



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 22 lipca 2025 r.

Poz. 4631

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.434.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 18 lipca 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 77.XI.2025 Rady Gminy Starcza z dnia 17 czerwca 2025 r. w sprawie zmiany uchwały Nr 57.VIII.2025 Rady Gminy Starcza z dnia 17 lutego 2025 r. w sprawie określenia wysokości i zasad przyznawania diet radnym Gminy Starcza oraz sposobu ustalenia należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnym Gminy Starcza, w całości, jako sprzecznej z art. 25 ust. 4 ustawy w zw. 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 17 czerwca 2025 r. Rada Gminy Starcza przyjęła uchwałę Nr 77.XI.2025 w sprawie zmiany uchwały Nr 57.VIII.2025 Rady Gminy Starcza z dnia 17 lutego 2025 r. w sprawie określenia wysokości i zasad przyznawania diet radnym Gminy Starcza oraz sposobu ustalenia należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnym Gminy Starcza.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 25 ust. 4 i 8 ustawy.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 20 czerwca 2025 roku.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że jest ona w całości jest niezgodna z prawem.

Na mocy § 1 uchwały Rada postanowiła, iż: *W § 2 ust. 1 usuwa się pkt. 3 w brzmieniu: W miesiącu, w którym nie odbywa się sesja Rady Gminy ani posiedzenie Komisji Rady Gminy – w wysokości 5% diety określonej w § 1 ust. 2.*

Zdaniem organu nadzoru uchylenie § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały Nr 57.VIII.2025 Rady Gminy Starcza z dnia 17 lutego 2025 r. skutkuje tym, że uchwała ta – podjęta w przedmiocie określenia wysokości i zasad przyznawania diet radnym Gminy Starcza oraz sposobu ustalenia należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnym Gminy Starcza – nie wypełnia prawidłowo delegacji z art. 25 ust. 4 ustawy.

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 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 przyjmując 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.

Odnosząc się do rekompensacyjnego charakteru diety, organ nadzoru zwraca uwagę, że Rada Gminy ustalając wysokość diety w formie miesięcznego ryczałtu, jest zobowiązana do uwzględnienia sytuacji, w której w danym miesiącu sesja Rady lub posiedzenie komisji w ogóle się nie odbędą.

Brak takich regulacji oznacza, że w takich okolicznościach nie znajdują zastosowania przepisy uchwały dot. obniżenia wysokości diety z powodu nieobecności radnego na sesji lub posiedzeniu, a w konsekwencji radnemu winna by przysługiwać dieta w pełnej wysokości – co należy uznać za niedopuszczalne. Istotne jest to, że w przypadku, gdy w danym miesiącu nie odbywa się w ogóle posiedzenie Rady, bądź komisji, to stopień i wysokość utraconych dochodów przez radnych – z tytułu wykonywania przez nich mandatu radnego, jest niższy, niż w przypadku miesięcy, w których te posiedzenia odbywają się. Wobec czego uchylenie § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały Nr 57.VIII.2025 Rady Gminy Starcza z dnia 17 lutego 2025 r. skutkowałoby tym, że dieta radnych przybrałaby charakter stałego świadczenia i straciłaby swój charakter kompensacyjny, a to z kolei oznacza, że uchwała pierwotna stałaby się sprzeczna z prawem.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. Z powyższego przepisu wynika obowiązek uczestniczenia radnych w posiedzeniach, zaś ich działalność jest co do zasady społeczna oraz otrzymywana dieta ma jedynie rekompensować poniesione straty. Jak przyjmuje się w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, dieta nie ma charakteru wynagrodzenia za pełnioną funkcję, lecz stanowi rekompensatę utraconego dochodu oraz możliwości jego uzyskania, jak również poświęconego czasu z tytułu wykonywania mandatu radnego (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 9 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Op 161/15, CBOSA). Dieta sprowadza się tym samym do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem określonej funkcji. Osoba pełniąca daną funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem funkcji, a nie z tytułu samego faktu bycia taką osobą, dieta ma więc charakter rekompensacyjny. Obniżenie wysokości diety radnego powinno zatem zostać powiązane z niewypełnianiem obowiązków radnego. *Celem diety jest zniwelowanie sytuacji, gdy radny ponosiłby majątkową szkodę z uwagi na pełnienie funkcji społecznej. Dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji* (tak w wyroku WSA w Opolu z dnia 21 lipca 2015 roku, sygn. akt: II SA/Op 177/15, CBOSA).

