Warszawa, 15 lutego 2022 r.



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-P.4131.9.2022

**Rada Gminy Bielsk**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 i 1834)

**stwierdzam nieważność**

Uchwały Nr 234/XXXV/2022 Rady Gminy Bielsk z dnia 14 stycznia 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości miesięcznych diet dla radnych oraz określenia zasad ich otrzymywania.

**Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą, doręczoną organowi nadzoru w dniu 20 stycznia 2022 r., Rada Gminy Bielsk określiła wysokość oraz zasady, na jakich przysługiwać będzie radnym tej Gminy dieta, stanowiąc w § 1 ust. 1, że Radny otrzymuje dietę za udział w sesjach Rady Gminy oraz w posiedzeniach komisji Rady, przy czym, w myśl § 7 uchwały, w przypadku nieobecności Radnego na posiedzeniach komisji lub na sesji, wysokość przysługującej mu w danym miesiącu diety ulega obniżeniu o 25% (ust.1); obniżenia tego nie stosuje do Przewodniczącego Rady Gminy (ust.2). Rada określiła również regułę wskazującą sposób i termin wejścia w życie uchwały, stanowiąc w § 10, iż wchodzi ona w życie z dniem podjęcia, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2021r.

W pierwszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że uchwała Rady Gminy Bielsk jest aktem prawa miejscowego, powinna więc zostać opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z uwzględnieniem ustawowego terminu wejścia w życie (14 dni od dnia publikacji).

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że charakter aktu prawa miejscowego mają akty normatywne zawierające normy postępowania o charakterze abstrakcyjnym i generalnym. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w akcie definiują adresatów poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie ich z nazwy. Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej, konkretnej sytuacji, akty te nie mogą się konsumować poprzez jednorazowe zastosowanie.

Uchwała rady gminy w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet radnych zawiera normy abstrakcyjne, ponieważ diety mają charakter powtarzalny, jest aktem generalnym, ponieważ jej adresaci zostali określeni poprzez wskazanie wspólnej ich cechy, jaką jest pełnienie funkcji radnego, nie zaś w sposób zindywidualizowany, ponadto zawiera przepisy normatywne, na podstawie których jej adresaci uzyskali uprawnienie do diety.

Nieuwzględnienie w treści § 10 uchwały powyższego trybu publikacji, stanowi istotne naruszenie art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) i skutkuje nieważnością uchwały w całości (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 stycznia 2015 r. sygn. akt II OSK 3270/14 oraz z dnia 9 stycznia 2013 r. sygn. akt I OSK 1608/12).

Jako podstawę prawną uchwały wskazano m.in. art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: ustawa), zgodnie z którym, na zasadach ustalonych przez radę gminy, radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży; wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie 2,4 krotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 1658 z późn. zm.); rada gminy przy ustalaniu wysokości diet bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego.

Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą sądów administracyjnych, wykładnia art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje na to, że diety należą się radnemu za uczestnictwo w pracach organów gminy, a nie z tytułu samego faktu bycia radnym. Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy, „radny jest obowiązany brać udział w pracach rady i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany”, jeżeli zatem nie wypełnia tego obowiązku, to diety mu nie przysługują. Taka interpretacja wynika, w ocenie sądów, z istoty pojęcia „dieta”, jako świadczenia typowo kompensacyjnego - środki uzyskiwane przez radnego w ramach przysługującej mu diety, mają w istocie tylko i wyłącznie minimalizować poniesione koszty wynikające z potrącanego mu wynagrodzenia za pracę na skutek uczestnictwa w aktywności rady gminy. Dieta nie może zatem mieć charakteru stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów i wydatków, jakie generuje wykonywanie przez radnego mandatu wyborczego (tak przykładowo: wyrok WSA w Opolu z 07.11.2013 r., II SA/Op 316/13;, wyrok WSA w Białymstoku z 9.03.2017 r, II SA/Bk 14/17; wyrok NSA z 26.06.2014 r., II OSK 406/14; wyrok WSA w Opolu z 4.03.2021 r., II SA/Op 301/20).

Skoro przysługująca radnym dieta ma charakter kompensacyjny, to ustalając jej miesięczną wysokość, rada gminy powinna określić zasady potrącania diet (w całości) za niestawiennictwo radnego bądź nie branie udziału w posiedzeniach organów gminny i innych czynnościach wynikających ze sprawowanego mandatu, zaś brak wprowadzenia takich potrąceń, stanowi zaprzeczenie pojęcia „należnej diety” i tym samym jest sprzeczny z art. 25 ust. 4 ustawy.

Wskazany w § 7 uchwały sposób pomniejszania, należnej w danym miesiącu diety, za nieobecność na sesji lub posiedzeniu komisji o 25% jest niewystarczający wobec faktu, że dieta ma wyłącznie rekompensować poniesione przez radnego straty, które nie powstaną, ze względu na nieobecność radnego na posiedzeniach organów gminy. Oznacza to, że dieta wypłacana zgodnie z postanowieniami uchwały, w tym dieta dla Przewodniczącego Rady całkowicie wolna od potrąceń, będzie miała postać stałego wynagrodzenia, tylko do pewnego stopnia uzależnionego od obecności radnego na sesji czy posiedzeniu komisji i będzie ona należna nawet wówczas, gdy radny nie poniesie żadnego wydatku czy straty związanej z wykonywaniem obowiązków.

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; z dnia 29 listopada 2019r. sygn. II SA/Wa 1259/19; z dnia 25 lutego 2020 r. sygn. II SA/Wa 2121/19 oraz wyrok NSA III OSK 3602/21).

Mając powyższe na uwadze, organ nadzoru stwierdził, że Rada Gminy Bielsk nie wypełniła należycie delegacji ustawowej z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, w sposób sprzeczny z prawem ustalając zasady przyznawania diet radnym oraz nie określiła prawidłowo trybu i terminu wejścia w życie uchwały, należało zatem orzec, jak w petitum rozstrzygnięcia.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje Gminie skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

*Konstanty Radziwiłł*

**Wojewoda Mazowiecki**

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym

weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/