



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PN-N.4131.111.1.2025.MS6

Wrocław, 15 stycznia 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr IX/58/2024 Rady Miasta i Gminy Prochowice z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie wysokości diet dla radnych.

Uzasadnienie

Rada Miasta i Gminy w Prochowice na sesji w dniu 30 grudnia 2024 r. podjęła uchwałę nr IX/58/2024 w sprawie wysokości diet dla radnych, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 stycznia 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 1 ust. 1 uchwały z istotnym naruszeniem art. 25 ust. 4 i ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym, polegającym na przyznaniu radnemu prawa do diety niepodlegającej żadnym potrąceniom z tytułu niewykonywania obowiązków radnego;
- § 1 ust. 2 i ust. 3 (drugi) uchwały z istotnym naruszeniem art. 25 ust. 4 w związku z art. 23 ust. 1 i art. 24 ust. 1-3 ustawy o samorządzie gminnym, polegającym na przyznaniu radnemu prawa do diety wyłącznie z tytułu obecności w danym miesiącu na sesjach oraz komisjach rady gminy;
- § 5 uchwały z istotnym naruszeniem 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) w związku z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), poprzez wskazanie, że uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2025 r., podczas gdy jej wejście w życie wymaga publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym;
- uchwały z istotnym naruszeniem art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, polegającym na niepełnej realizacji kompetencji ustawowej, poprzez brak uregulowania zasad zwrotu radnym kosztów podróży służbowych.

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Miasta i Gminy Prochowice ustaliła zasady, na jakich radnym Rady Miasta i Gminy Prochowice przysługują diety. Podejmując przedmiotową uchwałę Rada powołała się na art. 25 ust. 4, ust. 6 i ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. poz. 1974).

I

W § 1 ust. 1 uchwały Rada Miasta i Gminy Prochowice ustaliła miesięczną zryczałtowaną dietę dla Przewodniczącego Rady Miasta i Gminy Prochowice w wysokości 50% 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 2024 r. poz. 1356).

Zauważyć należy, iż dieta Przewodniczącego Rady nie doznaje jakichkolwiek potrąceń.

Wskazać należy, że ustawodawca w przepisie art. 25 ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym umocował radę gminy do różnicowania – z uwagi na funkcję pełnioną przez radnego – wyłącznie wysokości diet radnych. Natomiast przepis art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, przyznający radzie gminy kompetencję do ustalania zasad, na jakich radnym przysługują diety – nie przewiduje możliwości ich różnicowania wedle

innych kryteriów niż pełniona funkcja oraz wysokość diety. W związku z tym nie ma znaczenia, że radni pełniący różne funkcje, w tym np. przewodniczący rady, mają różne zakresy obowiązków, często większe niż inni członkowie rady, bowiem fakt ten powinien zostać uwzględniony przy ustalaniu wysokości diet. Natomiast zasady, na jakich przysługują diety, w tym ustalony system potrąceń, powinny – po pierwsze – być równe dla wszystkich radnych, a po drugie – uwzględniać rzeczywiste wykonywanie obowiązków.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, dieta stanowi ekwiwalent utraconych korzyści (np. pomniejszonego wynagrodzenia za pracę w związku z obecnością na sesji rady gminy), jakich radny nie uzyskuje w związku z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego. Jej celem jest zabezpieczenie prawidłowego i efektywnego wykonywania mandatu przez radnego. Tym samym uwzględniając jej rekompensacyjny charakter, określanie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasad na jakich ustalana jest dieta powinno być powiązane z aktywnością lub brakiem aktywności radnego w wykonywaniu przez niego tej funkcji. Wymóg skorelowania zasad przyznawania diety radnemu z jego aktywnością mandatową nie wyklucza możliwości ustalenia diety w formie ryczałtu. W takiej sytuacji zasady ustalania wysokości diety przysługującej radnemu jako określona miesięcznie kwota powinny przewidywać możliwość jej pomniejszenia w razie braku wykonywania przez radnego jego obowiązków, np. w przypadku absencji radnego na posiedzeniach (rady, komisji, itp.) lub także innych obowiązków. (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 2024 r. III OSK 425/24).

II

Analizując dalsze przepisy uchwały, Rada Miasta i Gminy Prochowice ustaliła w ustępie 2 dietę dla radnych, Wiceprzewodniczącego Rady, dla Przewodniczących Komisji Stałych, Zastępców Przewodniczących Komisji z tytułu udziału w sesjach Rady oraz posiedzeniach Komisji Stałych Rady w następujący sposób: „2. Za udział w sesjach i posiedzeniach stałych komisji Rady Miasta i Gminy Prochowice przysługuje dieta: 1) dla Wiceprzewodniczących Rady Miasta i Gminy w wysokości 600 zł, 2) dla Przewodniczących Komisji Stałych w wysokości 550 zł, 3) dla Zastępców Przewodniczących Komisji 510 zł, 4) dla pozostałych radnych w wysokości 500 zł. 3. Radnym, którzy zostali wytypowani jako reprezentanci Gminy Prochowice do Zgromadzenia Związku Komunalnego „Wodociąg Lisowice” przysługuje dieta za udział w posiedzeniach Zgromadzenia Związku i Komisji Rewizyjnej - 250 zł za każde posiedzenie. 3. W przypadku zbiegu prawa do pobierania diety z tytułu pełnienia różnych funkcji radnemu przysługuje jedna wyższa dieta za wyjątkiem radnych, o których mowa w ust. 3.”.

