



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 1 lipca 2024 r.

Poz. 4636

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.546.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 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 III.5.2024 Rady Gminy Ślemień z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie zasad ustalania wysokości diet przysługujących radnym oraz zwrotu kosztów podróży służbowych, w całości, jako sprzecznej z art. 25 ust. 4 ustawy.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 23 maja 2024 r. Rada Gminy w Ślemieniu podjęła uchwałę Nr III.5.2024 w sprawie zasad ustalania wysokości diet przysługujących radnym oraz zwrotu kosztów podróży służbowych, dalej jako: „uchwała”.

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

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 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.

Jednocześnie regulacji uchwały, podjętej na podstawie delegacji ustawowej zawartej w omawianym przepisie, winny być objęte również m.in. następujące sytuacje: gdy przewodniczący rady, wiceprzewodniczący rady czy radny, przez dłuższy okres czasu nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji; nie odbywa się ani posiedzenie komisji, ani sesja rady gminy w danym miesiącu itd. – czyli sytuacje, gdy ww. osoby (przewodniczący rady, wiceprzewodniczący rady, przewodniczący komisji Rady Gminy czy radny) 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 ustawowej z przepisu art. 25 ust. 4 ustawy. Rada Gminy wykonała wprawdzie ustawowy obowiązek przyznania diety radnym wynikający z ww. przepisu, tj. ustaliła wysokość miesięcznej diety dla Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego Rady Gminy, Przewodniczących stałych Komisji, Przewodniczącego Komisji Budżetowej Polityki Gospodarcze i Społecznej oraz radnych nie pełniących ww. funkcji (§ 2 ust. 1 uchwały), jak również określiła potrącenia za nieobecność ww. radnych na posiedzeniu Rady Gminy i Komisji Rady Gminy (§ 4 uchwały). Jednakże potrącenie to odnosi się to do sytuacji, w której posiedzenie rady lub komisji odbywa się, a radny w nim nie uczestniczy. Jednocześnie Rada Gminy w § 3 ust. 3 uchwały postanowiła, że *3. Radny zachowuje prawo do miesięcznej zryczałtowanej diety w wysokości określonej w § 2 ust. 1 i 2 również w przypadku, gdy w danym miesiącu nie odbywały się obrady sesji lub posiedzenia Komisji Rady Gminy.*

W związku z powyższym wskazać należy, że Rada nieprawidłowo uregulowała w uchwale sytuację, w której w danym miesiącu nie odbywa się ani posiedzenie komisji, ani sesja rady gminy, co oznacza, że w tej sytuacji radni będą uprawnieni do poboru diety w pełnej wysokości, mimo, że posiedzenie się nie odbyło. Wymaga bowiem zaznaczenia, że § 1 ust. 2 uchwały przewiduje potrącenia tylko w przypadku nieobecności na posiedzeniu, do udziału w którym jest radny zobowiązany z tytułu pełnienia funkcji. Organ nadzoru sygnalizuje jednakże, iż obowiązkiem radnego – wyraźnie wyartykułowanym przez ustawodawcę – jest obowiązek brania przez niego udziału w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. Należy zatem przyjąć, że uczestniczenie w pracach rady gminy (rozumianych jako pracach organu a nie pracach grupy radnych – klubu radnych lub pojedynczych radnych) i jej komisji, jest zasadniczym ustawowym obowiązkiem radnego. Owszem ustawa nie przewiduje żadnej sankcji za niedopełnienie przez radnego tego obowiązku, jednakże niedopuszczalne jest, aby radny, który nie realizuje swych podstawowych ustawowych obowiązków (jakimi jest uczestnictwo w sesjach Rady Gminy i posiedzeniach jej komisji) otrzymywał dietę w pełnej wysokości. Tym samym brak potrącenia diety w sytuacji braku aktywności ww. osób z powodu braku prac i działania samego organu (np. z powodu przerwy wakacyjnej) sprawia, że 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.

Przedmiotowa uchwała nie zawiera również regulacji dotyczących niewykonywania w ogóle w danym miesiącu obowiązków przez radnych „funkcyjnych” (Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego Rady Gminy, Przewodniczących stałych komisji rady).

Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Op 301/20 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazał, że: (...) używany w art. 25 ust. 4 u.s.g. wyraz „dieta” postrzegać należy wyłącznie w kategoriach zwrotu kosztów związanych z pełnieniem funkcji radnego, co decyduje o typowo kompensacyjnym charakterze diety należnej radnemu. Środki uzyskiwane przez radnego w ramach przysługującej mu diety, mają w istocie tylko i wyłącznie minimalizować poniesione koszty wynikające z potrącanego mu wynagrodzenia za pracę na skutek uczestniczenia w aktywności organu stanowiąco-kontrolnego; np. udział w sesji rady czy w posiedzeniach komisji stałych lub doraźnych tego organu. Jako w pełni prawidłowe jawi się więc stanowisko Wojewody, który w oparciu o te ustalenia wyprowadził zasadny wniosek, iż dieta określona w uchwale podejmowanej na podstawie art. 25 u.s.g. w stałej kwocie, ma charakter ryczałtu miesięcznego tracąc w ten sposób przypisywany dietom charakter typowo rekompensacyjny, a nabierając cech stałego miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów

*i wydatków, jakie generuje wykonywanie przez radnego mandatu wyborczego (por. również wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Op 316/13 oraz z dnia 21 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Op 177/15, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. II OSK 406/14 publ. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).*

Za niezgodną z prawem należy uznać również regulację zawartą w § 3 ust. 1 i 2 uchwały:

*§ 3. 1. Diety, o których mowa w §2 ust. 1 są naliczane na podstawie list obecności podpisanych przez radnych biorących udział w sesji lub w posiedzeniu Komisji Rady Gminy w Ślemieniu, których są członkami.*

*2. Wypłata diet za dany miesiąc kalendarzowy następuje jednorazowo w terminie do 10 dnia następującego po miesiącu, w którym powstało prawo do diety, na rachunek wskazany przez radnego.*

Jak już wyżej podniesiono, organ stanowiący gminy na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym jest upoważniony wyłącznie do określenia zasad, na jakich diety będą przysługiwały radnym, a nie do określenia sposobu ich wypłacania (np. terminu wypłaty, formy wypłaty itd.). Wobec powyższego należy uznać, że przedmiotowa regulacja dotycząca terminu wypłaty diet dla radnych jak również sposobu ich wypłaty została podjęta z przekroczeniem ww. delegacji ustawowej. Omawiane przekroczenie upoważnienia ustawowego należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

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).

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 III.5.2024 Rady Gminy Ślemień z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie zasad ustalania wysokości diet przysługujących radnym oraz zwrotu kosztów podnóży 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**