



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 stycznia 2024 r.

Poz. 391

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1312.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 stycznia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 601/LXVII/2023 Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie ustalenia diet oraz zasad zwrotów kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Miejskiej w Kłobucku, w całości, jako sprzecznej z art. 25 ust. 4 w zw. z ust. 8 ustawy w zw. z 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 28 listopada 2023 r. Rada Miejska w Kłobucku podjęła uchwałę Nr 601/LXVII/2023 w sprawie ustalenia diet oraz zasad zwrotów kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Miejskiej w Kłobucku, dalej jako: „uchwała”.

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

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 grudnia 2023 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 (rada miejska, rada miasta) 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. 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 miasta 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.

W ocenie organu nadzoru, analizowana uchwała jest sprzeczna z prawem.

Rada w § 3 ust. 1 uchwały postanowiła, iż: *Zryczałtowana dieta miesięczna z tytułu wykonywania obowiązków radnego wynosi:*

- 1) *dla Przewodniczącego Rady Miejskiej – 65% wynagrodzenia minimalnego;*
- 2) *dla Wiceprzewodniczących Rady Miejskiej – 46% wynagrodzenia minimalnego;*
- 3) *dla Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej – 51% wynagrodzenia minimalnego;*
- 4) *dla Przewodniczących stałych komisji i Przewodniczącego Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej – 46% wynagrodzenia minimalnego;*
- 5) *dla członków Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej – 46% wynagrodzenia minimalnego;*
- 6) *dla pozostałych radnych – 42% wynagrodzenia minimalnego.*

Organ nadzoru wskazuje, że Rada ustalając wysokość diet nie uwzględniła sytuacji radnych, którzy są członkami innych komisji niż komisja rewizyjna, 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 § 3 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 Miejskiej w dniu podjęcia uchwały, a okres jej obowiązywania nie jest ograniczony upływem kadencji organów j.s.t.

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 innych komisji niż komisja rewizyjna, a jednocześnie nie pełni w tych komisjach funkcji przewodniczącego. 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.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, że § 4 uchwały przewiduje obniżenie diety o 20% ze względu na każdą nieusprawiedliwioną nieobecność radnego na sesji rady lub posiedzeniu komisji stałej rady – potrącenie to będzie dot. radnego nienależącego do żadnej komisji wyłącznie ze względu na nieobecność na sesji, gdy tymczasem wysokość diety radnego – członka dwóch komisji rady ze względu na nieobecność na posiedzeniu każdej z nich zostanie obniżona każdorazowo o 20%. Taka konstrukcja przepisów uchwały również przesadza o nierównym traktowaniu radnych.

Zdaniem organu nadzoru nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa uzależnienie obniżenia diety radnych od usprawiedliwienia bądź nieusprawiedliwienia ich nieobecności na sesji lub posiedzeniu komisji. 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

nie wynika zatem konieczność usprawiedliwiania przez radnych nieobecności na sesji rady, czy posiedzeniu komisji. Brak jest również przepisów umożliwiających wprowadzenie przez radę gminy wobec poszczególnych radnych żądania usprawiedliwiania swojej nieobecności podczas sesji rady czy też podczas prac komisji rady. Jak przyjmuje się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, 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). 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, niezależnie od powodu nieobecności radnego na sesji czy posiedzeniu komisji. *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, publ. w Centralnej Bazie Rozstrzygnięć Sądów Administracyjnych). Uznanie więc, że nieobecnością usprawiedliwioną, która nie powoduje utraty prawa do diety, jest np. nieobecność z tytułu czasowej niezdolności do pracy wskutek choroby, powoduje, że dieta utraciłaby swój charakter rekompensacyjny. W przedmiotowej sytuacji radny, który nie wykonuje obowiązków z uwagi na chorobę, otrzymywałby dietę, przez co przyjąłaby ona charakter stałego wynagrodzenia (ryczałtu), niezależnego od faktycznych kosztów związanych z pełnieniem funkcji. Co więcej, z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej chorobą, radnemu – o ile podlega ubezpieczeniu chorobowemu – wypłacane są przecież stosowne świadczenia (zasilek chorobowy). To samo dotyczy urlopu wypoczynkowego czy okolicznościowego.

Jedyny dopuszczalny wyjątek w tym zakresie – określony zresztą przez Radę w § 5 ust. 1 uchwały – to sytuacja, gdy nieobecność radnego na sesji lub posiedzeniu spowodowana jest wykonywaniem innych obowiązków związanych z mandatem radnego.