Z powyższych regulacji wynika, że Przewodniczącemu przyznano zryczałtowaną dietę z tytułu wykonywania związanych z tą funkcją zadań (§1 ust. 1 uchwały), natomiast pozostali radni uzyskują prawo do diety wyłącznie w przypadku udziału w danym miesiącu w sesji Rady, bądź posiedzeniu komisji (§1 ust. 2 i ust. 3(drugi) uchwały). Dieta ta stanowi więc ekwiwalent jedynie za udział w sesjach i posiedzeniach komisji.

Zgodnie z przywołanym w podstawie prawnej podjętej uchwały art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. W pierwszej kolejności Wojewoda Dolnośląski wskazuje, że utrwalone jest stanowisko, że z użytego przez ustawodawcę sformułowania „na zasadach ustalonych przez radę” wynika, że pozwala on radzie jednostki samorządu terytorialnego na dyskrecyjne działanie, co nie oznacza jednak dowolności. W pojęciu „zasady” mieści się zarówno tryb rozliczeń diet i kosztów podróży, jak i sposób określenia ich wysokości (por. wyrok NSA z 17 grudnia 1999 r., III SA 1580/99). Posługując się terminem „dieta” ustawodawca nie sformułował legalnej definicji tego pojęcia. Są to zatem „pieniądze przeznaczone na koszty utrzymania pracownika w podróży służbowej, a także wynagrodzenie dzienne dla ludzi pełniących funkcje społeczne, np. parlamentarzystów, radnych” (por. „Uniwersalny słownik języka polskiego” pod red. St. Dubisza, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2003, t. 1, s. 612). Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym (por. wyrok NSA z 26 czerwca 2014 r., II OSK 406/14). Tym samym przyjąć należy, że art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym 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 (por. wyrok WSA w Poznaniu z 14 sierpnia 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 401/19).

Po drugie, zauważyć należy, że ustawodawca nie konkretyzuje, jakie działania realizowane przez radnych wymagają przyznania diet. Ustawodawca wskazuje tylko, że radnemu przysługują diety. Wojewoda Dolnośląski zauważa, że ustawa o samorządzie gminnym określa zakres funkcji radnego, które nie ograniczają

się jedynie do udziału w posiedzeniach sesji i komisji. W myśl art. 23 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym 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. Zgodnie z art. 24 ust. 1 tej ustawy radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. Stosownie do art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w wykonywaniu mandatu radnego radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu gminy, a także spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, gminnych osób prawnych, oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej. Z kolei art. 24 ust. 3 przywołanej ustawy stanowi, iż w sprawach dotyczących gminy radni mogą kierować interpelacje i zapytania do wójta. Powyższe przepisy ustawy o samorządzie gminnym regulują zakres wykonywania funkcji radnego (por. wyrok WSA w Gliwicach z 3 lutego 2021 r., sygn. akt III SA/GI 637/20).

Uprawniony jest zatem pogląd, że ustalając przysługujące radnym diety, rada gminy powinna mieć na uwadze zakres wszystkich stawianych przed radnym zadań (por. wyrok WSA w Olsztynie z 7 listopada 2019 r. sygn. akt II SA/OI 763/19). W świetle przytoczonych powyżej regulacji uznać należy, że przedmiotowa uchwała uznaje za uzasadniający wypłacenie diety jedynie wycinek z zakresu czynności wykonywanych przez radnych, czym pozbawia ich rekompensaty za utracony dochód w przypadku wykonywania innych, niż udział w sesjach czy posiedzeniach, czynności. Potrącenie radnym 100% wysokości ustalonej uchwałą diety w przypadku nieobecności na sesji lub braku udziału w posiedzeniu komisji powoduje, że w praktyce ich rekompensata za pełnienie innych obowiązków wynikających z wykonywania mandatu radnego wynosi 0 zł, co czyni ją fikcyjną. Tym bardziej, iż radnemu w przypadku zbiegu prawa do diety przysługiwać ma jedynie jedna wyższa dieta z tytułu pełnienia różnych funkcji, zgodnie z §1 ust. 3 (drugi) uchwałą.

