



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 lipca 2024 r.

Poz. 4695

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.566.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 czerwca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr II/13/24 Rady Gminy Gilowice z dnia 27 maja 2024 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diety radnych, sołtysów Gminy Gilowice oraz zwrotu kosztów podróży służbowych, w całości, jako sprzecznej z art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 27 maja 2024 r. Rada Gminy Gilowice podjęła uchwałę Nr II/13/24 w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diety radnych, sołtysów Gminy Gilowice 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 podjęła próbę wykonania ustawowego obowiązku przyznania diety radnym wynikający z ww. przepisu, tj. ustaliła wysokość miesięcznej diety dla Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego Rady Gminy, Przewodniczących stałych Komisji, członka stałej komisji (§ 1 ust. 1 uchwały), jednakże nie określiła diety dla radnego, który nie pełni żadnej funkcji ani nie jest członkiem żadnej komisji stałej.

Radny, który nie jest członkiem żadnej komisji zgodnie z zasadami określonymi w przedmiotowej uchwale nie otrzymywałby diety w ogóle. Tymczasem zgodnie z art. 25 ust. 8 ustawy, Rada zobowiązana jest zróżnicować wysokość diety radnych w zależności do pełnionych przez nich funkcji. W tym miejscu trzeba wskazać, iż zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy, radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców. Natomiast z art. 24 ust. 1 ustawy wynika, że radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. Jednakże radny z własnej woli może nie chcieć uczestniczyć w pracach żadnej komisji i nie może być żadnymi instrumentami prawnymi do tego zmuszony. (por. Ustawa o samorządzie gminnym Komentarz pod red. B. Dolnicki, Cz. Martysz Komentarz do art. 21 ustawy o samorządzie gminnym). Nie istnieje żaden przepis prawa mogący zmusić radnego do bycia członkiem komisji wbrew jego woli. Zatem uchwała ustalająca zasady przyznawania i wysokość diet radnych winna też taką sytuację uregulować. Należy przy tym podkreślić, że analizowana uchwała nie dotyczy jedynie radnych wchodzących w skład Rady Gminy w dniu podjęcia uchwały, a okres jej obowiązywania nie jest ograniczony wpływem kadencji organów j.s.t. Wobec powyższego, w przekonaniu organu nadzoru, Rada nieprawidłowo zrealizowała upoważnienie zawarte w art. 25 ust. 4. Wskazane uchybienie przesądza o konieczności zakwestionowania legalności przedmiotowej uchwały w całości.

Wskazać również należy, że Rada Gminy określiła w § 2 uchwały potrącenia za nieobecność ww. radnych na posiedzeniu Rady Gminy i Komisji Rady Gminy. Jednakże potrącenie to odnosi się to do sytuacji, w której posiedzenie rady lub komisji odbywa się, a radny w nim nie uczestniczy. Jednakże Rada nie uregulowała w uchwale sytuacji, 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 § 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.

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).

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr II/13/24 Rady Gminy Gilowice z dnia 27 maja 2024 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diety radnych, sołtysów Gminy Gilowice oraz zwrotu kosztów podróży służbowych, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

#### **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**