

Katowice, 23 grudnia 2021 r.

NPII.4131.1.1257.2021

**Rada Gminy Rudnik**

**Zawiadomienie  
o wszczęciu postępowania**

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 735) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXIII/314/2021 Rady Gminy Rudnik z dnia 24 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wypłacania diet radnym oraz zwrot kosztów podróży, w części § 6, jako z niezgodnej z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”, w związku z 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 24 listopada 2021r. Rada Gminy Rudnik podjęła uchwałę Nr XXXIII/314/2021 w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wypłacania diet radnym oraz zwrot kosztów podróży.

Rada Gminy przepisem § 6 uchwały przewidziała, że: *Wypłata diety następuje w terminie do 10 dnia następnego miesiąca za miesiąc poprzedni.*

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. Wymaga również zaznaczenia, że „ustanowić zasady” to oznacza rozstrzygnąć, wyznaczyć, ustalić odpowiednie kryteria, sposoby lub warunki spełniania określonych uprawnień lub ponoszenia obowiązków. Rada tym samym wobec ściśle określonego art. 25 ust. 4 ustawy zakresu spraw podlegających regulacji na jego podstawie nie jest upoważniony do określenia kwestii, które tymi zasadami nie są. Wobec

powyższego należy uznać, że regulacja § 6 uchwały została podjęta z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z przepisu art. 25 ust. 4 ustawy. Nie stanowią zasad, na jakich radnym będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej, zasady ich wypłacania (dotyczące sposobu ich wypłacania, terminu wypłaty, formy wypłaty itd.). Omawiane przekroczenie upoważnienia ustawowego należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 5 grudnia 2018 r., sygn. akt IV SA/Gl 657/18, wydanym w analogicznej sprawie dotyczącej zasad ustalania diet dla organów jednostki pomocniczej (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), 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 sołtysom przysługiwały, a nie do określenia sposobu ich wypłacania.*

Przekroczenie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje. 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.* 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, również jej 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).

Mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXIII/314/2021 Rady Gminy Rudnik z dnia 24 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wypłacania diet radnym oraz zwrot kosztów podróży - w części określonej w *petitum*, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

#### **Pouczenie:**

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **29 grudnia 2021 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz  
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora  
Wydziału Nadzoru Prawnego