Zaznaczyć również należy, iż w § 1 uchwały Rada nie wskazała uchwały Rady Gminy Starcza, która na skutek nowelizacji podlegałaby zmianie, tzn. uchwały Nr 57.VIII.2025 Rady Gminy Starcza z dnia 17 lutego 2025 r. w sprawie określenia wysokości i zasad przyznawania diet radnym Gminy Starcza oraz sposobu ustalenia należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnym Gminy Starcza. Przywołanie tytułu zmienianej uchwały jedynie w tytule uchwały zmieniającej, należy uznać za niewystarczające.

W świetle powyższego należy uznać, że regulacja zawarta w § 1 uchwały narusza standardy prawidłowej legislacji, a tym samym w sposób istotny narusza art. 2 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02) podniósł, że wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, a także dokonywanych zmian normatywnych. 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. Do elementarnych zasad prawidłowej legislacji należy zaliczyć regułę zakazu stosowania derogacji milczącej i nakazu stosowania derogacji wyraźnej, które wynikają z § 82 i § 86 załącznika do rozporządzenia Prezesa

Rady Ministrów z dnia 20 lipca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zamieszczonych w dziale II Zasad, a mających z mocy § 143 Zasad zastosowanie do aktów prawa miejscowego. Przepisy te określają sposób wprowadzania zmian w przepisach powszechnie obowiązujących i stanowią, że zmiana (nowelizacja) uchwały polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo na dodaniu do niej nowych przepisów, nie może natomiast polegać na tym, że dawny przepis zastępuje się nowym, nie wskazując jednocześnie dokonywania tej zmiany (nowelizacja dorozumiana). Argumentem przemawiającym za niedopuszczalnością poprzestania na domyślnym uchyleniu przepisów lub przepisu przez samo odmienne uregulowanie danej sprawy jest realizacja ww. zasady czytelności (jasności) systemu prawa – poprzez pozbawienie adresatów stanowiących przepisów wątpliwości, które przepisy obowiązują, a które już nie. Derogacja wyraźna polega na precyzyjnym wskazaniu uchylanych przepisów (tu: przepisów zastępowanych innymi). W związku z powyższym z uchwały nowelizującej powinno jednoznacznie wynikać, w jakim akcie prawnym wprowadza ona zmiany. Jej § 1 powinien zatem wskazywać uchwałę pierwotną poprzez wskazanie jej pełnego tytułu (w tym numeru, daty podjęcia oraz przedmiotu uchwały), a także właściwego publikatora, w którym została ogłoszona ta uchwała lub jej tekst jednolity, jeśli taki został sporządzony. Tymczasem analizowana uchwała nie realizuje ww. zasad konstytucyjnych, w związku z czym należy uznać ją za sprzeczną z art. 2 Konstytucji.

Na koniec należy także wskazać na wadliwy sposób określenia początkowej daty obowiązywania badanej uchwały. W § 3 uchwały Rada postanowiła, iż akt ten wchodzi w życie *po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z mocą obowiązującą od 1 lipca 2025 r.*

Zgodnie z art. 88 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP: *1. Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. 2. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.* Dalej należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych: *1. 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. 2. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.* Natomiast z art. 5 ustawy wynika, że: *Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.*

Wyżej wskazanymi przepisami ustanowiona została zasada obligująca do ogłaszania aktów normatywnych z co najmniej 14-dniowym *vacatio legis*. Wskazano również wyjątki pozwalające na: 1) skrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni, 2) pominięcie *vacatio legis*, 3) nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej. W przypadku aktów prawnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, ustawodawca co do zasady przewiduje konieczność zachowania 14-dniowego *vacatio legis*. Każde odstępstwo od tej zasady, polegające bądź na skróceniu okresu *vacatio legis* na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy, bądź nawet nadaniu aktowi prawnemu wstecznej mocy obowiązującej, rodzi po stronie gminy obowiązek wykazania, że nastąpiły szczególne okoliczności, uzasadniające odstępstwo od zasady 14-dniowego *vacatio legis*.

