



**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 9 stycznia 2024 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:	sędzia NSA Małgorzata Pocztań
Sędziowie	sędzia NSA Przemysław Szustakiewicz sędzia del. WSA Kazimierz Bandarzewski (spr.)
protokolant	asystent sędziego Ewelina Gee-Milan

po rozpoznaniu w dniu 9 stycznia 2024 r.  
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej  
skargi kasacyjnej Miasta Gliwice  
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach  
z dnia 21 czerwca 2022 r. sygn. akt III SA/GI 405/22  
w sprawie ze skargi Miasta Gliwice  
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego  
z dnia 24 lutego 2022 r. nr NPII.4131.1.157.2022  
w przedmiocie uchwały w sprawie zasad przyznawania diet radnym oraz zwrotu  
kosztów podróży służbowych radnym

oddala skargę kasacyjną



## UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z dnia 21 czerwca 2022 r. sygn. akt III SA/GI 405/22 oddalił skargę Miasta Gliwice na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 24 lutego 2022 r. nr NPII.4131.1.157.2022, którym stwierdzono nieważność uchwały Rady Miasta Gliwice z 20 stycznia 2022 r. nr XXXIII/704/2022 w sprawie ustalenia zasad przyznawania diet radnym oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych.

W motywach orzeczenia Sąd wskazał, iż prawidłowe jest stanowisko Wojewody, że dieta określona w uchwale podejmowanej na podstawie art. 25 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.) zwanej dalej u.s.g. w stałej kwocie ma charakter ryczałtu miesięcznego, tracąc w ten sposób przypisywany dietom charakter typowo rekompensacyjny, a nabierając cech stałego miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów i wydatków, jakie generuje wykonywanie przez radnego mandatu wyborczego. Tymczasem zakwestionowana przez organ nadzoru uchwała Rady wprost określa w § 1 charakter diety jako miesięcznego świadczenia. Oznacza to, że wypłacona dieta w świetle postanowień uchwały straciła charakter czysto kompensacyjny, przyjmując postać wynagrodzenia pracowniczego. Wprowadzone mocą przepisów uchwały zasady przyznawania diet radnym Gminy nie przesądzają o wyłącznie wyrównawczym charakterze diet, mających w tych okolicznościach charakter ryczałtowy, niezależny od aktywności radnego. Sąd stwierdził, że przy tak ukształtowanej wypłacie diety jest ona należna radnemu nawet wówczas, gdy ten nie poniesie żadnego wydatku czy straty związanej z wykonywaniem obowiązków radnego. Dlatego też nie podzielono argumentacji strony skarżącej, która wadliwie interpretuje delegację ustawową określoną w art. 25 ust. 4 u.s.g. stanowiącą podstawę spornej uchwały.

Zaakcentowano nadto, że skoro przedmiotowa uchwała należy do aktów prawa miejscowego powinna być zostać opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tymczasem w § 8 określono, że wchodzi w życie z dniem 1 lutego 2022 r. Uchwała nie została ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Niespełnienie wymagań formalnych w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego w zakresie należytej publikacji wynikających z art. 41 ust.1 u.s.g. w związku z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych

jest istotnym naruszeniem prawa, który już powoduje konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosło Miasto Gliwice, zaskarżając go w całości. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie przepisów prawa materialnego:

