



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.649.2024

Katowice, dnia 19 lipca 2024 r.

Rada Gminy Ujszoły

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 II/10/2024 Rady Gminy Ujszoły z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie diet i zwrotów kosztów podróży służbowej dla radnych Rady Gminy Ujszoły oraz sołtysów, w całości, jako sprzecznej z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) oraz art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako "ustawa".

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 13 czerwca 2024 r. Rada Gminy Ujszoły podjęła uchwałę Nr II/10/2024 w sprawie diet i zwrotów kosztów podróży służbowej dla radnych Rady Gminy Ujszoły oraz sołtysów.

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

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Organ nadzoru wskazuje, że uchwała rady gminy określająca zasady, na jakich radnym przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych (art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym), stanowi akt prawa miejscowego i podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Wojewódzkie sądy administracyjne w swoich orzeczeniach podkreślają, że uchwały te zawierają normy abstrakcyjne, ponieważ diety mają charakter powtarzalny. Przepisy te mają charakter generalny, gdyż ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale każdy mieszkaniec jednostki samorządu terytorialnego, który pełniłby określoną w przepisach uchwały funkcję. Wprawdzie krąg adresatów takiej uchwały nie jest zbyt liczny, to jednak poprzez określenie go wspólną cechą, jaką jest pełnienie funkcji radnego (przewodniczącego rady/sejmiku, zastępcy przewodniczącego, przewodniczącego komisji, zastępcy przewodniczącego komisji), a także członka lub przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy - przepisy te stały się generalnymi. Treść przedmiotowych uchwał nie rozstrzyga zatem spraw indywidualnie oznaczonych podmiotów. Akty te nie są również związane z kadencyjnością organów jednostek samorządu terytorialnego, co oznacza, że uchwała w sprawie diet zachowuje ważność także po zakończeniu kadencji organu stanowiącego, który ją uchwalił, a adresatami jej przepisów nie są wyłącznie osoby sprawujące mandat w dacie podjęcia konkretnej uchwały. Opisane powyżej stanowisko - akceptowane i przyjęte przez organ nadzoru za własne - zaprezentowane zostało, m.in. w następujących wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 11 lipca 2023 r. sygn. III OSK 2602/21; z dnia 27 czerwca 2023 r., sygn. III OSK 2472/21; z dnia 14 czerwca 2022 r., sygn. III OSK 5279/21; z dnia 17 listopada 2021 r. sygn. akt III OSK 4382/21; z dnia 28 kwietnia 2020 r., sygn. II OSK 570/19; z dnia 7 listopada 2017 r., sygn. II OSK 2794/16; z dnia 19 grudnia 2017 r., sygn. II

OSK 773/17 oraz w następujących wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 grudnia 2023 r., sygn. III SA/Gd 418/23; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 31 stycznia 2024 r., sygn. III SA/Gd 480/23, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 grudnia 2023 r., sygn. III SA/Gd 390/23; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 grudnia 2023 r., sygn. III SA/Gd 369/23; wyrok WSA w Gdańsku z 19 października 2023 r., sygn. akt III SA/Gd 356/23; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 13 grudnia 2023 r., sygn. II SA/Bd 807/23; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 1 grudnia 2023 r., sygn. II SA/Bd 837/23; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 grudnia 2023 r., sygn. II SA/Ol 722/23; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 listopada 2023 r., sygn. II SA/Ol 677/23; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 listopada 2023 r., sygn. II SA/Ol 709/23; wyrok WSA w Opolu z dnia 28 kwietnia 2022 r. sygn. akt II SA/Op 27/22; wyrok WSA w Opolu z dnia 1 grudnia 2020 r. sygn. akt II SA/Op 290/20; wyrok WSA w Opolu z 17 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Op 217/20; wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 lutego 2021 r., sygn. II SA/Wa 1967/20; wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2023 r., sygn. V SA/Wa 5260/21; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 maja 2022 r. sygn. III SA/Wr 213/22; wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 grudnia 2023 r. sygn. 538/23; wyrok WSA w Łodzi z 20 lipca 2022 r. sygn. III SA/Łd 307/22 - wszystkie dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych - www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Analiza wskazanych wyżej wyroków prowadzi do wniosku, że w ostatnich latach ukształtowała się i ugruntowała jednoznaczna linia orzecznicza, zgodnie z którą uchwały rad gmin w tym przedmiocie traktowane są jako akty prawa miejscowego w rozumieniu ustawy o samorządzie gminnym.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż uchwała w przedmiocie określenia zasad, na jakich radnym przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych jest aktem prawa miejscowego. Zawiera ona normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, odnosi się bowiem do pewnej kategorii potencjalnych adresatów oraz może być wykorzystywana w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości.

Tymczasem, w § 10 kwestionowanej uchwały Rada Gminy postanowiła, że *Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, z mocą obowiązującą od dnia 1 lipca 2024 r.* Taki termin wejścia w życie uchwały istotnie narusza art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W myśl art. 4 ust. 1 tej ustawy, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Z kolei przepis art. 13 ww. ustawy określa katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, który obejmuje m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy (pkt 2).

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała Rady Gminy Ujszoły, jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Niespełnienie wymogów publikacji aktu prawa miejscowego, wynikających z przywołanych przepisów ustawowych stanowi naruszenie prawa i powoduje, że uchwała nie nabywa mocy prawnej. Zgodnie bowiem z przepisem art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w przepisie art. 2 ust. 1 stanowi zaś, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Skoro przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, to podlega ona publikacji w dzienniku urzędowym. Zaniechanie takiej publikacji przesądza o naruszeniu przepisów art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Konkludując, Rada Gminy Ujszoły błędnie uznała, że przedmiotowa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, czym naruszyła przepis art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Organ stanowiący gminy powinien w uchwale wskazać, iż podlega ona publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego oraz wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty tej publikacji.

Przechodząc dalej organ nadzoru wskazuje, że również z innych przyczyn przedmiotowa uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 25 ust. 4, 6 i 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 2023 r. poz. 2692 oraz z 2024 r. poz. 123).

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 orzecnictwem 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 Gminy 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 uchwały), jak również określiła zasady potrąceń za nieobecność radnych na sesji Rady lub posiedzeniu komisji (§ 4 uchwały). Jednakże potrącenia te odnoszą się do sytuacji, w której sesja Rady lub posiedzenie komisji odbywa się, a radny w nich nie uczestniczy.

Jednocześnie Rada Gminy 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 Gminy Ujszoły, 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. Nieprawidłowe wypełnienie upoważnienia ustawowego należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa stanowiące podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały.

Za niezgodna z prawem należy uznać również regulację zawartą w § 3 uchwały: *Wypłata diet, za dany miesiąc kalendarzowy, następuje jednorazowo w terminie do dnia 10 następnego miesiąca na podstawie list sporządzonych w oparciu o listy obecności na sesjach rady oraz komisjach. Dieta wypłacana jest w kasie Urzędu Gminy Ujszoły lub przelewem na wskazane przez radnego konto bankowe.*

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 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/10/2024 Rady Gminy Ujszoły z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie diet i zwrotów kosztów podróży służbowej dla radnych Rady Gminy Ujszoły oraz sołtysów - 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego