



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 26 czerwca 2024 r.

Poz. 4509

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.541.2024 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 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr II/11/2024 Rady Gminy Bestwina z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie ustalenia miesięcznych zryczałtowanych diet dla radnych oraz zwrot kosztów podróży służbowych, w całości, jako sprzecznej z art. 25 ust. 4 i 8 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 23 maja 2024 r. Rada Gminy Bestwina, zwana dalej „Radą”, podjęła uchwałę Nr II/11/2024 w sprawie ustalenia miesięcznych zryczałtowanych diet dla radnych oraz zwrotu kosztów podróży służbowych, zwaną dalej „uchwałą”.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Rada wskazała art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy o samorządzie gminnym.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 24 maja 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym *Na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych.*

W § 1 uchwały Rada ustaliła dietę radnych wskazując, iż wynosi ona 40% maksymalnej wysokości diety, przewidzianej dla radnych gminy poniżej 15 tysięcy mieszkańców.

W § 2 uchwały Rada określiła zaś zasady wypłaty zryczałtowanych miesięcznych diet.

W pierwszej kolejności nadmienić należy, że w judykaturze oraz nauce problematyka regulowania diet radnych w formie ryczałtu jest przedmiotem licznych wątpliwości. Przy uznaniu, że powyższy sposób może być oceniany jako dopuszczalny, wymaganym staje się jednak poczynienie zastrzeżenia o konieczności jednoczesnego ustalenia zasad potrącania diet za nieobecność radnych na posiedzeniach lub przy innych obowiązkowych dla nich czynnościach (por. S. Płażek, *Komentarz do art. 25 [w:] Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022 i powołane tam orzecznictwo).

W ramach powyższej problematyki na istotną kwestię zwróciła uwagę A. Wierzbica wyjaśniając, iż *[...] ustalona w stałej kwocie dieta w formie ryczałtu miesięcznego ma mieć charakter rekompensacyjny i nie może przyjmować charakteru stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji. Istota diety sprowadza się do wyrównywania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem*

wskazanej funkcji (A. Wierzbica, *Komentarz do art. 25 [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021*).

Poza powyższym, do tematyki zakresu przedmiotowego uchwały dotyczącej diet radnych odwołał się WSA w Opolu podkreślając, że *Skoro dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji przewodniczącego rady, to osoba pełniąca tę funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem funkcji, a nie z tytułu samego faktu bycia taką osobą. Zakresem regulacji uchwały podjętej na podstawie delegacji ustawowej winna być objęta m.in. sytuacja, gdy przewodniczący rady, przez dłuższy okres czasu nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, a tym samym nie ponosi żadnych 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* (wyrok WSA w Opolu z 21.07.2015 r., II SA/Op 177/15, NZS 2015, nr 5, poz. 1).

Przechodząc na grunt niniejszej uchwały wskazać należy, iż zawarte w niej regulacje nie spełniają powyższych wymogów.

Z uchwały wynika, iż Rada przewidziała trzy przypadki, w których dieta będzie ulegała pomniejszeniu. Po pierwsze, *Radnym, za każdą nieobecność na posiedzeniu sesji oraz komisji Rady Gminy, do których zostali wybrani, zmniejsza się o 25% wysokość diety, o której mowa w § 1 ust. 1 uchwały (§ 2 ust. 2)*. Po drugie, *W przypadku gdy w danym miesiącu nie odbywa się sesja organu stanowiącego, wysokość należnej diety ulega obniżeniu o 10% (§ 2 ust. 3)*. Po trzecie zaś, diety będą ulegały proporcjonalnemu pomniejszeniu, zgodnie ze wzorem ustalonym przez Radę, w przypadku rozpoczęcia lub zakończenia kadencji Rady oraz wygaśnięcia mandatu radnego w trakcie miesiąca (§ 2 ust. 5).

Analiza powyższych przepisów prowadzi do wniosków, że Rada nie objęła regulacją wszystkich sytuacji, które uzasadniałyby odpowiednie pomniejszenie wysokości diety, albo też całkowite odstąpienie od jej przyznania w danym miesiącu. W tym miejscu wskazać należy, że w praktyce mogą wystąpić sytuacje, kiedy to brak możliwości podejmowania czynności związanych z wykonywaniem mandatu nie będzie ograniczał się do poszczególnych dni odbywania się sesji Rady lub posiedzeń jej komisji, lecz obejmie okres znacznie dłuższy. Taki przypadek może dotyczyć, m.in. niezdolności radnego do podejmowania ww. działań z uwagi na długotrwałą chorobę. Przy obecnym kształcie postanowień uchwały, mimo niewykonywania w danym miesiącu jakichkolwiek czynności wynikających z posiadanego mandatu, radny zachowa prawo do diety, tyle tylko, że zostanie ona pomniejszona z uwagi na brak odbywania się w tym czasie sesji, nieobecność na sesji lub nieobecność na posiedzeniu komisji. Nie ulega wątpliwości, że tego rodzaju stan wypacza zarówno istotę instytucji diety radnych, jak i prowadzi do naruszenia zasady równości. W praktyce powyższe będzie się bowiem sprowadzać do otrzymywania przez radnego diety z tytułu samego faktu bycia taką osobą, a nie z uwagi na dążenie do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem przez niego mandatu.

