



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 29 grudnia 2021 r.

Poz. 12502

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-O.4131.20.2021

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 29 grudnia 2021 r.

dotyczy uchwały Rady Gminy w Szreńsku nr XXIV/156/2021 z dnia 25 listopada 2021 r. w *sprawie ustalenia wysokości diety miesięcznej dla Przewodniczącego Rady Gminy w Szreńsku.*

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 29 grudnia 2021 r.

WNP-O.4131.20.2021

Rada Gminy w Szreńsku

Plac Kanoniczny 10

06-550 Szreńsk

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, 1834)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy w Szreńsku nr XXIV/156/2021 z dnia 25 listopada 2021 r. *w sprawie ustalenia wysokości diety miesięcznej dla Przewodniczącego Rady Gminy w Szreńsku, w części*, to jest w zakresie § 1 ww. uchwały.

Uzasadnienie

W dniu 25 listopada 2021 r. Rada Gminy w Szreńsku podjęła uchwałę nr XXIV/156/2021 *w sprawie ustalenia wysokości diety miesięcznej dla Przewodniczącego Rady Gminy w Szreńsku*.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 1 grudnia 2021 r. Jako podstawę prawną uchwały, Rada Gminy wskazała art. 25 ust. 4 ustawy *o samorządzie gminnym*.

Pismem z dnia 21 grudnia 2021 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy w Szreńsku o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XXIV/156/2021.

W ocenie organu nadzoru, uchwała nr XXIV/156/2021 została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, z przyczyn wskazanych poniżej.

W §1 kwestionowanej uchwały Rada Gminy unormowała, co następuje: *Ustala się miesięczną dietę dla Przewodniczącego Rady Gminy w wysokości 1500,00 (słownie: jeden tysiąc pięćset złotych) (ust. 1). W przypadku nieobecności Przewodniczącego na posiedzeniach sesji Rady Gminy dieta za dany miesiąc ulega obniżeniu o 10% za każdą nieobecność (ust. 2). Potrącenia dokonuje się z diety przysługującej w następnym miesiącu (ust. 3).*

W ocenie Wojewody Mazowieckiego, jako organu nadzoru nad działalnością gminną, opisane powyżej unormowania §1 uchwały nr XXIV/156/2021, istotnie naruszają art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z brzmieniem art. 25 ustawy o samorządzie gminnym, radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych na zasadach ustalonych przez radę gminy (ust. 4), a rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego (ust. 8).

Zarówno w doktrynie prawa, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że dieta radnego, o której mowa w wyżej przytoczonych przepisach, stanowi jedynie rekompensatę utraconych przez radnego korzyści i nie posiada charakteru świadczenia pracowniczego. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 7 listopada 2013 r. (sygn. akt II SA/Op 316/13, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl) stwierdzono, że użyte przez ustawodawcę określenie „dieta”, należy rozumieć jako zwrot kosztów, związanych z pełnieniem funkcji radnego. Istota diety sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji. Osoba pełniąca daną funkcję, zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków (strat) poniesionych w związku ze sprawowaniem funkcji, a nie jedynie z powodu uzyskania danej funkcji. Dieta powinna być zatem ściśle powiązana z aktywnością radnych w pracach rady i zależna od rzeczywistego wykonywania obowiązków związanych z pełnioną funkcją (por. również wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu: z dnia 9 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Op 161/15, z dnia 21 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Op 177/15, z dnia 4 sierpnia 2015 r., sygn. akt II SA/Op 252/15, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).

W orzecznictwie podkreślono ponadto, że dopuszczalność wprowadzenia diety o charakterze ryczałtowym nie może prowadzić do sytuacji powstania stałego miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od udziału w pracach organów gminy (patrz: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, WKP 2018). W wyroku z dnia 26 czerwca 2014 r. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, co następuje: *w sytuacji, gdy ustalenie świadczenia następuje w formie ryczałtu, brak przewidzianych potrąceń diety za przypadki nieobecności przewodniczącego na posiedzeniach, czy innych obowiązkowych czynnościach, sprawia, że nie mamy już do czynienia ze świadczeniem wyrównawczym (kompensacyjnym)* (sygn. akt II OSK 406/14, źródło: *orzeczenia.nsa.gov.pl*).

