

Urząd Miejski w Gliwicach  
Sekretariat Biura Rady Miasta

data wpływu 08-03-2022

DRUK NR

762

PROJEKT

Nr korespondencji SOD

**UCHWAŁA NR .....  
RADY MIASTA GLIWICE**

**z dnia ..... 2022 r.**

**w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego nr NPII.4131.1.157.2022  
z dnia 24 lutego 2022 r.**

Na podstawie art. 98 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 z późn. zm.), na wniosek Komisji Doraźnej do spraw diet radnych

**Rada Miasta Gliwice  
uchwala, co następuje:**

§ 1. Wnieść skargę do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego nr NPII.4131.1.157.2022 z dnia 24 lutego 2022 r., stwierdzające nieważność uchwały nr XXXIII/704/2022 Rady Miasta Gliwice z dnia 20 stycznia 2022 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania diet radnym oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Gliwice.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Komisji Doraźnej  
do spraw diet radnych

*Gabriel Bodzioch*  
Gabriel Bodzioch

08. 03. 2022

**RADCA PRAWNY**

*Rafał Wróbel*  
Rafał Wróbel

## Uzasadnienie

Rada Miasta Gliwice na sesji w dniu 20 stycznia 2022 r. podjęła uchwałę nr XXXIII/704/2022 w sprawie ustalenia zasad przyznawania diet radnym oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych (dalej: uchwała). W rozstrzygnięciu nadzorczym nr NPII.4131.1.157.2022 z dnia 24 lutego 2022 r. Wojewoda Śląski stwierdził nieważność tej uchwały w całości, jako sprzecznej z art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.) w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Z treści uzasadnienia rozstrzygnięcia nadzorczego wynika, że jedynym konkretnym zarzutem stawianym uchwałę jest brak regulacji sytuacji, w której w danym miesiącu nie odbywa się sesja rady oraz posiedzenie komisji. W intencji organu nadzoru sam fakt niezwołania sesji, czy posiedzenia komisji winien skutkować pomniejszeniem diety.

Odnosząc się do treści uzasadnienia do rozstrzygnięcia nadzorczego wskazać należy, iż nie sposób zgodzić się z twierdzeniem organu nadzoru, jakoby ww. uchwała była niezgodna z prawem. Jest to stanowisko, które nie ma podstawy prawnej i wynika z nadinterpretacji art. 25 ust. 4 i ust. 8 u.s.g. przez organ nadzoru, co znajduje uzasadnienie poniżej.

W pierwszej kolejności za zasadne należy uznać stanowisko, zgodnie z którym dieta powinna mieć charakter kompensacyjny. W świetle brzmienia przepisu art. 25 ust. 4 u.s.g. *na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych*. Na tle tego przepisu utrwalilo się stanowisko, zgodnie z którym z użytego przez ustawodawcę sformułowania *"na zasadach ustalonych przez radę"* wynika, że pozwala on radzie gminy na dyskrecjonalne działanie. W pojęciu *"zasady"* mieści się zarówno tryb rozliczeń diet i kosztów podróży, jak i sposób określenia ich wysokości [tak: wyrok NSA z dnia 17 grudnia 1999 r., III SA 1580/99]. Kompensacyjny charakter, o którym mowa powyżej, znalazł pełne odzwierciedlenie w uchwale Rady Miasta Gliwice będącej przedmiotem badania przez Wojewodę.

Nie powinno ująć uwadze, iż zgodnie z treścią § 3 ust. 1 kwestionowanej uchwały ustalenie diet przysługujących radnym odbywa się z uwzględnieniem obecności na sesjach / posiedzeniach komisji Rady, potwierdzanej każdorazowo na podstawie listy obecności. Jednocześnie w § 3 ust. 2 uchwały przewidziane zostały zasady potrącania diety. Z treści ww. postanowienia uchwały wynika, że z zastrzeżeniem ust. 3-5, w przypadku nieobecności radnego na sesji / posiedzeniu komisji Rady, ustalona zgodnie z § 2 dieta ulega proporcjonalnemu obniżeniu. Potrącenie to sprawia, że dieta ma charakter kompensacyjny i związana jest z rzeczywiście wykonywanymi przez radnego obowiązkami. W sytuacji, kiedy radny z powodu choroby, urlopu lub z innej przyczyny nie wykonuje swoich obowiązków, jego dieta ulega proporcjonalnemu obniżeniu, zgodnie z treścią § 3 ust. 1 uchwały. Ponadto, Rada Miasta Gliwice uzależniła wysokość diet od sprawowanych przez radnych funkcji. Określono również podnoszoną w orzecznictwie sytuację, w której radny przez dłuższy czas nie wykonuje zadań związanych z pełnieniem mandatu.

