



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 25 czerwca 2024 r.

Poz. 4472

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.458.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 21 czerwca 2024 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. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr II/5/2024 Rady Miejskiej Będzina z dnia 16 maja 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości diet i zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Miejskiej Będzina, w całości, jako sprzecznej z art. 25 ust. 4 i ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”, w związku z § 3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnych wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. z 2021 r. poz. 1974) oraz w związku z § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz. U. Nr 66 poz. 800 ze zm.), a także z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Uzasadnienie

W dniu 16 maja 2024 r. Rada Miejska Będzina podjęła uchwałę w sprawie ustalenia wysokości diet i zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Miejskiej Będzina, dalej jako „uchwała”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 22 maja 2024 r.

W trakcie oceny legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy, § 3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnych wysokości diet przysługujących radnemu gminy, a także § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy.

Zgodnie z art. 25 ust. 4, 6 i 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 2023 r. poz. 2692 oraz z 2024 r. poz. 123).

8. Rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego.

Odnosnie do regulacji § 1 ust. 1 uchwały: według brzmienia pkt 4 i pkt 5 zarówno wiceprzewodniczącemu komisji stałej lub doraźnej Rady Miejskiej jak i radnemu Rady Miejskiej nie pełniącemu żadnej funkcji przyznano diety w jednakowej wysokości wynoszącej 65% maksymalnej wysokości diety. W ocenie organu nadzoru regulacja taka jest sprzeczna z powołanym wyżej przepisem art. 25 ust. 8 ustawy, gdyż nie wzięto pod uwagę, w stopniu adekwatnym do udzielonego Radzie upoważnienia kompetencyjnego, funkcji pełnionych przez radnego.

Na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy rada gminy powinna określić zasady, na jakich radnym przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Ustawodawca w przepisie art. 25 ust. 4 ustawy posłużył się terminem "dieta" nie zamieszczając w przepisach legalnej definicji tego pojęcia, jednakże w orzecznictwie sądów administracyjnych jednolicie 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. Zakresem regulacji uchwały podjętej na podstawie delegacji ustawowej zawartej w omawianym przepisie winna być również objęta m.in. sytuacja, gdy przewodniczący rady, wiceprzewodniczący rady, przewodniczący komisji, wiceprzewodniczący komisji czy inny radny nie wykonuje, przez dłuższy okres czasu, obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z jej pełnieniem. W przeciwnym razie dieta ustalona w stałej kwocie zyskuje znamiona 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 Warszawie z dnia 25 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 2120/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). W związku z powyższym istotne zastrzeżenia organu nadzoru budzi przepis § 1 ust. 3 uchwały, w świetle którego dieta ulega zmniejszeniu o 15% wysokości określonej w ust. 1 w przypadku każdej nieobecności radnego na sesji. Regulacja taka jest niewystarczająca do uznania jej za zgodną z zakresem udzielonego Radzie upoważnienia ustawowego, brak jest bowiem postanowień dotyczących sytuacji, gdy – przykładowo – radny będący członkiem komisji (jednej lub kilku) nie uczestniczy w jej pracach a także gdy w danym miesiącu nie odbywają się sesje rady i/lub posiedzenia komisji. Zauważyć należy, iż omawiana regulacja może doprowadzić do sytuacji, w której radnemu będzie przysługiwało świadczenie odpowiadające 85% wysokości diety mimo nie tylko jego nieobecności na sesji, ale także w przypadku braku, w danym miesiącu, jakiegokolwiek aktywności związanej z pełnioną funkcją. Tym samym dochodzi do modyfikacji rekompensacyjnego charakteru diety i nadania jej znamion świadczenia pracowniczego, a zatem do przekroczenia granic upoważnienia ustawowego.

Natomiast odnośnie do regulacji zawartej w § 1 ust. 6 uchwały zauważyć należy, iż na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy rada uprawniona jest do ustalenia wysokości diet przysługujących radnym, ale nie do ustalenia zasad ich wypłaty, w tym terminu wypłaty diety oraz formy, w jakiej wypłata ta nastąpi. Regulacja ta wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego.

W § 2 ust. 1 uchwały Rada Miejska postanowiła: „Termin i miejsce wykonywania zadania oraz miejscowość rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowej w stosunku do Przewodniczącego Rady Miejskiej Będzina określa Wiceprzewodniczący Rady – Szczepan Gryma, a w przypadku jego nieobecności Wiceprzewodnicząca Rady – Halina Czaplą”. Regulacja taka jest sprzeczna z § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia wydanego na podstawie art. 25 ust. 10 ustawy, zgodnie z którymi: „1. Termin i miejsce wykonywania zadania oraz miejscowość rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowej określa przewodniczący rady gminy w poleceniu wyjazdu służbowego. 2. Czynności, o których mowa w ust. 1 w stosunku do przewodniczącego rady dokonuje wiceprzewodniczący wskazany przez radę”.

