



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 1 lipca 2024 r.

Poz. 4643

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.572.2024 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.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr II/14/24 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet oraz zasad zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Miejskiej w Pszczynie, w całości, jako sprzecznej z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 23 maja 2024 r. Rada Miejska w Pszczynie podjęła uchwałę Nr II/14/24 w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet oraz zasad zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Miejskiej w Pszczynie, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m. in.: art. 25 ust. 4, 6 i 8 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.

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 regulacjami uchwały, podjętej na podstawie delegacji ustawowej zawartej w omawianym przepisie, winny być objęte również m.in. następujące sytuacje: gdy radny przez dłuższy okres czasu nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji; gdy nie odbywa się ani posiedzenie komisji, ani sesja rady gminy w danym miesiącu itd. – czyli sytuacje, gdy radni 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 Miejska wykonała wprawdzie ustawowy obowiązek przyznania diety radnym wynikający z ww. przepisu, tj. ustaliła wysokość miesięcznej diety dla radnych w wysokości uzależnionej od pełnionych przez radnych funkcji (§ 2 ust. 3 uchwały), jak również określiła potrącenia za nieobecność radnych na sesji Rady lub posiedzeniu komisji (§ 2 ust. 6-8 uchwały). Jednakże potrącenia te odnoszą się do sytuacji, w której sesja Rady lub posiedzenie komisji odbywa się, a radny w nim nie uczestniczy, uzależniając wysokość potrącenia od tego, czy jest to jednorazowa nieobecność (§ 2 ust. 6-7 uchwały), czy też radny nie uczestniczył w danym miesiącu w żadnym posiedzeniu komisji i sesji rady – wówczas dieta mu nie przysługuje (§ 2 ust. 8 uchwały). Jednocześnie Rada Miejska nie uwzględniła sytuacji, gdy w danym miesiącu nie odbywa się w ogóle sesja Rady ani posiedzenie komisji, której radny jest członkiem. Oznacza to, że w takim przypadku radnemu przysługuje dieta w pełnej wysokości, mimo że radny nie brał udziału w żadnym posiedzeniu Rady ani komisji.

Organ nadzoru sygnalizuje, 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, tu: Rady Miejskiej w Pszczynie, 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.

Powyższe, w ocenie organu nadzoru stanowi istotne naruszenie art. 25 ust. 4 ustawy i przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Pismem z dnia 26 czerwca 2024 r. znak SG.0711.2.6.2024, SG.KW-095/2024 Burmistrz Pszczyny wniósł o odstąpienie od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego w przedmiotowej sprawie i wyjaśnił, iż w § 2 ust. 8 uchwały przewidującym, że w *przypadku nie uczestniczenia radnego w danym miesiącu w żadnym posiedzeniu komisji i sesji rady nie przysługuje mu dieta za ten miesiąc*, Rada Miejska w Pszczynie uwzględniła sytuację, gdy w danym miesiącu nie odbywa się w ogóle sesja rady ani posiedzenie komisji. W ocenie organu nadzoru ww. przepis uchwały nie dotyczy sytuacji, w której sesja rady ani posiedzenie komisji w danym miesiącu w ogóle się nie odbywa, a wyłącznie przypadku, gdy sesja rady lub posiedzenie komisji odbyło się, a radny w nim nie uczestniczył. Wynika to z brzmienia cytowanego przepisu uchwały. Aby można było stwierdzić, że radny *nie uczestniczył w żadnym posiedzeniu*, jakiegokolwiek posiedzenie musiało się odbyć. W tym miejscu podkreślić należy, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa, a jej postanowienia powinny być formułowane w sposób precyzyjny i jasny, niepozostawiający wątpliwości, co do treści przyznawanych praw i nakładanych obowiązków. Wynika to z art. 2 Konstytucji RP. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z tego przepisu wymienia się m.in. przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż: *Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą*

*stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw (...) Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. W ocenie organu nadzoru, z przepisu § 2 ust. 8 uchwały nie wynika, że dotyczy on sytuacji, gdy w danym miesiącu nie odbywa się w ogóle sesja rady ani posiedzenie komisji, której radny jest członkiem, a zatem konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały z przyczyn opisanych powyżej.*

Powyżej opisane uchybienie 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/14/24 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet oraz zasad zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Miejskiej w Pszczynie – 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**