

Godziny urzędowania	Informacja w Sprawach	Czytelnia Akt	Biuro Podawcze
	Pn.- Pt. 8 ⁰⁰ -16 ⁰⁰	Pn.- Pt. 8 ⁰⁰ - 15 ³⁰	Pn.- Pt. 8 ⁰⁰ -16 ⁰⁰
Telefon	22 553 70 70	Wydz. I - IV ul. Jasna 2/4 22 553 78 21, 22 553 78 22	ePUAP
	Radom 48 368 99 08	Wydz. V - VII ul. J. Pankiewicza 4 22 553 70 37	/wsa_waw/SkrytkaESP
Email	informacja@warszawa.wsa.gov.pl	Radom 48 368 99 18	
		czytelnia@warszawa.wsa.gov.pl	
NIP 525-2283-365	REGON 015608709	Konto Bankowe Sądu 96 1010 1010 0078 1022 3100 0000	
Wynik rozprawy dostępny po zakończeniu posiedzenia Sądu, najpóźniej w dniu następnym na stronie: http://etr.warszawa.wsa.gov.pl			

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie**
WYDZIAŁ II
ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa

Dnia **14 stycznia 2020 r.**
Sygn. akt II SA/Wa 925/19

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt sądu

r. pr. Joanna Kotkowska-Pyzel
Pełn. Rady Miejskiej w Zakroczymiu
ul. Warszawska 7
05-170 Zakroczym

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 7 stycznia 2020 r. sekretariat Wydziału II Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza Pani – jako Pełnomocnikowi organu – odpis wyroku nieprawomocnego z dnia 10 października 2019 r. wraz z uzasadnieniem.

Mrtek Kotkowski
specjalista



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 października 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA

Iwona Maciejuk

Sędzia WSA

Piotr Borowiecki (spr.)

Asesor WSA

Joanna Kruszewska-Grońska

Protokolant sekr. sąd.

Maryla Wiśniewska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 października 2019 r.
sprawy ze skargi Wojewody Mazowieckiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Zakroczymiu
z dnia 23 listopada 2018 r. nr II/13/2018
w przedmiocie zasad przyznawania diet radnym oraz zwrotu kosztów podróży
służbowych

- 1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały,**
- 2. zasądza od Rady Miejskiej w Zakroczymiu na rzecz Wojewody Mazowieckiego kwotę 480 (słownie: czterysta osiemdziesiąt) złotych, tytułem zwrotu kosztów postępowania.**



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Marek Kozłowski

specjalista

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Zakroczymiu, działając na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm. - dalej także: „u.s.g.”), podjęła w dniu 23 listopada 2018 r. zaskarżoną w niniejszej sprawie uchwałę nr II/13/2018 w sprawie zasad przyznawania diet radnym oraz zwrotu kosztów podróży służbowych.

Zaskarżona uchwała została podjęta w następującym stanie faktycznym.

W dniu 23 listopada 2018 r. Rada Miejska w Zakroczymiu (dalej także: „Rada Miejska”), działając na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, podjęła uchwałę nr II/13/18 w sprawie zasad przyznawania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy o następującej treści:

„§ 1. 1. Radnym wchodzącym w skład Rady Miejskiej w Zakroczymiu, zwanej dalej Radą, przysługują diety w następującej wysokości:

- 1) przewodniczący Rady - 75% kwoty bazowej;*
- 2) wiceprzewodniczący Rady - 65% kwoty bazowej;*
- 3) przewodniczący komisji Rady - 65% kwoty bazowej;*
- 4) wiceprzewodniczący komisji Rady - 60% kwoty bazowej;*
- 5) pozostali radni - 45% kwoty bazowej.*

2. 1. Dieta miesięczna, ustalona w sposób określony w ust. 1, ulega obniżeniu:

- 1) o 300 zł w przypadku nieobecności radnego na sesji Rady;*
- 2) o 150 zł w przypadku nieobecności radnego na posiedzeniu komisji, której jest członkiem.*

2. Pomniejszenia, o którym mowa w ust. 1, nie dokonuje się w przypadku:

- 1) nieobecności na sesji zwołanej w trybie §34 ust. 1 uchwały nr XLIII/292/2017 Rady Gminy Zakroczym z dnia 10 listopada 2017r. w sprawie uchwalenia statutu gminy Zakroczym (Dz.Urz.Woj.Maz. z2017r. poz. 11355, z 2018 r. poz. 1786 i 10777);*

2) nieobecności spowodowanej wykonywaniem innych zadań związanych z pełnieniem funkcji radnego.

3. Diety wypłacane są radnym do dnia 15 następnego miesiąca po miesiącu rozliczeniowym.

4. Obecność na sesjach Rady i posiedzeniach komisji Rady potwierdza się podpisem na liście obecności.

5. Dietę radnego oblicza się proporcjonalnie do rzeczywistego okresu sprawowania mandatu lub pełnienia funkcji w następujących przypadkach:

- 1) w pierwszym i ostatnim miesiącu kadencji;
- 2) objęcia lub wygaśnięcia mandatu w trakcie kadencji;
- 3) objęcia lub odwołania ze funkcji, o których mowa w ust. 1 pkt 1-4.

6. Dla proporcjonalnego wyliczenia wysokości diety przyjmuje się ilość dni kalendarzowych w danym miesiącu.

§ 2. Termin i miejsce wykonywania zadania oraz miejscowość rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowej, w stosunku do przewodniczącego Rady określa Beata Olszewska - wiceprzewodniczący Rady w poleceniu wyjazdu służbowego.

§ 3. Traci moc uchwała nr 11/10/2014 Rady Gminy Zakroczym z dnia 8 grudnia 2014 r. w sprawie zasad przyznawania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych”.

W uzasadnieniu podjętej uchwały Rada Miejska w Zakroczymiu, powołując się na przepis art. 24 ust. 5 u.s.g. - wskazała, że przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego, co wskazuje na konieczność zróżnicowania diet w zależności od pełnionej funkcji. Rada Miejska zauważyła, że funkcją diety jest rekompensata utraconych korzyści z powodu uczestniczenia w obradach organu uchwałodawczego i jego komisji. Rada Miejska wskazała, że wypłata diety wynika wprost z ustawy i ma charakter obligatoryjny, zaś zasady, na jakich następuje wypłata tego świadczenia, ustala Rada Miejska.

Mając powyższe na względzie, Rada Miejska zauważyła, że w § 1 podjętej uchwały określona została wysokość diet radnych, biorąc pod uwagę pełnioną przez radnego funkcję w radzie i komisjach rady. Ponadto, jak wskazała Rada Miejska, w przepisie § 1 przedmiotowej uchwały ustalono, o ile obniża się dietę w przypadku nieobecności radnego na sesji rady miejskiej lub posiedzeniach komisji rady, której dany radny jest członkiem.

Ponadto, Rada Miejska wskazała w uzasadnieniu również na regulacje prawne dotyczące sposobu ustalania należności przysługujących radnym z tytułu podróży służbowych, informując, iż kwestie te określają przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży radnych gminy (Dz. U. z 2000 r. Nr 66, poz. 800 ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy (Dz. U. z 2002 r. Nr 27, poz. 271 ze zm.).

W piśmie z dnia 4 kwietnia 2019 r. Wojewoda Mazowiecki (dalej także: „Wojewoda” lub „organ nadzoru”), działając za pośrednictwem Rady Miejskiej w Zakroczymiu, wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Zakroczymiu nr II/13/2018 z dnia 23 listopada 2018 r. w sprawie zasad przyznawania diet radnym oraz zwrotu kosztów podróży służbowych.

Zarzucając zaskarżonej uchwale istotne naruszenie art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, Wojewoda Mazowiecki wniósł o orzeczenie nieważności uchwały Rady Miejskiej w Zakroczymiu z dnia 23 listopada 2018 r., nr II/13/2018 w sprawie zasad przyznawania diet radnym oraz zwrotu kosztów podróży służbowych w całości oraz o zasądzenie na rzecz Wojewody Mazowieckiego zwrotu kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu wniesionej skargi Wojewoda Mazowiecki wskazał na wstępie, że jako organ nadzoru zobligowany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały, a w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia działań, stosowanych do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Wojewoda Mazowiecki zauważył, że Rada Miejska w Zakroczymiu w uzasadnieniu skarżonej uchwały wskazała, że podstawę prawną do jej podjęcia stanowi art. 25 ust. 4 u.s.g., zgodnie z którym radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych.

Wojewoda Mazowiecki wskazał, że stosownie do brzmienia art. 25 ust. 6 u.s.g., wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu

miesiąca łącznie półtorakrotności 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 (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 373 ze zm.). Ponadto, Wojewoda Mazowiecki podkreślił, że zgodnie z art. 25 ust. 8 u.s.g., przy ustalaniu wysokości diet radnych rada gminy jest zobligowana wziąć pod uwagę funkcje pełnione przez radnego.

W tym miejscu, Wojewoda Mazowiecki zaznaczył, że w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz. U. Nr 66, poz. 800, z późn. zm.) została określona maksymalna wysokość diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca, uwzględniająca liczbę mieszkańców gminy (stosownie do art. 25 ust. 7 u.s.g.), przy czym - jak zauważył Wojewoda Mazowiecki - kwota wskazana w art. 25 ust. 6 u.s.g. oznacza maksymalną wysokość diet w gminach o największej liczbie mieszkańców (art. 25 ust. 8 u.s.g.).

W tej sytuacji, Wojewoda Mazowiecki stwierdził, że zarówno z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, jak i z przepisów przywołanego wyżej rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. wynika wprost, że przy ustalaniu wysokości diet radnych gminy, rada zobligowana jest wziąć pod uwagę zarówno liczbę mieszkańców gminy, jak i funkcję pełnioną przez radnego, która związana jest z nakładem pracy tego radnego, zaś wysokość diet, które zostały określone w rozporządzeniu nie może przekroczyć limitów procentowych wskazanych w § 3 cyt. rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r.

Wojewoda Mazowiecki, powołując się na brzmienie cyt. rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. - wskazał, że radnemu przysługują w ciągu miesiąca diety, których wysokość uzależniona jest od liczby mieszkańców danej gminy, tj.:

- 1) 100% maksymalnej wysokości diety w gminach powyżej 100 tys. mieszkańców,
- 2) 75% maksymalnej wysokości diety w gminach od 15 tys. do 100 tys. mieszkańców,
- 3) 50% maksymalnej wysokości diety w gminach poniżej 15 tys. mieszkańców.

W tej sytuacji, odnosząc się do brzmienia § 1 ust. 1 zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej w Zakroczymiu, Wojewoda Mazowiecki zauważył, że Rada Miejska postanowiła, że radnym Rady Miejskiej w Zakroczymiu przysługują diety w następujących wysokościach:

- 1) przewodniczący rady - 75% kwoty bazowej,
- 2) wiceprzewodniczący rady - 65% kwoty bazowej,
- 3) przewodniczący komisji Rady - 65% kwoty bazowej,
- 4) wiceprzewodniczący komisji Rady - 60% kwoty bazowej,
- 5) pozostali radni - 45% kwoty bazowej.

Ponadto, jak wskazał Wojewoda Mazowiecki, Rada Miejska postanowiła w § 1 ust. 2 pkt 1 spornej uchwały, że dieta miesięczna dla radnego ulega obniżeniu:

- 1) o 300 zł w przypadku nieobecności radnego na sesji Rady,
- 2) o 150 zł w przypadku nieobecności radnego na posiedzeniu komisji, której jest członkiem.

Jednocześnie, Wojewoda Mazowiecki - powołując się na brzmienia § 1 ust. 2 pkt 1 spornej uchwały - zauważył, że Rada Miejska postanowiła, że obniżenie wysokości diet nie dokonuje się w przypadku nieobecności na sesji zwołanej w trybie § 34 ust. 1 uchwały nr XLIII/292/2017 Rady Gminy Zakroczym z dnia 10 listopada 2017 r. w sprawie uchwalenia statutu gminy Zakroczym, tj. sesji zwoływanej w trybie nadzwyczajnym oraz w przypadku nieobecności spowodowanej wykonywaniem innych zadań związanych z pełnieniem funkcji radnego.

Wojewoda Mazowiecki zarzucił, że tak sformułowany zapis spornej uchwały prowadzi do stwierdzenia, że dieta zostanie pozbawiona charakteru zadośćuczynienia za utracone wynagrodzenie.

Wojewoda Mazowiecki stwierdził, że pomimo, iż w treści uchwały wskazano przypadki potrąceń w stosunku do miesięcznej wypłaty diety, to jednak nie zmienia to faktu, że wypłata będzie miała formę ryczałtu miesięcznego, niezależnie od faktycznej obecności radnych na sesji bądź posiedzeniu komisji. Wojewoda Mazowiecki uznał, że świadczy o tym ustalenie wysokości diety bez względu na ilość zwołanych sesji, czy też posiedzeń komisji.

Uzasadniając swój zarzut w tym zakresie, Wojewoda Mazowiecki - powołując się na stanowisko wyrażone w wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 406/14 - stwierdził, że z dotychczasowego

orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że ustalona w stałej kwocie dieta w formie ryczałtu miesięcznego traci charakter rekompensaty utraconego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji.

Wojewoda Mazowiecki podniósł, że pod pojęciem „dieta”, o którym mowa w art. 25 ust. 4 u.s.g., rozumieć należy zwrot kosztów związanych z pełnieniem funkcji, a jego istota sprowadza się do wyrównania wydatków i strat związanych z wykonywaniem funkcji radnego.

Wojewoda Mazowiecki podniósł, że zgodnie z przyjętym orzecznictwem sądów administracyjnych, zakresem regulacji uchwały powinna zatem być objęta sytuacja, gdy radny nie wykonuje, przez dłuższy czas, obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem wskazanej wyżej funkcji.

Wojewoda Mazowiecki zaznaczył przy tym, że charakter pracy radnego w organach jednostek samorządu terytorialnego, wiąże się z ponoszeniem przez tego radnego kosztów związanych z pełnieniem mandatu radnego, w tym kosztów związanych z potrąceniem wynagrodzenia za pracę w czasie uczestnictwa w pracach organu rady (sesji, komisji).

W konsekwencji, Wojewoda Mazowiecki stwierdził, że mając na względzie treść zaskarżonej uchwały, uznać należy, że co prawda Rada Miejska wykonała ustawowy obowiązek przyznania diety radnym Rady Miejskiej w Zakroczymiu, wynikający z art. 25 ust. 4 i 8 u.s.g., jednakże - jak zarzucił Wojewoda Mazowiecki - ustalenie wysokości diety dla radnych w formie ryczałtu miesięcznego stanowi niewątpliwie istotne naruszenie prawa przez Radę Miejską.

