



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.568.2022

Katowice, dnia 15 czerwca 2022 r.

Rada Miejska w Krzepicach

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 39.315.2022 Rady Miejskiej w Krzepicach z dnia 11 maja 2022 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustalenia diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowej dla radnych Rady Miejskiej w Krzepicach, w całości, jako sprzecznej z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 11 maja 2022 r. Rada Miejska w Krzepicach przyjęła uchwałę Nr 39.315.2022 w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustalenia diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowej dla radnych Rady Miejskiej w Krzepicach.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 25 ust. 4, 6-8 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 16 maja 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Na wstępie należy wskazać, że radny pełni funkcję społecznie. Dieta nie stanowi wynagrodzenia za pracę, tylko ekwiwalent utraconych korzyści głównie z tytułu pomniejszonego wynagrodzenia za pracę, jak i innych zarobków, które radny mógłby uzyskać w czasie, który poświęca na działalność na rzecz samorządu - w związku z obecnością na sesjach rady gminy, posiedzeniach komisji bądź wykonywania innych obowiązków związanych z wykonywaniem mandatu. Bezsprzecznie funkcja radnego jest funkcją wykonywaną dobrowolnie oraz społecznie i nie można jej traktować jako działalności przynoszącej korzyści zarobkowe.

W myśl art. 25 ust. 4, ust. 6 i ust. 8 ustawy:

4. Na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych.

6. 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).

8. Rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego.

Na podstawie powołanego wyżej art. 25 ust. 4 ustawy rada gminy powinna zatem określić zasady, na jakich radnym przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Wymaga zaznaczenia, że ustawodawca posłużył się w przepisie art. 25 ust. 4 ustawy terminem "dieta", ale nie zamieścił w przepisach legalnej definicji tego pojęcia. Jednakże zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych uznaje się, że dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym. Tym samym przyjąć należy, że art. 25 ust. 4 ustawy 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 ust. 8 tego przepisu ustawy przesądza o konieczności zróżnicowania wysokości diet w zależności od funkcji pełnionych przez radnego, a więc m.in. przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady oraz przewodniczących komisji.

Zakresem regulacji uchwały, podjętej na podstawie delegacji ustawowej zawartej w omawianym przepisie, winny być objęte m.in. następujące sytuacje: gdy przewodniczący rady, wiceprzewodniczący rady czy radny, przez dłuższy okres czasu nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji; nie odbywa się ani posiedzenie komisji, ani sesja rady gminy w danym miesiącu itd.– czyli sytuacje, gdy ww. osoby (przewodniczący rady, wiceprzewodniczący rady, przewodniczący komisji Rady Miejskiej czy radny) nie ponoszą żadnych kosztów związanych z pełnieniem funkcji. W przeciwnym razie dieta ustalona w stałej kwocie ma charakter ryczału miesięcznego, przez co traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 30 maja 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 292/19, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 2120/19 i sygn. akt II SA/Wa 2121/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej z przepisu art. 25 ust. 4 ustawy. Rada Miejska w Krzepicach wykonała wprawdzie ustawy obowiązek przyznania diety radnym wynikający z ww. przepisu, tj. ustaliła kwotowo wysokość miesięcznej diety dla radnych (§ 2 ust. 1 uchwały w nowym brzmieniu), jak również określiła potrącenia za nieobecność radnych na sesji lub komisji (§ 3 ust. 1 uchwały w nowym brzmieniu). Jednakże Rada nie uregulowała w uchwale pierwotnej, jak też w uchwale zmieniającej sytuację, w której w danym miesiącu nie odbywa się ani posiedzenie komisji, ani sesja rady gminy, co oznacza, że w tej sytuacji - na podstawie § 2 ust. 1 uchwały w nowym brzmieniu - przewodniczący rady, wiceprzewodniczący rady, przewodniczący komisji, radny będą uprawnieni do poboru diety, mimo, że nie uczestniczyli oni w pracach rady.

