



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 kwietnia 2025 r.

Poz. 2569

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.226.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 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.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 79/X/25 Rady Gminy Świerklany z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości i zasad wypłaty diet radnym Rady Gminy Świerklany, w całości, jako sprzecznej z art. 25 ust. 4 ustawy.

### **Uzasadnienie**

Na sesji, która odbyła się 27 lutego 2025 r. Rada Gminy Świerklany, zwana dalej „Radą”, podjęła uchwałę Nr 79/X/25 w sprawie ustalenia wysokości i zasad wypłaty diet radnym Rady Gminy Świerklany, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 marca 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że została ona podjęta z istotnymi naruszeniami prawa.

Z uwagi na powyższe, zawiadomieniem z dnia 31 marca 2025 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze zmierzające do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

W dniu 2 kwietnia 2025 r. do organu nadzoru wpłynęło pismo, w którym Gmina Świerklany ustosunkowała się do stanowiska przedstawionego w powołanym zawiadomieniu.

Zdaniem Gminy Świerklany wszczęcie postępowania nadzorczego nie było zasadne.

We wspomnianej odpowiedzi wskazano, że [...] *regulacja zawarta w § 6-8 Uchwały jest wystarczająca, ponieważ obniża ona dietę w razie niestawiennictwa radnego z różnych przyczyn. Wprawdzie rada jest legitymowana do określania zasad przyznawania diet radnych, jednakże nie jest uprawniona do całkowitego pozbawienia radnego tego świadczenia, co wynika z wyżej przywołanych przepisów. Wypłacana radnemu dieta nie pełni wyłącznie funkcji kompensacyjnej, związanej z utratą wynagrodzenia za pracę, jak i innych zarobków, które mógłby uzyskać w czasie, który poświęca na działalność na rzecz samorządu, lecz jak wynika z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego zapewnia ona również wyrównanie finansowe odpowiednio do kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu, a te mogą być różne. Trzeba mieć na uwadze, że dieta wypłacana radnym powinna zapewnić warunki do prawidłowego wykonywaniu obowiązków wynikających z mandatu radnego, a nie tylko przyjąć postać zwrotu utraconego wynagrodzenia za pracę. [...]* Regulacje § 6-8 Uchwały w sposób wyczerpujący określają w jaki sposób kształtuje się wysokość diety w zależności od uczestnictwa radnych w pracach rady. Kazuistyczne przykłady wskazane w uzasadnieniu zawiadomienia o wszczęciu postępowania, takie jak np. choroba, nie mogą znaleźć zastosowania, ponieważ wypłata diety jest obligatoryjna. Brak jest podstaw do dalszego różnicowania wysokości diety wypłacanej radnym, a tym bardziej do całkowitego pozbawienia radnego tego instrumentu prawnego.

Końcowo w piśmie podkreślono zaś, iż *Niemniej w przypadku tak kazuistycznego podejścia do przedmiotowej sprawy organu nadzorczego warto zaznaczyć, że w przypadku Rady Gminy Świerklany wszyscy radni pracują w komisjach, tym samym brak jest podstaw do uznania, że radni nie byłiby traktowani w sposób sprawiedliwy i równy, ponieważ Radny, który nie jest członkiem żadnej komisji otrzymywałby dietę w tej samej wysokości co radny będący członkiem komisji. Brak jest więc podstaw do różnicowania wysokości diet wypłacanych radnym w tym przypadku.*

Organ nadzoru nie przychylił się do argumentacji przedstawionej w powyższej odpowiedzi, a co za tym idzie, w całości podtrzymuje stanowisko zaprezentowane w zawiadomieniu o wszczęciu niniejszego postępowania.

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 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).

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 § 3 uchwały Rada ustaliła wysokość diet dla Przewodniczącego Rady, Wiceprzewodniczącego Rady, Przewodniczących Komisji Rady oraz pozostałych radnych. W § 6-8 uchwały Rada określiła natomiast zasady potrącania diet z uwagi na nieobecność kolejno to wymienionych wyżej radnych z uwagi na nieobecność na sesji Rady lub posiedzeniu jej Komisji. W uchwale brak jednak regulacji obejmujących potrącenia diet z uwagi na zaistnienie innych okoliczności uzasadniających zastosowanie takowych obniżek.

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.

Wbrew temu, na co wskazuje w swej odpowiedzi Gmina Świerklany, dieta przysługująca radnemu musi mieć charakter kompensacyjny, co oznacza, że nie powinna być traktowana jako obligatoryjne, comiesięczne świadczenie wypłacane każdemu radnemu niezależnie od stopnia realizacji obowiązków i ponoszonych w związku z tym kosztów. 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. Wymaga zaznaczenia, że § 6-8 uchwały przewidują potrącenia tylko w przypadku nieobecności radnego na sesji Rady lub 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, jak również przypadków kiedy to radny obejmuje swój mandat w trakcie trwającej już kadencji Rady, a przejście obowiązków następuje w innym momencie aniżeli wraz z pierwszym dniem danego miesiąca.

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

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 komisji Rady (§ 3 ust. 3 uchwały), to pominęła całkowicie przyznanie wyższej diety także dla wiceprzewodniczących komisji, mimo tego, że konieczność występowania takowej funkcji w każdej z komisji Rady przewiduje treść § 22 Statutu Gminy Świerklany, stanowiącego załącznik do uchwały Rady Gminy Świerklany Nr 277/XXXV/14 z dnia 12 czerwca 2014 r. w sprawie Statutu Gminy Świerklany.

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

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 wiceprzewodniczącego.

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, jako akt prawa miejscowego, nie dotyczy jedynie radnych wchodzących w skład Rady w dniu podjęcia uchwały, a okres jej obowiązywania nie jest ograniczony wpływem kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego.

Z opisanych powyżej powodów argumentacja Gminy Świerklany przedstawiona w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego a opierająca się na uznaniu, iż obecnie każdy z radnych przynależny do pewnej komisji, a zatem brak możliwości wystąpienia nierównego traktowania, nie może zostać uznana za zasadną. Raz jeszcze podkreślić należy, że uchwała ta, jako akt powszechnie obowiązującego prawa, winna zawierać normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, mogące znaleźć zastosowanie do licznych, powtarzalnych w przyszłości zdarzeń. Oznacza to, że regulacje uchwały nie mogą być oceniane wyłącznie pod względem stosowania ich przy istniejącym w danym czasie stanie faktycznym.

Zdaniem organu nadzoru uchybienia zaistniałe w przedmiotowej uchwale 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 79/X/25 Rady Gminy Świerklany z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości i zasad wypłaty diet radnym Rady Gminy Świerklany – 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**