Należy podkreślić, że uchwała Rady Miasta Gliwice, której dotyczy sprawa, została sformułowana z uwzględnieniem aktualnych poglądów przedstawicieli doktryny oraz orzecznictwa sądowoadministracyjnego. W pracach nad uchwałą brano pod uwagę również aktualne na dzień sporządzania uchwały rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące podobnych uchwał (co zostało również podkreślone w treści uzasadnienia uchwały). W wyniku powyższego w uchwale zostały bardzo szczegółowo określone przypadki, które nadają diecie radnego kompensacyjnego charakteru.

Wojewoda Śląski w rozstrzygnięciu nadzorczym wskazuje jako podstawę stwierdzenia nieważności uchwały (mającą, w jego ocenie, stanowić istotne naruszenie prawa) brak określenia w uchwale sytuacji, w której w danym miesiącu nie odbędzie się sesja lub żadne posiedzenie komisji. W tym kontekście powołał się na następujące wyroki sądów administracyjnych: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 30 maja 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 292/19, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 2120/19 i sygn. akt II SA/Wa 2121/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Szczegółowy przegląd przywołanego wyżej orzecznictwa prowadzi jednak do wniosku, iż w żadnym z przytoczonych orzeczeń nie ma mowy o mechanizmie, którego wprowadzenia do uchwały oczekuje Wojewoda. Rada Miasta Gliwice wprowadziła w uchwale dotyczącej diet wszystkie wymieniane w orzeczeniach mechanizmy, warunkujące w ocenie sądów, zgodność uchwały z prawem.

Wojewoda Śląski  
[Podpis]

Mając na uwadze powyższe, skoro żaden przepis prawa, ani orzecznictwo nie nakładają na organy uchwałodawcze konkretnego obowiązku uregulowania sytuacji, w której nie ma sesji lub posiedzenia komisji w danym czasie w kontekście diet radnych, trudno jest mówić o jakimkolwiek, a tym bardziej istotnym naruszeniu prawa w odniesieniu do uchwały niezawierającej takich postanowień. Co więcej, inny organ nadzoru – Wojewoda Warmińsko-Mazurski zaskarżył do WSA w Olsztynie uchwałę rady jednego z powiatów, w której postanowiono, iż w miesiącu, w którym nie odbyło się posiedzenie Rady, Zarządu, Komisji Stałych, Komisji Rewizyjnej, Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, dieta przysługuje w wysokości 50 %. WSA uwzględnił skargę i stwierdził nieważność tego postanowienia uchwały. W uzasadnieniu wyroku Sąd stwierdził, iż „zauważyć należy, że uzależniając zaskarżonym przepisem wysokość przysługującej radnemu diety tylko od odbycia się posiedzenia, rada powiatu nie uwzględniła, że posiedzenie może nie dojść do skutku z różnych przyczyn, mimo, że radni stawiliby się na wyznaczony termin, co miało by wpływ na możliwość uzyskania przez nich w tym czasie dochodu. (...) Niezrozumiałym jest dlaczego nieodbycie się posiedzenia miało by usprawiedliwiać obniżenie diety właśnie o 50 %. Reasumując, Sąd stwierdził, że zaskarżony przepis § 2 ust. 3 uchwały jest sprzeczny z wykładnią systemową i celowościową art. 21 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym.” [Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 07.11.2019 r., II SA/OI 763/19, LEX nr 2742538].

Mając na uwadze powyższe, uznać należy, że Rada Miasta Gliwice w uchwale dotyczącej diet prawidłowo uregulowała wszelkie wymagane przepisami (jak również przez orzecznictwo) kwestie.

Ponadto zapis pozbawiający radnych nawet części diety w danym miesiącu, w którym nie jest zwoływana sesja byłby sprzeczny z art. 20 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym sesje rady muszą odbywać się nie rzadziej niż raz na kwartał. Jeśli nie ma obowiązku zwoływania sesji w każdym miesiącu, to postanowienie uchwały pozbawiające radnych części diety tylko dlatego, że w danym miesiącu sesja nie została zwołana, należy uznać za sprzeczne z prawem, jako niemające podstawy prawnej. Z woli ustawodawcy dieta jest bowiem wypłacana miesięcznie (art. 25 ust. 6 u.s.g.), mimo iż sesja może się odbyć raz na trzy miesiące. Analogicznie należy podejść do miesiąca, w którym nie zostało zwołanie posiedzenie komisji, w której działa radny. Ustawa w ogóle nie przewiduje częstotliwości posiedzeń komisji. Zgodnie z postanowieniem § 40 ust. 1 Regulaminu Rady Miasta Gliwice posiedzenia komisji zwołuje w miarę potrzeby jej przewodniczący lub wiceprzewodniczący w razie nieobecności przewodniczącego. Przy czym z postanowienia § 39 ust. 2 Regulaminu komisje działają nie tylko na posiedzeniach, ale również przez swych członków oddelegowanych przez komisję i badających poszczególne sprawy.