Wymaga bowiem zaznaczenia, że § 3 ust. 1 i 2 uchwały w nowym brzmieniu przewiduje potrącenia tylko w przypadku nieobecności radnego na sesji rady lub posiedzeniu komisji rady, której radny jest członkiem. Organ nadzoru sygnalizuje jednakże, iż jedynym obowiązkiem radnego - wyraźnie wyartykułowanym przez ustawodawcę - jest obowiązek brania przez niego udziału w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. Należy zatem przyjąć, że uczestniczenie w pracach rady gminy (rozumianych jako pracach organu a nie pracach grupy radnych – klubu radnych lub pojedynczych radnych) i jej komisji, jest zasadniczym ustawowym obowiązkiem radnego. Owszem ustawa nie przewiduje żadnej sankcji za niedopełnienie przez radnego tego obowiązku, jednakże niedopuszczalne jest, aby radny, który nie realizuje swych podstawowych ustawowych obowiązków (jakimi jest uczestnictwo w sesjach Rady Miejskiej i posiedzeniach jej komisji) otrzymywał dietę w pełnej wysokości. Tym samym brak potrącenia diety w sytuacji braku aktywności ww. osób z powodu braku prac i działania samego organu (np. z powodu przerwy wakacyjnej) sprawia, że 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.

Przedmiotowa uchwała nie zawiera również regulacji dotyczących niewykonywania w ogóle w danym miesiącu obowiązków przez radnych „funkcyjnych” oraz pozostałych radnych. Omawiane postanowienia uchwały i ograniczenie możliwości potrąceń przesądza o tym, że dieta radnych ewidentnie będzie stanowiła miesięczne wynagrodzenie z tytułu bycia radnym.

Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Op 301/20 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazał, że: (...) używany w art. 25 ust. 4 u.s.g. wyraz "dieta" postrzegać należy wyłącznie w kategoriach zwrotu kosztów związanych z pełnieniem funkcji radnego, co decyduje o typowo kompensacyjnym charakterze diety należnej radnemu. 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 uczestniczenia w aktywności organu stanowiącego - kontrolnego; np. udział w sesji rady czy w posiedzeniach komisji stałych lub doraźnych tego organu. Jako w pełni prawidłowe jawi się więc stanowisko Wojewody, który w oparciu o te ustalenia wyprowadził zasadny wniosek, iż dieta określona w uchwale podejmowanej na podstawie art. 25 u.s.g. w stałej kwocie, ma charakter ryczałtu miesięcznego tracąc w ten sposób przypisywany dietom charakter typowo rekompensacyjny, a nabierając cech stałego miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów i wydatków, jakie generuje wykonywanie przez radnego mandatu wyborczego (por. również wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Op 316/13 oraz z dnia 21 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Op 177/15, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. II OSK 406/14 publ. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ponadto należy zwrócić również uwagę na niejasną regulację zawartą w § 2 ust. 1 w zw. z § 3 ust. 1 uchwały w nowym brzmieniu. Zgodnie z § 2 ust. 1 uchwały w nowym brzmieniu: *Dieta miesięczna z tytułu wykonywania obowiązków radnego wynosi:*

- 1) dla Przewodniczącego Rady Miejskiej – 1800,00 zł.
- 2) dla Wiceprzewodniczącego Rady Miejskiej – 1500,00 zł.
- 3) dla Przewodniczących komisji Rady Miejskiej, którzy są jednocześnie członkami co najmniej dwóch komisji – 1400,00 zł.
- 4) dla Przewodniczących komisji Rady Miejskiej, którzy są jednocześnie członkami tylko jednej komisji – 1300,00 zł.
- 5) dla radnych, którzy są jednocześnie członkami dwóch komisji – 1300,00 zł.
- 6) dla radnych, którzy są członkami tylko jednej komisji – 1200,00 zł.
- 7) dla radnych, którzy nie są członkami żadnej komisji – 1000,00 zł."

Z kolei w § 1 ust. 3 uchwały Rada nadała nowe brzmienie § 3 ust. 1 uchwały pierwotnej. Zgodnie z tym przepisem *Dieta miesięczna ustalona w sposób określony w § 2 ust. 1. ulega obniżeniu o 200,00 zł. za każdą nieobecność radnego na sesji Rady lub posiedzeniu stałej komisji, której jest członkiem. Natomiast w myśl zmienionego § 3 ust. 2 uchwały pierwotnej W przypadku gdy w jednym dniu odbywa się posiedzenie dwóch lub więcej komisji, których członkiem jest radny, oraz posiedzenie Rady dieta ulega obniżeniu o 200,00 zł.*

