



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 28 sierpnia 2024 r.

WP-O.4131.10.2024

Rada Miejska w Przasnyszu

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 i 721, dalej: *u.s.g.*)

stwierdzam nieważność

uchwały nr V/29/2024 Rady Miejskiej w Przasnyszu z dnia 29 lipca 2024 r. *w sprawie zasad przyznawania i wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowej dla przewodniczących zarządów osiedli miasta Przasnysz.*

Uzasadnienie

W dniu 29 lipca 2024 r. Rada Miejska w Przasnyszu podjęła uchwałę nr V/29/2024 *w sprawie zasad przyznawania i wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowej dla przewodniczących zarządów osiedli miasta Przasnysz.*

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 1 sierpnia 2024 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Miejska wskazała art. 37b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2024 r., poz. 609 i 721).

Pismem z dnia 12 sierpnia 2024 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Miejską w Przasnyszu o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr V/29/2024. W ocenie organu nadzoru uchwała istotnie narusza prawo, zgodnie z argumentacją określoną poniżej.

W § 1 ww. uchwały Rada Miejska w Przasnyszu postanowiła:

„§1.1.Przewodniczącym zarządów osiedli miasta Przasnysz przysługuje miesięczna dieta w wysokości 400 złotych z tytułu pełnienia funkcji oraz udziału w sesjach Rady Miejskiej w Przasnyszu.

2. Za nieobecność przewodniczącego zarządu osiedla na sesji potrąca się kwotę 400 złotych. Podstawą jej potrącenia jest lista obecności na sesji Rady Miejskiej.

3. W przypadku łączenia funkcji przewodniczącego zarządu osiedla z funkcją radnego Rady Miejskiej przysługują obie diety tj. wynikająca z niniejszej uchwały oraz wynikająca z właściwej uchwały w sprawie wysokości diet przysługujących radnym Rady Miejskiej w Przasnyszu.

4. Podstawą do uznania uczestnictwa w pracach rady jest podpis przewodniczącego zarządu osiedla na liście obecności z sesji, zatwierdzonej przez przewodniczącego rady”.

Zgodnie z art. 37b ust. 1 u.s.g. „rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej.”

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 20 kwietnia 2022 r. wskazał, iż użyty przez ustawodawcę wyraz „dieta” należy rozumieć jako zwrot kosztów związanych z pełnieniem funkcji, co przemawia za kompensacyjnym jego charakterem (...) Tym samym przyjąć należy, że komentowany przepis art. 37b ust. 1 u.s.g. zawiera upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do sprecyzowania reguł (zasad), na jakich przysługiwać będzie rekompensata (wyrównanie wydatków i strat) w związku z wykonywaniem funkcji społecznej sołtysa. Skoro dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji przewodniczącego rady, 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. Zgodzić się zatem należy z poglądem wyrażonym przez Wojewodę, iż zakresem regulacji uchwały podjętej

na podstawie delegacji ustawowej zawartej w omawianym przepisie winna być objęta m. in. sytuacja, gdy sołtys, 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 okresowego ryczałtu, który przyjmuje charakter stałego, wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji (sygn. akt III SA/GI 275/22).

Uwzględniając rekompensacyjny charakter diety, ustalone przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwać dieta, powinny być powiązane z aktywnością lub brakiem aktywności przewodniczących zarządów osiedli w wykonywaniu swoich funkcji. Uchwała nr V/29/2024 Rady Miejskiej w Przasnyszu, ustalająca wysokość diety w postaci określonej miesięcznie kwoty, powinna zatem przewidywać możliwość jej pomniejszenia w razie absencji przewodniczącego zarządu osiedla zarówno na posiedzeniach rady, jak i w związku z niewykonywaniem innych obowiązków przewodniczących zarządów osiedli. Tymczasem unormowanie zawarte w § 1 ust. 2 ww. uchwały przewiduje potrącenia tylko za nieobecność na sesji a nie określa innych przypadków obniżenia wysokości diety w razie niewykonywania czynności związanych z pełnieniem funkcji, o którym mowa w § 1 ust.1. Z takiego unormowania wynika, że oprócz nieobecności na sesji Rady Miejskiej dieta nie ulega zmniejszeniu, pomimo niewykonywania innych obowiązków. Jednocześnie wskazać należy na samą skalę tego potrącenia – tj. w wysokości diety miesięcznej (400 złotych), co oznacza, że już jedna nieobecność na sesji spowoduje brak diety, pomimo że przewodniczący zarządu osiedla mógłby wykonywać inne czynności związane z pełnioną funkcją. W uchwale nie wprowadzono również unormowań, które określiłyby sposób obliczania diety w sytuacji, gdy przewodniczący zarządu osiedla nie wykonuje swojej funkcji przez dłuższy czas (przykładowo skutek choroby), a tym samym nie ponosi żadnych kosztów z tym związanych. Brak zasad proporcjonalnych potrąceń powoduje, że dieta traci swój charakter rekompensacyjny, co czyni uchwałę sprzeczną z art. 37b ust. 1 u.s.g. Jak podkreślił, m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 17 listopada 2020 r.: *użyty przez ustawodawcę w przepisie art. 37 ust. 1 u.s.g. wyraz "dieta" należy rozumieć jako zwrot kosztów związanych z pełnieniem funkcji. Jego istota sprowadza się do wyrównywania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji (np.: do rekompensaty zarobków utraconych wskutek pełnienia tej funkcji oraz kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem tej funkcji). Skoro więc dieta sprowadza*

