



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 czerwca 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach

w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędzia WSA Jacek Kuza

Sędziowie

Sędzia WSA Dorota Pędziwilk-Moskal (spr.)

Sędzia WSA Krzysztof Armański

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym
w dniu 16 czerwca 2021 r.

sprawy ze skargi Wojewody Świętokrzyskiego

na uchwałę Rady Gminy Wilczyce

z dnia 30 grudnia 2020 r. nr XXIV/178/2020

w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie ustalenia wysokości miesięcznej
zryczałtowanej diety dla radnych

- I. **stwierdza nieważność § 1 ust. 1 pkt 1 i 2 zaskarżonej uchwały;**
- II. **zasądza od Gminy Wilczyce na rzecz Wojewody Świętokrzyskiego kwotę 480 (czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**



Właścive podpisy na oryginale
Za zgodność z oryginałem
Świadczy Starszy Inspektor Sądowy

Urszula Opara



UZASADNIENIE

Dnia 30 grudnia 2020 r., Rada Gminy Wilczyce działając na podstawie art. 25 ust. 4 i ust. 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.) zwanej dalej „u.s.g.”, podjęła uchwałę nr XXIV/178/2020 zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia wysokości miesięcznej zryczałtowanej diety dla radnych Rady Gminy Wilczyce.

W § 1 powyższej uchwały postanowiono: „W uchwale Nr VII/64/2019 Rady Gminy Wilczyce z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości miesięcznej zryczałtowanej diety dla radnych Rady Gminy Wilczyce, zmieniona Uchwałą Nr XV/118/2020 Rady Gminy Wilczyce z dnia 7 lutego 2020 r. zmieniająca Uchwałę w sprawie ustalenia wysokości miesięcznej zryczałtowanej diety dla radnych Rady Gminy Wilczyce § 1 otrzymuje brzmienie: 1. Ustala się miesięczną zryczałtowaną dietę: 1) dla Przewodniczącego Rady Gminy Wilczyce w wysokości 1600,00 zł, 2) dla Wiceprzewodniczącego Rady Gminy Wilczyce w wysokości 1500,00 zł, 3) dla Przewodniczących komisji stałych Rady Gminy Wilczyce dodatek w wysokości 50,00 zł, 4) dla radnych członków jednej komisji stałej Rady Gminy Wilczyce w wysokości 400,00 zł, 5) dla radnych członków dwu i więcej komisji stałych Rady Gminy Wilczyce w wysokości 1000,00 zł, 6) dla radnych nie będących członkami komisji stałych Rady Gminy Wilczyce w wysokości 50,00 zł”.

Zgodnie z § 2 tego aktu wykonanie uchwały powierzono Wójtowi Gminy Wilczyce.

Stosownie zaś do § 3 uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2021 r.

Skargę na powyższą uchwałę wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach Wojewoda Świętokrzyski, podnosząc zarzut istotnego naruszenia prawa materialnego, to jest art. 25 ust. 6 u.s.g w związku z § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz.U. Nr 61, poz. 710), zwanego dalej „rozporządzeniem”, poprzez ustalenie miesięcznej zryczałtowanej diety dla Przewodniczącego Rady Gminy Wilczyce w wysokości 1.600,00 zł i dla Wiceprzewodniczącego Rady Gminy Wilczyce w wysokości 1.500,00 zł, czym przekroczono w ciągu miesiąca łącznie półtorakrotność kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda wskazał, że w ustawie budżetowej na rok 2021 przyjęto kwotę bazową dla osób zajmujących kierownicze stanowiska

państwowe - w wysokości 1.789,42 zł. Zgodnie zaś z § 3 pkt 3 ww. rozporządzenia radnemu przysługuje w ciągu miesiąca dieta w wysokości do 50% maksymalnej wysokości diety w gminie poniżej 15 tys. mieszkańców.

Skarżący podniósł zatem, że w istniejącym stanie prawnym w gminach poniżej 15 tys. mieszkańców, a taką gminą jest gmina Wilczyce według danych Urzędu Statystycznego, radni mogą otrzymywać świadczenia, które nie przekraczają 50 % maksymalnej wysokości diety, co stanowi kwotę 1 342,07 zł.

Mając na uwadze powyższe, Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części, to jest w zakresie § 1 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 tej uchwały oraz zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Wilczyce wniosła o uwzględnienie skargi, uznając ją za zasadną.

Sprawa została rozpoznana na podstawie art. 119 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.), zwanej dalej „p.p.s.a.” na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym, albowiem skarżący złożył wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w tym trybie, a organ w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażądał przeprowadzenia rozprawy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach zważył, co następuje:

Skarga Wojewody Świętokrzyskiego zasługuje na uwzględnienie

Zgodnie z art. 3 § 1 pkt 5 oraz art. 147 § 1 p.p.s.a., wojewódzkie sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, przy czym, uwzględniając skargę na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, Sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Stosownie do art. 3 § 1 pkt 6 p.p.s.a kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5 tego przepisu, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.

W ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością gminną, kompetencję do zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwał i zarządzeń organu gminy posiada także organ nadzoru - wojewoda na zasadzie art. 86 i art. 93 ust. 1 u.s.g., z którego to prawa Wojewoda Świętokrzyski skorzystał.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 u.s.g. nieważna jest uchwała jednostki samorządu terytorialnego sprzeczna z prawem. Z kolei art. 91 ust. 4 tej ustawy stanowi, że w wypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały, lecz tylko wskazuje się, że została ona wydana z naruszeniem prawa. Z treści powołanych przepisów wynika, że ustawodawca w przytoczonych regulacjach rozróżnił dwa typy wadliwości aktów organów gminy: istotnie oraz nieistotnie naruszające prawo, z tym, że tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności aktu organu gminy.

O istotnym naruszeniu prawa przez akt organu gminy można mówić w przypadku wyraźnej i oczywistej jego sprzeczności z przepisami prawa. Do istotnych naruszeń prawa skutkujących nieważnością uchwały zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Tylko taki charakter naruszenia wywołuje skutek wnioskowany w skardze.

Zbiór przepisów dotyczących wykonywania mandatu radnego gminy, ochrony tego mandatu oraz przyznawania diet zawiera art. 25 u.s.g. Zgodnie z art. 25 ust. 4 u.s.g. na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Zgodnie z art. 25 ust. 6 tej ustawy, wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie półtorakrotności 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 2018 r. poz. 2288 oraz z 2020r. poz. 278). Natomiast w art. 25 ust. 7 u.s.g. została zawarta delegacja dla Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia, maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca. Nadto art. 26 ust. 8 u.s.g. określa, że rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego.

Nie ulega wątpliwości, że rada gminy posiada swobodę w zakresie kształtowania zasad wypłaty diet i zwrotu kosztów podróży służbowej radnych. Wynika to wprost z art. 25 ust. 4 u.s.g., na tle którego utrwalone jest stanowisko, że 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 (por. wyrok NSA z 17 grudnia 1999 r., III SA 1580/99, LEX nr 41965). Dieta może zostać ustalona w formie kwotowej, za udział w każdym posiedzeniu rady lub komisji albo w formie zryczałtowanej, płatnej w ustalonych okresach, najczęściej miesięcznie. Za dopuszczalnością tej drugiej formy opowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z 19 czerwca 2000 r., OPS 10/2000, podkreślając, że słowo „ryczałt” zgodnie z jego językowym znaczeniem, to suma globalna przeznaczona na określone wydatki, bez podziału na szczegółowe pozycje. Taka forma świadczenia nie jest sprzeczna z ustawą, jest to bowiem również zwrot wydatków, dokonany tylko w inny sposób. Niemniej swoboda rady gminy w określaniu zasad przyznawania diet radnym nie jest nieograniczona. Z przytoczonych powyżej przepisów u.s.g. wynika, że istnieją dwa kryteria określające granice swobody organu stanowiącego w podejmowaniu uchwał, co do wysokości diet. Pierwsze z nich dotyczy charakteru diety, która jest ekwiwalentem utraconych korzyści, jakich radny nie uzyskuje w związku z wykonywaniem mandatu. Drugie kryterium nakazuje, aby kwota diety nie przekroczyła limitu określonego w ustawie i wydanym na jej podstawie rozporządzeniu Rady Ministrów.

W niniejszej sprawie to ostatecznie kryterium nie zostało zachowane.

Podkreślić należy, że Gmina Wilczyce jest gminą poniżej 15 tys. mieszkańców, bowiem według danych Głównego Urzędu Statystycznego opublikowanych w opracowaniu pt. „Ludność. Stan i struktura w przekroju terytorialnym. Stan w dniu 30.VI.2017 r.” (dostępnym na stronie: stat.gov.pl), liczba ludności w Gminie Wilczyce, powiat sandomierski wynosiła 3764 osoby.

Zgodnie z § 3 pkt 3 rozporządzenia radnemu przysługuje w ciągu miesiąca dieta w wysokości do 50% maksymalnej wysokości diety w gminie poniżej 15 tys. mieszkańców. Stosownie zaś do treści art. 9 ust. 1 pkt 2 lit. a) ustawy budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. na rok 2021 (Dz. U. z 2021 r. poz. 190), kwota bazowa dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe została określona - w wysokości 1.789,42 zł.

Dokonując oceny zaskarżonej uchwały w świetle przedstawionych uwag, należy stwierdzić, że rację ma Wojewoda, iż miesięczne zryczałtowane diety ustalone w § 1 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały dla Przewodniczącego Rady Gminy Wilczyce w wysokości 1.600,00 zł oraz w § 1 ust. 1 pkt 2 tej uchwały dla Wiceprzewodniczącego Rady Gminy Wilczyce w wysokości 1.500,00 zł przekraczają w ciągu miesiąca łącznie półtorakrotność kwoty bazowej, określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, a tym samym naruszają normę kompetencyjną z art. 25 ust. 6 u.s.g. w sposób kwalifikujący to *naruszenie do kategorii istotnych naruszeń prawa*.

Wobec powyższego w pkt I sentencji wyroku, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 91 ust. 1 u.s.g., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach orzekł o nieważności zaskarżonej uchwały w części, to jest w zakresie § 1 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 tej uchwały. O kosztach postępowania orzeczono w pkt II sentencji wyroku, na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a.



Właściwe podpisy na oryginale

Za zgodność z oryginałem

świadczy

Starszy Inspektor Sądowy

Urszula Opara