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie organu nadzoru, Rada posługując się w § 3 niniejszej uchwały przywołaną formułą naruszyła dyspozycje wymienionych przepisów ustawowych. Przyjęta regulacja budzi wątpliwości co do rzeczywistej daty wejścia uchwały w życie. Zawarto w niej bowiem dwie sprzeczne normy prawne:

- pierwsza, stanowiąca iż uchwała wchodzi w życie *po upływie 14 dni od dnia opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*,
- druga, wedle której uchwała nabiera mocy obowiązującej *od 1 lipca 2025 roku*.

Wymaga podkreślenia, iż *wejście w życie i moc obowiązująca* – to terminy o tożsamym znaczeniu przedmiotowym. W piśmiennictwie używa się dwóch różnych nazw, oznaczających dokładnie to samo, tj. moment, w którym normy prawne, zawarte w akcie normatywnym, zaczynają wiązać adresatów oraz organy stosujące prawo. Omawiane zagadnienie było przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 30 marca 1999 r., K 5/98, OTK 1999/3/39 wyraźnie wskazał, iż akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej, nie może też posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie. To samo stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 kwietnia 2022 r., III FSK

2713/21, LEX nr 3343704 (publ. CBOS) wskazując, że: *W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego wejście w życie i uzyskanie mocy przez akt prawny są zdarzeniami tożsamymi. Wejście w życie przepisu oznacza, że uzyskuje on moc prawną i w konsekwencji ma zastosowanie do określonych zdarzeń i stosunków. Akt prawny (przepis) nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez niego mocy obowiązującej a uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jego wejście w życie.*

Należy podkreślić, że z punktu widzenia zasad przyzwoitej legislacji precyzyjne określenie daty wejścia w życie aktu prawa miejscowego ma fundamentalne znaczenia dla jego prawidłowego funkcjonowania w obrocie prawnym. Nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały, stanowi istotne naruszenie prawa. Przepis o wejściu w życie ma szczególny charakter, jest to bowiem norma, za pomocą której można identyfikować początek obowiązywania aktu normatywnego. Istnieje zatem moment czasowy, począwszy od którego dana norma staje się elementem systemu prawa, a tym samym źródłem praw i obowiązków podmiotów, do których jest kierowana. Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego, określającego ten moment, rodzi niepewność jego adresatów co do chwili powstania praw czy obowiązków, wynikających z podjętego aktu. Niezbędne jest zatem zawarcie takiego przepisu w uchwale, albowiem z uwagi na skutki, jakie może ona rodzić, moment uzyskania przez nią mocy obowiązującej nie może być domniemywany (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2008 r., IV SA/GI 78/08, CBOSA).

Wewnętrzna sprzeczność regulacji przyjętej w § 3 niniejszej uchwały powoduje niepewność co do wejścia w życie postanowień uchwały. Rozwiązanie przyjęte przez Radę Gminy Starcza jest zatem sprzeczne z prawem. Sytuacja taka powoduje, że obowiązujący przepis jest niejasny, a taki stan niepewności co do treści obowiązującego prawa jest niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym i stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.*

Powyżej opisane uchybienie 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. 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 77.XI.2025 Rady Gminy Starcza z dnia 17 czerwca 2025 r. w sprawie zmiany uchwały Nr 57.VIII.2025 Rady Gminy Starcza z dnia 17 lutego 2025 r. w sprawie określenia wysokości i zasad przyznawania diet radnym Gminy Starcza oraz sposobu ustalenia należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnym Gminy Starcza – 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