



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.1255.2021

Katowice, dnia 29 grudnia 2021 r.

Rada Miasta Katowice

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 XLI/882/21 Rady Miasta Katowice z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania diet przysługujących radnym Rady Miasta Katowice, jako z niezgodnej z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”, w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 listopada 2021 r. Rada Miasta Katowice podjęła uchwałę Nr XLI/882/21 w sprawie wysokości i zasad ustalania diet przysługujących radnym Rady Miasta Katowice.

Rada ustalając przepisem § 2 i § 3 uchwały diety dla radnych pełniących określone funkcje, przewidziała, co następuje:

§ 2. 1. Wysokość diety jest zróżnicowana w zależności od pełnionej funkcji w Radzie Miasta Katowice.

2. Przewodniczący Rady Miasta Katowice otrzymuje dietę w wysokości 100 % podstawy.

3. Wiceprzewodniczący Rady Miasta Katowice oraz przewodniczący komisji stałych i doraźnych Rady Miasta Katowice otrzymują dietę w wysokości 95 % podstawy.

4. Wiceprzewodniczący komisji stałych i doraźnych Rady Miasta Katowice oraz sekretarz Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Katowice otrzymują dietę w wysokości 90 % podstawy.

5. Pozostali radni Rady Miasta Katowice otrzymują dietę w wysokości 85 % podstawy.

6. Wysokość diety, o której mowa ust. 2-5 zaokrągla się do pełnego złotego w dół.

§ 3. W przypadku łączenia funkcji radnemu przysługuje jedna dieta – wyższa.

§ 5. 1. Dieta ulega zmniejszeniu w przypadku nieobecności radnego na sesji lub posiedzeniu komisji Rady Miasta Katowice w wysokości 3% ustalonej diety - za każdą nieobecność.

2. Dieta nie ulega zmniejszeniu w przypadku nieobecności na sesji lub posiedzeniu komisji Rady Miasta Katowice, wynikającej z delegowania radnego przez Przewodniczącego Rady Miasta Katowice.

§ 6. 1. Dieta nie przysługuje w przypadku, gdy radny Rady Miasta Katowice czasowo nie wykonuje czynności związanych z pełnieniem mandatu. Radny zobowiązany jest pisemnie powiadomić o tym fakcie Przewodniczącego Rady Miasta Katowice podając okres, w którym czynności takie nie były lub nie będą wykonywane. (...).

§ 7. 1. Dietę oblicza się w ten sposób, że w pierwszej kolejności ustala się wysokość diety proporcjonalnie do liczby dni, w których radny wykonywał obowiązki, uwzględniając okoliczności, o których mowa w § 6 i liczbę dni w danym miesiącu, a następnie tak obliczoną dietę zmniejsza się według zasad określonych w § 5.

2. Wysokość diety obliczonej zgodnie z ust. 1 zaokrągla się do pełnego złotego w dół.

3. Dieta wypłacana jest z dołu do 10 dnia następnego miesiąca.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 29 listopada 2021 roku.

W ocenie organu nadzoru uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z treścią przepisu art. 25 ust. 4, ust. 6 – 8 i ust. 10 ustawy na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. 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). Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, maksymalną wysokość diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca, uwzględniając liczbę mieszkańców gminy, przy czym kwota wymieniona w ust. 6 oznacza maksymalną wysokość diet w gminach o największej liczbie mieszkańców. Rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego. Minister właściwy do spraw administracji publicznej określi, w drodze rozporządzenia, sposób ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych, uwzględniając celowość zwrotu rzeczywiście poniesionych wydatków związanych z wykonywaniem mandatu oraz ułatwienie dokonywania rozliczeń.

Ustanowić zasady to oznacza rozstrzygnąć, wyznaczyć, ustalić odpowiednie kryteria, sposoby lub warunki spełniania określonych uprawnień lub ponoszenia obowiązków. Należy podkreślić, że dieta ma charakter rekompensaty za zaangażowanie w działalność publiczną i poniesione wydatki (koszty) w związku z wykonywaniem powierzonych funkcji społecznej. Istota "diety" sprowadza się do wyrównywania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji. Skoro więc dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem czynności radnego, to osoba będąca radnym lub pełniącym radzie określoną funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku z wykonywaniem określonych czynności, a nie z tytułu samego faktu pozostawania radnym czy przypisania danej funkcji.