- 1) art. 25 ust. 4 i ust. 8 u.s.g. poprzez ich błędną wykładnię i uznanie, że na podstawie tych przepisów rada gminy może w uchwale zawrzeć regulację, na mocy której diety ulegają obniżeniu, gdy w danym miesiącu nie odbywa się sesja rady gminy ani posiedzenie komisji rady gminy,
- 2) art. 25 ust. 4, ust. 6 i ust. 8 w związku z art. 20 ust. 1 u.s.g. oraz w związku z postanowieniami § 40 ust. 1 i § 39 ust. 2 Regulaminu Rady Miasta (załącznik nr 2 do Statutu Miasta Gliwice, będącego załącznikiem do uchwały nr 11/24/2018 Rady Miasta Gliwice z dnia 13 grudnia 2018r. w sprawie Statutu Miasta Gliwice) - poprzez ich niezastosowanie i w konsekwencji pominięcie, że zgodnie z obowiązującymi przepisami rangi ustawowej oraz prawa miejscowego sesje Rady Miasta Gliwice jak i posiedzenia Komisji Rady Miasta Gliwice nie muszą odbywać w każdym miesiącu,
- 3) art. 25 ust. 4 i ust. 6 u.s.g. w związku z art. 23 ust. 1 oraz art. 24 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 u.s.g. poprzez ich błędną wykładnię i pominięcie przy ocenie kompensacyjnego charakteru diety innych niż udział w sesji i posiedzeniu komisji obowiązków radnego, a także konieczności wykonywania tych obowiązków w wymiarze stosownym do potrzeb i ilości spraw wpływających do Rady Miasta,
- 4) art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji, w związku z art. 40 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 25 ust. 4 i ust. 8 u.s.g. - poprzez ich błędną wykładnię i przyjęcie, że uchwała w sprawie ustalenia zasad przyznawania diet radnym oraz zwrotu kosztów podróży służbowych stanowi akt prawa miejscowego,
- 5) art. 88 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji w związku z 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) oraz art. 8 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez ich błędną wykładnię i przyjęcie, że warunkiem wejścia w życie uchwały w sprawie ustalenia zasad przyznawania diet radnym oraz zwrotu kosztów podróży służbowych jest jej ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym w sytuacji, gdy została ona ogłoszona w Biuletynie Informacji Publicznej.

W oparciu o powyższe zarzuty wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości, rozpoznanie skargi i uchylenie rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody

Śląskiego z dnia 24 lutego 2022 r. nr NPII.4131.1.157.2022 oraz zasądzenie od Wojewody Śląskiego na rzecz skarżącego zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Wojewoda Śląski wniósł o jej oddalenie jako bezzasadnej.

**Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634) zwanej dalej w skrócie P.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozagę przesłanki uzasadniające nieważność postępowania wymienione w art. 183 § 2 P.p.s.a. oraz przesłanki uzasadniające odrzucenie skargi bądź umorzenie postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym, stosownie do treści art. 189 P.p.s.a. Żadna z powyższych przesłanek w tej sprawie nie zaistniała.

Skarga kasacyjna nie jest zasadna, aczkolwiek część z podniesionych zarzutów zasługuje na uwzględnienie. Trafnie dostrzeżone przez Sąd pierwszej instancji naruszenia prawa uzasadniały oddalenie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego.

Nie są zasadne zawarte w skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia przez Sąd pierwszej instancji prawa materialnego poprzez dokonanie błędnej wykładni art. 87 ust. 2, art. 88 ust. 1 i 2, art. 94 Konstytucji RP w związku z art. 40 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 25 ust. 4 i ust. 8 u.s.g. oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i art. 8 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej polegającej na przyjęciu, że uchwała w sprawie zasad przyznawania diety radnym oraz zwrotu kosztów podróży służbowych stanowi akt prawa miejscowego, a tym samym warunkiem wejścia w życie takiej uchwały jest jej ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Uchwała wydana na podstawie art. 25 ust. 4 u.s.g. w sprawie ustalenia diet dla radnych jest aktem prawa miejscowego. Taki pogląd prezentowany jest w orzecznictwie sądowym (por. wyrok NSA z 28 kwietnia 2020 r. sygn. akt II OSK 570/19; wyrok NSA z 14 czerwca 2022 r. sygn. akt III OSK 5279/21; wyrok NSA z 7 listopada 2017 r. sygn. akt II OSK 2794/16) i Naczelny Sąd Administracyjny w tej