Odnosząc się do charakteru diety dla radnego, Wojewoda Mazowiecki wskazał, że sprowadza się ona do wyrównania wydatków i strat poniesionych przez radnego, a osoba pełniąca tę funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych ze sprawowaniem tejże funkcji, nie zaś z tytułu samego faktu bycia taką osobą. Zatem, jak zauważył Wojewoda Mazowiecki, zakresem regulacji uchwały podjętej na podstawie delegacji ustawowej, o której mowa w art. 25 ust. 4 u.s.g., powinna zostać objęta sytuacja, gdy radny przez dłuższy czas nie wykonuje obowiązków, które wynikają z pełnionej przez niego funkcji. Tymczasem, jak wskazał Wojewoda Mazowiecki, w przypadku, gdy radny nie wykonuje obowiązków związanych z pełnieniem tejże funkcji, wówczas nie ponosi żadnych kosztów z tym

związanych. W tej sytuacji, Wojewoda Mazowiecki uznał, że dieta ustalona w stałej kwocie ma niewątpliwie charakter ryczałtu miesięcznego i traci wówczas charakter rekompensacyjny, który - zgodnie z aktualnym orzecznictwem - jest właściwy dla diet ustalonych dla radnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 21 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Op 1744/15).

Wojewoda Mazowiecki stwierdził, że z uwagi na fakt, iż dieta ma stanowić rekompensatę za utracone zarobki związane z pełnieniem funkcji radnego, uznać należy, że sformułowanie zawarte w § 1 ust. 1 zaskarżonej uchwały spowoduje, że w przypadku braku w danym miesiącu posiedzenia komisji lub sesji rady, dieta będzie wypłacona w wysokości ustalonej przez Radę. W tej sytuacji, Wojewoda Mazowiecki zarzucił, że wprowadzony przez Radę Miejską zapis w § 1 spornej uchwały powoduje, że traci ona charakter rekompensaty, a zbliża ją do formy wynagrodzenia za pracę.

Wojewoda Mazowiecki wskazał, że w świetle dotychczasowego orzecznictwa sądów administracyjnych przyjmuje się, że do zasad, na jakich przysługuje dieta radnemu, należy określenie wysokości diety, przy czym - jak zauważył Wojewoda - przyjmuje się, że dieta nie stanowi wynagrodzenia za pracę, ma stanowić ekwiwalent utraconych korzyści, jakich radny nie uzyskuje w związku z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego. Ponadto, Wojewoda Mazowiecki stwierdził, że do zasad, na jakich przysługuje dieta radnego, należy także regulacja uzależniająca wysokość diet od zakresu obowiązków oraz ograniczenie wysokości spowodowane brakiem uczestnictwa w pracach rady. Istotnym jest, jak podniósł Wojewoda, że Rada Miejska posiada swobodę w ustalaniu zasad, na jakich radnemu przysługuje dieta, zaś radnemu przysługuje prawo do diety, o czym przesądza art. 25 ust. 4 u.s.g. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 2794/16).

Konkludując, organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały nie tylko ze względu na kwestię ryczałtu określonego w § 1 spornej uchwały, lecz także metodologię dokonywania potrąceń, o których mowa w § 1 ust. 2 pkt 1 tej uchwały.

Organ nadzoru stwierdził, że dokonując analizy zaskarżonej uchwały - uznał, że sporna uchwała nie zawiera regulacji dotyczących niewykonywania funkcji przez radnych, a tym samym narusza normę kompetencyjną wskazaną w przepisie art. 25

ust. 4 u.s.g. w sposób kwalifikujący się do kategorii istotnych naruszeń prawa, co niewątpliwie stanowi podstawę do jej wyeliminowania z obrotu prawnego.

Wojewoda Mazowiecki zauważył, że wprawdzie ustawa o samorządzie gminnym, nie określa rodzaju naruszeń prawa, które należy zakwalifikować do istotnego naruszenia prawa, niemniej w orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że są to takiego rodzaju naruszenia prawa, jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SAWr 1459/97, OwSS 1998/3/79). Wojewoda wskazał, że za „istotne” naruszenie prawa należy uznać uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Organ nadzoru podniósł, iż za powyższym przemawia również stanowisko judykatury, w tym m. in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 października 2017 r., sygn. akt IV SAWa 837/17, w którym Sąd ten stwierdził, że: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło”*. Wojewoda Mazowiecki stwierdził, że wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzania nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny. Organ nadzoru podniósł, że wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub nieściśłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. Natomiast, jak wskazał Wojewoda, do kategorii istotnych naruszeń

należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy, jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Mając powyższe na uwadze, Wojewoda Mazowiecki zauważył jednak, że z uwagi na upływ terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 u.s.g., a także z uwagi na fakt, że organ nadzoru utracił uprawnienie do orzeczenia we własnym zakresie o nieważności przedmiotowej uchwały, stwierdzenie wystąpienia przesłanki istotnego naruszenia prawa w spornej uchwale obliguje Wojewodę, jako organ nadzoru, do wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego i żądania stwierdzenia przez ten Sąd nieważności tak podjętej uchwały.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Zakroczymiu wniosła o jej oddalenie.

Ustosunkowując do zarzutów Wojewody Mazowieckiego, Rada Miejska w Zakroczymiu powołała się na dotychczasowe orzecznictwo sądowoadministracyjne.

Rada Miejska wskazała na stanowisko wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 21 lipca 2015 r., sygn. akt. II SA/Op 177/15, w którym sąd ten stwierdził, że *„dieta radnego nie jest wynagrodzeniem, lecz rekompensatą za utracone wynagrodzenie, skoro radny za czas zwolnienia z pracy i wypełnianie obowiązków radnego nie otrzymuje wynagrodzenia. Celem diety jest więc zniwelowanie sytuacji, gdy radny ponosiłby majątkową szkodę z uwagi na pełnienie funkcji społecznej. W orzecznictwie przyjęto, że dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji”*.

Ponadto, Rada Miejska w Zakroczymiu zauważyła, iż w doktrynie przyjmuje się, że dieta może zostać ustalona w formie kwotowej, za udział w każdym posiedzeniu rady lub komisji albo w formie zryczałtowanej, płatnej w ustalonych okresach, najczęściej miesięcznie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 grudnia 1999 r., sygn. akt III SA 1580/99, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 12 kwietnia 2007 r., sygn. akt III SA/Kr 995/06, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 9 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Op 161/15, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 21 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Op 177/15; tak również: uchwała Naczelnego Sądu

Administracyjnego z dnia 1 czerwca 2000 r., sygn. akt OPS 10/2000, ONSA 2001, nr 1, poz. 6).

Rada Miejska wskazała, że ustalając diety w formie ryczałtu, rada gminy musi określić zasady potrącania diet z tytułu nieobecności radnego na sesjach i podczas prac komisji, tak jak zrobiła to Rada Miejska w Zakroczymiu w zaskarżonej uchwale. Rada Miejska zauważyła, że w orzecznictwie podnosi się, że w przeciwnym razie ustalona dieta 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; podobnie: uchwała Regionalnej izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 2 sierpnia 1999 r., nr XXXIII/227/99).

Mając na względzie powyższe, Rada Miejska w Zakroczymiu stwierdziła, że ustaliła w spornej uchwale, iż dieta będzie przysługiwała na zasadzie ryczałtu, z uwzględnieniem funkcji, jaką radny pełni w radzie oraz nieobecności na sesji i komisji, której jest członkiem.

W konsekwencji, Rada Miejska uznała, że niesłuszne jest stanowisko Wojewody Mazowieckiego wyrażone w skardze, iż dopuściła się istotnego naruszenia prawa przy ustalaniu zasad przyznawania diet radnym.

Ponadto, Rada Miejska w Zakroczymiu zauważyła, że obowiązki radnych wykraczają poza udział w sesjach rady i obradach komisji. Rada Miejska podniosła, że na mocy art. 23 ust. 1 u.s.g. radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Ponadto, jak podniosła Rada, radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców. Zdaniem Rady Miejskiej, oznacza to, że radny może „utracić wynagrodzenie” również w innych sytuacjach związanych z wykonywaniem mandatu, niż tylko w czasie udziału w sesji rady i posiedzeniu komisji, a co za tym idzie także wtedy należy mu się stosowna rekompensata.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 2167), sądy administracyjne

sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

W świetle powołanych przepisów cyt. ustawy, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w zakresie swojej właściwości, ocenia zaskarżoną decyzję administracyjną, postanowienie, czy też inny akt lub czynność z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z punktu widzenia ich zgodności z prawem materialnym i przepisami postępowania administracyjnego, według stanu faktycznego i prawnego obowiązującego w dacie wydania tej decyzji. Chodzi więc o kontrolę aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dokonywaną pod względem ich zgodności z prawem materialnym i przepisami procesowymi, nie zaś według kryteriów słuszności.

Ponadto, co wymaga podkreślenia, Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (*vide*: art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 2325 - dalej także: „P.p.s.a.”).

W ocenie Sądu, analizowana pod tym kątem skarga Wojewody Mazowieckiego zasługuje na uwzględnienie, albowiem zaskarżona uchwała nr II/13/2018 Rady Miejskiej w Zakroczymiu z dnia 23 listopada 2018 r. w sprawie zasad przyznawania diet radnym oraz zwrotu kosztów podróży służbowych - narusza obowiązujące przepisy prawa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał bowiem, że Rada Miejska w Zakroczymiu, podejmując sporną uchwałę z dnia 23 listopada 2018 r., dopuściła się przede wszystkim naruszenia przepisów art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym z uwagi na nieprawidłowe ustalenie zasad przyznawania diet radnym wchodzącym w skład Rady Miejskiej w Zakroczymiu.

W myśl art. 3 § 2 pkt 5 i 6 P.p.s.a., nawiązującego w tym zakresie wprost do art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m. in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego oraz inne

akty tych organów i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Zaskarżona w niniejszej sprawie uchwała mieści się w katalogu aktów wymienionych w pkt 6 art. 3 § 2 (por. uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lipca 2008 r., sygn. akt I OPS 4/08, publik. /w:/ cbois.nsa.gov.pl).

Jak stanowi art. 147 P.p.s.a., sąd, w razie uwzględnienia skargi na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że wydane zostały z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Przesłanki nieważności aktu organu gminy określone zostały w art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa, co wynika z treści art. 90 ust. 4 u.s.g.

Powyższe oznacza, że jedynie istotne naruszenie prawa może być podstawą stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. Z uwagi na fakt, iż ustawodawca nie zdefiniował bliżej, jakie naruszenie prawa może być uznane za istotne, a jakie za nieistotne, należy w tym zakresie odwołać się do stanowiska wypracowanego w tym względzie zarówno w piśmiennictwie, jak i orzecznictwie.

I tak, za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienia prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, a które wpływają na treść uchwały lub zarządzenia. Takim uchybieniem jest między innymi naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny*, Samorząd terytorialny z 2001 r., zeszyt 1 - 2).

Za istotne naruszenie prawa (będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu) przyjmuje się również takiego rodzaju naruszenia jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie

procedury podjęcia uchwały (por. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95, publik. OwSS z 1996 r., nr 3, poz. 90; podobnie: wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, publik. OwSS z 1998 r., nr 3, poz. 79, czy też wyroki NSA z dnia 26 lipca 2012 r., sygn. akt I OSK 679/12 i sygn. akt I OSK 997/12 - publik. /w:/ cbois.nsa.gov.pl).

Stwierdzenie nieważności uchwały może zatem nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawa, co jest oczywiste i bezpośrednio oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Nie jest natomiast konieczne wystąpienie przesłanki rażącego naruszenia prawa, warunkującej stwierdzenie nieważności decyzji, czy też postanowienia, w rozumieniu art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm. - dalej: „k.p.a.”).

W rozpoznawanej sprawie skarga, zawarta w piśmie z dnia 4 kwietnia 2019 r., została wniesiona do Sądu przez właściwy organ, zatem jest ona prawnie skuteczna i podlega rozpoznaniu.

Rozważania w zakresie dokonanej przez Sąd kontroli legalności zaskarżonego aktu rozpocząć należy od przypomnienia, że podstawą podjęcia zaskarżonej uchwały nr II/13/2018 Rady Miejskiej w Zakroczymiu z dnia 23 listopada 2018 r. w sprawie ustalenia wysokości diet radnym oraz zwrotu kosztów podróży służbowych, były przepisy art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Zgodnie z brzmieniem art. 25 ust. 4 u.s.g. na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych.

Według art. 25 ust. 6 cyt. ustawy, wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie półtorakrotności 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.

Z kolei, jak stanowi przepis art. 25 ust. 8 u.s.g., rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego.

W tym miejscu, należy jednocześnie zauważyć, że w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy,

została określona maksymalna wysokość diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca, uwzględniająca liczbę mieszkańców gminy (stosownie do art. 25 ust. 7 u.s.g.), przy czym - co istotne - kwota wskazana w art. 25 ust. 6 u.s.g. oznacza maksymalną wysokość diet w gminach o największej liczbie mieszkańców (art. 25 ust. 8 u.s.g.).

W tej sytuacji, stwierdzić należy, że zarówno z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, jak i z regulacji prawnych zawartych w przepisach wskazanego wyżej rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. wynika wprost, że przy ustalaniu wysokości diet radnych gminy, rada zobligowana jest wziąć pod uwagę zarówno liczbę mieszkańców gminy, jak i funkcję pełnioną przez radnego, która związana jest z nakładem pracy tego radnego, zaś wysokość diet, które zostały określone w rozporządzeniu nie może przekroczyć limitów procentowych wskazanych w § 3 cyt. rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r.

Powołując się na brzmienie cyt. rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r., należy zauważyć, że radnemu przysługują w ciągu miesiąca diety, których wysokość uzależniona jest od liczby mieszkańców danej gminy, tj.:

- 1) 100% maksymalnej wysokości diety w gminach powyżej 100 tys. mieszkańców,
- 2) 75% maksymalnej wysokości diety w gminach od 15 tys. do 100 tys. mieszkańców,
- 3) 50% maksymalnej wysokości diety w gminach poniżej 15 tys. mieszkańców.

W świetle brzmienia przepisu art. 25 ust. 4 u.s.g., rada gminy może ustanowić zasady, na jakich radnemu będzie przysługiwała dieta. Na tle tego przepisu utrwalone jest stanowisko, że z użytego przez ustawodawcę sformułowania „na zasadach ustalonych przez radę” wynika, że pozwala on radzie gminy na dyskrecjonalne działanie. W pojęciu „zasady” mieści się zarówno tryb rozliczeń diet i kosztów podróży, jak i sposób określenia ich wysokości (*vide*: wyrok NSA z dnia 17 grudnia 1999 r., III SA 1580/99, LEX nr 41965).

Zauważyć przy tym trzeba, że posługując się terminem „dieta”, ustawodawca nie sformułował legalnej definicji tego pojęcia. Rekonstruując jego znaczenie, należy mieć na względzie, że „dieta” oznacza „pieniądze przeznaczone na koszty

utrzymania pracownika w podróży służbowej, a także wynagrodzenie dzienne dla ludzi pełniących funkcje społeczne, np. parlamentarzystów, radnych” (por. *Uniwersalny słownik języka polskiego*, pod red. St. Dubisza, Wydawnictwa Naukowe PWN, Warszawa 2003, t. 1, s. 612). Na gruncie tej definicji użyty przez ustawodawcę wyraz „dieta” należy rozumieć, jako zwrot kosztów związanych z pełnieniem funkcji, co przemawia za kompensacyjnym jego charakterem. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym (por. m.in. wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 406/14, LEX nr 1519403). Tym samym, przyjęć należy, że komentowany przepis art. 25 ust. 4 u.s.g. zawiera upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do sprecyzowania reguł (zasad), na jakich przysługiwać będzie rekompensata (wyrównanie wydatków i strat) w związku z wykonywaniem mandatu radnego. Ponadto, treść art. 25 ust. 8 u.s.g. przesądza o konieczności zróżnicowania wysokości diet w zależności od funkcji pełnionych przez radnego, a więc m.in. przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady oraz przewodniczących komisji.

Skład Sądu orzekający w niniejszej sprawie w pełni podziela pogląd wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Op 316/13 (LEX nr 1411004), że skoro dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji przewodniczącego rady, 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 omawianym przepisie winna być objęta m. in. sytuacja, gdy przewodniczący rady, 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.

Dokonując oceny zaskarżonej uchwały w świetle przedstawionych uwag, należy stwierdzić, że sporna uchwała Rady Miejskiej w Zakroczymiu z dnia 23 listopada 2018 r. nie zawiera regulacji dotyczących niewykonywania funkcji przez radnych, a tym samym narusza normę kompetencyjną z art. 25 ust. 4 ustawy o

samorządzie gminnym, w sposób kwalifikujący się do kategorii istotnych naruszeń prawa, co uzasadnia wyeliminowanie przedmiotowej uchwały z porządku prawnego.

Nie ulega wątpliwości, że istotnie naruszają prawo te przepisy podjętego aktu, które pozostają w sprzeczności z przepisami ustawowymi. W ocenie Sądu, do tego rodzaju naruszenia doszło na skutek zamieszczenia w zaskarżonej uchwale przepisu § 1, co pozwala uznać skargę za uzasadnioną.

Należy zauważyć, że w § 1 ust. 1 zaskarżonej uchwały, Rada Miejska w Zakroczymiu postanowiła, że radnym Rady Miejskiej w Zakroczymiu przysługują diety w następujących wysokościach:

- 1) przewodniczący rady - 75% kwoty bazowej,
- 2) wiceprzewodniczący rady - 65% kwoty bazowej,
- 3) przewodniczący komisji Rady - 65% kwoty bazowej,
- 4) wiceprzewodniczący komisji Rady - 60% kwoty bazowej,
- 5) pozostali radni - 45% kwoty bazowej.

Ponadto, Rada Miejska postanowiła w § 1 ust. 2 pkt 1 spornej uchwały, że dieta miesięczna dla radnego ulega obniżeniu:

- 1) o 300 zł w przypadku nieobecności radnego na sesji Rady,
- 2) o 150 zł w przypadku nieobecności radnego na posiedzeniu komisji, której jest członkiem.

Jednocześnie, zauważyć należy, odwołując się do brzmienia § 1 ust. 2 pkt 1 spornej uchwały, że Rada Miejska postanowiła, że obniżenie wysokości diet nie dokonuje się w przypadku nieobecności na sesji zwołanej w trybie § 34 ust. 1 uchwały nr XLIII/292/2017 Rady Gminy Zakroczym z dnia 10 listopada 2017 r. w sprawie uchwalenia statutu gminy Zakroczym, tj. sesji zwoływanej w trybie nadzwyczajnym oraz w przypadku nieobecności spowodowanej wykonywaniem innych zadań związanych z pełnieniem funkcji radnego.

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, uznać należy, że Wojewoda Mazowiecki - skarżąc powyższą uchwałę - zasadnie zarzucił, że tak sformułowany zapis spornej uchwały prowadzi do stwierdzenia, że dieta zostanie pozbawiona charakteru zadośćuczynienia za utracone wynagrodzenie.

Należy zgodzić się z Wojewodą Mazowieckim, że - pomimo, iż w treści spornej uchwały wskazano wprawdzie przypadki potrąceń w stosunku do miesięcznej wypłaty diety - to jednak przy takim brzemieniu § 1 analizowanej uchwały, powstaje

uzasadnione zastrzeżenie, że ustalona wypłata diety będzie miała formę ryczałtu miesięcznego, niezależnie od faktycznej obecności radnych na sesji Rady Miejskiej w Zakroczymiu, bądź na posiedzeniu komisji. Prowadzi to niestety do konkluzji, iż regulacja ta świadczy o tym, iż doszło do ustalenia wysokości diety bez względu na ilość zwołanych sesji, czy też posiedzeń komisji.

Tymczasem, jak słusznie zauważył Wojewoda Mazowiecki, z dotychczasowego orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że ustalona w stałej kwocie dieta w formie ryczałtu miesięcznego traci charakter rekompensaty utraconego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji (tak m.in. /w:/ wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 406/14).

Nie ulega wątpliwości, że pod pojęciem „dieta”, o którym mowa w art. 25 ust. 4 u.s.g., rozumieć należy zwrot kosztów związanych z pełnieniem funkcji, a jego istota sprowadza się do wyrównania wydatków i strat związanych z wykonywaniem funkcji radnego.

