Warszawa, 09 grudnia 2021 r.



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-O.4131.17.2021

**Rada Gminy Ciechanów**

**ul. Fabryczna 8**

**06-400 Ciechanów**

**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 i 1834)

**stwierdzam nieważność:**

uchwały Rady Gminy Ciechanów nr XXXV/227/21 z dnia 9 listopada 2021 r. *w sprawie ustalenia diet dla radnych gminy Ciechanów* w zakresie ustaleń § 1, § 2 i § 3.

**Uzasadnienie**

W dniu 9 listopada 2021 r. Rada Gminy Ciechanów podjęła uchwałę nr XXXV/227/21 *w sprawie ustalenia diet dla radnych gminy Ciechanów.*

Wyżej wymieniona uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 16 listopada 2021 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 25 ust. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2021 r., poz. 1834 z późn. zm.) oraz § 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy* (Dz.U. z 2021 r. poz.1974).

Pismem z dnia 30 listopada 2021 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Ciechanów o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XXXV/227/21. W ocenie organu nadzoru uchwała nr XXXV/227/21 jest sprzeczna z prawem w zakresie niepełnej realizacji upoważnienia zawartego w art. 25 ust. 4 ustawy *o samorządzie gminnym*.

W § 1 ww. uchwały Rada Gminy Ciechanów postanowiła:

„1. Ustala się zryczałtowaną dietę w stosunku miesięcznym, zwaną dalej dietą ryczałtową, dla radnego:

1) nie będącego członkiem komisji stałej - 500,00 zł;

2) będącego członkiem jednej komisji stałej w wysokości - 700 zł;

3) będącego członkiem dwóch komisji stałych w wysokości - 900 zł;

4) pełniącego funkcję przewodniczącego rady gminy w wysokości - 2100,00 zł;

5) pełniącego funkcję wiceprzewodniczącego rady gminy w wysokości - 1400,00 zł;

6) pełniącego funkcję przewodniczącego komisji stałej w wysokości - 1400,00 zł;

7) pełniącego funkcję wiceprzewodniczącego komisji stałej w wysokości - 1200,00 zł.

2. Radnemu przysługuje jedna dieta ryczałtowa w najwyższej wysokości”.

W § 2 przedmiotowej uchwały przewidziano: „Wypłata diet, za dany miesiąc kalendarzowy, następuje jednorazowo w terminie do dnia 28-go każdego miesiąca na podstawie list sporządzonych w oparciu o listy obecności na sesjach rady oraz komisjach. Dieta wypłacana jest w kasie Urzędu lub przelewem na wskazane przez radnego konto bankowe.”.

W § 3 uchwały uregulowano:

„§ 3. 1. Wysokość miesięcznej diety ryczałtowej, o której mowa w § 2, ulega obniżeniu o 20% za każdą nieobecność radnego na sesji Rady Gminy oraz na posiedzeniu komisji stałej, której jest członkiem.

2. Jeżeli radny wykonywał inne obowiązki związane z pełnieniem funkcji radnego, które uniemożliwiały mu obecność na posiedzeniu sesji lub komisji stałej dieta nie ulega obniżeniu.

3. W przypadku zmiany w trakcie miesiąca kalendarzowego funkcji pełnionej przez radnego, od której uzależniona jest wypłata diety lub jej wysokość, wymiar diety ryczałtowej za dany miesiąc ustala się proporcjonalnie, przyjmując za miesiąc łącznie 30 dni.

4. W przypadku zakończenia kadencji rady gminy w trakcie trwania miesiąca dieta przysługuje proporcjonalnie do czasu jej trwania. Wymiar diety ryczałtowej za dany miesiąc ustala się proporcjonalnie, przyjmując za miesiąc łącznie 30 dni”.

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. II SA/Op 161/15, z dnia 21 lipca 2015 r., sygn. II SA/Op 177/15, z dnia 4 sierpnia 2015 r., sygn. 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/227/21 Rada Gminy Ciechanów wskazała przypadki potrąceń w stosunku do miesięcznej wysokości diety, nie zmienia to jednak faktu, że wypłata nadal będzie miała formę ryczałtu miesięcznego (co wprost zostało określone w § 1 uchwały), niezależnie od faktycznej obecności radnych na sesji bądź posiedzeniu komisji. Świadczy o tym obniżanie procentowo kwoty bazowej (wyjściowej) za każdą nieobecność na posiedzeniu rady lub komisji, 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 WSA w Opolu z dnia 21 lipca 2015 r. sygn. 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 § 3 uchwały, wprowadzające procentowe obniżenia kwoty bazowej spowodują, że w przypadku braku w danym miesiącu posiedzenia komisji lub sesji rady, dieta będzie wypłacona w wysokości ustalonej przez radę w § 1 ust. 1 uchwały. Natomiast w przypadku, gdyby sesje i posiedzenia komisji się odbywały, to i tak jakaś część diety, mimo nie wykonywania czynności przez radnych, będzie wypłacana. 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 WSA w Warszawie z dnia 23 października 2019 r. sygn. II SA/Wa 978/19, z dnia 24 października 2019 r. sygn. II SA/Wa 921/19 i z dnia 29 listopada 2019 r. sygn. II SA/Wa 1259/19).

Stwierdzenie nieważności § 1 i 3 uchwały nr XXXV/227/21 pociąga za sobą konieczność stwierdzenia nieważności również ściśle z nimi funkcjonalnie powiązanych przepisów § 2.

W ocenie organu nadzoru 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.* W orzecznictwie i doktrynie utrwalił się pogląd, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności aktu (np. uchwały) rady gminy.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 Gminy Ciechanów nr XXXV/227/21 istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem jest nieważna w zakresie określonym w sentencji rozstrzygnięcia.

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

Wojewoda Mazowiecki

Konstanty Radziwiłł

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym

weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/