

Warszawa, 21 kwietnia 2022 r.



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-O.4131.6.2022

D. B. Zebrowska
2022-04-21
[Signature]

Rada Gminy Lelis
ul. Szkolna 39
07-402 Lelis

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 i 583).

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXXVII/253/2022 Rady Gminy Lelis z dnia 29 marca 2022 r. *zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia diet dla radnych Gminy Lelis.*

Uzasadnienie

W dniu 29 marca 2022 r. Rada Gminy Lelis podjęła uchwałę nr XXXVII/253/2022 *zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia diet dla radnych Gminy Lelis.*

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 1 kwietnia 2022 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559) – dalej: *u.s.g.* w związku z art. 2 i 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)

oraz § 3 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. z 2021 r. poz. 1974).

Pismem z dnia 14 kwietnia 2022 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Lelis o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XXXVII/253/2022.

W ocenie organu nadzoru uchwała nr XXXVII/253/2022 została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, zgodnie z argumentacją określoną poniżej.

W § 1 ww. uchwały Rada Gminy unormowała co następuje: *W uchwale Nr XXXIII/224/2021 Rady Gminy Lelis z dnia 10 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia diet dla radnych Gminy Lelis (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2021 r. poz. 11975) §3 otrzymuje brzmienie :*

„§ 3. Dieta nie ulega obniżeniu :

1) jeżeli radny był nieobecny na sesji i komisji z przyczyn zdrowotnych lub innych zdarzeń losowych,

2) w miesiącu, w którym nie było przeprowadzonej sesji rady, o których mowa w § 1 uchwały, podstawą do wypłaty diety będzie oświadczenie przewodniczącego rady o nieprzeprowadzeniu sesji w danym miesiącu,

3) zasadność usprawiedliwienia radnego zwyczajowo przyjętego ocenia Przewodniczący Rady Gminy i Przewodniczący Komisji.”

W ocenie Wojewody Mazowieckiego, jako organu nadzoru nad działalnością gminną, opisane powyżej unormowania uchwały nr XXXVII/253/2022 istotnie naruszają art. 25 ust. 4 *u.s.g.*

Zgodnie z brzmieniem art. 25 *u.s.g.*, 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 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. II SA/Op 161/15, z dnia 21 lipca 2015 r., sygn. II SA/Op 177/15, z dnia 4 sierpnia 2015 r., sygn. II SA/Op252/15, 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*).

Podjętą uchwałą nr XXXVII/253/2022 Rada Gminy Lelis wprowadziła nowe brzmienie § 3 uchwały Nr XXXIII/224/2021 Rady Gminy Lelis z dnia 10 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia diet dla radnych Gminy Lelis, określając okoliczności, w których wysokość diety nie ulega obniżeniu. Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy dokonała powyższego w sposób niezgodny z prawem. Niewątpliwie ani przyczyny zdrowotne, powodujące nieobecność radnych na posiedzeniach komisji czy sesji Rady, ani też nieodbycie się posiedzeń w wyznaczonym

terminie, nie mogą być podstawą do wypłaty diety w pełnej wysokości. Zdaniem organu nadzoru spowodowałyby to sytuacje, w której radni otrzymują dietę niezależnie od faktycznej obecności na sesji, co w świetle opisanej powyżej argumentacji prawnej stanowi istotne naruszenie art. 25 ust. 4 *u.s.g.*

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że Rada Gminy Lelis w § 3 uchwały nr XXXVII/253/2022 posłużyła się określeniem „zasadności usprawiedliwienia radnego zwyczajowo przyjętego”, które to określenie w ocenie organu nadzoru również pozostaje w sprzeczności z istotą diety określonej w art. 25 ust. 4 *u.s.g.* . Należy zauważyć, że niniejszy przepis pozwala na usprawiedliwienie nieobecności, które spowoduje wypłatę diety w pełnej wysokości, a więc pomimo faktycznej nieobecności radnego lub nieodbycia się sesji lub posiedzenia w ogóle w danym miesiącu, co pozostaje w sprzeczności z istotą diety jako rekompensaty utraconych korzyści w związku z pełnieniem funkcji radnego.

W orzecznictwie sądowno-administracyjnym 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 z tytułu samego faktu bycia taką osobą. Zakresem regulacji uchwały podjętej na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 25 ust. 4 *u.s.g.* winna być objęta m. in. sytuacja, gdy radny, przez dłuższy okres czasu 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 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*).

Z uwagi na fakt, że dieta ma stanowić rekompensatę za utracone zarobki związane z pełnieniem funkcji radnego, sformułowania zawarte w § 1 uchwały, spowodują, że w przypadku braku w danym miesiącu sesji Rady Gminy, dieta będzie wypłacona w pełnej wysokości. Natomiast w przypadku, gdyby sesje się odbywały, to i tak dieta, mimo nieobecności radnego, który może powołać się na chorobę lub „inne zdarzenia losowe” będzie

wypłacana. Zapisy takie są niedookreślone i niezgodne z prawem. Zapisy te powodują, że dieta traci charakter rekompensaty a zbliża się do formy wynagrodzenia za pracę.

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 uchwały nr XXXIII/253/2022 pociąga za sobą konieczność stwierdzenia nieważności również ściśle z nimi funkcjonalnie powiązanych unormowań zawartych w § 2 oraz § 3 ww. 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, przyjęć 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 u.s.g. 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 Lelis nr XXXVII/253/2022, istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem, jest w całości 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 wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

Konstanty Radziwiłł

Wojewoda Mazowiecki

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/