



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 marca 2025 r.

Poz. 1529

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.116.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 lutego 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 61/XII/2025 Rady Gminy Popów z dnia 29 stycznia 2025 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 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 stycznia 2025 r. Rada Gminy Popów podjęła uchwałę Nr 61/XII/2025 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, 6, 7 i 8 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 stycznia 2025 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 orzecnictwem 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.

Jednocześnie regulacjami uchwały, podjętej na podstawie delegacji ustawowej zawartej w omawianym przepisie, winny być objęte również m.in. następujące sytuacje: gdy radny przez dłuższy okres czasu nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji; gdy nie odbywa się ani posiedzenie komisji, ani sesja rady gminy w danym miesiącu itd. – czyli sytuacje, gdy radni nie ponoszą określonych kosztów związanych z pełnieniem funkcji. W przeciwnym razie dieta ustalona w stałej kwocie ma charakter ryczału 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 ustawowej z przepisu art. 25 ust. 4 ustawy.

W § 1 ust. 2 uchwały Rada określiła wysokość zryczałtowanych diet w zależności od pełnionych przez radnego funkcji. W § 2 ust. 1 uchwały Rada uregulowała zasady potrąceń diety w przypadku nieobecności radnego na sesji lub komisji, w przypadku, gdy w danym miesiącu nie odbywa się sesja oraz komisja, a także w przypadku długotrwałej niemożności wykonywania obowiązków radnego. Ponadto w § 2 ust. 4 uchwały uregulowano zasady obliczania diety w przypadku pełnienia funkcji radnego w okresie krótszym niż miesiąc.

Zdaniem organu nadzoru Rada, ustalając ryczałową wysokość diety, nie uregulowała w sposób prawidłowy zasad potrąceń, w przypadku niewypełniania obowiązków przez radnego.

Analiza § 2 ust. 1 uchwały prowadzi do wniosku, że nieobecność radnego na sesji lub komisji albo nieodbycie się sesji oraz komisji w danym miesiącu powoduje zmniejszenie wysokości diety o określony w uchwale procent. Radny w takim przypadku otrzymuje dietę w mniejszej wysokości za wykonywanie pozostałych zadań związanych z mandatem radnego. W § 2 ust. 1 pkt 4 uchwały uregulowano potrącenia w sytuacji, gdy radny nie może wykonywać mandatu przez określony czas, przyjmując: *w przypadku długotrwałej niemożności wykonywania obowiązków radnego dieta ulega zmniejszeniu o 0,3% kwoty diety przysługującej radnemu na podstawie § 1 niniejszej uchwały za każdy dzień niemożności wykonywania obowiązków radnego.*

Z cytowanej regulacji wynika, że jeżeli radny nie będzie wykonywać mandatu przez pełny miesiąc, jego dieta ulegnie pomniejszeniu 0,3% za każdy dzień, zatem np. w miesiącu liczącym 31 dni – o 9,3% oraz dodatkowo za nieobecność na odbywających się w tym miesiącu sesjach lub komisjach. Przykładowo, jeżeli radny nie wykonywał obowiązków przez pełny miesiąc liczący 31 dni, w którym odbyła się jedna sesja i jedna komisja, jego dieta ulegnie obniżeniu o 49,3% (9,3% + 20% + 20%) i wyniesie 50,7% podstawy diety. W przypadku natomiast, gdy w danym miesiącu w ogóle nie odbyła się sesja ani komisja (np. z powodu przerwy wakacyjnej), a radny nie wykonywał obowiązków przez pełny miesiąc liczący 31 dni, jego dieta ulegnie obniżeniu o 19,3% (9,3% + 10%) i wyniesie 80,7% podstawy diety.

Z powyższego wynika zatem, że radny będzie uzyskiwał dietę, mimo że w ogóle nie wykonywał żadnych zadań wynikających z mandatu radnego w danym miesiącu, a tym samym nie poniósł żadnych kosztów związanych z pełnieniem funkcji radnego. Skutkuje to tym, że dieta traci swój charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji.

W ocenie organu nadzoru, przyjęcie zasad, na jakich radnemu przysługuje dieta, w powyższym kształcie, stanowi istotne naruszenie art. 25 ust. 4 ustawy i przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Powyżej opisane uchybienie 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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; 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 61/XII/2025 Rady Gminy Popów z dnia 29 stycznia 2025 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy