



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 21 stycznia 2025 r.

Poz. 536

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPIL.4131.1.22.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 17 stycznia 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.), dalej jako: *ustawa*,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 56/XI/2024 Rady Gminy Popów z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości i zasad przyznawania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych Radnym Rady Gminy Popów, w całości, jako sprzecznej z art. 25 ust. 4 w zw.z ust. 8 ustawy 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 19 grudnia 2024 r. Rada Gminy Popów podjęła uchwałę Nr 56/XI/2024 w sprawie ustalenia wysokości i zasad przyznawania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych Radnym Rady Gminy Popów, dalej jako: „uchwała”.

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

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 grudnia 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

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 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. przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady oraz przewodniczących komisji. Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie organu nadzoru, z omawianego

przepisu art. 25 ust. 4 ustawy nie można wywieść kompetencji organu stanowiącego gminy do określenia sposobu wypłacania ww. diet (np. terminu wypłaty, formy wypłaty itd.).

Organ nadzoru podkreśla, iż w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Przechodząc do analizy przedmiotowej uchwały należy wskazać, że Rada w § 1 uchwały postanowiła, iż:
1. Ustala się wysokość miesięcznych zryczałtowanych diet dla radnych Rady Gminy Popów z tytułu pełnienia i wykonywania funkcji radnego:

- 1) dla Przewodniczącego Rady Gminy – 1.800,00 zł;*
- 2) dla Wiceprzewodniczących Rady Gminy Popów – 1.400,00 zł.*
- 3) dla Przewodniczących Stałych Komisji Rady Gminy Popów – 1.400,00 zł.*
- 4) dla radnego – 1.300,00 zł.*

Organ nadzoru wskazuje, że Rada ustalając wysokość diet nie uwzględniła sytuacji radnych, którzy są członkami komisji, a jednocześnie nie pełnią w tych komisjach funkcji przewodniczącego. Ponadto jak wynika z treści § 1 ust. 1 pkt 3 uchwały dieta dla tych przewodniczących została ustalona jedynie w sytuacji, gdy kierują oni komisjami stałymi, nie zaś, gdy przewodniczą komisjom doraźnym. Tymczasem zgodnie z § 39 załącznika do uchwały Nr 129/XIX/2020 Rady Gminy Popów z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Popów (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 1986): *Rada powołuje ze swego grona stałe lub doraźne komisje do wykonywania zadań określonych w uchwale o utworzeniu komisji.* Wobec czego Rada powinna również uwzględnić wysokość diety także dla przewodniczących komisji doraźnych.

Jak już wyżej podniesiono, 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). Regulacje zawarte w § 1 ust. 1 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) oraz przewodniczący komisji doraźnej otrzymywałby również dietę w wysokości odpowiadającej radnemu, który nie jest członkiem żadnej 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 Gminy Popów w dniu podjęcia uchwały, a okres jej obowiązywania nie jest ograniczony wpływem kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego.

Wobec powyższego, w przekonaniu organu nadzoru, Rada nieprawidłowo zrealizowała upoważnienie zawarte w art. 25 ust. 4 w związku z ust. 8 ustawy. Za niezgodne z prawem należy uznać regulacje, które określają wysokość diety radnego, który nie jest członkiem żadnej komisji, w tej samej wysokości, co radnego, który jest członkiem komisji, a jednocześnie nie pełni w tych komisjach funkcji przewodniczącego. Tak samo za niezgodne z prawem należy uznać brak określenia wysokości diety dla przewodniczących komisji doraźnych. Jak wyżej zaznaczono – Rada nie uwzględniła przy ustalaniu wysokości diety funkcji pełnionych przez radnych. Wskazane uchybienie przesadza o konieczności zakwestionowania legalności przedmiotowej uchwały w całości.

