



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.45.2022

Katowice, dnia 14 stycznia 2022 r.

Rada Miasta Zabrze

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.), dalej jako: *ustawa*,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XL/674/21 Rady Miasta Zabrze z dnia 10 grudnia 2021 r. w sprawie wysokości, zasad ustalania diet przysługujących radnym Rady Miasta Zabrze i zwrotu kosztów podróży służbowych, w całości, jako sprzecznej z art. 25 ust. 4 ustawy, 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 10 grudnia 2021r. Rada Miasta Zabrze podjęła uchwałę Nr XL/674/21 w sprawie wysokości, zasad ustalania diet przysługujących radnym Rady Miasta Zabrze i zwrotu kosztów podróży służbowych.

W podstawie prawnej uchwały Rada wskazała m.in. art. 25 ust. 4, 6, 8 i 10 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 15 grudnia 2021 r.

W toku analizy legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

Rada przepisami § 2-§ 7 uchwały przewidywała, co następuje:

- § 2. 1. *Wysokość diety jest zróżnicowana w zależności od pełnionej funkcji w Radzie Miasta Zabrze.*
2. *Przewodniczący Rady Miasta Zabrze otrzymuje dietę w wysokości 100 % podstawy.*
3. *Wiceprzewodniczący Rady Miasta Zabrze oraz przewodniczący komisji stałych Rady Miasta Zabrze otrzymują dietę w wysokości 95 % podstawy.*
4. *Wiceprzewodniczący komisji stałych Rady Miasta Zabrze otrzymują dietę w wysokości 90 % podstawy.*
5. *Pozostali radni Rady Miasta Zabrze 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.*

§ 4. 1. Dieta, o której mowa w § 2 ust. 2, 3 i 4 przysługuje od dnia następnego po dniu wyboru na określoną funkcję. W przypadku pełnienia funkcji przez niepełny miesiąc, dieta przysługuje proporcjonalnie do liczby dni sprawowania funkcji w danym miesiącu.

2. Dieta, o której mowa w § 2 ust. 5, przysługuje od dnia następnego po dniu ślubowania.

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

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

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

2. Powiadomienie, o którym mowa w ust. 1, należy przedłożyć Przewodniczącemu Rady Miasta Zabrze najpóźniej w ostatnim dniu miesiąca, którego taka sytuacja dotyczy. Przewodniczący Rady Miasta Zabrze swoje powiadomienie przedkłada w tym terminie wiceprzewodniczącemu Rady Miasta Zabrze o którym mowa w art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

§ 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.

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 orzecnictwie 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).

Przenosząc powyższe na realia analizowanego stanu faktycznego należy zauważyć, że 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 (por. § 1 uchwały).

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

Następnie Rada 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 Zabrze czasowo nie wykonuje czynności związanych z pełnieniem mandatu. Radny zobowiązany jest pisemnie powiadomić o tym fakcie Przewodniczącego Rady Miasta Zabrze podając okres, w którym czynności takie nie były lub nie będą wykonywane. Powyższym przepisem Rada Miasta Zabrze pozbawiła zatem 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 sytuacji, w której dany stan faktyczny może podlegać dwojakiej 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 obniżanie stałych kwot diet: *w przypadku nieobecności radnego na sesji lub posiedzeniu komisji Rady Miasta Zabrze 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 Zabrze 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.

Dalej, zastrzeżenia organu nadzoru wzbudza sposób, w jaki Rada uregulowała kwestię wejścia w życie uchwały. Zgodnie bowiem z § 12 uchwały, wchodzi ona w życie z dniem 1 stycznia 2022 r. Równolegle, w świetle § 11 uchwały: *Postanowienia § 1 niniejszej uchwały mają zastosowanie do ustalania wysokości diet należnych od dnia 1 sierpnia 2021 r.* Należy przypomnieć, że § 1 uchwały stanowi ogólną regułę, zgodnie z którą podstawę obliczenia miesięcznej diety przysługującej radnym stanowi 2,4-krotność kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Zestawienie obu ww. przepisów wskazuje, że intencją uchwałodawcy było wprowadzenie mechanizmu wyrównania wysokości diet wypłacanych radnym w okresie od dnia 1 sierpnia 2021 r. do dnia 31 grudnia 2021 r., tak by podstawę do wypłaty takich diet stanowiła kwota bazowa wskazana aktualnie w § 1 uchwały przy jednoczesnym zastosowaniu dotychczasowych zasad ustalania wysokości diety, czyli tych wskazanych w uchwale Nr XXII/295/2012 Rady Miejskiej Zabrze z dnia 16 kwietnia 2012 r. w sprawie zasad przyznawania diet radnym oraz wykonania uprawnień Rady Miejskiej w zakresie zwrotu kosztów podróży służbowych.

Jednakże w oparciu o ww. konstrukcję prawną Rada dokonała w istocie dorozumianej nowelizacji uchwały Nr XXII/295/2012. Skoro bowiem uchwała ta, zgodnie z § 12, utraciła moc obowiązującą dopiero z dniem 1 stycznia 2022 r., czyli z dniem wejścia w życie uchwały Nr XL/674/21, to należy przyjąć, że do dnia 1 stycznia 2022 r. w obrocie prawnym funkcjonowała uchwała Nr XXII/295/2012, w której zmieniono, i to z mocą wsteczną, jej § 1, tak by możliwe było wyrównanie wysokości diet wypłacanych o okresie od 1 sierpnia 2021 r. do dnia 31 grudnia 2021 r., w oparciu o nową podstawę (2,4-krotność kwoty bazowej), ale z zastosowaniem dotychczasowych zasad jej ustalania.

Zgodnie z art. 18 w zw. z art. 2 ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r., poz. 1834 ze zm.), przepis art. 25 ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym w brzmieniu nadanym mu tą ustawą, a zatem przewidujący możliwość wypłaty radnym diet z zastosowaniem 2,4-krotności kwoty bazowej, stosuje się do diet należnych od dnia 1 sierpnia 2021 r. Powyższe wskazuje, że sam ustawodawca dopuszcza możliwość, choć jednocześnie nie obowiązek, wprowadzenia mechanizmu wyrównawczego w oparciu o zwiększony wskaźnik kwoty bazowej. Jednakże w opinii organu nadzoru uchwałodawca, stosując ww. wytyczne, powinien albo nadać całej uchwale moc wsteczną od dnia 1 sierpnia 2021 r., albo też odrębnie najpierw zmienić poprzednią uchwałę w odniesieniu do diet wypłacanych za okres od dnia 1 sierpnia 2021 r. do dnia 31 grudnia 2021 r., a następnie przyjąć nową uchwałę, która weszłaby w życie w całości w dniu 1 stycznia 2022 r. Tworzenie konstrukcji pośrednich, w tym dorozumiane nowelizowanie z mocą wsteczną jedynie określonej części dotychczasowej uchwały, wymusza jednoczesne współstosowanie obu uchwał, co niewątpliwie przyczynia się do daleko idącej niejasności, a tym samym z przyczyn wskazanych już powyżej narusza art. 2 Konstytucji RP.

Niezależnie od powyższego należy stwierdzić, że 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 trzeba 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.

W opinii organu nadzoru, podniesione powyżej zarzuty należy uznać za istotne naruszenia prawa, co w konsekwencji uniemożliwia utrzymanie w obrocie prawnym uchwały. 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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XL/674/21 Rady Miasta Zabrze z dnia 10 grudnia 2021 r. w sprawie wysokości, zasad ustalania diet przysługujących radnym Rady Miasta Zabrze i zwrotu kosztów podróży służbowych - 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