Biorąc pod uwagę nową treść § 3 ust. 1 uchwały stwierdzić należy, że konstrukcja tych przepisów może wprowadzać w błąd co do ich interpretacji, w zakresie dotyczącym obniżenia diety o 200 zł za każdą nieobecność radnego. Rada w ww. przepisie posługuje się bowiem sformułowaniem "radny", ale należy zauważyć, iż w § 2 ust. 1 uchwały w nowym brzmieniu Rada dokonała podziału na radnych i radnych funkcyjnych (przewodniczący i wiceprzewodniczący Rady Miejskiej oraz Przewodniczący komisji Rady Miejskiej). Przy takiej konstrukcji uchwały jak obecnie (tj. § 3 ust. 1

uchwały) można sądzić, że obniżenie diety dotyczy wyłącznie „szeregowych” radnych, a dieta radnych funkcyjnych pozostaje bez zmian. W ocenie organu nadzoru Rada powinna w sposób wyraźny wyartykułować, co należy rozumieć pod pojęciem „radny” albo wymienić w treści § 2 ust. 1 uchwały również radnych funkcyjnych, jeżeli oczywiście zamiarem Rady było obniżenie diety tym osobom.

Zdaniem organu nadzoru w § 3 ust. 1 uchwały w nowym brzmieniu nie zostały ustalone potrącenia diet przysługujących radnym „funkcyjnym” wskazanym w § 2 ust. 1 uchwały w nowym brzmieniu: Przewodniczącemu Rady Miejskiej, Wiceprzewodniczącemu Rady Miejskiej oraz Przewodniczącym odpowiednich komisji Rady Miejskiej. Z konstrukcji uchwały wynika, że dieta ryczałtowa nie ulega obniżeniu w przypadku nieobecności tych radnych „funkcyjnych” na sesji lub posiedzeniu komisji, co stanowi istotne naruszenie prawa. Przepis art. 25 ust. 4 ustawy przyznający radzie gminy kompetencję do ustalania zasad, na jakich radnym przysługują diety – nie przewiduje możliwości ich różnicowania wedle innych kryteriów niż pełniona funkcja. W związku z tym nie ma znaczenia, że radni pełniący różne funkcje, w tym np. przewodniczący rady mają różne zakresy obowiązków, często większe niż inni członkowie rady, bowiem fakt ten powinien zostać uwzględniony przy ustalaniu wysokości diet. Natomiast zasady, na jakich przysługują diety, w tym ustalony system potrąceń, powinny - po pierwsze - być równe dla wszystkich radnych, a po drugie - uwzględniać aktywność radnych w pracach rady i rzeczywiste wykonywanie obowiązków. Jak wynika z powyższego - do kompetencji rady gminy należy nie tylko uchwalenie regulacji uzależniającej wysokość diet radnych od zakresu obowiązków, co Rada Miejska w Krzepicach uczyniła w § 2 ust. 1 uchwały w nowym brzmieniu, ale również zasad, o których mowa w art. 25 ust. 4 ustawy, do których należy m.in. ograniczenie wysokości diet z powodu braku uczestnictwa w pracach rady. Dieta - zarówno radnego jak i radnych „funkcyjnych” - powinna być zatem związana z rzeczywistym uczestnictwem w pracach rady.

Na marginesie należy również zaznaczyć, iż Rada regulując w § 3 ust. 1 uchwały w nowym brzmieniu kwestie dotyczącą wysokości stosowanych potrąceń diety w przypadku nieobecności na sesji Rady lub posiedzeniu komisji odnosi się wyłącznie do posiedzenia „stałej komisji”. Tymczasem, należy zauważyć, iż zarówno w § 2 ust. 1 uchwały w nowym brzmieniu, jak i w § 3 ust. 2 uchwały w nowym brzmieniu mowa jest wyłącznie o „komisji” brak zatem rozróżnienia na komisję stałą i doraźną. Z tak sformułowanych przepisów nie wynika zatem, czy nieobecność radnego na komisji doraźnej będzie powodowała potrącenie jego diety czy też nie.

Bezspornym jest, w opinii organu nadzoru, że Rada Miejska w Krzepicach podejmując przedmiotową uchwałę w sposób istotny naruszyła przepis art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, co stanowi podstawę do wyeliminowania jej z obrotu prawnego w całości.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego