



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-O.4131.1.2020

BR
31.01.2020.

Warszawa, 28 stycznia 2020 r.

URZĄD MIASTA
w Ostrowi Mazowieckiej
WPLYNĘŁO

2020 -01- 31
L. dz. 2237/10
Nr
podpis
Załącznik

Rada Miasta Ostrów Mazowiecka
ul. 3 Maja 66
07-300 Ostrów Mazowiecka

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność:

uchwały nr XII/139/2019 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 18 grudnia 2019r. w sprawie ustalenia zasad i wysokości diet przysługujących radnym w zakresie ustaleń § 1, § 2, § 3 i § 4.

Uzasadnienie

W dniu 18 grudnia 2019 r. Rada Miasta Ostrów Mazowiecka podjęła uchwałę nr XII/139/2019 w sprawie ustalenia zasad i wysokości diet przysługujących radnym.

Wyżej wymieniona uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru nad działalnością gminną w dniu 30 grudnia 2019 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Miasta wskazała art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, 1309, 1571, 1696, 1815).

Pismem z dnia 22 stycznia 2020 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Miasta Ostrów Mazowiecka o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały XII/139/2019. W ocenie organu nadzoru uchwała XII/139/2019 jest sprzeczna z prawem w zakresie niepełnej realizacji upoważnienia zawartego w art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 1 ww. uchwały Rada Miasta Ostrów Mazowiecka postanowiła:

„1. Podstawę diet stanowi półtorakrotność 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 2018 r. poz. 2288).

2. Ustala się wysokość miesięcznych diet przysługujących radnym Miasta Ostrów Mazowiecka. Wysokość diet wynosi:

- 1) dla przewodniczącego Rady – 75% podstawy, o której mowa w § 1;
- 2) dla wiceprzewodniczących Rady – 65% podstawy, o której mowa w § 1;

3) dla przewodniczących Komisji stałych Rady – 56% podstawy, o której mowa w § 1; 4) dla radnego będącego członkiem co najmniej jednej Komisji stałej Rady – 47% podstawy, o której mowa w § 1;

5) dla radnego, który nie jest członkiem co najmniej jednej Komisji stałej Rady – 5% podstawy, o której mowa w § 1 za jedno posiedzenie komisji”.

W § 2 przedmiotowej uchwały przewidziano: „Radnym , o których mowa w § 1 ust. 2 pkt 1, 2, 3 i 4 potrąca się 15% diety za każdą nieobecność na posiedzeniu Rady lub Komisji”.

W § 3 i 4 uchwały uregulowano odpowiednio:

„§ 3. 1. W przypadku zmiany w trakcie danego miesiąca funkcji pełnionej przez radnego, wysokość diety ustala się proporcjonalnie do okresu sprawowania tej funkcji w danym miesiącu.

2. Podstawą wypłaty diety jest lista obecności.

§ 4. Diety wypłacane są za dany miesiąc kalendarzowy w terminie do dnia 5 następnego miesiąca”.

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).

Wprawdzie w uchwale nr XII/139/2019 Rada Miasta Ostrów Mazowiecka wskazała przypadki potrąceń w stosunku do miesięcznej wysokości diety, nie zmienia to jednak faktu, że wypłata nadal będzie miała formę ryczałtu miesięcznego, 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, sformułowanie zawarte w § 2 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. 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 2 uchwały nr XII/139/2019 pociąga za sobą konieczność stwierdzenia nieważności również ściśle z nimi funkcjonalnie powiązanych przepisów § 3 i 4.

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 utrwalili się poglądy, 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 Miasta Ostrów Mazowiecka nr XII/139/2019, istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem jest nieważna w zakresie określonym w sentencji rozstrzygnięcia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje Miastu 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 wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Konstanty Radziwiłł

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a