Warszawa, 04 lutego 2022 r.



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

**WNP-O.4131.2.2022**



**Rada Gminy Boguty-Pianki**

**Al. Papieża Jana Pawła II 45  
07-325 Boguty-Pianki**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r.   
*o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, 1834)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Gminy Boguty-Pianki nr 173/XXI/21 z dnia 30 grudnia 2021 r. *w sprawie ustalenia zasad otrzymywania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy.*

**Uzasadnienie**

W dniu 30 grudnia 2021 r. Rada Gminy Boguty-Pianki podjęła uchwałę nr 173/XXI/21 *w sprawie ustalenia zasad otrzymywania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy.* Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 7 stycznia 2022 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 1 i art. 25 ust. 4-8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*.

Pismem z dnia 1 lutego 2022 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Boguty-Pianki o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr 173/XXI/21.

W ocenie organu nadzoru uchwała nr 173/XXI/21 została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, zgodnie z argumentacją określoną poniżej.

W § 2 uchwały nr 173/XXI/21 Rada Gminy Boguty-Pianki przewidziała, że radnemu pełniącemu funkcję Przewodniczącego Rady Gminy ustala się miesięczną dietę w wysokości 1300,00 zł. Jednocześnie w § 5 ust. 1 ww. uchwały Rada postanowiła, iż miesięczną dietę dla Przewodniczącego Rady Gminy wypłaca się za miesiąc z dołu, w dniu wypłaty wynagrodzenia dla pracowników Urzędu Gminy.

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 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. II SA/Op 161/15, z dnia 21 lipca 2015 r. II SA/Op 177/15, z dnia 4 sierpnia 2015 r. 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*)*.* Tymczasem w uchwale nr 173/XXI/21 Rada Gminy Boguty-Pianki nie przewidziała możliwości obniżenia (potrącenia) kwoty diety z uwagi na nieobecność Przewodniczącego Rady Gminy, 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 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 § 2 i § 5 ust. 1 uchwały, przewidujące dietę w stałej miesięcznej wysokości, bez możliwości jej potrącenia w przypadku niewykonywania funkcji, 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).

Niezależnie od powyższego zauważyć należy, iż Rada Gminy Boguty-Pianki w § 3 i 4 uchwały nr 173/XXI/21 postanowiła odpowiednio, iż „radnemu pełniącemu funkcję wiceprzewodniczącego Rady Gminy oraz radnemu pełniącemu funkcję przewodniczącego Komisji Rady Gminy ustala się dietę w wysokości 250,00 zł” (§ 3), zaś „radnym rady Gminy za wyjątkiem wymienionych w § 2 i 3 ustala się dietę w wysokości 200,00 zł” (§ 4). Jednocześnie w § 5 ust. 2 uchwały przewidziała, że „dieta za udział w posiedzeniu, o którym mowa w § 3 i 4 niniejszej uchwały, wypłacana jest po zakończeniu posiedzenia”.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego, jako organu nadzoru nad działalnością gminną, ww. regulacje są niejasne i budzą wątpliwości interpretacyjne i jako takie istotnie naruszają prawo. Z treści § 5 ust. 2 uchwały wynika bowiem, że dieta przysługuje radnym za udział w posiedzeniu, o którym mowa w § 3 i 4 uchwały, tymczasem we wskazanych przepisach brak regulacji na temat posiedzeń, za udział w których miałaby być wypłacana dieta.

Uchwalenie normy prawnej trudnej do jednoznacznej interpretacji (wykładni) stanowi w świetle orzecznictwa i piśmiennictwa prawniczego istotne naruszenie prawa. Podkreślić bowiem należy wymóg jasności i klarowności przepisów prawa, który jest jednym z głównych postulatów wynikających z zasady przyzwoitej (poprawnej) legislacji wywiedzionej przez Trybunał Konstytucyjny z zasady demokratycznego państwa prawnego, określonej w art. 2 *Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.). W zakresie tych zagadnień por. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 września 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 358/08, jak również wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2000 r. sygn. Kp 9/09, z dnia 11 stycznia 2000 r. sygn. K 7/99, z dnia 21 marca 2001 r. sygn. K 24/00, z dnia 29 października 2003 r. sygn. K 53/02, oraz z dnia 21 lutego 2006 r. sygn. K 1/05*.*

Stwierdzenie nieważności § 2, 3, 4 i 5 uchwały nr 173/XXI/21 pociąga za sobą konieczność stwierdzenia nieważności również ściśle z nimi funkcjonalnie powiązanych unormowań dotyczących zwrotu kosztów podróży służbowych radnych, zawartych w § 6 ust. 1 i 2 uchwały a także § 1, 8 i 9.

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.

Ponadto organ nadzoru zauważa, iż § 7 uchwały, w którym Rada Gminy postanowiła, iż „traci moc uchwała nr 12/III/18 Rady Gminy Boguty-Pianki z dnia 7 grudnia 2018 roku w sprawie ustalenia zasad otrzymywania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy” dotyczy uchwały, której nieważność została stwierdzona przez Wojewodę Mazowieckiego rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 10 stycznia 2019 r. (znak: WNP-O.4131.1.2019). Z tego względu również ten przepis uchwały należy uznać za podjęty z istotnym naruszeniem prawa. Nie można bowiem uchylić uchwały, która na skutek rozstrzygnięcia nadzorczego została wyeliminowana z obrotu prawnego z mocą *ex tunc* (od początku).

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.* 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 stwierdzić należy, iż zarówno ustalenie przez Radę diety dla Przewodniczącego Rady w formie ryczałtu miesięcznego, jak i niejasne przepisy dotyczące diet dla pozostałych radnych czynią ją sprzeczną z prawem i stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Boguty-Pianki nr 173/XXI/21 w całości.

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, z dniem jego doręczenia, wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa.

Konstanty Radziwiłł

Wojewoda Mazowiecki

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym

weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/