



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 31 grudnia 2021 r.

Poz. 12650

**Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-P.4131.19.2021.IJ**

**Wojewody Mazowieckiego**

z dnia 30 grudnia 2021 r.

dotyczy uchwały Nr 217/XXXI/2021 Rady Gminy Rościszewo z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia zryczałtowanych diet dla radnych.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-P.4131.19.2021.IJ

Warszawa, 30 grudnia 2021 r.

**Rada Gminy Rościszewo**

ul. Armii Krajowej 1

09-204 Rościszewo

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372 i 1834)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 217/XXXI/2021 Rady Gminy Rościszewo z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia zryczałtowanych diet dla radnych.

**Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą, doręczoną organowi nadzoru w dniu 7 grudnia 2021 r. Rada Gminy Rościszewo ustaliła wysokość diet Radnych tej Gminy, z uwzględnieniem pełnionych przez nich funkcji oraz ustaliła zasady jej przyznawania, stanowiąc w § 3 uchwały, że kwota diet miesięcznych ulega zmniejszeniu o 25% za każdą nieusprawiedliwioną nieobecność na Sesji Rady Gminy lub posiedzeniu komisji stałych Rady Gminy. Rada określiła również regułę wskazującą sposób i termin wejścia w życie uchwały, stanowiąc w § 6, iż wchodzi ona w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od dnia 1 grudnia 2021 r. i podlega ogłoszeniu poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy.

W pierwszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że uchwała Rady Gminy Rościszewo jest aktem prawa miejscowego, powinna więc zostać opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z uwzględnieniem ustawowego terminu wejścia w życie (14 dni od dnia publikacji).

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że charakter aktu prawa miejscowego mają akty normatywne zawierające normy postępowania o charakterze abstrakcyjnym i generalnym. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w akcie definiują adresatów poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie ich z nazwy. Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły

powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej, konkretnej sytuacji, akty te nie mogą się konsumować poprzez jednorazowe zastosowanie.

Uchwała Rady Gminy w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet radnych zawiera normy abstrakcyjne, ponieważ diety mają charakter powtarzalny, jest aktem generalnym, ponieważ jej adresaci zostali określani poprzez wskazanie wspólnej ich cechy, jaką jest pełnienie funkcji radnego, nie zaś w sposób zindywidualizowany, ponadto zawiera przepisy normatywne, na podstawie których jej adresaci uzyskali uprawnienie do diety.

Niewuzględnienie w treści § 6 uchwały powyższego trybu publikacji stanowi istotne naruszenie art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1461) i skutkuje nieważnością uchwały w całości (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 3270/14 oraz z dnia 9 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 1608/12).

Ponadto w § 6 uchwały, Rada Gminy wprowadziła błędny termin obowiązywania podjętej regulacji. Zgodnie z art. 18 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) art. 25 ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą ma zastosowanie do ustalania wysokości diet należnych od dnia 1 sierpnia 2021 r. (a nie od dnia 1 grudnia 2021 r.).

Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy Rościszewo wskazała art. 25 ust. 4, 6, 7 i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: ustawa), zgodnie z którym na zasadach ustalonych przez radę gminy, radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży; 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 (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1658); rada gminy przy ustalaniu wysokości diet bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr 217/XXXI/2021 z dnia 30 listopada 2021 r. jest sprzeczna z prawem w zakresie niepełnej realizacji upoważnienia zawartego w art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Zarówno w doktrynie prawa, jak i 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 (również wyroki WSA 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).

Skoro przysługująca radnym dieta ma charakter kompensacyjny, to ustalając jej miesięczną wysokość, rada gminy powinna określić zasady potrącania diet (w całości) za niestawiennictwo radnego bądź nie branie udziału w posiedzeniach organów gminy i innych czynnościach wynikających ze sprawowanego mandatu. Brak wprowadzenia takich potrąceń, stanowi zaprzeczenie pojęcia „należnej diety” i tym samym jest sprzeczny z art. 25 ust. 4 ustawy.

Wskazany w § 3 uchwały sposób pomniejszenia diety za nieusprawiedliwioną nieobecność na Sesji lub posiedzeniu komisji o 25%, jest niewystarczający, wobec faktu, że dieta ma wyłącznie rekompensować poniesione przez radnego straty, które nie powstaną, ze względu na nieobecność radnego na posiedzeniach organów gminy. Oznacza to, że dieta wypłacana zgodnie z postanowieniami uchwały będzie miała postać stałego, miesięcznego wynagrodzenia, tylko do pewnego stopnia uzależnionego od obecności radnego na Sesji czy posiedzeniu komisji. Będzie ona należna nawet wówczas, gdy radny nie poniesie żadnego wydatku czy straty związanej z wykonywaniem obowiązków (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Op 316/13; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Bk 14/17; ww. wyrok NSA z 26 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 406/14; wyrok WSA w Opolu z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Op 301/20).

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 WSA w Warszawie z dnia 25 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 2121/19; z dnia 24 października 2019 r., sygn. akt II SA/Wa 921/19; z dnia 23 października 2019 r., sygn. akt II SA/Wa 978/19).

Mając powyższe na uwadze, organ nadzoru stwierdził, że Rada Gminy Rościszewo nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, w sposób sprzeczny ustalając zasady przyznawania diet radnym oraz nie określiła prawidłowo trybu i terminu wejścia w życie uchwały, należało zatem orzec jak w petitum rozstrzygnięcia.

Prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania, jest bowiem warunkiem jego wejścia w życie.

Akt normatywny, który nie został opublikowany (ogłoszony) zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie 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. Konsekwencją nieprawidłowego ogłoszenia aktu normatywnego jest uznanie, że akt taki nie wiąże w pełnym zakresie, nie posiada mocy obowiązującej i należy stwierdzić jego nieważność w całości.

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

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Konstanty Radziwiłł

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym  
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/