



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 czerwca 2025 r.

Poz. 3880

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.367.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 czerwca 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 80/XVII/2025 Rady Gminy Rędziny z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr 7/II/2024 Rady Gminy Rędziny z dnia 14 maja 2024 roku w sprawie ustalenia diet radnych Gminy Rędziny, w całości, jako sprzecznej z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej „ustawą”.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 25 marca 2025 r. Rada Gminy Rędziny, podjęła uchwałę Nr 80/XVII/2025 w sprawie zmiany uchwały nr 7/II/2024 Rady Gminy Rędziny z dnia 14 maja 2024 roku w sprawie ustalenia diet radnych Gminy Rędziny.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu 7 maja 2025 r. przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że została ona podjęta z istotnymi naruszeniami prawa wymagającymi stwierdzenia jej nieważności w całości.

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż z tytułu analizowanej uchwały wynika, że zamiarem Rady było dokonanie zmiany uchwały nr 7/II/2024 Rady Gminy Rędziny z dnia 14 maja 2024 roku w sprawie ustalenia diet radnych Gminy Rędziny. Taka też zmiana została dokonana w § 1 uchwały, w którym Rada wskazała, że: *W uchwale nr 7/II/2024 Rady Gminy Rędziny z dnia 14 maja 2024 roku w sprawie ustalenia diet radnych Gminy Rędziny § 1 uchwały otrzymuje brzmienie (...).*

Natomiast w § 2 i § 3 uchwały Rada nie dokonała zmiany ww. uchwały lecz wprowadziła dodatkowe regulacje, które w rzeczywistości stanowią powtórzenie zapisów zawartych w § 2 i § 3 uchwały nr 7/II/2024 Rady Gminy Rędziny. Zdaniem organu nadzoru regulacje zawarte w tych przepisach naruszają przepis art. 2 Konstytucji RP, ponieważ po pierwsze nie pokrywają się one z tytułem uchwały, a po drugie normują kwestie, które zostały już uregulowane w obowiązującej uchwale nr 7/II/2024 Rady Gminy Rędziny. Treść uchwały powinna być spójna z tytułem uchwały i powinna wyłącznie odnosić się do zmian wprowadzanych w uchwale nr 7/II/2024 Rady Gminy Rędziny z dnia 14 maja 2024 r. Powyższa rozbieżność treści tytułu uchwały i § 2 oraz § 3 uchwały powoduje nieczytelność aktu w tym zakresie.

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że: Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715)

podniósł, iż przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) *Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwają mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów.*

W opinii organu nadzoru, podniesiony powyżej zarzut należy uznać za istotne naruszenie prawa tj. art. 2 Konstytucji RP, co w konsekwencji uniemożliwia utrzymanie w obrocie prawnym uchwały w kształcie proponowanym przez uchwałodawcę.

Ponadto, 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, wiceprzewodniczących 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.

Zgodnie z § 1 uchwały: w uchwale nr 7/II/2024 Rady Gminy Rędziny z dnia 14 maja 2024 roku w sprawie ustalenia diet radnych Gminy Rędziny § 1 uchwały otrzymuje brzmienie:

1. Ustalić miesięczną dietę dla Przewodniczącego Rady Gminy w wysokości 1,2-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 2024 r. poz. 1356),

2. Ustalić miesięczną dietę dla Zastępcy Przewodniczącego Rady Gminy w wysokości 1,0-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 2024 r. poz. 1356),

3. Ustalić miesięczną dietę dla radnych będących Przewodniczącymi stałych komisji Rady Gminy w wysokości 0,95-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 2024 r. poz. 1356),

4. Ustalić miesięczną dietę dla pozostałych radnych w wysokości 0,85-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 2024 r. poz. 1356).

Natomiast w § 2 uchwały (powielając – co wyżej wskazano – przepis § 2 uchwały pierwotnej) Rada ustaliła zasady potrącania diet w przypadku nieobecności radnego na sesji rady i posiedzeniu komisji (pkt 1) oraz w przypadku połączonych posiedzenia komisji (pkt 2). 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.

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 ryczałtowanej 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 § 2 uchwały przewiduje potrącenia tylko w przypadku nieobecności radnego na sesji Rady i posiedzeniu komisji lub połączonym 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 przejęcie obowiązków następuje w innym momencie aniżeli wraz z pierwszym dniem danego miesiąca. I – analogicznie, w przypadku utraty mandatu.

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 stałych komisji Rady (§ 1 ust. 3 uchwały w nowym brzmieniu), to pominęła całkowicie przyznanie wyższej diety także dla wiceprzewodniczących komisji, mimo tego, że konieczność występowania takowej funkcji w każdej z komisji Rady przewiduje treść § 55 ust. 5 Statutu Gminy Rędziny przyjętego uchwałą nr 106/XXXII/2016 Rady Gminy Rędziny z dnia 15 grudnia 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Śl. poz. 7059 ze zm.). Brak jest również określenia wysokości diety dla przewodniczących komisji doraźnych, mimo tego, że możliwość powołania takowych komisji przewiduje treść § 62 ust. 1 Statutu Gminy Rędziny.

Wobec powyższego, regulacje uchwały ograniczające przyznanie diety w wyższej wysokości tylko dla przewodniczących komisji, z pominięciem wiceprzewodniczących komisji oraz z pominięciem przewodniczącego oraz członków komisji doraźnych 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 byliby 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.

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).

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 80/XVII/2025 Rady Gminy Rędziny z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr 7/II/2024 Rady Gminy Rędziny z dnia 14 maja 2024 roku w sprawie ustalenia diet radnych Gminy Rędziny – 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