



Warszawa, 30 stycznia 2023 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-S.4131.3.2023

Rada Miejska w Łochowie

ul. Aleja Pokoju 75

07-130 Łochów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIX/397/2022 Rady Miejskiej w Łochowie z dnia 29 grudnia 2022 r. w *sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet dla radnych.*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 grudnia 2022 r. Rada Miejska w Łochowie podjęła uchwałę Nr LIX/397/2022 w *sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet dla radnych.* Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 9 stycznia 2023 r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40) oraz art. § 3 pkt 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 roku w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz.U. z 2021 r. poz. 1974).

W dniu 24 stycznia 2023 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w stosunku do uchwały. Po zawiadomieniu Rady Miejskiej w Łochowie o wszczęciu postępowania do organu nadzoru nie wpłynęła uchwała zmieniająca ani uchylająca ww. akt. W wyniku przeprowadzonego postępowania organ nadzoru uznał, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40).

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w § 1 unormowała prawo radnego do diety „za czynności związane z wykonywaniem mandatu, w szczególności za udział w pracach Rady Miejskiej i jej komisjach”. W § 2 określono podstawę ustalenia wysokości diety. Natomiast

w § 3 wskazano maksymalną wysokość miesięcznej diety radnego, uzależniając ją od pełnionej funkcji

i wskazując, że:

„§ 3.1. Wysokość miesięcznej diety radnego w zależności od pełnionej funkcji wynosi:

- 1) dla Przewodniczącego Rady Miejskiej w Łochowie – 78 %*
- 2) dla Wiceprzewodniczącego Rady Miejskiej w Łochowie – 47 %*
- 3) dla Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Łochowie – 56 %*
- 4) dla Przewodniczącego Komisji Rady Miejskiej w Łochowie – 47 %*
- 5) dla pozostałych radnych Rady Miejskiej w Łochowie – 38 % maksymalnej wysokości diety,*
z zastrzeżeniem że diety zaokrągla się do pełnego złotego.

2. W przypadku pełnienia przez radnego kilku funkcji, przysługuje jedna dieta w najwyższej wysokości dla pełnionej funkcji.”

Z kolei w § 4 ust. 1 i 2 uchwały, Rada Miejska postanowiła, że:

„§ 4.1. Wysokość miesięcznej diety, o której mowa w § 3 ulega obniżeniu o 10 % za każdą nieobecność radnego na sesji lub na komisji.

2. Dieta płatna w ciągu miesiąca ulega proporcjonalnemu obniżeniu za każdy dzień niewykonywania mandatu, z zastrzeżeniem ust. 1.”

W ocenie organu nadzoru regulacje zawarte w § 4 ust. 1 i 2 uchwały istotnie naruszają art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym., dalej jako „u.s.g.”

Zgodnie z art. 25 ust. 4 i 8 u.s.g. na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych (ust. 4), a przy ustaleniu wysokości diet radnych bierze się pod uwagę funkcje pełnione przez radnych (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, że dopuszczalność wprowadzenia diety o charakterze ryczałtowym nie może prowadzić do sytuacji powstania stałego miesięcznego wynagrodzenia niezależnego od udziału w pracach organów gminy. W wyroku z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 406/14 Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że w sytuacji, gdy ustalenie świadczenia następuje w formie ryczałtu, brak przewidzianych potrąceń diety w przypadku nieobecności przewodniczącego na posiedzeniach, czy innych obowiązkowych czynnościach, sprawia, że nie mamy już do czynienia ze świadczeniem wyrównawczym (kompensacyjnym).

Z kolei w wyroku z dnia 14 czerwca 2022 r., sygn. akt III OSK 5279/21 Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że *„systemowo dieta radnego została ukształtowana w taki sposób, że nie stanowi ona wynagrodzenia za pracę, albowiem radny pełni funkcję społecznie, a fakt wykonywania mandatu nie skutkuje ani nawiązaniem stosunku pracy z gminą (Miastem), ani też nawiązaniem z nią umowy cywilnoprawnej. Dieta ma stanowić ekwiwalent utraconych korzyści (np. pomniejszonego wynagrodzenia za pracę w związku z obecnością na sesji rady gminy), jakich radny nie uzyskuje w związku z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego. Nie może więc być także traktowana w kategorii przywileju. Jej celem jest zabezpieczenie prawidłowego i efektywnego wykonywania mandatu radnego. (...) Niedopuszczalna jest sytuacja, gdy radny otrzymuje miesięcznie ryczałtowaną dietę, pomimo tego, że nie wykonuje swoich obowiązków, i tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem tej funkcji”* (tak, również wyrok NSA w Warszawie z dnia 10 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 3602/21, czy wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 czerwca 2022 r., sygn. akt III SA/GI 405/22).

Wprawdzie w Uchwale Nr LIX/397/2022 Rada Miejska w Łochowie 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, niezależnie od faktycznej obecności radnych na sesji Rady Miejskiej czy na posiedzeniu komisji. Świadczy o tym obniżenie diety, ale tylko o 10 %. W sytuacji odbycia w miesiącu np. jednej sesji czy jednej lub nawet dwóch posiedzeń komisji, dieta zostanie obniżona maksymalnie o 30 %, jeśli radny nie będzie obecny

na żadnym z tych trzech posiedzeń. Nadal więc otrzyma dietę w wysokości 70 %, mimo, że nie poniósł żadnych kosztów z tym związanych, co w świetle powyższej argumentacji prawnej stanowi istotne naruszenie art. 25 ust. 4 u.s.g.

Powyższej argumentacji nie zmienia również fakt wprowadzenia proporcjonalnych obniżek za każdy dzień niewykonywania mandatu, wskazany w § 4 ust. 2 uchwały. Zauważyć bowiem należy, że z potrąceń określonych w § 4 ust. 2 zostało wyłączone procentowe potrącanie diet wskazanych w § 4 ust. 1, co powoduje obowiązywanie niezgodnych z prawem potrąceń procentowych, które pozbawiają dietę jej charakteru kompensacyjnego.

Ponadto organ nadzoru zaznacza, że nie sposób z brzmienia § 4 ust. 1 i 2 uchwały dokonać nie budzącej wątpliwości rekonstrukcji normy prawnej, obejmującej hipotezę i dyspozycję, tj. wskazania właściwej normy postępowania przy obniżaniu diety radnego.

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 RP. W zakresie tych zagadnień por. także wyroki 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.

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 obniżenie kwoty miesięcznej diety spowodują, że w przypadku braku w danym miesiącu sesji rady lub posiedzeń komisji, dieta będzie wypłacona w wysokości wynikającej z § 3 ust. 1 uchwały. Ponadto nawet w przypadku gdyby sesje Rady Miejskiej lub posiedzenia komisji się odbywały, to i tak 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 wynagrodzenia za pracę.

Jak wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny w przytaczanym już powyżej wyroku z dnia 14 czerwca 2022 r., sygn. akt III OSK 5279/21, *„obowiązkowy mechanizm potrąceń z tak ustalonej diety musi przewidywać redukcję kwoty ryczałtu adekwatnie do zmniejszenia*

aktywności radnego w danym miesiącu. Powinien zatem obejmować zarówno nieobecność w posiedzeniach rady gminy i posiedzeniach komisji rady gminy, jaki i brak aktywności w pozostałej sferze działalności mandatowej, będącej podstawą przyznania diety. Ostatecznie więc, jeżeli radny w danym miesiącu nie podejmuje żadnej aktywności mandatowej (przykładowo wskutek choroby), dieta nie będzie mu przysługiwać. Założenie odmienne, pozwalające na przyznanie swego rodzaju „diety minimalnej”, stanowiłoby zaprzeczenie jej rekompensacyjnego charakteru.”

W ocenie organu nadzoru, w uchwale podjętej na podstawie delegacji zawartej w art. 25 ust. 4 u.s.g., dieta winna zostać określona poprzez ustalenie konkretnej kwoty za udział w każdym odbytym posiedzeniu rady czy też komisji bądź innej aktywności radnego powiązanej z wykonywaniem mandatu. Przy czym dieta nie może przekroczyć limitu określonego w ustawie i rozporządzeniu. Ewentualnie w ustalonej kwocie, która uległaby proporcjonalnemu obniżeniu z uwzględnieniem wszystkich dni w miesiącu kalendarzowym za każdy dzień niewykonywania funkcji określonej w uchwale (tj. np. brak aktywności radnego czy brak działania rady czy komisji jako takiej).

Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w wyrokach sądów administracyjnych zapadłych w następstwie rozpoznania skarg Wojewody Mazowieckiego na uchwały w sprawie zasad ustalania diet 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, czy z dn. 29 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Wa 1259/19, z dnia 21 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 915/20, z dnia 25 września 2020 r., sygn. akt II SA/ Wa 1396/20).

Jako, że eliminacja jedynie zapisów (§ 4 ust. 1 i 2) z przedmiotowej uchwały, jeszcze bardziej zbliżałaby ustalone na jej podstawie diety do stałego wynagrodzenia miesięcznego, a nie rekompensaty, gdyż pozbawiłaby Radę możliwości dokonywania, w ogóle jakichkolwiek potrąceń od przyznawanej miesięcznej diety, to konieczne jest stwierdzenie nieważności całej uchwały.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461, z późn. zm.) mówi, iż:

„Art. 4.1. Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

2. *W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.*”

„Art. 5. Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.”

Niewątpliwie uchwała w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet dla radnych jest aktem prawa miejscowego. Jak wynika z powyżej przytoczonych przepisów warunkiem wejścia w życie uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, jest jej ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Ponadto ustawodawca wprowadził jako zasadę 14-dniowy okres *vacatio legis* z możliwością jego skrócenia w uzasadnionych przypadkach.

Tymczasem uchwała Nr LIX/397/2022 Rady Miejskiej w Łochowie z dnia 29 grudnia 2022 r., będąca aktem prawa miejscowego, zawiera w § 9 zapis wskazujący, że *„wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 r. i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.”* Niniejsza uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 12 stycznia 2023 r. pod pozycją 395. Oznacza to, że uchwała została pozbawiona nie tylko 14-dniowego okresu *vacatio legis* jak również nadano jej moc wsteczną.

Jak widać z przytoczonego powyżej art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych istnieje możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Jednakże zdaniem organu nadzoru brak podstaw do zastosowania tego przepisu do treści przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Łochowie.

W wielu orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że zakaz ten nie ma charakteru bezwzględnego, absolutnego i w sytuacjach nadzwyczajnych ustawodawca może od niego odstąpić (zob. wyrok TK z dnia 24 października 2000 r., K 12/00, OTK 2000, nr 7, poz. 255). Odstępstwo od tej zasady jest dopuszczalne wtedy, gdy *„jest konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji”* (wyrok z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK 2001, nr 1, poz. 5), *„a jednocześnie*

realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa” (wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności wskazanej powyżej uchwały Rady Miejskiej w Łochowie jako istotnie naruszającej prawo, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

Konstanty Radziwiłł

Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem
elektronicznym/