Wprawdzie w uchwale nr XXIV/156/2021, Rada Gminy Szreńsk wskazała przypadki potrąceń w stosunku do miesięcznej wysokości diety (§ 1 ust. 2), nie zmienia to jednak faktu, że wypłata nadal będzie miała charakter miesięcznego uposażenia, a więc charakter ryczałtowy (§1 ust. 1 uchwały), niezależnie od faktycznej obecności Przewodniczącego Rady Gminy na sesji, która co najwyżej, nieznacznie wpłynie na wysokość wypłacanej diety. Świadczy o tym przepis przewidujący obniżanie kwoty miesięcznej diety ale tylko o charakterze procentowym (o 10%), za każdą nieobecność na sesji Rady Gminy. W świetle opisanej powyżej argumentacji prawnej, takie ukształtowanie treści uchwały w sprawie ustalenia diety, stanowi istotne naruszenie art. 25 ust. 4 ustawy *o samorządzie gminnym*.

W orzecznictwie sądów administracyjnych jednolicie wskazuje się, że skoro dieta radnego sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji, to osoba pełniąca tę funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków, poniesionych w związku ze sprawowaniem funkcji, a nie do wynagrodzenia czy uposażenia z tytułu samego faktu bycia taką osobą (radnym). Zakresem regulacji uchwały podjętej na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 25 ust. 4 ustawy *o samorządzie gminnym* winna być objęta m.in. sytuacja, gdy radny, przez dłuższy czas nie wykonuje obowiązków, wynikających z pełnionej funkcji, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem funkcji. W przeciwnym razie, dieta ustalona w stałej kwocie ma charakter ryczałtu miesięcznego, przez co traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów czy strat, związanych z pełnieniem funkcji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 21 lipca 2015 r. sygn. akt II SA/Op 177/15; źródło: *orzeczenia.nsa.gov.pl*).

Sformułowania zawarte w §1 ust. 2 badanej uchwały, wprowadzające procentowe obniżenia kwoty miesięcznej diety spowodują, że w przypadku braku, w danym miesiącu sesji Rady Gminy, dieta będzie nadal należna w wysokości ustalonej przez Radę w §1 ust. 1 uchwały. Natomiast w przypadku, gdy sesje będą się odbywały, a Przewodniczący nie będzie wykonywał swojej funkcji, to i tak część diety, będzie wypłacana. Tym samym, takie ukształtowanie zasad wypłaty diety, stanowi o utracie charakteru rekompensaty tego świadczenia i zbliżeniu go do wynagrodzenia czy uposażenia.

Stanowisko organu nadzoru, znajduje oparcie w wyrokach sądów administracyjnych zapadłych w następstwie rozpoznania skarg Wojewody Mazowieckiego na uchwały w sprawie zasad ustalania diet dla radnych (zob. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 października 2019 r. sygn. akt II SA/Wa 978/19, z dnia 24 października 2019 r. sygn. akt II SA/Wa 921/19 i z dnia 29 listopada 2019 r. sygn. akt II SA/Wa 1259/19).

Stwierdzenie nieważności §1 ust. 2 uchwały nr XXIV/156/2021 pociąga za sobą konieczność stwierdzenia nieważności również, ściśle z nim funkcjonalnie powiązanych, unormowań zawartych w §1 ust. 1 i ust. 3 wymienionej wyżej uchwały.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego, jako organu nadzoru nad działalnością gminną, w sytuacji, gdy mamy do czynienia z sekwencją zdarzeń wywołanych danymi przepisami, które są ze sobą powiązane, zaś przepis zależny oparty jest na uregulowaniu pierwotnym, którego nieważność została stwierdzona, bądź jest przedmiotem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności i którego skutki prawne zostały zniesione, przyjąć należy, że przepis prawny zależny, również został podjęty w sposób sprzeczny z prawem. Z tego powodu przepis podstawowy wpływa w sposób bezpośredni na ocenę prawną przepisu zależnego.

Art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdza: *Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia.* Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i doktryny prawa istotnym naruszeniem jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Do istotnych naruszeń

zalicza się między innymi: podjęcie aktu bez podstawy prawnej, podjęcie aktu na podstawie normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną, powtarzanie w akcie normatywnym treści przepisów ustawowych, brak pełnej realizacji zakresu ustawowego upoważnienia, podjęcie unormowań trudnych do jednoznacznego odczytania i interpretacji (*vide*: G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2012, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2018).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne, Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Gminy w Szreńsku nr XXIV/156/2021, istotnie narusza prawo, we wskazanym w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia zakresie, i jako sprzeczna z prawem, jest w tym zakresie nieważna.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia, wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze, z dniem jego doręczenia, wstrzymuje wykonanie uchwały w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z mocy prawa.

Wojewoda Mazowiecki
Konstanty Radziwiłł

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/