyski z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości diet i zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych oraz sołtysów Gminy Lyski w części określonej w:

- 1) tytule uchwały w zakresie sformułowania „radnych oraz”, § 1 ust. 2-8, § 2, i § 6 ust. 1 oraz ust. 2 w zakresie sformułowania „Radnym i”, jako sprzecznej z art. 25 ust. 4 i 8 ustawy;
- 2) § 5 uchwały, jako sprzecznej z art. 25 ust. 4 i art. 37b ust. 1 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 27 lutego 2025 r. Rada Gminy Lyski, zwana dalej „Radą”, podjęła uchwałę Nr RG.0007.113.2025 w sprawie ustalenia wysokości diet i zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych oraz sołtysów Gminy Lyski, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 3 marca 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że została ona podjęta z istotnymi naruszeniami prawa, przez co koniecznym staje się stwierdzenie jej nieważności w części.

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 przysługiwać będą 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 ust. 8 tego przepisu przesądza o konieczności

zróznicowania wysokości diet w zależności od funkcji pełnionych przez radnego, a więc m.in. funkcji przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady oraz przewodniczących komisji (stałych i doraźnych).

Jednocześnie regulacjami uchwały, podjętej na podstawie delegacji ustawowej zawartej w omawianym przepisie, winny być objęte również m.in. sytuacje, gdy radny przez dłuższy okres czasu nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, a także gdy nie odbywa się ani posiedzenie komisji, ani sesja rady gminy w danym miesiącu – 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 z art. 25 ust. 4 ustawy.

W § 1 ust. 1-7 uchwały Rada określiła wysokość zryczałtowanych diet w zależności od niektórych z pełnionych przez radnych funkcji. W § 1 ust. 8 uchwały Rada wskazała, że *Miesięczne diety radnych obniżane są o 25% za każdą nieobecność na sesji zwyczajnej i 15% za każdą nieobecność na posiedzeniu komisji*. Natomiast w § 2 uchwały przyjęła, że:

1. Radnemu przysługuje dieta w formie ryczałtu miesięcznego bez względu na ilość zwołanych Sesji Rady lub posiedzeń Komisji.

2. W przypadku zbiegu uprawnień do pobierania diet z dwóch lub więcej tytułów, radnemu przysługuje tylko jedna wyższa dieta.

3. W przypadku objęcia lub wygaśnięcia mandatu w trakcie miesiąca, radnemu przysługuje dieta obliczona proporcjonalnie do czasu sprawowania mandatu.

Zdaniem organu nadzoru Rada, ustalając ryczałtową wysokość diety, nie uregulowała w sposób prawidłowy zasad potrąceń diet radnych w sytuacji, w której w danym miesiącu sesja Rady lub posiedzenia komisji w ogóle się nie odbędą.

Jak już podkreślono wyżej, dieta przysługująca radnemu powinna mieć charakter kompensacyjny, co oznacza, że w takim przypadku radnemu nie powinna przysługiwać dieta w pełnej wysokości. Podnieść należy, że w sytuacji, w której w danym miesiącu nie odbywają się w ogóle posiedzenia rady gminy, bądź komisji, albo radny w nich nie uczestniczy, mógłby on ewentualnie zachować prawo do miesięcznej zryczałtowanej diety (z zastosowaniem stosownej obniżki), ale tylko w sytuacji jeżeli w inny sposób wykonywał mandat radnego. Taka sytuacja musiałaby jednak wyraźnie wynikać z regulacji uchwały.

Dalej, Rada nie odniosła się również do sytuacji, gdy radni przez dłuższy okres nie wykonują swoich obowiązków, np. z powodu choroby. Wymaga zaznaczenia, że § 1 ust. 8 uchwały przewiduje potrącenia tylko w przypadku nieobecności radnego na sesji zwyczajnej Rady i posiedzeniu komisji. W uchwale brak natomiast przesłanek do potrącania radnemu ryczałtu z powodu nieobecności np. spowodowanej chorobą przez cały miesiąc lub przez określoną liczbę dni w miesiącu, czy też nieobecności na sesji nadzwyczajnej.

Powyższe powoduje, iż uchwała istotnie narusza art. 25 ust. 4 ustawy, co przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w powołanej części.