sprawie stanowisko to podtrzymuje. Przedmiotowa uchwała zawiera normy abstrakcyjne, ponieważ odnosi się do zasad ustalania wysokości diet mających charakter powtarzalny, nie dotyczy jedynie konkretnego, pojedynczego zdarzenia. Przepisy te mają także – wbrew odmiennej argumentacji strony skarżącej kasacyjnie - charakter generalny, gdyż ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale każda osoba, która pełni funkcję radnego oraz przewodniczący rady gminy i wiceprzewodniczący rady gminy. Tym samym adresaci tej uchwały zostali określone poprzez wskazanie pewnej ich kategorii, nie zaś w sposób imiennie zindywidualizowany. Wprawdzie krąg adresatów tej uchwały nie jest zbyt liczny, to jednak poprzez określenie go wspólną cechą, jaką jest pełnienie mandatu radnego i dodatkowo funkcji przewodniczącego i wiceprzewodniczącego, przepisy te mają charakter generalny. Nie ulega wątpliwości, że uchwała ta zawiera przepisy normatywne, na podstawie których jej adresaci uzyskali uprawnienia do otrzymania diet.

Jak wynika z akt sprawy i jak trafnie wskazał na to Sąd pierwszej instancji, unieważniona przez organ nadzoru uchwała została podjęta jako akt prawa wewnętrznego (kierownictwa wewnętrznego), o czym świadczy brak jej skierowania do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (§ 8 tej uchwały). Akt kierownictwa wewnętrznego wiąże jedynie określony układ organizacyjny i jest kierowany do jednostek organizacyjnych podporządkowanych organowi, które je wydaje (por. wyrok NSA z 17 listopada 2021 r. sygn. akt III OSK 4382/21). Radni rady gminy nie są częścią wewnętrznej administracji samorządowej. Pełnienie mandatu radnego nie wiąże się z nawiązaniem stosunku pracy ani innego stosunku prawnego, z którego wynikałaby zależność służbowa radnego od organów gminy lub gminnej administracji.

Podnoszone przez stronę skarżącą kasacyjnie argumenty wskazujące na odmienny charakter regulaminu organizacyjnego urzędu gminy nie mogą uzasadniać zarzutu błędnej wykładni przyjętej w tej sprawie przez Sąd pierwszej instancji. Regulamin organizacyjny urzędu gminy/urzędu miasta jest aktem wewnętrznym. Wbrew stanowisku zajętemu w skardze kasacyjnej uchwały dotyczące ustalania zasad przyznawania diet sołtysom, członkom rad sołeckich, członkom organów wykonawczych oraz pochodzącym z wyboru członkom organów stanowiących jednostek pomocniczych także stanowią akty prawa miejscowego. Taki pogląd

wyraził NSA m.in. w wyroku z dnia 17 listopada 2021 r. sygn. akt III OSK 4382/21 oraz w wyroku z dnia 18 lipca 2023 r. sygn. akt III OSK 2003/22.

Niezasadnie podnosi strona skarżąca kasacyjnie, że przedmiotowa uchwała nie będąca aktem prawa miejscowego nie mogła być opublikowana stosowanie do treści art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie z ww. przepisem w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione m.in. przez organ gminy. Stosownie zaś do treści art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Brak publikacji uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego powoduje, że uchwała ta nie może wejść w życie i jest to traktowane jako istotne naruszenie prawa, powodujące konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości (por. wyrok NSA z 20 marca 2009 r. sygn. akt II OSK 1526/08; wyrok NSA z 9 stycznia 2013 r. sygn. akt I OSK 1608/12; wyrok NSA z 16 grudnia 2019 r. sygn. akt II OSK 3156/18; wyrok NSA z 24 stycznia 2023 r. sygn. akt III OSK 2023/21). Prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego stanowi warunek jego wejścia w życie. Akt normatywny, który nie został opublikowany zgodnie z obowiązującą procedurą w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie odnosi skutku prawnego. Dotyczy to całego zakresu normatywnego tego aktu, czyli wszystkich norm prawnych w nim zamieszczonych.