III

W §5 uchwały nr IX/58/2024 Rada Miasta i Gminy w Prochowice przyjęła, że uchwała z dnia 30 grudnia 2024 r. wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2025 r. Tymczasem, uchwała w sprawie zasad, na jakich radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych to akt prawa miejscowego. Uchwała ta zawiera bowiem normy generalne i abstrakcyjne.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Natomiast w art. 94 Konstytucja wskazuje, że organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Do cech aktów prawa miejscowego zalicza się: 1) terytorialny zasięg aktu prawa miejscowego - obowiązują one tylko na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Z reguły ich zasięg pokrywa się z obszarem danej jednostki samorządu terytorialnego, ale mogą być jednak także stanowione dla mniejszych terenów; 2) normatywny charakter - zawierają one wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się: mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia; 3) generalny i abstrakcyjny charakter norm prawnych zawartych w takich aktach - charakter generalny mają te normy, które definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą być powtarzalne, nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie.

W odniesieniu do uchwały w sprawie zasad, na jakich radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2022 r. (sygn. akt III OSK 5279/21) wskazano, że: „Przedmiotowa uchwała zawiera normy abstrakcyjne, ponieważ diety wypłacane są cyklicznie, powtarzalnie, nie dotyczą więc konkretnego zdarzenia, zamkniętego w określonych ramach czasowych. Przepisy te mają charakter generalny, gdyż ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale każdy mieszkaniec, który pełniłby określoną w niej funkcję. Wprawdzie krąg adresatów tej uchwały nie jest zbyt liczny, to jednak poprzez wyznaczenie go wspólną cechą, jaką jest pełnienie funkcji, jej przepisy uzyskały charakter generalny. Nie ulega również wątpliwości, że uchwała ta zawiera przepisy normatywne, na podstawie których jej adresaci uzyskali uprawnienia do diety”. Analogiczne stanowisko wyrażono, między innymi, w wyroku WSA w Gdańsku z dnia 19 października 2023 r., sygn. akt III SA/Gd 344/23; WSA w Olsztynie z dnia 18 października 2023 r., sygn. akt II SA/OI 610/23; WSA w Rzeszowie z dnia 8 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Rz 1085/22; WSA w Bydgoszczy z dnia 7 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Bd 1182/22;

WSA w Warszawie z dnia 26 października 2022 r., sygn. akt II SA/Wa 470/22; WSA w Gliwicach z dnia 21 czerwca 2022 r., sygn. akt III SA/Gl 405/22.

Konsekwencją takiej kwalifikacji uchwały jest konieczność skierowania jej do publikacji (jest to warunek *sine qua non* jej wejścia w życie). Warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest bowiem – zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP – ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa (art. 88 ust. 2 Konstytucji RP). Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych stanowi zaś, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe (art. 2 ust. 1) i wskazuje, że akty prawa miejscowego ustanowione przez organ gminy ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 ust. 2).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Wskazanymi przepisami ustanowiona została zasada obligująca do ogłaszania aktów normatywnych z co najmniej 14-dniowym *vacatio legis*. W tym miejscu zauważyć należy, że uchwała Rady Miasta i Gminy Prochowice została uchwalona na sesji w dniu 30 grudnia 2024 r., równocześnie w § 5 uchwały wskazano dzień 1 stycznia 2025 r. jako dzień wejścia w życie uchwały.

W świetle powyższych rozważań należy uznać, że skoro uchwała Rady Miasta i Gminy w Prochowice w sprawie wysokości diet dla radnych jest aktem prawa miejscowego, to warunkiem wejścia w życie takiej uchwały jest jej ogłoszenie w dzienniku urzędowym. Tym samym sformułowanie zawarte w § 5 przedmiotowej uchwały jest nieprawidłowe, a nieskierowanie stanowiącej przedmiot rozstrzygnięcia uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, z zachowaniem odpowiedniego *vacatio legis*, stanowi istotne naruszenie prawa.

IV

Ponadto, organ nadzoru zwraca uwagę, że przedmiotowa uchwała wymaga stwierdzenia nieważności w całości także z innej przyczyny. Z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika dla rady obowiązek ustalenia zasad, na jakich radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Z konstrukcji przepisu art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym i zastosowania spójnika „oraz” jednoznacznie wynika, że radnym przysługuje prawo do obu tych świadczeń. Koszty podróży służbowej to koszty związane z wyjazdem podjętym w celu realizacji zadań wynikających z pełnionej funkcji. Rada gminy, ustalając zasady, na jakich radnemu przysługują diety, powinna także dokonać określenia zasad, na jakich przysługuje radnym zwrot kosztów podróży służbowej. Podejmując zatem uchwałę na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 25 ust. 4 ustawy Rada nie mogła pominąć ustalenia zasad przysługiwania radnym zwrotu kosztów podróży służbowych.

Uchwała nr IX/58/2024 Rady Miasta i Gminy w Prochowice z dnia 30 grudnia 2024 r. nie zawiera jednak takich regulacji w ogóle, a tym samym podjęta została z istotnym naruszeniem art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Nie budzi wątpliwości, że podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady, tak jak w rozpatrywanym przypadku, stanowi zaś istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości z uwagi na brak jednego z obligatoryjnych elementów uchwały.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska