



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-R.4131.2.2023

Warszawa, 08 lutego 2023 r.

**Rada Gminy Borkowice**

ul. Ks. Jana Wiśniewskiego 47

26-422 Borkowice

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

**stwierdzam nieważność:**

uchwały Rady Gminy Borkowice Nr XLVII/293/2022 z dnia 29 grudnia 2022 r., w sprawie diet dla radnych i Przewodniczącego Rady Gminy Borkowice.

### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Borkowice podjęła wskazaną uchwałę powołując się na zapisy art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40) – powoływanej dalej jako „ustawa” lub „u.s.g”. Rada, uchwaliła w § 1 przedmiotowej uchwały, miesięczny ryczałt dla Przewodniczącego Rady Gminy w wysokości 1 500 zł., ustalając również wysokość wynagrodzenia ryczałtowego Wiceprzewodniczącego Rady, w przypadku zastępowania Przewodniczącego, w razie jego nieobecności. W § 2 uchwały określono wysokość diety w formie ryczałtu dla Wiceprzewodniczącego i radnego. I tak, dla Wiceprzewodniczącego uchwalono ryczałt w wysokości 800 zł., a dla radnych Rady Gminy 700 zł. W § 3 uchwały określono przypadki, w których zmniejsza się wysokość wypłacanego ryczałtu, w przypadku np. nieobecności na sesji Rady.

W § 7 uchwały stwierdzono, że uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 r.

Powyższe zapisy uchwały naruszają normy prawne, w zakresie skutkującym koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały.

Przed wszystkim należy stwierdzić, że zgodnie z przywołanym w podstawie prawnej uchwały art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Rada Gminy ma uprawnienie do określania wysokości diet przysługujących radnemu, nie zaś przyznawania miesięcznego ryczałtu dla radnych. Zatem, przyznanie miesięcznego ryczałtu stanowi działanie nie mające umocowania w obowiązujących przepisach. Jednocześnie podkreślenia wymaga fakt, że dieta w odróżnieniu od ryczałtu ma charakter kompensacyjny, zdążający do wyrównania kosztów związanych z pełnieniem funkcji w Radzie Gminy.

Wynagrodzenie ryczałtowe, stanowi natomiast wynagrodzenie związane wyłącznie z faktem pełnienia danej funkcji, którego wysokość jest niezależna od faktycznie ponoszonych kosztów pełnienia takiej funkcji. Samo zawarcie w uchwale, zasad zmniejszania ryczałtu, wypłacanego za dany okres o kwoty związane z nieobecnością na sesjach, nie zmienia charakteru wynagrodzenia z ryczałtowego na kompensacyjne.

Stanowisko takie znalazło wyraz w utrwalonym orzecznictwie. I tak, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z dnia 25 lutego 2020 r., w sprawie sygn. akt II SA/Wa 2121/19, stwierdził:

*„Dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym. Tym samym przyjęć należy, że art. 25 ust. 4 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 mandatu radnego.”.*

Jak wynika z powyższego, Rada działając w oparciu o przywołane w podstawie prawnej uchwały przepisy ustawowe, winna ustalić zasady wypłacania diet radnym, z uwzględnieniem wyłącznie kompensacyjnego charakteru tych diet. Reguła ta, odnosi się nie tylko do radnych, ale również Przewodniczącego Rady Gminy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 21 lipca 2015 r., w sprawie II SA/Op 177/15 stwierdził:

*„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. Zakresem regulacji uchwały podjętej na podstawie delegacji ustawowej winna być objęta m.in. sytuacja, gdy przewodniczący rady, 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.”.*

Jeżeli natomiast Rada, decyduje się na wprowadzenie diety kształtowanej w sposób ryczałtowy, jej określenie winno wprowadzać takie zasady wypłaty, które obejmują całą aktywność radnego związaną z pełnieniem przez niego funkcji w Radzie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 6 września 2022 r. w sprawie II SA/Rz 369/22 stwierdził, co następuje:

*„/.../ prawidłowa realizacja upoważnienia normotwórczego wyartykułowanego w art. 25 ust. 4 u.s.g. wymaga od rady gminy stworzenia takich zasad ustalania diety radnego, które przy kształtowaniu wysokości tej diety w sposób ryczałtowy, będą uwzględniać wszystkie pełnione przez niego funkcje, a nie tylko te związane z uczestnictwem w posiedzeniach rady gminy, czy*

*komisji rady gminy. Obowiązkowy mechanizm potrąceń z tak ustalonej diety musi z kolei przewidywać redukcję kwoty ryczałtu adekwatnie do zmniejszenia aktywności radnego w danym miesiącu. Powinien zatem obejmować zarówno nieobecność w posiedzeniach rady gminy i posiedzeniach komisji rady gminy, jak i brak aktywności w pozostałej sferze działalności mandatowej, będącej podstawą przyznania diety. Ostatecznie więc, jeżeli radny w danym miesiącu nie podejmuje żadnej aktywności mandatowej (przykładowo wskutek choroby), dieta nie będzie mu przysługiwać. Założenie odmienne, pozwalające na przyznanie swego rodzaju "diety minimalnej", stanowiłoby zaprzeczenie jej rekompensacyjnego charakteru (por. wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2022 r., III OSK 5279/21).”.*

Godzi się zauważyć, że pomimo wielokrotnych nowelizacji ustawy, brzmienie przepisu art. 25 ust. 4 u.s.g. nie zmieniło się toteż aktualność zachowuje przytoczone wyżej orzecznictwo sądów administracyjnych.

Ponadto w § 7 uchwały zapisano, że uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 r. Nie przewidziano natomiast publikacji uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego. Tymczasem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 11 grudnia 2020 r., sygnatura akt II SA/Wa 71/20 stwierdził:

*„Uchwała w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet radnym jednostek samorządu terytorialnego jest aktem prawa miejscowego.”.*

Pogląd ten nie budzi wątpliwości w doktrynie i jest podzielany przez organ nadzoru.

Akty prawa miejscowego, zgodnie art. 4 z ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), podlegają publikacji w dzienniku urzędowym województwa.

Jak wskazano w przywołanym wyżej wyroku:

*„Prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie w zakresie jego obowiązywania, jest bowiem - jak wyżej wspomiano - warunkiem jego wejścia w życie. Akt normatywny, którego nie opublikowano (nie ogłoszono) 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. Nieuprawnione jest zatem twierdzenie, że w takiej sytuacji mamy stwierdzić nieważność uchwały jedynie w tej części, w jakiej postanawia (wadliwie) o wejściu w życie z dniem podjęcia. Skoro konsekwencją nieprawidłowego ogłoszenia aktu normatywnego jest uznanie, że akt taki nie wiąże w pełnym zakresie, nie posiada mocy obowiązującej, należy stwierdzić jego nieważność w całości, a nie w części.”.*

W związku z powyższym należy stwierdzić, że Uchwała Rady Gminy Borkowice w sposób rażąco narusza porządek prawny, co czyni rozstrzygnięcie nadzorcze zasadnym i koniecznym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze z mocy prawa wstrzymuje wykonanie uchwały z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

*Konstanty Radziwiłł*

Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem  
elektronicznym/