Sąd pierwszej instancji nie dokonał błędnej wykładni art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły akty prawa miejscowego, ani też błędnej wykładni art. 94 Konstytucji RP zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego ustanawiają, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Upoważnienie do podjęcia uchwały określającej zasady ustalania wysokości diet przysługujących radnym zawiera m.in. art. 25 ust. 4 i ust. 8 u.s.g. zgodnie z którymi to rada gminy obowiązkowo określa zasady na podstawie których radnym przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych, a przy ustalaniu wysokości diet rada gminy bierze pod uwagę funkcje pełnione przez

radnych. Art. 40 ust. 1 u.s.g. stanowi, że gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na jej obszarze, a art. 40 ust. 2 u.s.g. wymienia cztery upoważnienia ustawowe do stanowienia aktów prawa miejscowego. Wydanie aktu prawa miejscowego na podstawie art. 25 ust. 4 i ust. 8 u.s.g. nie narusza ani art. 40 ust. 1 u.s.g., ani też art. 40 ust. 2 u.s.g.

Także nie został naruszony poprzez wadliwą wykładnię art. 88 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP stosownie do którego warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, a zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa odrębna ustawa. Unieważniona w tej sprawie przez organ nadzoru uchwała będąca aktem prawa miejscowego nie została ogłoszona stosownie do wymogu wynikającego z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Nie jest zasadny zarzut strony skarżącej kasacyjnie dotyczący naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 8 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez jego błędną wykładnię. Przepis ten nakłada na m.in. organy władzy publicznej obowiązek udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej informacji publicznych objętych art. 6 ust. 1 pkt 1-3, pkt 4 lit. a tiret drugie, lit. c i d i pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Fakultatywnie organy te mogą udostępniać w Biuletynie Informacji Publicznej również inne informacje publiczne. Udostępnienie w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o wysokości diet przysługujących radnym w danej gminie lub nawet opublikowanie w ten sposób samej uchwały określającej wysokość takich diet nie może zastąpić obowiązkowej publikacji takiej uchwały we właściwym wojewódzkim dzienniku urzędowym, ani też nie może stanowić o jej wejściu w życie.

Pozostałe zarzuty skargi kasacyjnej są zasadne. Trafnie podnosi strona skarżąca kasacyjnie, że art. 25 ust. 4 i ust. 8 u.s.g. pozwala uregulować zasady obniżania wysokości diety.

Zgodnie z treścią powołanego już art. 25 ust. 4 u.s.g. na zasadach ustalonych przez radę gminy, radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego (art. 25 ust. 8 u.s.g.), a ponadto maksymalna wysokość diety uzależniona jest od liczby mieszkańców gminy.

Rada gminy posiada dość dużą swobodę w kształtowaniu wysokości diet, przy czym niedopuszczalna jest zarówno sytuacja braku ustalenia jakichkolwiek diet dla radnych, jak i przekroczenia maksymalnych wysokości tych diet lub też braku uwzględnienia funkcji pełnionych przez radnych. Powyższe ograniczenia przesądzają o tym, że rada gminy nie korzysta z pełnej swobody w zakresie ustalania diet.

W orzecznictwie podnosi się, że zasady określone przez radę gminy przy ustalaniu wysokości diet muszą uwzględniać rekompensacyjny charakter tego ekwiwalentu, tj. koszty poniesione w związku z wykonywaniem funkcji i zadań powierzonych radnemu oraz ewentualnych utraconych korzyści, jakich radny nie uzyskał w związku z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego (por. wyrok NSA z 14 czerwca 2022 r. sygn. akt III OSK 5279/21). Z tym poglądem należy się zgodzić, ponieważ dieta nie stanowi ani wynagrodzenia za pracę ani innej formy zapłaty za świadczoną pracę wykonywaną na podstawie umowy praca cywilnego. Jednakże rekompensacyjny charakter diety nie może przybrać formy indywidualnego ustalania jej wysokości odrębnie dla każdego radnego. Gdyby taka możliwość istniała, to wówczas każdemu radnemu powinno się określać co do zasady inną wysokość diety, ponieważ każdy radny ponosiłby zróżnicowane koszty wykonywania mandatu. Niektórzy radni będący np. osobami bezrobotnymi lub emerytami mogliby nie ponosić kosztów wynikających z wykonywania mandatu, a mimo to także i tym radnym dieta przysługuje. Art. 25 ust. 4 u.s.g. nakazuje ustalanie diet dla wszystkich radnych różnicując jej wysokość nie tyle od strat ponoszonych przez radnego z powodu wykonywania mandatu, ile przede wszystkim różnicując jej wysokość od pełnionych funkcji.

