



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 21 stycznia 2025 r.

Poz. 541

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.44.2025 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 50/VII/2024 Rady Gminy Miedźno z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie diet radnych i sołtysów Gminy Miedźno, w całości, jako sprzecznej z art. 25 ust. 4 w zw. z ust. 8 oraz art. 37b ust. 1 ustawy, § 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy, dalej jako: *rozporządzenie*, 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 Miedźno podjęła uchwałę Nr 50/VII/2024 w sprawie diet radnych i sołtysów Gminy Miedźno, dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 25 ust. 4 oraz art. 37b ust. 1 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, ust. 7 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).*

7. *Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, maksymalną wysokość diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca, uwzględniając liczbę mieszkańców gminy, przy czym kwota wymieniona w ust. 6 oznacza maksymalną wysokość diet w gminach o największej liczbie mieszkańców.*

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 § 2 uchwały postanowiła, iż:

1. Ustala się miesięczne diety zryczałtowane w następującej wysokości dla:

1) przewodniczącego Rady Gminy – 32% minimalnego wynagrodzenia za pracę w rozumieniu ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207 z późn. zm.);

2) wiceprzewodniczącego Rady Gminy – 23% minimalnego wynagrodzenia za pracę w rozumieniu ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207 z późn. zm.);

3) przewodniczących komisji Rady Gminy – 23% minimalnego wynagrodzenia za pracę w rozumieniu ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207 z późn. zm.);

4) pozostałych radnych – 21% minimalnego wynagrodzenia za pracę w rozumieniu ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207 z późn. zm.).

2. Kwoty, o których mowa w § 2. ust. 1 nie mogą 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 2023 r. poz. 2692 oraz z 2024 r. poz. 123).

3. W przypadku łączenia przez radnego kilku funkcji w Radzie, przysługuje tylko jedna dieta wyższa.

Wobec powyższego Rada ustaliła wysokość diet radnych w oparciu o odpowiednią część minimalnego wynagrodzenia za pracę, z ograniczeniem, że wysokość tych diet 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. Tymczasem Gmina Miedźno jest Gminą o liczbie mieszkańców poniżej 15 tysięcy i w związku z tym na mocy § 3 pkt 3 rozporządzenia radnym przysługuje maksymalna dieta w wysokości do 50% – 2,4-krotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Jednocześnie uwzględniając, że niniejsza uchwała stanowi akt prawa miejscowego, jej obowiązywanie nie jest ograniczone czasowo, a także okoliczność, że wysokość minimalnego wynagrodzenia jest zmienna, może dojść do sytuacji, w której kwota bazowa tychże diet będzie zbyt wysoka – co istotnie narusza art. 25 ust. 6 i 7 ustawy w zw. z § 3 pkt 3 rozporządzenia.

W dalszej kolejności organ nadzoru, w zakresie analizy § 2 ust. 1 uchwały, wskazuje, że Rada ustalając wysokość diet nie uwzględniła sytuacji radnych, którzy są członkami komisji, a jednocześnie nie pełnią w tych komisjach funkcji przewodniczącego. 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 § 2 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). 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 Miedźno w dniu podjęcia uchwały, a okres jej obowiązywania nie jest ograniczony upływem 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. Jak wyżej zaznaczono - Rada nie uwzględniła przy ustalaniu wysokości diety funkcji pełnionych przez radnych.

Przechodząc dalej organ nadzoru wskazuje, że Rada w § 3 uchwały uregulowała, że: *Diety ulegają potrąceniu w okresie 1 miesiąca w następującej wysokości:*

- 1) w przypadku nieobecności radnego na jednym posiedzeniu sesji lub komisji w danym miesiącu potrąca się 20% diety miesięcznej;
- 2) w przypadku dwóch nieobecności potrąca się 40% diety miesięcznej;
- 3) w przypadku trzech i więcej nieobecności w tym samym miesiącu na sesji lub komisji potrąca się 50% diety.

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 – w wysokości 50%, 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. Dodatkowo należy wskazać, że w treści § 3 pkt 2 uchwały określono jedynie, iż dieta ulega potrąceniu w przypadku dwóch nieobecności w wysokości 40%, jednakże nie wskazano, czy sytuacja ta dotyczy nieobecności na sesji, czy też komisji (w treści § 3 ust. 1 i 3 uchwały wskazano, że stosowane potrącenia dotyczą nieobecności na sesji lub komisji).

