



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 26 lipca 2022 r.

WNP-I.4131.175.2022.DK

**Rada Gminy Gzy
ul. Gzy 9
06-126 Gzy**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXX/220/2022 Rady Gminy Gzy z dnia 28 czerwca 2022 r. w sprawie zasad przyznawania i wysokości diet radnych Rady Gminy Gzy oraz zwrotu kosztów podróży służbowych w zakresie ustaleń § 1 oraz § 2.

Uzasadnienie

Rada Gminy Gzy podjęła uchwałę Nr XXX/220/2022 w sprawie zasad przyznawania i wysokości diet radnych Rady Gminy Gzy oraz zwrotu kosztów podróży służbowych.

Podstawę prawną uchwały stanowi art. 25 ust. 4, 6, 7 i 8 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z § 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. z 2021 r. poz. 1974).

Zgodnie z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, na zasadach ustalonych przez radę gminy, radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Według ust. 6 tegoż przepisu, 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).

W inkryminowanej uchwale wprowadzono następujące zasady przyznawania diet radnym:

„§ 1.1. Uwzględniając funkcje pełnione przez radnego ustala się następujące wysokości ryczałtowych diet wypłacanych w stosunku miesięcznym:

1) Przewodniczący Rady Gminy Gzy - 1 400,00 zł (słownie: tysiąc czterysta złotych),

2) Wiceprzewodniczący Rady Gminy Gzy - 500,00 zł (słownie: pięćset złotych).

§ 2.1. W przypadku każdorazowej nieobecności na sesji Rady Gminy lub posiedzeniu Komisji Rady Gminy dieta przysługująca radnemu zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 1 i 2 ulega zmniejszeniu o 5%.

2. Zmniejszenie diety dokonuje się poprzez potracenia naliczane przy wypłacie diety za dany miesiąc.”.

Należy także wskazać, że Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, maksymalną wysokość diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca, uwzględniając liczbę mieszkańców gminy, przy czym kwota wymieniona w art. 25 ust. 6 oznacza maksymalną wysokość diet w gminach o największej liczbie mieszkańców (art. 25 ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym). Przy ustalaniu wysokości diet radnych rada gminy jest zobligowana wziąć pod uwagę funkcje pełnione przez radnego (art. 25 ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym).

Na mocy § 3 ww. rozporządzenia Rady Ministrów, radnemu przysługują w ciągu miesiąca diety w wysokości do:

- 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.

Z przepisów ustawy o samorządzie gminnym oraz rozporządzenia wykonawczego wynika, że przy ustalaniu wysokości diet radnych gminy, rada ma obowiązek wzięcia pod uwagę, zarówno liczby mieszkańców danej gminy, a także funkcji pełnionych przez radnego, które związane są z nakładem jego pracy, przy sprawowanej funkcji. Ponadto wysokość diet nie może przekroczyć limitów procentowych wskazanych w § 3 rozporządzenia.

Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym. Charakter pracy radnego w organach jednostek samorządu terytorialnego, wiąże się zawsze z ponoszeniem przez zainteresowanych kosztów związanych z pełnieniem mandatu radnego,

m.in. kosztów związanych z potrąceniem wynagrodzenia za pracę w czasie uczestnictwa w pracach organu rady np. sesji oraz komisji.

„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.” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 21 lipca 2015 r. II SA/Op 177/15).

„Używany w art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym 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, iż dieta określona w uchwale podejmowanej na podstawie art. 25 ustawy o samorządzie gminnym 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.” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 4 marca 2021 r. II SA/Op 301/20).

Niemalże identyczne stanowisko, jak przyjęte w orzeczeniu powyżej, odnośnie kompensacyjnego charakteru diety radnego zawarł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 25 lutego 2020 r. II SA/Wa 2120/19.

Należy w związku z tym podkreślić, że tak sformułowane przepisy powodują utratę kompensacyjnego charakteru diety, a zbliża ją do formy wynagrodzenia za pracę. Skoro dieta ma w założeniu stanowić rekompensatę za utracone zarobki związane z pełnieniem funkcji

radnego, sformułowanie zawarte w kwestionowanej uchwale spowodują, że w przypadku braku w miesiącu sesji rady gminy lub posiedzeń komisji stałych, dieta zostanie radnemu wypłacona w pełnej wysokości.

Powyższe wywody oparte są na aktualnym orzecznictwie sądów administracyjnych.

W ocenie organu nadzoru dieta winna zostać określona w uchwale poprzez ustalenie konkretnej kwoty za udział w każdym odbytym posiedzeniu sesji czy też komisji, ewentualnie w ustalonej kwocie, która ulega proporcjonalnemu obniżeniu z uwzględnieniem wszystkich dni w miesiącu kalendarzowym za każdy dzień nie wykonywania funkcji określonej w uchwale. Należy również pamiętać, że dieta nie może przekroczyć limitu określonego w ustawie i rozporządzeniu.

W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych ustalona w stałej kwocie dieta w formie ryczałtu miesięcznego traci charakter rekompensaty utraconego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji (wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2014r. sygn. akt II OSK 406/14). W wyroku z dnia 7 listopada 2017 r. sygn. II OSK 2794/16 wyrażone wyżej stanowisko NSA uzasadnił w następujący sposób: *„Do zasad na jakich przysługuje radnemu dieta należy określenie wysokości diety, przy tym przyjmuje się, że dieta nie jest wynagrodzeniem za pracę, a ma stanowić ekwiwalent utraconych korzyści, jakich radny nie uzyskuje w związku z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego (np. z tytułu przerwy w prowadzeniu działalności gospodarczej, utraty wynagrodzenia za pracę). Do zasad należy też regulacja uzależniająca wysokość diety od zakresu obowiązków oraz ograniczenie wysokości z powodu nie uczestnictwa w pracach rady. Rada gminy ma pozostawioną swobodę w ustaleniu zasad na jakich radnemu przysługuje dieta. Radny ma zatem prawo do diety, o czym przesądza expressis verbis art. 25 ust. 4 u.s.g., ale co do zasad na jakich przysługuje dieta wiążące są zasady określone przez radę.”*

Niezależnie od powyższego, wskazać należy, iż ustalone w dalszych przepisach inkryminowanej uchwały zasady wypłacania diet radnym w pełni odpowiadają przyjętej w doktrynie i w orzecznictwie interpretacji w zakresie wypłaty diety za faktycznie wykonywane obowiązki radnego, co dowodzi iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przyznaje dietę o charakterze ryczałtu wyłącznie przewodniczącemu i wiceprzewodniczącemu rady gminy.

Reasumując, stwierdzenie nieważności uchwały, we wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego części, uznać należy za w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały, z mocy prawa, w części objętej orzeczeniem, z dniem jego doręczenia.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/