



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.178.2022

Katowice, dnia 3 marca 2022 r.

**Rada Gminy Milówka**

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXIX/212/2022 Rady Gminy Milówka z dnia 31 stycznia 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości i zasad obliczania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym Rady Gminy Milówka, w całości, jako sprzecznej z art. 25 ust. 4 ustawy w związku z § 5 ust. 3 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”, w związku z art. 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 31 stycznia 2022 r. Rada Gminy Milówka przyjęła uchwałę Nr XXXIX/212/2022 w sprawie ustalenia wysokości i zasad obliczania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym Rady Gminy Milówka, dalej jako „uchwała”. W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 25 ust. 4, ust. 6 i ust. 8 ustawy oraz § 5 ust. 3 rozporządzenia. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 lutego 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Na wstępie należy wskazać, że radny pełni funkcję społecznie. Dieta nie stanowi wynagrodzenia za pracę, tylko ekwiwalent utraconych korzyści głównie z tytułu pomniejszonego wynagrodzenia za pracę, jak i innych zarobków, które radny mógłby uzyskać w czasie, który poświęca na działalność na rzecz samorządu - w związku z obecnością na sesjach rady gminy, posiedzeniach komisji bądź wykonywania innych obowiązków związanych z wykonywaniem mandatu. Bezsprzecznie funkcja radnego jest funkcją wykonywaną dobrowolnie i społecznie, a przy tym nie można jej traktować jako działalności przynoszącej korzyści zarobkowe.

Na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy rada gminy powinna 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 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.

Trzeba również zaznaczyć, że podkreślany charakter pracy radnego w organach jednostek samorządu terytorialnego, wiąże się zawsze z ponoszeniem przez zainteresowanych kosztów związanych z pełnieniem mandatu radnego, m.in. kosztów związanych z potrąceniem wynagrodzenia za pracę w czasie uczestnictwa w pracach organu rady np. sesji oraz komisji.

W związku z tym należy stwierdzić, że Rada wykonała wprawdzie ustawowy obowiązek przyznania diety radnym wynikający z art. 25 ust. 4 ustawy, tj. ustaliła kwotowo wysokość diety dla radnych, w formie ryczałtu miesięcznego (§ 1 ust. 2 uchwały), jak również określiła potrącenia za nieobecność radnych na sesji lub komisji stałej (§ 2 ust. 1 uchwały). Jednakże należy zauważyć, że w wyniku takich postanowień uchwały, radny nie uczestnicząc w sesji rady otrzyma 90% należnej mu diety wynikającej z przedmiotowej uchwały, a w przypadku nieobecności na posiedzeniu komisji stałej otrzyma 95% należnej diety. Nadto, dietę miesięczną w pełnej wysokości radny otrzyma również w miesiącu, w którym nie odbędzie się żadne posiedzenie rady, czy komisji stałej, jako, że przedmiotowa uchwała nie zawiera regulacji dotyczących niewykonywania w danym miesiącu funkcji przez Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego Rady, a także pozostałych radnych. Tym samym w uchwale nie uwzględniono takich przesłanek do potrącania miesięcznego ryczałtu.

Omawiane postanowienia uchwały i ograniczenie możliwości potrąceń przesądza o tym, że dieta radnych ewidentnie będzie stanowiła miesięczne wynagrodzenie z tytułu bycia radnym, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że zakresem regulacji uchwały, podjętej na podstawie delegacji ustawowej zawartej w omawianym przepisie, winna być także 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*).

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości, dotyczące ustalenia zasad zwrotu kosztów podróży służbowych. Sposób ustalenia zasad zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy określają przepisy rozporządzenia. Stosownie do treści § 5 ust. 3 rozporządzenia: *Na wniosek radnego przewodniczący rady gminy może wyrazić zgodę na przejazd w podróży służbowej pojazdem samochodowym niebędącym własnością gminy. W takim*

*przypadku radnemu przysługuje zwrot kosztów przejazdu według stawek za jeden kilometr przebiegu, określonych przez radę gminy [podkr. – organ nadzoru] na podstawie przepisów dotyczących warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy.*

Organ nadzoru wskazuje, że regulacja § 3 uchwały nie jest kompleksowa, co może powodować problemy interpretacyjne, przykładowo w sytuacji, gdy radny, po uzyskaniu zgody przewodniczącego, odbędzie podróż służbową pojazdem samochodowym niebędącym własnością gminy. Dlatego też organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała nie wypełnia prawidłowo delegacji z art. 25 ust. 4 ustawy w związku z § 5 ust. 3 rozporządzenia (przepis ten wskazano w podstawie prawnej uchwały), z uwagi na fakt, że Rada nie określiła w jej treści stawki za kilometr przebiegu pojazdu, ani też nie odsyła do innych przepisów, które mogłyby mieć zastosowanie w tym zakresie. Powyższe niewypełnienie delegacji ustawowej należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie prawa.

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.

W opinii organu nadzoru, podniesione powyżej zarzuty należy uznać za istotne naruszenie prawa, co w konsekwencji uniemożliwia utrzymanie w obrocie prawnym uchwały w kształcie proponowanym przez uchwałodawcę. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny oz. we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, CBOSA): *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. Za istotne naruszenie prawa uznaje się zatem uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale 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 (zob. także: 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).*

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXIX/212/2022 Rady Gminy Milówka z dnia 31 stycznia 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości i zasad obliczania diet

oraz zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym Rady Gminy Milówka - 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**

Krzysztof Nowak  
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału  
Nadzoru Prawnego