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 § 3 uchwały w powyżej wskazanej sytuacji dieta takiego radnego podlegałaby zmniejszeniu o co najmniej 20%, pomimo wykonywania w tym samym czasie czynności związanych z mandatem radnego. Taka konstrukcja przepisów uchwały również przesądza o nierównym traktowaniu radnych.

Przechodząc dalej należy wskazać, że przedmiotowa uchwała reguluje także kwestię diet sołtysów Gminy Miedźno. Zgodnie z przepisem art. 37b ust. 1 ustawy: *Rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej.*

Na podstawie powołanego przepisu ustawy rada gminy powinna zatem określić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej (tu: sołtysom) przysługują diety i zwrot kosztów podróży służbowej, a więc na przykład określić te czynności funkcyjne przewodniczącego organu wykonawczego, za które dieta przysługuje. W uchwale powinna być również uregulowana sytuacja, gdy przewodniczący organu wykonawczego przez dany czasokres nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, czyli nie poniósł żadnych kosztów. Wymaga również zaznaczenia, że „ustanowić zasady” to oznacza rozstrzygnąć, wyznaczyć, ustalić odpowiednie kryteria, sposoby lub warunki spełniania określonych uprawnień lub ponoszenia obowiązków. Natomiast ustawodawca posługując się w przepisie ustawy terminem „dieta” – analogicznie jak w przypadku diet radnych, nie zamieścił w przepisach legalnej definicji tego pojęcia. Jednakże zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych uznaje się, że dieta ma charakter rekompensaty za zaangażowanie w działalność publiczną i poniesione wydatki (koszty) w związku z wykonywaniem powierzonej funkcji społecznej. Istota diety sprowadza się do wyrównywania wydatków i strat

spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji. Skoro więc dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji sołtysa, to osoba pełniąca tę funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem tej funkcji, a nie z tytułu samego faktu wyboru tej osoby na sołtysa (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1276/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 września 2018 r., sygn. akt IV SA/GI 455/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Tymczasem Rada Gminy Miedźno w § 5 uchwały uregulowała, że:

1. *Ustala się miesięczne diety ryczałtowe dla sołtysów w wysokości 520 zł.*
2. *W przypadku łączenia funkcji sołtysa i radnego przysługuje tylko jedna dieta wyższa.*

Z kolei brak jest uregulowań przewidujących jakiegokolwiek potrącenia w przypadku niewykonywania funkcji sołtysa. Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący gminy nie powiązał wysokości diet sołtysów z obowiązkiem faktycznego wykonywania mandatu przez sołtysa. Powyższe regulacje uchwały sprowadzają się do tego, że pomimo niewykonywania mandatu, dany sołtys otrzymałby dietę w pełnej wysokości. Skutkuje to tym, iż w ww. zakresie dieta traci swój charakter rekompensacyjny, a staje się stałym wynagrodzeniem. Zakresem regulacji uchwały podjętej na podstawie delegacji ustawowej z art. 37b ust. 1 winna być objęta m.in. sytuacja, gdy dany sołtys 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. W przeciwnym razie dieta ustalona w stałej kwocie – w przypadku niewykonywania funkcji sołtysa ma charakter ryczałtu miesięcznego, przez co traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji.

W związku z powyższym wobec niewypełnienia delegacji ustawowej z art. 25 ust. 4 ustawy oraz z art. 37b ust. 1 ustawy – zaistniała konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Przechodząc dalej organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy Miedźno w § 8 uchwały uregulowała, że: *Traci moc uchwała 14/III/2018 Rady Gminy Miedźno z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie diet radnych i sołtysów Gminy Miedźno.* W tym miejscu należy wskazać, że uchwała z dnia 11 grudnia 2018 r. Nr 14/III/2018 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.

Wreszcie, w przepisach uchwały nie uregulowano sposobu ustalania wysokości diety w sytuacji przystąpienia do wykonywania mandatu radnego lub sołtysa, a także jego wygaśnięcia w trakcie miesiąca kalendarzowego, mimo że za takie miesiące wysokość diety winna być ustalana proporcjonalnie do liczby dni kalendarzowych sprawowania mandatu.

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/OI 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).

W związku z powyższym stwierdzenie nieważności uchwały Nr 50/VII/2024 Rady Gminy Miedźno z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie diet radnych i sołtysów Gminy Miedźno – 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