



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 1 lipca 2024 r.

Poz. 4640

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.481.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 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 ze zm.), dalej jako: *ustawa*,

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr III/19/2024 Rady Miasta Chorzów z dnia 23 maja 2024 r. o zmianie uchwały Nr II/9/2024 Rady Miasta Chorzów z dnia 9 maja 2024 r. w sprawie zasad ustalania wysokości diet oraz zasad ustalania zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym Rady Miasta Chorzów, w całości, jako sprzecznej z art. 25 ust. 4 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 23 maja 2024 r. Rada Miasta Chorzów podjęła uchwałę Nr III/19/2024 o zmianie uchwały Nr II/9/2024 Rady Miasta Chorzów z dnia 9 maja 2024 r. w sprawie zasad ustalania wysokości diet oraz zasad ustalania zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym Rady Miasta Chorzów, dalej jako: „uchwała”.

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

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 maja 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

Na mocy § 1 uchwały Rada postanowiła, iż: *W § 5 uchwały Nr II/9/2024 Rady Miasta Chorzów z dnia 9 maja 2024 r. w sprawie zasad ustalania wysokości diet oraz zasad ustalania zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym Rady Miasta Chorzów ust. 3, 4 i 5 skreśla się. Z kolei zgodnie z § 5 ust. 3-5 uchwały z dnia 9 maja 2024 r. Nr II/9/2024:*

*3. W przypadku, gdy w danym miesiącu sesja nie zostanie zwołana dieta podlega obniżeniu o 20% kwoty przysługującej radnemu zgodnie z § 3 ust. 1.*

*4. W przypadku, gdy w danym miesiącu nie odbędzie się posiedzenie komisji, której radny jest członkiem dieta podlega obniżeniu o 10% kwoty przysługującej radnemu zgodnie z § 3 ust. 1.*

*5. W przypadku zbiegu okoliczności określonych w ust. 3 i 4, określone tam wskaźniki procentowe obniżenia diety sumują się.*

Zdaniem organu nadzoru uchylenie przepisów § 5 ust. 3-5 uchwały z dnia 9 maja Nr II/9/2024 skutkuje tym, że uchwała ta – podjęta w przedmiocie zasad ustalania wysokości diet oraz zasad ustalania zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym Rady Miasta Chorzów – nie wypełnia prawidłowo delegacji z art. 25 ust. 4 ustawy.

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.

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.

Odnosząc się do rekompensacyjnego charakteru diety, organ nadzoru zwraca uwagę, że Rada ustalając wysokość diety w formie miesięcznego ryczałtu, jest zobowiązana do uwzględnienia 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 znajdą 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 należy uznać za niedopuszczalne. Istotne jest to, że w przypadku, gdy w danym miesiącu nie odbywa się w ogóle posiedzenie Rady, bądź komisji, to stopień i wysokość utraconych dochodów przez radnych – z tytułu wykonywania przez nich mandatu radnego, jest niższy, niż w przypadku miesięcy, w których te posiedzenia odbywają się. Wobec czego uchylene § 5 ust. 3-5 uchwały z dnia 9 maja 2024 r. Nr II/9/2024 skutkowałoby tym, że dieta radnych przybrałaby charakter stałego świadczenia i straciłaby swój charakter kompensacyjny.

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 wynika obowiązek uczestniczenia radnych w posiedzeniach, zaś ich działalność jest co do zasady społeczna oraz otrzymywana dieta ma jedynie rekompensować poniesione straty. Jak przyjmuje się w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, 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, CBOSA). 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 niewypełnieniem obowiązków radnego. *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, CBOSA).

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).

W związku z powyższym stwierdzenie nieważności uchwały Nr III/19/2024 Rady Miasta Chorzów z dnia 23 maja 2024 r. o zmianie uchwały Nr II/9/2024 Rady Miasta Chorzów z dnia 9 maja 2024 r. w sprawie zasad ustalania wysokości diet oraz zasad ustalania zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym Rady Miasta Chorzów - 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**