Rada gminy, ustalając diety w formie ryczałtu, musi jednak ustalić także zasady potrącania diet z tytułu nieobecności radnego na sesjach i podczas prac komisji. W orzecznictwie podnosi się, że w przeciwnym razie tak ustalona dieta traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji (cyt. za: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz pod red. S. Gajewskiego oraz A. Jakubowskiego, wydanie 2018, Legalis, uwaga nr 36 do art. 25). Podobnie charakter diety został ujęty w wyroku

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 21 lipca 2015 roku (sygn. akt: II SA/Op 177/15, publ. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Rada ustalając przepisem § 2 uchwały diety dla radnych i radnych pełniących funkcje, przewidziała system ryczałtowy, przyznając miesięcznie poszczególnym radnym określoną wartość procentową 2,4-krotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

Jednocześnie przepisem § 5 uchwały Rada przewidziała zasady obniżania powyższych stałych kwot diet: *w przypadku nieobecności radnego na sesji lub posiedzeniu komisji Rady Miasta Katowice w wysokości 3% ustalonej diety - za każdą nieobecność.*

Następnie Rada Miasta Katowice wprowadziła dwie kolejne zasady ustalania diety radnego. W ramach pierwszej z nich przepisem § 6 ust. 1 uchwały przewidziała, że:

§ 6. 1. Dieta nie przysługuje w przypadku, gdy radny Rady Miasta Katowice czasowo nie wykonuje czynności związanych z pełnieniem mandatu. Radny zobowiązany jest pisemnie powiadomić o tym fakcie Przewodniczącego Rady Miasta Katowice podając okres, w którym czynności takie nie były lub nie będą wykonywane. (...).

Powyższym przepisem Rada Miasta Katowice pozbawiła radnych diety w przypadku czasowego niewykonywania przez nich czynności związanych z pełnieniem mandatu.

Jednocześnie przepisem § 7 ust. 1 uchwały Rada postanowiła o ustaleniu wysokości diety radnego proporcjonalnie do liczby dni wykonywania przez niego obowiązków, przewidując, że:

§ 7. 1. Dietę oblicza się w ten sposób, że w pierwszej kolejności ustala się wysokość diety proporcjonalnie do liczby dni, w których radny wykonywał obowiązki, uwzględniając okoliczności, o których mowa w § 6 i liczbę dni w danym miesiącu, a następnie tak obliczoną dietę zmniejsza się według zasad określonych w § 5.

W wyniku zawarcia powyższych regulacji uchwały następuje zatem swoisty dualizm unormowań uchwały, co w ocenie organu nadzoru jest niedopuszczalne. Nie może dochodzić bowiem do takiej sytuacji, w której dany stan faktyczny może podlegać dwójakiej subsumpcji prawnej. A tak jest w przedmiotowej uchwale. Jedne unormowania bowiem przewidują pozbawienie radnego diety, gdy ten czasowo (a tym samym nawet przez jeden lub dwa dni w miesiącu) nie wykonuje swych obowiązków, a drugie z kolei, uznają że w takim przypadku dieta jednak radnemu przysługuje – ale w wymiarze proporcjonalnym do liczby dni „przepracowanych” przez niego. A ponieważ oba przepisy są równorzędne i żaden z nich nie zawiera stosownego zastrzeżenia o zakresie obowiązywania drugiego, co więcej § 7 uchwały nakazuje uwzględnić *okoliczności, o których mowa w § 6*, należy przyjąć, że obie regulacje obowiązują w jednakowym stopniu, przy czym ich treść powoduje, że wzajemnie się wykluczają. Taki zabieg legislacyjny (obarczony błędami logicznymi) powoduje niejasność przepisów uchwały i trudności z ich wykładnią i stosowaniem. W sytuacji bowiem czasowej niewykonywania przez radnego obowiązków nie będzie wiadomym czy dieta będzie mu się należała, czy też nie.

Należy mieć na uwadze, że normy uchwały muszą być konstruowane w sposób jasny i zrozumiały dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych – zwłaszcza, gdy uchwały te dotyczą sfery finansowej i wpływają na sytuację prawną ich adresatów. Ich właściwy sens, jak również ich zakres obowiązywania, nie może być domniemywany w drodze skomplikowanej wykładni celowościowej. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji (zob. np. I. Wróblewska, Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP, Toruń 2010, s. 75). 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 wymienia się m.in. przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, a także zasadę określoności prawa (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 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) 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*.

Postanowienia wynikające z art. 2 Konstytucji RP, rozumieć należy jako dyrektywę takiego tworzenia regulacji prawnej, by sytuacja prawna jednostki była czytelna i jednoznaczna, bowiem realizacja tego założenia daje obywatelowi szansę zrozumienia efektów działalności organu uchwałodawczego i właściwego wywiedzenia zakresu jego uprawnień wynikających z regulacji prawnej. Organ nadzoru reprezentuje pogląd, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany tak by jego treść była oczywista i aby wyrażała intencje prawodawcy w sposób dokładny i zrozumiały.

Tymczasem w ocenie organu nadzoru przepisy § 6 ust. 1 i § 7 ust. 1 uchwały nie spełniają wyżej określonych wymogów. W takim samym stanie faktycznym bowiem możliwe jest zastosowanie obu powyższych rozwiązań. Taka konstrukcja unormowań uchwały wprowadza zatem niedopuszczalny luz decyzyjny. W konsekwencji konieczne i uzasadnione staje się stwierdzenie nieważności przepisu § 6 ust. 1 i § 7 ust. 1 uchwały, z powodu ich sprzeczności z art. 25 ust. 4 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP. W ocenie organu nadzoru nie jest bowiem możliwe poprzestanie na stwierdzeniu nieważności jednego z powyższych przepisów, albowiem w takim przypadku to organ nadzoru dokonałby nieuprawnionego wyboru jednej z zasad ustalania wysokości diety przewidzianych przez Radę Miasta – co w konsekwencji doprowadziłoby do wypaczenia woli organu stanowiącego.

Stwierdzenie nieważności dwóch powyższych przepisów uchwały powoduje konieczność stwierdzenia uchwały w całości. Pozostawione w obrocie prawnym przepisy uchwały i przewidziany w nich system obniżania diet nie będzie on oddawał rekompensacyjnego charakteru diety. Należy bowiem zauważyć, że w takim przypadku obniżanie stałych kwot diet: *w przypadku nieobecności radnego na sesji lub posiedzeniu komisji Rady Miasta Katowice w wysokości 3% ustalonej diety - za każdą nieobecność*, jest niewystarczające i będzie jedynie pozornym potrąceniem diety. Może się bowiem zdarzyć, że w miesiącu (w którym w przypadku Rady Miasta Katowice zazwyczaj odbywa się jedna sesja), radny niewykonujący swoich obowiązków pozasesyjnych, a uczestniczący tylko w sesji lub w posiedzeniu komisji, na mocy przepisów uchwały będzie otrzymywał dietę w pełnej wysokości, lub w wysokości ok. 90% podstawy – jeśli nie będzie wykonywał żadnych obowiązków radnego. Tymczasem na gruncie ustawy – taka sytuacja jest niedopuszczalna.

Z kolei w sytuacji, w której w danym miesiącu nie odbywa się ani posiedzenie komisji, ani sesja rady gminy, radny na mocy § 5 uchwały będzie uprawniony do poboru diety, mimo, że nie uczestniczy on w pracach rady. Przepis § 5 uchwały bowiem przewiduje potrącenia tylko w przypadku nieobecności radnego na posiedzeniu komisji rady lub sesji rady. Tym samym brak potrącenia diety w sytuacji braku aktywności radnego z powodu braku prac i działania samego organu (np. z powodu przerwy wakacyjnej) sprawia, że i w takim przypadku dieta traci charakter

świadczenia kompensacyjnego (podobnie w wyroku NSA z dnia 26 czerwca 2014 r. sygn. II OSK 406/14 publ. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Podkreślenia wymaga, że organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego tj. jej niewyczerpania lub przekroczenia, stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (por. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110).

Stwierdzić zatem należy, że Rada, ustalając przepisami uchwały zasady potrącenia diet z tytułu nieobecności na posiedzeniu komisji i na sesji rady oraz niewykonywania obowiązków radnego nie wypełniła w sposób prawidłowy zakresu udzielonego jej upoważnienia do wydania uchwały, co stanowi istotne naruszenie przepisu art. 25 ust. 4 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP – skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

W niniejszej sprawie w dniu 28 grudnia 2021 r. do Wydziału Nadzoru Prawnego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach wpłynęły wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miasta Katowice. Jednakże, w ocenie organu nadzoru, wyjaśnienia te nie zasługują na uwzględnienie z przyczyn szczegółowo opisanych powyżej.

Ponadto należy zauważyć, że Strona w wyjaśnieniach dokonuje własnej interpretacji treści przepisów § 6 i § 7 uchwały oraz ich wzajemnej relacji. Z treści § 6 ust. 1 uchwały wyraźnie wynika, że: *Dieta nie przysługuje w przypadku, gdy radny Rady Miasta Katowice czasowo nie wykonuje czynności związanych z pełnieniem mandatu*. Powyższa norma prawna przesądza zatem o całkowitym pozbawieniu radnego diety w sytuacji, gdy czasowo nie wykonuje swych obowiązków. Tymczasem Strona wbrew wyraźnemu językowemu znaczeniu tego przepisu, przyjmuje własną jego interpretację, stwierdzając, że: *Zatem zapis ten pozbawia radnego diety (tylko!) za czas, w którym nie ponosi wydatków i strat spowodowanych pełnieniem obowiązków wynikających z mandatu radnego*. Podsumowując powyższe Strona wywiodła, że w związku z tym: *Należy zatem podkreślić, że przepisy te uzupełniają się wzajemnie, a nie wykluczają, pozbawiając radnego diety za dni, w którym nie były wykonywane obowiązki związane z jego mandatem*. Powyższe twierdzenie Strony natomiast jest niczym innym jak nieuprawnioną nadinterpretacją przepisu § 6 ust. 1 uchwały. W konsekwencji należy wyraźnie stwierdzić, że wyjaśnienia Strony w tym zakresie nie zasługują na uwzględnienie, albowiem zaprezentowana w nich własna wykładnia przepisu § 6 ust. 1 uchwały, jest w istocie sprzeczna z treścią gramatyczną i logiczną tego przepisu.

Organu nadzoru podkreśla, że wyjaśnienia Strony również potwierdzają zarzut organu nadzoru, że wprowadzony przez Radę mechanizm 3% obniżek diety związanych z nieobecnością radnego na posiedzeniu komisji czy sesji rady ma charakter pozorny. Strona w wyjaśnieniach podniosła, że:

Przede wszystkim należy wskazać, że obowiązki radnego nie ograniczają się wyłącznie jedynie do udziału w posiedzeniach komisji i sesji rady gminy, ale ich wykonywanie obejmuje również m. in. zapoznawanie się z dokumentami dotyczącymi spraw, będącymi przedmiotem obrad sesji i posiedzeń komisji, utrzymywanie stałej więzi z mieszkańcami oraz ich organizacjami, dyżury, spotkania i rozmowy (w tym telefoniczne, elektroniczne), występowanie z postulatami do organów miasta, czy też sporządzanie i przekazywanie zapytań oraz interpelacji. Na podstawie § 5 kwestionowanej uchwały dieta ulega zmniejszeniu w przypadku nieobecności radnego na sesji lub posiedzeniu komisji Rady Miasta Katowice w wysokości 3% ustalonej diety — za każdą nieobecność. Dieta nie ulega zmniejszeniu w przypadku nieobecności na sesji lub posiedzeniu komisji Rady Miasta Katowice, wynikającej z delegowania radnego przez Przewodniczącego Rady Miasta Katowice. Zatem nie budzi wątpliwości, że pomniejszenie diety uzasadnione jest w przypadku, gdy radny nie uczestniczy w pracach Rady Miasta Katowice.