się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji sołtysa, to osoba pełniąca funkcję sołtysa zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem tej funkcji, a nie z tytułu samego faktu bycia taką osobą. Dieta jest bowiem ekwiwalentem za utracone korzyści w związku z wykonywaniem funkcji sołtysa, a nie za samo piastowanie tejże funkcji (sygn. akt II SA/Op 217/20).

W ocenie organu nadzoru, w uchwale podjętej na podstawie delegacji zawartej w art. 37b ust. 1 *u.s.g.*, dieta winna zostać określona poprzez ustalenie konkretnej kwoty za udział w każdym odbytym posiedzeniu rady czy też komisji bądź innej aktywności przewodniczących zarządów osiedli, powiązanej z wykonywaniem pełnionej przez nich funkcji, ewentualnie w ustalonej kwocie, która uległaby proporcjonalnemu obniżeniu z uwzględnieniem wszystkich dni w miesiącu kalendarzowym za każdy dzień niewykonywania funkcji określonej w uchwale.

Niezgodna z prawem jest również regulacja zawarta § 1 ust. 3 uchwały. Zastosowano tu zasadę podwójnej diety w przypadku łączenia funkcji przewodniczącego zarządu osiedla z funkcją radnego Rady Miejskiej w sytuacji, gdy zgodnie z § 1 ust.1 dieta przysługuje również za udział w sesji Rady Miejskiej. Takie rozwiązanie rodzi sprzeczność, ponieważ nie można pobierać diety dwukrotnie za tę samą czynność. Stanowisko takie potwierdza najnowsze i utrwalone już orzecznictwo sądowno-administracyjne: Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 grudnia 2017 r. uznał: *skoro w art. 25 ust. 4 u.s.g. przesądzono o przysługującym radnym prawie do diety, to połączenie funkcji radnego z funkcją przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej uzasadnia przyjęcie zasady prawa do jednej diety, jako ekwiwalentu za utracone korzyści, a nie będącego wynagrodzeniem za pracę* (II OSK 773/17). Stanowisko powyższe potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 kwietnia 2022 r., orzekając, że: *kwestionowany zapis uchwały, że za udział w posiedzeniu rady sołtysowi pełniącemu jednocześnie funkcję radnego przysługuje jedna dieta uznać należy za prawidłowy* (sygn. akt III OSK 5051/21, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Stwierdzenie nieważności § 1 uchwały nr V/29/2024 pociąga za sobą konieczność stwierdzenia nieważności również ściśle z nimi funkcjonalnie powiązanych unormowań § 2, dotyczących sposobu wypłacania diet oraz § 3, określającego zasady zwrotu kosztów podróży służbowych.

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.

W myśl art. 2 *Konstytucji* Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wskazany przepis nakłada na organy tworzące system prawa (a zatem także na Radę Miejską w Przasnyszu) obowiązek formułowania przepisów prawnych w sposób jasny i precyzyjny. Postanowienia wynikające z art. 2 *Konstytucji* należy rozumieć jako dyrektywę takiego tworzenia regulacji prawnej, by sytuacja prawna jej adresatów była czytelna i jednoznaczna, bowiem realizacja tego założenia daje obywatelowi szansę zrozumienia efektów działalności organu uchwałodawczego. W ocenie organu nadzoru, każdy przepis prawny powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów oraz w taki sposób, by ich treść była oczywista. W ocenie organu nadzoru uchwała nr V/29/2024 nie spełnia tego wymogu, w szczególności z uwagi na sposób, w jaki uregulowano zasady potrącania diety tj. wyłącznie za nieobecność na sesji i to w pełnej wysokości, podczas gdy stosownie do przepisu § 1 ust. 1 uchwały dieta przysługuje również z tytułu pełnienia funkcji a nie tylko za udział w sesji. Powyższe powoduje, że wspomniana regulacja jest niejasna i może wywoływać wątpliwości co do jej treści.

Art. 91 ust. 1 *u.s.g.* stanowi: *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 judykatury oraz orzecznictwa: „za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał”* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 lutego 2024 r., sygn. akt III OSK 1358/22).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Miejskiej w Przasnyszu nr V/29/2024 istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem, jest w całości nieważna.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu 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, z dniem jego doręczenia, wstrzymuje wykonanie uchwały w całości z mocy prawa.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/