



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.48.2022

Katowice, dnia 27 stycznia 2022 r.

Rada Gminy Miedźna

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.) dalej jako „ustawa”

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XL/299/2021 Rady Gminy Miedźna z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości diet radnych za udział w pracach Rady Gminy oraz należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy, w całości, jako sprzecznej z art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy, w związku z § 2 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz. U. Nr 66, poz. 800 ze zm.), dalej jako „rozporządzenie” oraz art. 2 i 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 listopada 2021 r. Rada Gminy Miedźna przyjęła uchwałę Nr XL/299/2021 w sprawie ustalenia wysokości diet radnych za udział w pracach Rady Gminy oraz należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 25 ust. 4, ust. 6-8 i ust. 10 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 grudnia 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest 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 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 ustawy przesądza o konieczności zróżnicowania wysokości diet w zależności od funkcji pełnionych przez radnego, a więc m.in. przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady oraz przewodniczących komisji. Zakresem regulacji uchwały, podjętej na podstawie delegacji ustawowej zawartej w omawianym przepisie, winna być objęta m.in. sytuacja, gdy przewodniczący rady, wiceprzewodniczący rady czy radny, przez dłuższy okres czasu nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, a tym samym nie ponosi żadnych 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 Warszawie z dnia 25 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 2120/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Natomiast zgodnie z § 2 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia:

- 1. Termin i miejsce wykonywania zadania oraz miejscowość rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowej określa przewodniczący rady gminy w poleceniu wyjazdu służbowego.*
- 2. Czynności, o której mowa w ust. 1, w stosunku do przewodniczącego rady dokonuje wiceprzewodniczący wskazany przez radę.*

W ocenie organu nadzoru, treść § 2 ust. 2 uchwały jest sprzeczna z art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP. Rada Gminy w ww. regulacji uchwały wskazała, co następuje:

§ 2. 2. Diety są naliczane według następujących współczynników:

- 1) dla radnego nie biorącego udziału w pracach komisji - 35% maksymalnej wysokości diety,*
- 2) dla radnego biorącego udział w pracach jednej komisji - 40% maksymalnej wysokości diety,*
- 3) dla radnego biorącego udział w pracach dwóch lub więcej komisji - 60% maksymalnej wysokości diety,*
- 4) dla radnego pełniącego funkcję Przewodniczącego komisji - 75% maksymalnej wysokości diety,*
- 5) dla radnego pełniącego funkcję Wiceprzewodniczącego Rady - 85% maksymalnej wysokości diety,*
- 6) dla radnego pełniącego funkcję Przewodniczącego Rady - 100% maksymalnej wysokości diety.*

Podkreślić należy, że Rada Gminy powinna stanowić regulacje w sposób precyzyjny i jasny. Wobec powyższego, Rada odsyłając w uchwale do "maksymalnej wysokości diety" powinna

w sposób precyzyjny i jednoznaczny określić o jakiej diecie jest mowa, tzn. Rada Gminy powinna w treści uchwały bądź określić kwotowo dietę dla radnych bądź zastosować odesłanie do konkretnie wskazanych przepisów, na podstawie których można określić maksymalną dietę dla radnych Rady Miedźna. Ponieważ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. z 2021 r., poz. 1974), określa maksymalną wysokość diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca, zróżnicowaną ze względu na liczbę mieszkańców gminy, powyższe nie można uznać za prawidłową regulację, gdyż budzi wątpliwości interpretacyjne co do przepisów, które powinny być zastosowane. Nieprecyzyjność regulacji w powyższym zakresie powoduje niemożność ustalenia, w jakiej wysokości przysługuje radnemu dieta, co ma wpływ na legalność całej uchwały.

Podkreślenia wymaga, że z art. 2 Konstytucji RP wynika, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż 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 przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) 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. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

Konkludując, Rada Gminy Miedźna nie określiła prawidłowo wysokości diet radnych Rady Gminy Miedźna, wobec czego istotnie naruszyła przepisy prawa, tj. art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Jednocześnie, w ocenie organu nadzoru, z omawianego przepisu art. 25 ust. 4 ustawy nie można wywieść kompetencji organu stanowiącego gminy do określenia sposobu wypłacania ww. diet (np. terminu wypłaty, formy wypłaty itd.).

Organ nadzoru podkreśla, iż w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności - art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) 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 ww. uchwały powinno być

traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

W ocenie organu nadzoru, treść § 7 uchwały jest sprzeczna z art. 25 ust. 4 ustawy. Rada Gminy w ww. regulacji uchwały wskazała, co następuje:

§ 7. Diety wypłacane są w terminie do 10-go dnia miesiąca za miesiąc poprzedni, na podstawie zestawienia obecności uczestnictwa radnych w posiedzeniach komisji oraz sesji za dany miesiąc, zatwierdzonego przez Przewodniczącego Rady bądź Wiceprzewodniczącego Rady.

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

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Regulacja § 8 uchwały nie wypełnia prawidłowo delegacji z art. 25 ust. 4 ustawy w związku z § 2 ust. 2 rozporządzenia. W treści ww. paragrafu uchwały wskazano, że:

§ 8. 1. Radnym przysługuje zwrot kosztów podróży służbowych bezpośrednio związanych z wykonywaniem mandatu na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy.

2. Termin i miejsce wykonania zadania oraz miejscowość rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowej Przewodniczącego Rady określa w poleceniu wyjazdu służbowego Wiceprzewodniczący Rady.

Organ nadzoru wskazuje, że na podstawie § 2 ust. 2 w związku z ust. 1 rozporządzenia – czynności dot. określenia terminu i miejsca wykonywania zadania oraz miejscowości rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowej w stosunku do przewodniczącego rady dokonuje wiceprzewodniczący wskazany przez radę. Dodatkowo należy wskazać, że w Radzie Gminy Miedźna jest powołanych dwóch wiceprzewodniczących. Wobec powyższego, Rada Gminy była obowiązana do wskazania, który z ww. wiceprzewodniczących dokonuje w stosunku do przewodniczącego rady omawianych czynności związanych z jego podróżą służbową (np. wiceprzewodniczący starszy wiekiem). Powyższe niewypełnienie delegacji ustawowej należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Miedźna w ww. zakresie istotnie naruszyła art. 25 ust. 4 ustawy w związku z § 2 ust. 2 rozporządzenia.

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 XL/299/2021 Rady Gminy Miedźna z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia diet dla radnych za udział w pracach Rady Gminy oraz należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy, w całości – ponieważ pozostawienie w obrocie jedynie pozostałych zapisów uchwały jest bezprzedmiotowe – 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego