



WOJEWODA MAZOWIECKI

WP-O.4131.4.2024

Warszawa, 04 czerwca 2024 r.

Rada Gminy Ciechanów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność:

uchwały Rady Gminy Ciechanów nr I/6/24 z dnia 2 maja 2024 r. w *sprawie ustalenia diet dla radnych Gminy Ciechanów w całości.*

Uzasadnienie

W dniu 2 maja 2024 r. Rada Gminy Ciechanów podjęła uchwałę nr I/6/24 w *sprawie ustalenia diet dla radnych Gminy Ciechanów.*

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 9 maja 2024 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 2023 r., poz. 40 z późn. zm.) oraz § 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów w *sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy* z dnia 27 października 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz.1974).

Pismem z dnia 28 maja 2024 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Ciechanów o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr I/6/24. W ocenie organu nadzoru uchwała nr I/6/24 jest sprzeczna z prawem ze względu na niepełną realizację upoważnienia zawartego w art. 25 ust. 4 ustawy *o samorządzie gminnym* oraz z uwagi na nieprawidłowe określenie sposobu wejścia w życie uchwały.

W § 1 ww. uchwały Rada Gminy Ciechanów postanowiła:

„1. Ustala się zryczałtowaną dietę w stosunku miesięcznym, zwaną dalej dietą ryczałtową, dla radnego:

- 1) pełniącego funkcję przewodniczącego rady gminy w wysokości - 98%
- 2) pełniącego funkcję wiceprzewodniczącego rady gminy w wysokości -90%
- 3) pełniącego funkcję przewodniczącego komisji stałej w wysokości - 80%
- 4) pełniącego funkcję wiceprzewodniczącego komisji stałej - 75%
- 5) dla Radnego będącego członkiem dwóch Komisji stałych - 52%
- 6) dla Radnego będącego członkiem jednej Komisji stałej - 40%
- 7) dla Radnego nie będącego członkiem Komisji stałej -24%, podstawy ustalenia diety, o której mowa w ust. 1.

2. Radnemu przysługuje jedna dieta ryczałtowa w najwyższej wysokości”.

W § 2 przedmiotowej uchwały przewidziano: „Wypłata diet, za dany miesiąc kalendarzowy, następuje jednorazowo w terminie do dnia 28-go każdego miesiąca na podstawie list sporządzonych w oparciu o listy obecności na sesjach rady gminy oraz komisjach. Dieta wypłacana jest w kasie Urzędu lub przelewem na wskazane przez radnego konto bankowe”.

W § 3 uchwały uregulowano:

„1. Wysokość miesięcznej diety ryczałtowej, o której mowa w § 2, ulega obniżeniu o 20% za każdą nieobecność radnego na sesji Rady Gminy oraz na posiedzeniu komisji stałej, której członkiem jest.

2. Jeżeli radny wykonywał obowiązki związane z pełnieniem funkcji radnego, które uniemożliwiały mu obecność na posiedzeniu sesji lub komisji stałej dieta nie ulega obniżeniu.

3. W przypadku zmiany w trakcie miesiąca kalendarzowego funkcji pełnionej przez radnego, od której uzależniona jest wypłata diety lub jej wysokość, wymiar diety ryczałtowej za dany miesiąc ustala się proporcjonalnie, przyjmując za miesiąc łącznie 30 dni”.

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 z dnia 10 lutego 2022 r. (sygn. akt III OSK 3602/21) Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że „dieta radnego nie jest wynagrodzeniem za pracę, gdyż radny pełni funkcję społecznie, a fakt wykonywania mandatu nie skutkuje ani nawiązaniem stosunku pracy z powiatem (czy starostwem), ani też nawiązaniem z nim umowy cywilnoprawnej. Dieta ma stanowić ekwiwalent utraconych korzyści (np. pomniejszonego wynagrodzenia za pracę w związku z obecnością na sesji rady gminy), jakich radny nie uzyskuje w związku z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego, nie może więc być także traktowana w kategorii przywileju. Jej celem jest zabezpieczenie prawidłowego i efektywnego wykonywania mandatu radnego. W wyroku z 26 czerwca 2014 r., sygn. II OSK 406/14 Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się, że "dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym. Podobnie takiego charakteru pozbawiony jest zwrot poniesionych przez radnego kosztów podróży służbowych. Nie budzi przy tym wątpliwości, że możliwe jest różnicowanie wysokości diet w zależności od funkcji pełnionych przez radnego". Zatem przez "dietę", o której mowa w art. 21 ust. 4 u.s.p. należy rozumieć wyrównywanie wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji, a nie z tytułu samego faktu bycia radnym” (por. również wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu: z dnia 7 listopada 2013 r. (sygn. akt II SA/Op 316/13), 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 10 lutego 2022 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: „Niedopuszczalna jest sytuacja, gdy radny otrzymuje miesięcznie zryczałtowaną dietę, pomimo tego, że nie wykonuje on swoich obowiązków, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem tej funkcji. Brak jasnych i pełnych zasad dotyczących ustalenia wysokości diet sprawia, że ustalona w stałej kwocie dieta w formie ryczałtu miesięcznego traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji, co jest zaprzeczeniem idei zapewnienia wyrównania finansowego odpowiednio do kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu” (sygn. akt III OSK 3602/21).