Przechodząc dalej organ nadzoru wskazuje, że Rada w § 2 ust. 1 pkt 4-5 uchwały uregulowała, że: *Dieta ulega zmniejszeniu w następujących przypadkach i wysokościach:*

- 4) w przypadku długotrwałej niemożności wykonywania obowiązków radnego, trwającej co najmniej piętnaście dni – o 50%.*
- 5) w przypadku niemożności wykonywania obowiązków radnego obejmującej pełny miesiąc kalendarzowy – o 100%.*

Powyższy przepis uchwały sprowadza się do tego, że pomimo niewykonywania mandatu, dany radny otrzymałby dietę w pełnej wysokości, jeżeli tylko okres niewykonywania jego funkcji trwałby nie dłużej niż czternaście dni, albo w wysokości 50% należnej diety, jeżeli niewykonywanie funkcji radnego trwałoby od piętnastu dni do dnia poprzedzającego upływ pełnego miesiąca kalendarzowego. Skutkuje to tym, iż w ww. zakresie dieta traci swój charakter rekompensacyjny, a staje się stałym (choćby przez określony tylko czasokres) wynagrodzeniem. Zakresem regulacji uchwały podjętej na podstawie delegacji ustawowej z art. 25 ust. 4 winna być objęta m.in. sytuacja, gdy dany radny nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem funkcji – bez względu na czasokres trwania takiej sytuacji, przykładowo w trakcie 14-dniowego urlopu wypoczynkowego. W przeciwnym razie dieta ustalona w stałej kwocie – w przypadku niewykonywania funkcji radnego przez okres do piętnastu dni oraz od piętnastu dni do dnia poprzedzającego upływ pełnego miesiąca kalendarzowego, ma charakter ryczałtu miesięcznego, przez co traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji. Co więcej, z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej chorobą, radnemu – o ile podlega ubezpieczeniu chorobowemu – wypłacane są przecięż stosowne świadczenia (zasiłek chorobowy), nawet jeżeli niezdolność do wykonywania pracy trwa nie dłużej niż 14 dni.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, że w podjętej uchwale Rada nie przewidziała sytuacji, w której dany radny byłby nieobecny na sesji Rady lub komisji, ale równocześnie w tym samym czasie w inny sposób wykonywałby mandat radnego. Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1-2 uchwały w powyżej wskazanej sytuacji dieta takiego radnego podlegałaby zmniejszeniu o 20%, pomimo wykonywania w tym samym czasie czynności związanych z mandatem radnego. Taka konstrukcja przepisów uchwały również przesądza o nierównym traktowaniu radnych.

Przechodząc dalej organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy Popów w § 5 uchwały uregulowała, że: *Traci moc Uchwała nr 271/XLIV/2022 Rady Gminy Popów z dnia 14 czerwca 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości i zasad przyznawania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych Radnym Rady Gminy Popów.* W tym miejscu należy wskazać, że uchwała z dnia 14 czerwca 2022 r. Nr 271/XLIV/2022 nie stanowiła aktu prawa miejscowego. W ocenie organu nadzoru niedopuszczalna jest zmiana, bądź uchylenie uchwały nie będącej aktem prawa miejscowego (tzw. uchwały zwykłej) uchwałą posiadającą charakter aktu prawa miejscowego. Uchylenie uchwały powinno nastąpić w takim samym trybie, w jakim uchwała derogowana weszła w życie. Charakter prawny derogacji musi być obowiązkowo taki sam, jak aktu uchylanego. Brak jest podstawy prawnej do uzależnienia wejścia w życie takiego przepisu uchwały od jego publikacji w dzienniku urzędowym. Przepisy derogujące lub zmieniające mają charakter niesamodzielny. Wobec powyższego, jedynym legalnym sposobem uchylenia uchwały, której nie przypisano waloru aktu prawa miejscowego, jest tzw. uchwała zwykła. Rozwiązanie przyjęte przez Radę powoduje nieczytelność i stan niepewności prawnej w zakresie obowiązywania uchwał ogłoszonych w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, skoro w tym publikatorze nie ogłoszono uchwały, która obecnie jest uchylana. Wprowadzenie dwóch różnych trybów wejścia w życie uchwały – innej w uchwale pierwotnej i innej w uchwale derogującej, powoduje że akt ten jest sprzeczny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz zasadami prawidłowej legislacji.

Powyżej opisane uchybienia 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 56/XI/2024 Rady Gminy Popów z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości i zasad przyznawania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych Radnym Rady Gminy Popów – 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