



Warszawa, 02 lutego 2023 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-P.4131.1.2023.IJ

Rada Miasta i Gminy Sanniki

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 40)

stwierdzam nieważność

Uchwały Rady Miasta i Gminy Sanniki Nr 296/LXIV/2022 z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie wysokości i zasad otrzymywania zryczałtowanych miesięcznych stawek diet radnych Rady Miasta i Gminy Sanniki oraz zwrotu kosztów podróży służbowych.

Przedmiotową Uchwałą, doręczoną organowi nadzoru w dniu 9 stycznia 2023 r. Rada Miasta i Gminy Sanniki ustaliła zasady, na jakich przysługiwać będzie radnym tej Gminy dieta oraz określiła jej wysokość. Jako podstawę prawną Uchwały wskazano art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: ustawa) oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz.U. z 2021 r., poz. 1974). Zgodnie z powyższymi przepisami, 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 (Dz.U. z 2022 r., poz.1533 ze zm.); rada gminy przy ustalaniu wysokości diet bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego.

W ocenie organu nadzoru Uchwała Nr 296/LXIV/2022 z dnia 29 grudnia 2022 r. jest sprzeczna z prawem w zakresie niepełnej realizacji upoważnienia zawartego w art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

W pierwszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że Uchwała Rady Miasta i Gminy Sanniki 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.

Nieuwzględnienie 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 (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 § 1 przedmiotowej Uchwały Rada Miasta i Gminy Sanniki ustaliła, że należne Radnym diety mają formę ryczałtu miesięcznego; z diet potrąca się za każdorazową

nieobecność: na sesji zwyczajnej – 20 % diety (§2 ust. 1 Uchwały), na sesji nadzwyczajnej -10% diety (§2 ust. 2 Uchwały), na posiedzeniu komisji – 10% diety (§ 2 ust. 3 Uchwały).

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).

Wprawdzie w przedmiotowej Uchwale Rada Miasta i Gminy Sanniki wskazała w § 2 ust. 6, że wypłata diet radnemu następuje na podstawie list sporządzonych w oparciu o listy obecności na sesjach rady oraz komisjach, jednakże z treści uchwały wynika, że zasady te dotyczą wyłącznie „szeregowych” radnych. Natomiast dieta dla radnego pełniącego funkcję Przewodniczącego Rady, Wiceprzewodniczącego Rady, Przewodniczącego Komisji ustalona została w stałej, niezmiennej wysokości określonej w § 1 Uchwały i nie została uzależniona

od tego, czy Przewodniczący i Wiceprzewodniczący Rady, Przewodniczący Komisji faktycznie wykonują swoje obowiązki.

Ustalając w kwestionowanej uchwale zasady przyznawania diety dla Przewodniczącego, Wiceprzewodniczącego Rady, Przewodniczącego Komisji, Rada Miasta i Gminy Sanniki nie uregulowała sytuacji, gdy radny ten nie uczestniczy w pracach Rady, a zatem nie ponosi żadnych kosztów związanych z wykonywaniem mandatu. Dieta tak ustalona 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 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; wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 2121/19; wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 października 2019 r., sygn. akt II SA/Wa 978/19).

Również wskazany w § 2 Uchwały sposób pomniejszenia diety za nieusprawiedliwioną nieobecność pozostałym radnym na Sesji lub na posiedzeniu komisji o 20% czy 10%, 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.

Rada gminy powinna określić zasady potrącania diet (w całości) za niestawiennictwo radnego („szeregowego” i pełniącego funkcje wskazane w § 1 pkt. 1-3 Uchwały) bądź nie branie udziału w posiedzeniach organów gminy i innych czynnościach wynikających ze sprawowanego mandatu.

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

Ponadto organ nadzoru wskazuje na omyłkę pisarską w tytule uchwały, który brzmi: „w sprawie wysokości i *zasada* otrzymywania zryczałtowanych miesięcznych stawek diet radnych Rady Miasta i Gminy Sanniki oraz zwrotu kosztów podróży służbowych”; winno być: „(...) *zasad* (...)”.

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
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem
elektronicznym/