Ponadto kompensacyjny charakter diety doznaje ograniczenia w maksymalnej wysokości takiej diety niezależnej od tego, czy rzeczywiste koszty obejmujące np. utracony zarobek przez radnego w związku z pełnieniem mandatu przekraczałyby wysokość samej diety.

Tym samym należy zaakceptować sytuację, w której wysokość diety dla radnych stanowi pewną uśrednioną kwotę powiązaną zarówno z nakładem pracy radnego w zakresie wykonywania mandatu, jak i utraconymi korzyściami wynikającymi z ograniczenia możliwości zarobkowania radnego oraz możliwościami finansowymi danej gminy.

Sytuacja, w której wysokość diety przysługująca radnemu ulega proporcjonalnemu obniżeniu za każdą nieobecność na sesji rady gminy lub komisji



radę gminy jest dopuszczalna i nie stanowi wady. Diety, mimo swojego kompensacyjnego charakteru, nie da się sprowadzić do pełnego pokrycia strat poniesionych przez radnego z powodu pełnienia mandatu. Może bowiem okazać się, że w niektórych przypadkach straty radnego wynikające z ograniczenia możliwości zarobkowania będą większe niż wysokość diety, a dieta nie zrekompensuje poniesionych strat lub odwrotnie ustalona dieta przy wykonywaniu przez radnego wszystkich obowiązków przewyższy wysokość poniesionych strat w związku z brakiem zarobkowania w czasie wykonywania mandatu.

Trafny jest zarzut strony skarżącej kasacyjnie dotyczący dokonania przez Sąd pierwszej instancji błędnej wykładni art. 25 ust. 4 i ust. 6 u.s.g. w związku z art. 23 ust. 1 oraz art. 24 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 u.s.g. poprzez pominięcie przy ocenie kompensacyjnego charakteru diety innych niż udział w sesji i posiedzeniu komisji obowiązków radnego, a także konieczności wykonywania tych obowiązków w wymiarze stosownym do potrzeb i ilości spraw wpływających do Rady Miasta.

W unieważnionej przez organ nadzoru uchwale Rada Miasta Gliwice uzależniła wysokość diety od każdej obecności na sesji lub posiedzeniach komisji (§ 3 ust. 1-5 unieważnionej uchwały). Wskazano również, że za każdą ww. nieobecność na sesji dieta ulega potrąceniu o 20 % jej wysokości, a na posiedzeniu komisji Rady Miasta – o 10 % jej wysokości. Udział radnego w sesji rady gminy lub w pracach jej komisji stanowi niewątpliwie jedno z podstawowych obowiązków radnego i radny przede wszystkim w ten sposób wykonuje swój mandat. Inne aktywności radnego jak np. pełnienie dyżuru lub spotykanie się z mieszkańcami są już w znacznej mierze uzależnione od samego radnego. W § 4 uchwały Rada Miasta Gliwice uregulowała zasady pomniejszania diety radnemu za czasowe niewykonywanie obowiązków wynikających z pełnienia mandatu. Dotyczy to innych sytuacji niż brak udziału w sesji lub w zebraniu komisji. Tym samym powiązanie wysokości diety z innymi aktywnościami radnego stanowi odzwierciedlenie kompensacyjnego charakteru diety. Uzależnienie wysokości diety radnego od wielu różnych jego aktywności wynikających z wykonywania mandatu nie stanowi naruszenia wykonania delegacji ustawowej wynikającej z art. 25 ust. 4 i 8 u.s.g. w związku z art. 23 ust. 1 u.s.g. zgodnie z którym radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy i utrzymywać stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmować zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawiać je organom gminy do rozpatrzenia. Trafnie podnosi strona