W konsekwencji, również przepisy § 4 ust. 4 oraz § 5 ust. 2-4 uchwały należy uznać za sprzeczne z prawem, jako wydane z przekroczeniem upoważnienia z art. 24 ust. 4 ustawy.

Wreszcie, odnosząc się do rekompensacyjnego charakteru diety, organ nadzoru zwraca uwagę, że Rada ustalając wysokość diety w formie miesięcznego ryczałtu, nie uwzględniła sytuacji, w której w danym miesiącu sesja Rady lub posiedzenia 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 – w świetle przedstawionej powyżej argumentacji – należy uznać za niedopuszczalne.

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że Rada w § 3 ust. 3 uchwały uregulowała, że: *Wypłata diet następuje najpóźniej w drugim dniu roboczym następującym po miesiącu, za który dieta przysługuje* oraz dalej w § 4 ust. 4 zdanie drugie uchwały, iż: *Wrazie zaniebdania przez radnego obowiązku złożenia oświadczenia, dieta za cały okres niemożności wykonywania mandatu radnego podlega zwrotowi wraz z ustawowymi odsetkami*. Przedmiotowe regulacje znajdują się poza delegacją wynikającą z art. 25 ust. 4 ustawy. Rada Miejska jest upoważniona do ustalenia zasad, na podstawie których radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Z literalnego brzmienia art. 25 ust. 4 ustawy wynika, że radni mają ustawowo zagwarantowane prawo zarówno do diety, jak i do zwrotu kosztów podróży służbowych. Rada gminy natomiast jest obowiązana ustalić jedynie zasady, na jakich świadczenia te będą przyznawane. A zatem, Rada Miejska nie jest uprawniona do ustalenia zasad wypłaty tychże diet, bądź też procedury ich zwrotu – w przypadku nienależnej wypłaty.

Pismem z dnia 29 grudnia 2023 r. Burmistrz Kłobucka złożył wyjaśnienia w toku prowadzonego postępowania nadzorczego, wskazując, że uchwała podjęta na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy stanowi akt prawa miejscowego i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. W przedmiotowym piśmie przytoczono orzecznictwo sądowoadministracyjne na poparcie tych twierdzeń, co organ nadzoru uwzględnił. W dalszej części pisma z dnia 29 grudnia 2023 r. wskazano, iż zdaniem Gminy Kłobuck, w § 3 ust. 1 uchwały uregulowano diety członków komisji niebędących przewodniczącymi tychże komisji, gdyż każdy z radnych Rady Miejskiej w Kłobucku jest członkiem przynajmniej jednej komisji. Organ nadzoru wskazuje, że działając w oparciu o art. 25 ust. 8 ustawy, Rada powinna zróżnicować wysokość tych diet pomiędzy radnymi, którzy są członkami komisji innych niż komisja rewizyjna oraz radnymi, którzy nie są członkami żadnej komisji, nawet jeżeli obecnie tacy radni w Radzie Miejskiej w Kłobucku nie zasiadają. Nie

można zatem przyjąć, że wysokość diet ww. grup radnych powinna być ustalona w równej wysokości. Jak już wyżej wskazano – ustalone przez Radę zasady nie dotyczą konkretnych radnych zasiadających obecnie w Radzie Miejskiej, jako że uchwała podejmowana na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy nie ma określonego terminu obowiązywania – wywołuje ona skutki prawne bezterminowo (traci moc obowiązującą w sytuacji stwierdzenia jej nieważności przez organ nadzoru lub sąd administracyjny albo z dniem uchylecia jej przez samą Radę). Przechodząc dalej nie można zgodzić się z Gminą Kłobuck, że regulacje z § 3 ust. 3 oraz § 4 ust. 4 uchwały znajdują się w zakresie normowania wyznaczonym przez art. 25 ust. 4 ustawy. Jak wskazano powyżej, organ stanowiący gminy uprawniony jest do ustalenia zasad przyznawania diet przysługujących radnym, a nie do ustalenia zasad wypłaty tychże diet, bądź też procedury jej zwrotu – w przypadku nienależnej wypłaty.

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 Opolu 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 601/LXVII/2023 Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie ustalenia diet oraz zasad zwrotów kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Miejskiej w Kłobucku – 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