Na marginesie niniejszych rozważań, oceniając sprawę systemowo, stwierdzić należy, że wprowadzenie oczekiwanego przez Wojewodę Śląskiego rozwiązania w wielu gminach mogłoby prowadzić do bardzo niepożądanego z punktu widzenia stanowienia dobrego prawa sytuacji, w której, żeby wypełnić dyspozycję przepisów uchwały wystarczyłoby zwołać np. krótkie posiedzenie komisji, co nie zawsze przekładałoby się na rzeczywiście wykonywaną pracę (co oczywiście należy ocenić bardzo negatywnie, jednak stanowiąc prawo należy zawsze brać takie sytuacje pod uwagę i je przewidywać – wynika to z koncepcji racjonalnego prawodawcy).

Oceniając powyższe okoliczności należy uwzględnić również specyfikę miasta na prawach powiatu, jakim są Gliwice, gdzie praca w Radzie Miasta wymaga ogromnego zaangażowania, oraz gdzie wszelkie przerwy w pracach rady skutkują ich nagromadzeniem w przyszłości (gdyż np. niezwołanie posiedzenia komisji ds. skarg, wniosków i petycji nie jest równoznaczne z tym, że do rady przestaną wpływać wystąpienia mieszkańców; podobnie jest również z innymi komisjami rady).

Ponadto wypada również podkreślić, iż idąc tokiem rozumowania Wojewody Śląskiego, które zdaje się sprowadzać jedynie do spraw związanych z rekompensatą za utracony zarobek radnego, należałoby uznać, że radnym, którzy nie pracują zawodowo lub są emerytami nie powinna przysługiwać dieta (gdyż nie tracą w takim przypadku zarobku). Takie rozwiązanie byłoby ewenementem dotychczas nieznanym zarówno praktyce, jak i doktrynie prawniczej. Mówiąc o rekompensacyjnym charakterze diety nie można pomijać również całokształtu prowadzonej przez radnego działalności i rzeczywistych kosztów z tym związanych. Wziąć pod uwagę należy także sytuacje, w których radni w celu pełnienia funkcji wykonują pracę zawodową np. w niepełnym wymiarze czasu pracy, ponoszą koszty związane z prowadzeniem działalności (materiały biurowe, telefon do kontaktu z mieszkańcami, koszty dojazdów w celu odbywania spotkań z mieszkańcami itp.). Na kwestie związane z kompensacyjnym charakterem diety należy patrzeć więc w szerokim ujęciu.

Ustawa o samorządzie gminnym określa zakres funkcji radnego, które nie ograniczają się jedynie do udziału w sesjach i posiedzeniach komisji. W myśl art. 23 zd. 2 u.s.g. 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 u.s.g. radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. Stosownie zaś do art. 24 ust. 2 u.s.g. 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 u.s.g. 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. Uprawniony jest zatem pogląd, że ustalając przysługujące radnemu diety, rada gminy powinna mieć na uwadze zakres wszystkich stawianych przed radnym zadań.

W związku z tym, że przed wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego organ nadzoru nie zapoznał się ze stanowiskiem, przesłanym przez Przewodniczącego Rady Miasta, na obecnym etapie organ nadzoru nie może w żaden sposób naprawić tego błędu. W szczególności nie może wznowić postępowania, czy samodzielnie uchylić rozstrzygnięcia nadzorczego. Natomiast zgodnie z art. 54 ust. 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania. Zatem istnieje możliwość, że organ nadzoru zostanie przekonany argumentacją zawartą w skardze i w ramach instytucji autokontroli uchyli własne rozstrzygnięcie nadzorcze.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że uchwała Rady Miasta Gliwice w sprawie ustalenia zasad przyznawania diet radnym oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych została podjęta zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz z pełnym poszanowaniem poglądów wyrażonych w orzecznictwie. Skarga do sądu jest zatem w pełni uzasadniona.

Przewodniczący Komisji Doraźnej  
do spraw diet radnych

*Gabriel Bodzioch*

Gabriel Bodzioch

08.03.2022