



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 24 marca 2025 r.

Poz. 1960

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.175.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 19 marca 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 0007.VI.73.2025 Rady Gminy Węgierska Górką z dnia 14 lutego 2025 r. w sprawie wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym Gminy Węgierska Górką, w całości, jako sprzecznej z art. 25 ust. 4 i 8 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 14 lutego 2025 r. Rada Gminy Węgierska Górką podjęła uchwałę Nr 0007.VI.73.2025 w sprawie wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym Gminy Węgierska Górką.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 25 ust. 4, 6, 7 i 8 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 17 lutego 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 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 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.

W § 1 ust. 1 uchwały Rada określiła wysokość zryczałtowanych diet w zależności od pełnionych przez radnego funkcji. Natomiast w § 3 ust. 1 uchwały Rada uregulowała zasady potrąceń diety w przypadku nieobecności radnego na sesji lub komisji. Ponadto w § 3 ust. 5 uchwały uregulowano zasady obliczania diety w przypadku pełnienia funkcji radnego w okresie krótszym niż miesiąc.

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 wyżej podkreślono, 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 zryczałtowanej 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 w uchwale również do sytuacji, gdy radni przez dłuższy okres nie wykonują swoich obowiązków, np. z powodu choroby. Wymaga zaznaczenia, że § 3 ust. 1 uchwały przewiduje potrącenia tylko w przypadku nieobecności radnego na sesji Rady Gminy i posiedzeniu komisji rady. Brak przesłanek do potrącania radnemu ryczałtu z powodu nieobecności np. spowodowanej chorobą przez cały miesiąc lub przez określoną liczbę dni w miesiącu powoduje, iż uchwała istotnie narusza art. 25 ust. 4 ustawy, co przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości również z tego powodu.

Organ nadzoru zwraca ponadto uwagę na nieprawidłową konstrukcję przepisu § 3 ust. 1 uchwały, w którym postanowiono, iż: *Diety określone w § 1 ulegają obniżeniu o 25% za każdą nieobecność na sesji Rady Gminy lub na posiedzeniu komisji stałej i doraźnej, której radny jest członkiem*. Użycie alternatywy łącznej w ww. przepisie powoduje, że radny nienależący do żadnej komisji będzie miał obniżoną dietę wyłącznie ze względu na nieobecność na sesji, natomiast wysokość diety radnego – członka np. dwóch komisji rady ze względu na nieobecność na posiedzeniu każdej z nich (nawet jeśli odbędą się tego samego dnia) zostanie obniżona każdorazowo o wskazaną w uchwale wartość. Taka konstrukcja przepisów uchwały w opinii Wojewody przesądza o nierównym traktowaniu radnych.

Dalej 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 Gminy wykonała ustawowy obowiązek przyznania diety radnym wynikający z ww. przepisu tylko częściowo, tj. ustaliła wysokość miesięcznej diety dla radnych w wysokości uzależnionej od pełnionych przez radnych funkcji (§ 1 ust. 1 uchwały). Wymaga wskazania, że Rada uwzględniła wyższą dietę dla radnego wykonującego funkcję przewodniczącego komisji stałej Rady Gminy (§ 1 ust. 1 pkt 3 uchwały), pominęła całkowicie przyznanie wyższej diety także dla przewodniczącego komisji doraźnej. Zauważyć należy, że możliwość powołania komisji doraźnych w Radzie Gminy Węgierska Górka przewiduje treść § 18 ust. 2 Statutu Gminy Węgierska Górka, przyjętego uchwałą Nr XVIII/166/2012 Rady Gminy Węgierska Górka z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Węgierska Górka (ze zm.) oraz § 30 ust. 1 Regulaminu Rady Gminy stanowiącej załącznik nr 2 do ww. statutu. Jednocześnie, jak to zostało już wskazane, w § 3 ust. 1 uchwały Rada postanowiła o dokonaniu obniżenia diety za każdą nieobecność na posiedzeniu zarówno komisji stałej jak i doraźnej, co również potwierdza możliwość powołania komisji doraźnych. Tym samym regulacje § 1 ust. 1 uchwały Rada Gminy ograniczające przyznanie diety w wyższej