W tej sytuacji, zdaniem Sądu, uznać trzeba, że zakresem spornej regulacji zawartej w uchwale Rady Miejskiej w Zakroczymiu powinna zatem być objęta sytuacja, gdy radny nie wykonuje, przez dłuższy czas, obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, gdyż w takiej sytuacji nie ponosi on żadnych kosztów związanych z pełnieniem wskazanej wyżej funkcji. Jest to o tyle ważne, jeśli zważy się, iż charakter pracy radnego w organach jednostek samorządu terytorialnego wiąże się z ponoszeniem przez tego radnego kosztów związanych z pełnieniem mandatu radnego, w tym kosztów związanych z potrąceniem wynagrodzenia za pracę w czasie uczestnictwa w pracach organu rady (*vide*: udział w sesjach, czy też komisjach rady).

W konsekwencji, mając na względzie treść zaskarżonej uchwały, uznać należy, że Wojewoda Mazowiecki zasadnie zarzucił w skardze, że co prawda Rada Miejska wykonała ustawowy obowiązek przyznania diety radnym Rady Miejskiej w Zakroczymiu, wynikający z art. 25 ust. 4 i 8 u.s.g., jednakże ustalenie wysokości diety dla radnych w formie ryczałtu miesięcznego stanowi niewątpliwie istotne naruszenie prawa przez Radę Miejską.

Zdaniem Sądu, skoro istota diety radnego winna sprowadzać się do wyrównania wydatków i strat poniesionych przez radnego, a osoba pełniąca tę

funkcję winna zachowywać wyłącznie prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych ze sprawowaniem tejże funkcji, nie zaś prawo do uzyskania danej kwoty diety z tytułu samego faktu bycia radnym, to przyjąć należy, że zakresem regulacji uchwały podjętej na podstawie delegacji ustawowej, o której mowa w art. 25 ust. 4 u.s.g., powinna zostać objęta sytuacja, gdy radny przez dłuższy czas nie wykonuje obowiązków, które wynikają z pełnionej przez niego funkcji, tym bardziej, jeśli zważy się, iż w przypadku, gdy radny nie wykonuje obowiązków związanych z pełnieniem tejże funkcji, wówczas nie ponosi żadnych kosztów z tym związanych. W tej sytuacji, stwierdzić należy, że dieta ustalona w stałej kwocie ma niewątpliwie charakter ryczałtu miesięcznego i traci wówczas charakter rekompensacyjny, który - zgodnie z aktualnym orzecznictwem - winien być właściwy dla diet ustalonych dla radnych (por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 21 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Op 1744/15).

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że z uwagi na fakt, iż dieta ma stanowić wyłącznie rekompensatę za utracone zarobki związane z pełnieniem funkcji radnego, uznać należy, że sporna regulacja prawna zawarta w § 1 ust. 1 zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej w Zakroczymiu może doprowadzić do sytuacji, że pomimo braku w danym miesiącu posiedzenia komisji lub sesji rady, dieta i tak będzie wypłacona w wysokości ustalonej przez Radę. W tej sytuacji, należy - zdaniem Sądu - uznać, że wprowadzony przez Radę Miejską w Zakroczymiu przepis § 1 spornej uchwały z dnia 23 listopada 2018 r. powoduje, że tak ustalona dieta traci charakter rekompensaty, co zbliża ją do ewidentnie formy wynagrodzenia za pracę.

Tymczasem, nie ulega wątpliwości, że dieta nie może stanowić formy *quasi*-wynagrodzenia za pracę, lecz ma stanowić wyłącznie ekwiwalent utraconych korzyści, jakich radny nie uzyskuje w związku z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego.

Jednocześnie, zauważyć należy, że regulacja przyjęta przez Radę Miejską winna uzależniać wysokość diet od zakresu obowiązków oraz ograniczać ich wysokość z powodu braku uczestnictwa w pracach rady, czy też komisji rady.

W tej sytuacji, uznać należy, że organ nadzoru, wnosząc o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały, zasadnie zarzucił nie tylko błędne ustalenie kwestii ryczałtu określonego w § 1 spornej uchwały, lecz także słusznie zwrócił

uwagę na niewłaściwą metodologię dokonywania potrąceń, o których mowa w § 1 ust. 2 pkt 1 tej uchwały.

W konsekwencji, w wyniku analizy regulacji prawnych zawartych w zaskarżonej uchwale, Sąd uznał, że sporna uchwała nr II/13/2018 z dnia 23 listopada 2018 r. nie zawiera unormowań dotyczących niewykonywania funkcji przez radnych, a tym samym narusza normę kompetencyjną wskazaną w przepisie art. 25 ust. 4 u.s.g., w sposób świadczący o istotnym naruszeniu prawa, co niewątpliwie stanowi podstawę do jej wyeliminowania z obrotu prawnego.

Reasumując, Sąd uznał, że stwierdzone na gruncie niniejszej sprawy wadliwości, które związane są z nieprawidłowym wykonaniem upoważnienia ustawowego określonego w art. 25 ust. 4 u.s.g., dają podstawę do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały, jako istotnie naruszającej obowiązujące przepisy prawa.

Mając powyższe na względzie, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie - działając na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. - orzekł, jak w sentencji wyroku.

Jednocześnie, zasądzając od organu na rzecz Wojewody Mazowieckiego kwotę 480 złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, Sąd orzekł na podstawie przepisów art. 200 P.p.s.a. i art. 205 § 2 P.p.s.a. w zw. z art. 209 P.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

M. Kosiński

specjalista