Następnie należy wskazać, że w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej z przepisu art. 25 ust. 4 ustawy również z poniżej wskazanych powodów.

Rada wykonała ustawowy obowiązek przyznania diety radnym wynikający z ww. przepisu tylko częściowo. Wymaga zauważenia, że choć Rada uwzględniła wyższą dietę dla radnych wykonujących funkcje przewodniczących stałych (obligatoryjnych i fakultatywnych) komisji Rady (§ 1 ust. 4 uchwały), to pominęła całkowicie przyznanie wyższej diety także dla przewodniczących komisji doraźnych, mimo tego, że możliwość powołania takowych komisji przewiduje treść § 6 pkt 6 Statutu Gminy Lyski, stanowiącego załącznik do uchwały Rady Nr RG.0007.25.2018 z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Lyski.

Wobec powyższego, regulacje uchwały ograniczające przyznanie diety w wyższej wysokości tylko dla przewodniczących komisji stałych należy ocenić jako podjęte w sposób sprzeczny z art. 25 ust. 4 i 8 ustawy.

Przy obecnym kształcie przepisów uchwały pominięto bowiem inne obowiązki i obszary zaangażowania radnych oraz nie uwzględniono funkcji przewodniczącego komisji doraźnej, co stanowi kolejny powód do stwierdzenia nieważności uchwały w odniesieniu do regulacji dotyczących ustalania wysokości diet i zwrotu kosztów podróży służbowych radnych.

W tym miejscu wskazać również należy, że Rada ustalając wysokość diet nie uwzględniła sytuacji radnych, którzy są członkami komisji, a jednocześnie nie pełnią w tych komisjach funkcji przewodniczącego czy zastępcy przewodniczącego. Ponadto Rada nie uwzględniła sytuacji radnych pełniących funkcje wiceprzewodniczącego Komisji.

Jak już podniesiono wyżej, organ stanowiący gminy na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy jest upoważniony wyłącznie do określenia zasad, na jakich diety będą radnym przysługiwały, jednakże z uwzględnieniem pełnionych przez radnego funkcji (art. 25 ust. 8 ustawy). Obecne regulacje uchwały prowadzą do sytuacji, w której radni nie byłiby traktowani w sposób sprawiedliwy i równy. Radny, który nie jest członkiem żadnej komisji otrzymywałby dietę w tej samej wysokości co radny będący członkiem komisji (jednej, bądź nawet kilku komisji). Tymczasem zgodnie z art. 25 ust. 8 ustawy, Rada zobowiązana jest zróżnicować wysokość diety radnych w zależności do pełnionych przez nich funkcji. Należy przy tym podkreślić, że analizowana uchwała nie dotyczy jedynie radnych wchodzących w skład Rady w dniu podjęcia uchwały, a okres jej obowiązywania nie jest ograniczony upływem kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego.

Końcowo organ nadzoru pragnie zgłosić zastrzeżenia także względem § 5 uchwały, w którym Rada postanowiła, że:

1. Diety wypłacane będą do 5 dnia każdego miesiąca za miesiąc poprzedni, przelewem na konto bankowe wskazane przez radnego i sołtysa.

2. Diety radnych będą wypłacane po uprzedniej akceptacji list obecności z sesji oraz posiedzeń komisji przez Przewodniczącą Rady Gminy.

Odnosząc się do powyższej materii wyjaśnić trzeba, że na mocy art. 25 ust. 4 oraz art. 37b ust. 1 ustawy Rada uzyskała kompetencję wyłącznie do ustalania zasad, tzn. przesłanek, na podstawie których radnemu oraz sołtysom przysługują diety. W zakresie przedmiotowym wspomnianego upoważnienia nie mieści się natomiast regulowanie kwestii dotyczących procedury wypłaty diet. W tym stanie rzeczy stwierdzić zatem należy, że Rada przyjmując § 5 uchwały dopuściła się wykroczenia poza przyznaną jej delegację ustawową, czym w sposób istotny naruszyła prawo.

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 RG.0007.113.2025 Rady Gminy Lyski z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości diet i zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych oraz sołtysów Gminy Lyski – w części, 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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