Owszem należy zgodzić się ze Stroną, że obowiązki radnego nie ograniczają się wyłącznie jedynie do udziału w posiedzeniach komisji i sesji rady gminy. Zgodnie z art. 23 ust. 1 i 2 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. Radni mogą tworzyć kluby radnych. Stosownie do treści art. 24 ust. 2 i 3 ustawy: *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. 3. W sprawach dotyczących gminy radni mogą kierować interpelacje i zapytania do wójta.*

Należy jednak zwrócić uwagę, że wyżej opisane działania wykonywane przez radnego zostały sformułowane przez ustawodawcę w sposób mało kategoryczny, bardziej jako uprawnienie niż obowiązek.

Jedynym 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 są uczestniczenie w sesjach Rady Miasta i posiedzeniach jej komisji) otrzymywał dietę prawie w pełnej wysokości. Biorąc pod uwagę, że posiedzenia Rady Miasta Katowice odbywają się zazwyczaj raz na miesiąc, podobnie posiedzenia poszczególnych komisji, potrącenie w wysokości 3% za każdą nieobecność na sesji lub posiedzeniu komisji staje potrąceniem iluzorycznym, a otrzymywana dieta staje się ryczałtem.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 25 lutego 2020 r. stwierdził, że: *Skoro dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji przewodniczącego rady, to osoba pełniąca tę funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem funkcji, a nie z tytułu samego faktu bycia taką osobą. 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 (sygn. akt II SA/Wa 2120/19, LEX nr 3031052). Biorąc pod uwagę treść powyższego wyroku należy stwierdzić, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego działając w oparciu o art. 25 ust. 4 ustawy nie jest uprawniony do uchwalenia diet dla radnych jedynie z marginalnym 3% potrąceniem, z tytułu nie wykonywania głównego obowiązku radnego - jakim jest udział radnego w sesjach rady czy komisjach. Nawet przewidziane w § 7 ust. 1 uchwały potrącenie diety z tytułu niewykonywania przez radnego obowiązków pozasesyjnych, które wobec obowiązku przewidzianego art. 24 ust. 1 ustawy mają charakter dodatkowy, jest wysoce nieproporcjonalne do 3% potrącenia diety ze względu na nieuczestniczenie w posiedzeniu Rady Miasta i jej komisjach.

W zakresie podnoszonego w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego naruszenia prawa przepisu § 8 uchwały, którym Rada przewidziała, że: *W przypadku wykonywania mandatu poza miastem Katowice na podstawie delegowania przez Przewodniczącego Rady Miasta Katowice radnym przysługuje zwrot kosztów podróży i dieta na zasadach określonych w odrębnych przepisach* - organ nadzoru uwzględnił wyjaśnienia Strony i odstąpił od stwierdzenia nieważności uchwały w tym zakresie i z powyższego powodu.

Niezależnie od powyższego należy stwierdzić, że 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 regulacja § 7 ust. 3 uchwały dotycząca terminu i sposobu 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. Tym samym organ nadzoru nie podzielił stanowiska Strony zaprezentowane w wyjaśnieniach. Dla przeciwwagi argumentacji przedstawionej przez Stronę i przywołanego na jej poparcie wyroku sądu administracyjnego organ nadzoru wskazuje na treść wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 5 grudnia 2018 r., sygn. akt IV SA/Gl 657/18, wydanego w analogicznej sprawie dotyczącej zasad ustalania diet dla organów jednostki pomocniczej (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym Sąd wskazał, że: *(...) uznać należało zasadność zarzutu organu nadzoru, według którego treść § 3 przedmiotowej uchwały nie mieści się w delegacji określonej treścią art. 37b ust. 1 ustawy. Rada uprawniona jest bowiem jedynie do określenia zasad, na jakich diety będą przysługiwać, a nie do określenia sposobu ich wypłacania.*

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLI/882/21 Rady Miasta Katowice z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania diet przysługujących radnym Rady Miasta Katowice - 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