Warszawa, 27 stycznia 2022 r.



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-O.4131.1.2022

 **Rada Miasta Mława**

ul. Stary Rynek 19

06-500 Mława

**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 Miasta Mława nr XXXV/476/2021 z dnia 21 grudnia 2021 r. *w sprawie ustalenia zasad przyznawania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla Radnych Miasta Mława,* **w części,** to jest w zakresie **§ 1, 2, 3 i 4** tej uchwały.

**Uzasadnienie**

W dniu 21 grudnia 2021 r. Rada Miasta Mława podjęła uchwałę nr XXXV/476/2021 *w sprawie ustalenia zasad przyznawania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla Radnych Miasta Mława.*

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 30 grudnia 2021 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy *o samorządzie gminnym* oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. *w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1974).

Pismem z dnia 24 stycznia 2022 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Miasta Mława   
o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały   
nr XXXV/476/2021.

W ocenie organu nadzoru uchwała nr XXXV/476/2021 została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, zgodnie z argumentacją określoną poniżej.

W § 1 ww. uchwały Rada Miasta unormowała prawo radnego do diety oraz termin i podstawę wypłacania diety. W § 2 określono podstawę ustalenia wysokości diety (75% z 2,4 krotności kwoty bazowej). W § 3 określono maksymalną wysokość miesięcznej diety radnego, z uwzględnieniem pełnionych funkcji (Przewodniczący i Wiceprzewodniczący Rady Miasta, Przewodniczący   
i Wiceprzewodniczący Komisji stałej, radny nie pełniący ww. funkcji). Ponadto określono wysokość diety w sytuacji pełnienia kilku ww. funkcji oraz kwestie przysługiwania diety w związku   
z rozpoczęciem pełnienia funkcji w danym miesiącu.

W § 4 uchwały Rada Miasta określiła, co następuje: *Diety ulegają zmniejszeniu o 10% maksymalnej wysokości diety, określonej w § 3 ust. 1 za każdą nieusprawiedliwioną nieobecność radnego na sesji Rady Miasta Mława oraz na posiedzeniu komisji stałej, której jest członkiem* (ust. 1). *Zmniejszeń, o których mowa w § 4 ust. 1 nie stosuje się do ustalenia diety radnych pełniących funkcję Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego Rady Miasta Mława jeżeli nieobecność na sesji Rady Miasta lub komisji spowodowana jest wykonywaniem mandatu radnego* (ust. 2). *Zmniejszenia,   
o których mowa w § 4 ust. 1 nie następują w razie nieobecności spowodowanej podróżą służbową zleconą przez Przewodniczącego Rady Miasta Mława lub reprezentowaniem Rady Miasta Mława   
w miejscu i sytuacjach innych niż podróż służbowa, za wiedzą Przewodniczącego Rady Miasta Mława* (ust. 3). *Dieta płatna w ciągu miesiąca ulega proporcjonalnemu obniżeniu za każdy dzień niewykonywania mandatu z zastrzeżeniem zapisów § 4 ust. 1, 2 i 3 niniejszej uchwały* (ust. 4). Natomiast w § 5 uchwały Rada Miasta określiła kwestie związane z podróżą służbową radnego.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego, jako organu nadzoru nad działalnością gminną, opisane powyżej unormowania § 4 uchwały nr XXXV/476/2021 istotnie naruszają art. 25 ust. 4 ustawy   
*o samorządzie gminnym.*

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., 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 uchwale nr XXXV/476/2021 Rada Miasta Mława wskazała przypadki potrąceń w stosunku do miesięcznej wysokości diety (§ 4 ust. 1), nie zmienia to jednak faktu, że wypłata nadal będzie miała formę miesięczną a więc ryczałtową (§ 3 ust. 1 uchwały), niezależnie od faktycznej obecności radnych na sesji Rady Miasta czy na posiedzeniu komisji. Świadczy o tym obniżanie, ale tylko o charakterze procentowym (10%), kwoty diety za każdą nieobecność na sesji Rady Miasta lub posiedzeniu komisji, co w świetle opisanej powyżej argumentacji prawnej stanowi istotne naruszenie art. 25 ust. 4 ustawy *o samorządzie gminnym.*

Powyższej argumentacji nie zmienia również fakt wprowadzenia proporcjonalnych obniżeń za każdy dzień niewykonywania mandatu, określonych w § 4 ust. 4 uchwały. Zauważyć bowiem należy, że z potrąceń określonych w § 4 ust. 4 zostały wyłączone okoliczności procentowych potrąceń określone w § 4 ust. 1 (i powiązanych z nim ustępach 2 i 3), co powoduje obowiązywanie niezgodnych z prawem potrąceń procentowych, określonych w § 4 ust. 1 uchwały.

Ponadto, w ocenie Wojewody Mazowieckiego, jako organu nadzoru nad działalnością gminną, nie sposób na podstawie brzmienia § 4 ust. 1 i ust. 4 uchwały (z uwzględnieniem ust. 2 i 3) dokonać nie budzącej wątpliwości rekonstrukcji normy prawnej, obejmującej hipotezę i dyspozycję, to jest wskazania właściwej normy postępowania przy obniżeniu diety radnego, przy spełnieniu okoliczności określonych w § 4 ust. 1 i ust. 4. Ponadto Rada Miasta wprowadzając w § 4 ust. 1 pojęcie nieobecności nieusprawiedliwionej nie sprecyzowała okoliczności usprawiedliwienia, co również budzi wątpliwości interpretacyjne. Nie wiadomo bowiem, czy chodzi o okoliczności określone w § 4 ust. 2 i ust. 3 (nieobecność związana z wykonywaniem mandatu radnego), czy o jakiekolwiek inne okoliczności. W tym drugim wypadku oznaczałoby to bowiem możliwość dowolnego usprawiedliwiania każdej nieobecności radnego, a to wiązałoby się z wypłatą diety również   
w przypadku nieobecności na sesji Rady Miasta lub posiedzeniu komisji, co przeczy istocie diety, zgodnie z argumentacją określoną powyżej.

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*.*

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 § 4 ust. 1 uchwały, wprowadzające procentowe obniżenia kwoty miesięcznej diety spowodują, że w przypadku, gdyby sesje Rady Miasta lub posiedzenia komisji się odbywały, to i tak jakaś część diety, mimo nieobecności radnego, będzie wypłacana, z uwagi na potrącenie procentowe a nie proporcjonalne. 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 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).

Stwierdzenie nieważności § 4 ust. 1 i ust. 4 uchwały nr XXXV/476/2021 pociąga za sobą konieczność stwierdzenia nieważności również ściśle z nimi funkcjonalnie powiązanych unormowań dotyczących diet zawartych w § 4 ust. 2 i ust. 3 ww. uchwały a także § 1, 2 i 3. Brak bowiem unormowań dotyczących potrąceń diet powoduje, że pozostałe przepisy dotyczące diet stają się niekompletne a tym samym niemożliwe do zgodnego z prawem stosowania.

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.

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 Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Miasta Mława nr XXXV/476/2021, istotnie narusza prawo, we wskazanym w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia zakresie, i jako sprzeczna z prawem, jest w tym zakresie nieważna.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu 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 w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z mocy prawa.

Wojewoda Mazowiecki

Konstanty Radziwiłł

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym

weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/