W ocenie organu nadzoru, w świetle powołanych wyżej przepisów, nie jest dopuszczalne wskazanie przez organ stanowiący gminy z imienia i nazwiska wiceprzewodniczącego właściwego do określania terminu i miejsca wykonywania zadań oraz miejscowości rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowej. Uchwała w sprawie diet oraz zwrotu kosztów podróży powinna dotyczyć nie imiennie wskazanych radnych, lecz wszystkich każdorazowych radnych Rady Miejskiej Będzina. Zasady w niej określone obowiązują do dnia uchylecia bądź stwierdzenia nieważności uchwały. Akt ten nie ma również określonego terminu obowiązywania, zatem nie wygasa wraz z upływem kadencji organu stanowiącego. W uchwale podejmowanej na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy oraz § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy należy wskazać funkcję (np. pierwszy wiceprzewodniczący lub wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem), a nie imiennie osobę pełniącą daną funkcję. W takim przypadku upoważniona do wskazywania przewodniczącemu terminu i miejsca wykonywania zadania

oraz miejscowości rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowej będzie każdorazowo osoba pełniąca funkcję wiceprzewodniczącego, a ewentualna zmiana na stanowisku wiceprzewodniczącego nie będzie skutkowałą wygaśnięciem uprawnienia określonego w § 2 ust. 2 rozporządzenia – jako przyznane wiceprzewodniczącemu, a nie indywidualnie określonej osobie będzie ono nadal ważne. Rada Miejska Będzina przyznając w § 2 ust. 1 uchwały uprawnienie do określania terminu i miejsca wykonywania zadań oraz miejscowości rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowej imiennie wskazanym wiceprzewodniczącym Rady w sposób istotny naruszyła § 2 ust. 2 w związku z ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w uzasadnieniu wyroku z dnia 20 września 2019 roku, sygn. akt III SA/Gl 752/19, stwierdził: „Sąd podziela stanowisko organu nadzoru, że uchwalodawca, w § 2 ust. 2 nieprawidłowo wyznaczył z imienia i nazwiska osoby piastujące stanowiska Wiceprzewodniczących Rady Miejskiej do określenia Przewodniczącemu Rady Miejskiej terminu i miejsca wykonywania zadań oraz miejscowości rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowej. Mając na uwadze brzmienie § 2 ust. 2 nie było to wymagane i konieczne. W sytuacji, gdy w art. 25 ust. 10 ustawodawca zawarł delegację ustawową dla Ministra właściwego do spraw administracji publicznej do określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych, uwzględniając celowość zwrotu poniesionych wydatków związanych z wykonywaniem mandatu oraz ułatwienie dokonywania rozliczeń, a Minister z tego uprawnienia skorzystał normując w § 2 ust. 2 ściśle opisane wyżej już kwestie, stanowiony przez organy jednostek samorządu terytorialnego akt prawa miejscowego winien regulować kwestie wynikające z istotnych regulacji prawnych w sposób z nimi zgodny.” Dodatkowo należy wskazać, iż w Radzie Miejskiej Będzina powołanych jest dwoje wiceprzewodniczących, toteż Rada zobowiązana była do wskazania, który z nich dokonuje w stosunku do przewodniczącego czynności związanych z jego podróżą służbową (np. wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem).

Ponadto regulacja w tym przedmiocie nie stanowi aktu prawa miejscowego i nie może zostać uregulowana w treści uchwały w sprawie ustalenia wysokości diet i zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzą również postanowienia § 4 uchwały, statuujące dwie różne daty jej wejścia w życie: po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego (§ 4 ust. 1) oraz „od dnia podjęcia” (§ 4 ust. 2) – uregulowanie takie należy uznać za niedopuszczalne. Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych *Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.* Zatem omawiana regulacja w zakresie ust. 2 jest oczywiście sprzeczna z tym przepisem. Wprawdzie art. 5 cytowanej ustawy dopuszcza możliwość nadania aktowi prawnemu wstecznej mocy obowiązującej, jednakże zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji data obowiązywania aktu prawnego musi być oznaczona jednoznacznie. W demokratycznym państwie prawnym data wejścia w życie aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd. W judykaturze ugruntował się pogląd, że wejście w życie i uzyskanie mocy przez akt prawny są zdarzeniami tożsamymi. Wejście w życie przepisu oznacza, że uzyskuje on moc prawną i w konsekwencji ma zastosowanie do określonych zdarzeń i stosunków. Akt prawny (przepis), nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez niego mocy obowiązującej, a uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jego wejście w życie (zob. np. wyrok NSA z dnia 27 listopada 2019 r. sygn. II FSK 1271/19, LEX nr 3065762; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 1996 r., sygn. I PZP 12/96, OSNP 1997 r., nr 1, poz. 8; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 1995, sygn. K 14/95, OTK 1995, nr 2, poz. 12). Ponadto, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, wprowadzenie do obrotu prawnego ze wsteczną mocą obowiązującą aktu normatywnego należącego do kategorii aktów prawa miejscowego każdorazowo wymaga zaistnienia i wykazania ważnego interesu państwa przemawiającego za koniecznością nieuwzględnienia fundamentalnej zasady demokratycznego państwa prawnego, jaką jest zasada *lex retro non agit*, organ stanowiący powinien zatem szczegółowo i przekonująco uzasadnić odstępienie od tej zasady.

Podkreślenia wymaga, że organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. 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. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze

kompetencyjnym, zgodnie z którym naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, a same normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego tj. jego niewyczerpania lub przekroczenia, powtarzania czy modyfikacji przepisów ustawowych stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (por. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110).

Dodatkowo organ nadzoru podkreśla, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. 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. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały.

Mając na uwadze powyższe, w tym ilość stwierdzonych uchybień oraz fakt, że po ewentualnym usunięciu wadliwych przepisów i pozostawieniu tylko przepisów poprawnych, uchwała nie wyczerpywałaby udzielonego Radzie upoważnienia ustawowego do uregulowania przedmiotowej materii, stwierdzenie nieważności, w całości uchwały Nr II/5/2024 Rady Miejskiej Będzina z dnia 16 maja 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości diet i zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Miejskiej Będzina, 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