wysokości tylko dla przewodniczącego komisji stałej należy ocenić jako podjęte w sposób spreczny z art. 25 ust. 4 i 8 ustawy o samorządzie gminnym. W ten sposób (spreczny z prawem) pominięto inne obowiązki i obszary zaangażowania radnych, w przedmiotowym przypadku nie uwzględniono funkcji przewodniczącego komisji doraźnej, co stanowi kolejny powód do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Kolejno, powyższe uwagi należy odnieść również do pominięcia przez Radę ustalenia diety w wyższej wysokości dla zastępcy przewodniczącego komisji, która to funkcja została przewidziana w odniesieniu do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji – zgodnie z § 44¹ ust. 1 Statutu Gminy Węgierska Górka: „Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady składa się z Przewodniczącego, Zastępcy oraz pozostałych członków.” (treść przytoczonego paragrafu wprowadzona na mocy uchwały zmieniającej Statut – tj. uchwały III/25/2018 Rady Gminy Węgierska Górka z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XVIII/166/2012 Rady Gminy Węgierska Górka z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Węgierska Górka).

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 zastępcy 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 § 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). 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 Węgierska Górka w dniu podjęcia uchwały, a okres jej obowiązywania nie jest ograniczony wpływem kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego.

Rada zatem również w powyższym zakresie nieprawidłowo zrealizowała upoważnienie zawarte w art. 25 ust. 4 i 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 czy zastępcy przewodniczącego. Powyższe stanowi kolejny powód do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w całości.

Kolejno, zastrzeżenia organu nadzoru wzbudza nadto regulacja § 4 uchwały: *Wypłata diety za dany miesiąc kalendarzowy, następuje każdorazowo w terminie do 10 dnia każdego następnego miesiąca na podstawie list obecności na sesjach Rady Gminy oraz na posiedzeniach komisji, na rachunek bankowy wskazany przez radnego.* Rada nie jest bowiem uprawniona do regulowania w uchwale podejmowanej na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy kwestii wykonawczych, takich jak sposób lub termin wypłaty diet, a jedynie zasad, tzn. przesłanek, na podstawie których radnemu przysługują diety. Regulacja § 4 uchwały wykracza zatem poza zakres ustawowej delegacji.

Należy ponadto zakwestionować § 5 uchwały, w następującym brzmieniu: *Radnemu, który został delegowany do odbycia podróży służbowej, przysługuje zwrot kosztów tej podróży zgodnie z zasadami określonymi w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży radnych gminy (Dz. U. z 2000 r. Nr 66, poz. 800 z późn. zm.).*

Wypada zauważyć, że rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy w § 5 ust. 3 stanowi, że: *Na wniosek radnego przewodniczący rady gminy może wyrazić zgodę na przejazd w podróży służbowej pojazdem samochodowym niebędącym własnością gminy. W takim przypadku radnemu przysługuje zwrot kosztów przejazdu według stawek za jeden kilometr przebiegu, określonych przez radę gminy na podstawie przepisów dotyczących warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy.* Rada, decydując, że radnym przysługuje zwrot kosztów podróży służbowej na zasadach określonych w ww. rozporządzeniu, powinna zatem ustalić w uchwale również wysokość stawek za jeden kilometr przebiegu pojazdu, według których radnemu przysługuje zwrot kosztów przejazdu za przejazd w podróży służbowej pojazdem samochodowym niebędącym własnością gminy. Tymczasem analizowana uchwała nie zawiera

takich regulacji, zatem nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym w zakresie zasad, na jakich radnemu przysługuje zwrot kosztów podróży służbowej.

Przechodząc dalej organ nadzoru wskazuje, że Rada w § 7 uchwały postanowiła, że: *Traci moc uchwała Nr XVIII/172/2016 z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym i innym upoważnionym osobom*. W tym miejscu należy wskazać, że uchwała Nr XVIII/172/2016 nie stanowiła aktu prawa miejscowego – zgodnie z postanowieniem jej § 13 wchodziła ona w życie z dniem podjęcia, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2017 r. W ocenie organu nadzoru niedopuszczalna jest zmiana, bądź uchylenie uchwały niebędącej 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 takiej uchwały od jej 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 podjęcie tzw. uchwały zwykłej.

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 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 0007.VI.73.2025 Rady Gminy Węgierska Górka z dnia 14 lutego 2025 r. w sprawie wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym Gminy Węgierska Górka – 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