W dalszej kolejności organ nadzoru pragnie odnieść się także do pozostałych naruszeń zaistniałych w uchwale.

Zgodnie z art. 25 ust. 8 ustawy *Rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego*.

W § 1 ust. 2 uchwały Rada zastrzegła natomiast, że:

Radnym pełniącym funkcję w Radzie Gminy lub komisjach zwiększa się dietę, o której mowa w ust. 1 o kwotę stanowiącą:

- 1) 35% maksymalnej wysokości diety, o której mowa w ust. 1 – dla Przewodniczącego Rady Gminy,
- 2) 10% maksymalnej wysokości diety, o której mowa w ust. 1 – dla Wiceprzewodniczącego Rady Gminy,
- 3) 10% maksymalnej wysokości diety, o której mowa w ust. 1 – dla Przewodniczącego Komisji Rady Gminy,
- 4) 5% maksymalnej wysokości diety, o której mowa w ust. 1 – dla Zastępcy Przewodniczącego Komisji Rady Gminy.

Zestawiając zacytowaną powyżej regulację uchwały z treścią art. 25 ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym uznać należy, że Rada w przyjmowanej uchwale nie uwzględniła sytuacji radnych, którzy są

członkami danej komisji Rady, ale nie pełnią w niej funkcji przewodniczącego albo zastępcy. Sytuację tę należy oceniać jako sprzeczną z treścią art. 25 ust. 8 ustawy oraz konstytucyjną zasadą równości. Obecny kształt pozwala bowiem na zaistnienie sytuacji, w której radnemu niebędącemu członkiem żadnej komisji przysługiwać będzie dieta o tożsamej wysokości jak radnemu wchodzącemu w skład jednej, a nawet kilku komisji. Regulacje uchwały w brzmieniu przyjętym analizowaną uchwałą nie różnicują zatem wysokości diet w zależności od stopnia zaangażowania radnych w prace Rady, a co za tym idzie, poniesionych w związku z tym przez nich kosztów i wydatków.

Dodatkowo, podkreślić wypada, że o ile uchwała przewiduje pomniejszanie diety w razie nieodbywania się w ogóle w danym miesiącu sesji Rady, to nie reguluje już przypadku niezorganizowania w danym miesiącu posiedzenia komisji.

Poza powyższym, uwagę zwrócić także należy na niekonsekwencję Rady w ustalaniu podstawy kwotowej, od której pomniejszeniu ulegać będzie dieta.

W przypadku nieobecności na posiedzeniu sesji oraz komisji Rady Gminy pomniejszeniu o 25% ulegać będzie wysokość diety, o której mowa w § 1 ust. 1 uchwały, tj. 40% maksymalnej wysokości diety, przewidzianej dla radnych gmin poniżej 15 tysięcy mieszkańców. Natomiast w razie nieodbycia się w danym miesiącu sesji o 10% obniżana będzie „dieta”. Posłużenie się przez Radę ogólnym pojęciem „diety” prowadzi do wniosku, że jest to kwota całościowa, tj. uwzględniająca jej zwiększenie z tytułu pełnienia funkcji wymienionych w § 1 ust. 2 uchwały. Podstawy do pomniejszania wysokości diety są zatem odmienne.

Co jednak istotniejsze do ogólnego pojęcia „diety” Rada odnosi się ponadto w § 2 ust. 4 uchwały, który dotyczy przecież nieobecności radnego na sesji albo posiedzeniu komisji Rady i stanowi o pomniejszaniu diety, o której mowa w § 1 ust. 1 uchwały, tj. 40% maksymalnej wysokości diety, przewidzianej dla radnych gmin poniżej 15 tysięcy mieszkańców. Oznacza to, że w odniesieniu do tożsamej problematyki Rada posługuje się różnymi pojęciami.

Zastosowana przez Radę metoda regulacji powyższej materii skutkuje zatem komplikacjami interpretacyjnymi co do sposobu obliczania wysokości diety przysługującej radnemu w danym miesiącu, a ponadto może prowadzić do nierównego traktowania poszczególnych radnych.

Zgodnie z ugruntowanym poglądem prezentowanym przez judykaturę, przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Z jej normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w niej postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, a ponadto w taki sposób, by precyzyjnie i kompleksowo realizowały one delegację ustawową i były przy tym jasne, czytelne i przejrzyste. W ocenie organu nadzoru postanowienia uchwały zawarte w § 2 ust. 2, 3 i 4 uchwały nie spełniają opisanych powyżej wymogów, a co za tym idzie naruszają zasadę określoności prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP (por. M. Kaczocha, 1.3. *Zasada określoności przepisów jako podstawowa zasada redagowania aktów podustawowych* [w:] *Redagowanie aktów podustawowych. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2020).

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 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; 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 II/11/2024 Rady Gminy Bestwina z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie ustalenia miesięcznych zryczałtowanych diet dla radnych oraz zwrot kosztów podróży służbowych – 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