skarżącą kasacyjnie, że zakres uprawnień radnego wynikający z pełnienia mandatu wynika także z art. 24 ust. 1 u.s.g. w którym uregulowano obowiązek brania udziału nie tylko w pracach rady gminy i jej komisji ale także w innych instytucjach samorządowych, do których radny został wybrany lub desygnowany; z art. 24 ust. 2 u.s.g. regulującego prawo radnego do przeprowadzania kontroli w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych oraz osobach prawnych z udziałem gminy oraz w art. 24 ust. 3 u.s.g. obejmującym prawo do kierowania interpelacji i zapytań do wójta. W związku z tym powiązanie wysokości diety z aktywnością radnego objętą w ww. art. 24 ust. 1-3 u.s.g. nie stanowiło wady unieważnionej uchwały.

Zasadnym jest także zarzut dokonania przez Sąd pierwszej instancji błędnej wykładni art. 25 ust. 4, ust. 6 i ust. 8 w związku z art. 20 ust. 1 u.s.g. oraz w związku z postanowieniami § 40 ust. 1 i § 39 ust. 2 załącznika nr 2 do Statutu Miasta Gliwice stanowiącego Regulamin Rady Miasta poprzez ich niezastosowanie i w konsekwencji pominięcie, że zgodnie z obowiązującymi przepisami rangi ustawowej oraz prawa miejscowego sesje Rady Miasta Gliwice jak i posiedzenia Komisji Rady Miasta Gliwice nie muszą odbywać w każdym miesiącu.

Okoliczność braku zwoływania w danym miesiącu sesji Rady Miasta nie może oznaczać braku przyznania za taki miesiąc jakiegokolwiek diety radnemu. Rady bowiem wykonuje swój mandat w zakresie szeregu innych jeszcze aktywności, a nie tylko na sesji rady gminy. Tym samym nie ma racji Sąd pierwszej instancji stwierdzając za zasadne, że w miesiącu, w którym nie ma zwołanej żadnej sesji radnym nie powinny przysługiwać żadne diety. Co najwyżej w takich uchwałach dotyczących wysokości diet radni mogliby zróżnicować jej wysokość w zależności od miesiąca, w którym jest jedna lub kilka sesji lub nie ma żadnej sesji organu stanowiącego. Jednakże Sąd nie może oceniać takiej uchwały pod względem celowości lub zasadności ustalania wysokości diet, a zakres zróżnicowania wysokości obniżen samej diety w zależności od braku określonych aktywności radnego zależy od samych radnych podejmujących właściwą w tym zakresie uchwałę.

Wskazane wyżej przez Naczelny Sąd Administracyjny motywy i przyjęte oceny stanowią wystarczającą podstawę do przyjęcia, że mimo częściowo błędnego uzasadnienia zawartego w zaskarżonym wyroku dotyczącego naruszenia przez Radę Miasta Gliwice art. 25 ust. 4, ust. 6 i ust. 8 u.s.g. - zaskarżony wyrok odpowiada prawu.

Uchwała Rady Miasta Gliwice z dnia 20 stycznia 2022 r. nr XXXIII/704/2022 w sprawie ustalenia zasad przyznawania diet radnym oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnym została prawidłowo unieważniona rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Śląskiego z dnia 24 lutego 2022 r. nr NPII.4131.1.57.2022. Trafnie Sąd pierwszej instancji oddalił skargę Miasta Gliwice na ww. rozstrzygnięcie nadzorcze, ponieważ unieważniona uchwała zawierała istotne naruszenie prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. polegające na uznaniu jej przez Radę Miasta Gliwice za akt kierownictwa wewnętrznego zamiast akt prawa miejscowego.

Mając powyższe na uwadze Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 P.p.s.a. oddalił skargę kasacyjną.