Wprawdzie w uchwale nr I/6/24 Rada Gminy Ciechanów wskazała przypadki potrąceń w stosunku do miesięcznej wysokości diety, nie zmienia to jednak faktu, że wypłata nadal

będzie miała formę ryczałtu miesięcznego (co wprost zostało określone w § 1 uchwały), niezależnie od faktycznej obecności radnych na sesji bądź posiedzeniu komisji. Świadczy o tym obniżanie procentowo kwoty bazowej (wyjściowej) za każdą nieobecność na posiedzeniu rady lub komisji, co w świetle opisanej powyżej argumentacji prawnej stanowi istotne naruszenie art. 25 ust. 4 ustawy *o samorządzie gminnym*.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym 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 ustawy *o samorządzie gminnym* 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 WSA w Opolu z dnia 21 lipca 2015 r. sygn. II SA/Op 177/15; wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 lutego 2020 r. sygn. akt II SA/Wa 2120/19; wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 lutego 2020 r. sygn. akt II SA/Wa 2121/19, *źródło*: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Z uwagi na fakt, że dieta ma stanowić rekompensatę za utracone zarobki związane z pełnieniem funkcji radnego, sformułowanie zawarte w § 3 uchwały, wprowadzające procentowe obniżenie kwoty bazowej spowoduje, że w przypadku braku w danym miesiącu posiedzenia komisji lub sesji rady, dieta będzie wypłacona w wysokości ustalonej przez radę w § 1 ust. 1 uchwały. Natomiast w przypadku, gdyby sesje i posiedzenia komisji się odbywały, to i tak jakaś część diety, mimo niewykonywania czynności przez radnych, będzie wypłacana. 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 WSA w Warszawie z dnia 23 października 2019 r. sygn. II SA/Wa 978/19, z dnia 24 października 2019 r. sygn. II SA/Wa 921/19, z dnia 29 listopada 2019 r. sygn. II SA/Wa 1259/19, z dnia 21 lipca 2020 r. sygn. akt II SA/Wa 915/20), a także skarg organów stanowiących powiatu na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego (zob. wyrok NSA z dnia 10 lutego 2022 sygn. akt III OSK 3602/21).

Stwierdzenie nieważności § 1 i 3 uchwały nr I/6/24 pociąga za sobą konieczność stwierdzenia nieważności również ściśle z nimi funkcjonalnie powiązanego przepisu § 2.

W ocenie organu nadzoru 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, przyjmując 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.

Podkreślić należy także, że w § 1 ust. 1 uchwały Rada w sposób niejasny określiła sposób wyliczenia diety, nie wskazując, co stanowi podstawę ustalenia diety. Tak sformułowany przepis uchwały powoduje, że ustalenie wysokości diety dla poszczególnych radnych nie jest możliwe.

Niezależnie od wskazanych powyżej uchybień, stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy Ciechanów nr I/6/24 jest konieczne także z uwagi na istotne naruszenie art. 4 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461; dalej: *u.o.a.n.*) z uwagi na brak publikacji uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, pomimo, że ww. akt należy zaliczyć do aktów prawa miejscowego.

Rada Gminy w § 5 wskazała bowiem, że „*Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu*”. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny: „*w orzecznictwie sądów administracyjnych nie ma wątpliwości, że uchwała rady gminy ustalająca diety przysługujące radnym jest aktem prawa miejscowego (zob. wyrok NSA z 28 kwietnia 2020 r. sygn. akt II OSK 570/19; wyrok NSA z dnia 7 listopada 2017 r. sygn. akt II OSK 2794/16; wyrok NSA z 27 czerwca 2023 r. sygn. akt III OSK 2472/21). Takie uchwały zawierają normy abstrakcyjne, ponieważ diety wypłacane są cyklicznie, powtarzalnie, nie dotyczą konkretnego zdarzenia zamkniętego w określonych ramach czasowych. Przepisy takich uchwał mają charakter generalny, gdyż ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale każdy mieszkaniec, który pełniłby określoną w niej funkcję. Wprawdzie krąg adresatów tej uchwały nie jest zbyt liczny, to jednak poprzez wyznaczenie go wspólną cechą, jaką jest pełnienie funkcji, jej przepisy uzyskały charakter generalny. Takie uchwały zawierają przepisy normatywne, na podstawie których jej adresaci uzyskali uprawnienia do diety i są one wydawane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 25 ust. 4, 6 i 8 u.s.g.*” (wyrok NSA z dnia 13 marca 2024 r., sygn. akt III OSK 1522/22).

Niedochowanie wymogu publikacji aktu prawa miejscowego (poprzez niezawarcie w zaskarżonej uchwale regulacji przewidującej taką publikację), stanowiącego warunek jego wejścia w życie, świadczy o istotnym naruszeniu norm konstytucyjnych, tj. art. 88 ust. 1 *Konstytucji RP* oraz art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 *u.o.a.n.*, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności kontrolowanej uchwały w całości.

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. W orzecznictwie i doktrynie utrwalił się pogląd, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności aktu (np. uchwały) rady gminy. 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 Ciechanów nr I/6/24, 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, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały w całości z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/