



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 15 lipca 2024 r.

WP-I.4131.130.2024

### Rada Miejska w Tarcynie

#### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Miejskiej w Tarcynie z dnia 21 czerwca 2024 r. Nr III/26/24 *w sprawie zasad przyznawania i wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych i sołtysów.*

#### Uzasadnienie

Rada Miejska w Tarcynie 21 czerwca 2024 r. podjęła uchwałę Nr III/26/24 *w sprawie zasad przyznawania i wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych i sołtysów.* Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, 27 czerwca 2024 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Miejska wskazała art. 25 ust. 4, 6 i 8 oraz 37b ustawy o samorządzie gminnym oraz § 2 i § 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), zwanego dalej rozporządzeniem. Pismem z dnia 3 lipca 2024 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności inkryminowanej uchwały.

Rada Miejska w Tarczynie w § 1 uchwały przyznała diety za czynności związane z wykonywaniem mandatu radnego, w szczególności za udział w sesjach Rady Miejskiej i posiedzeniach jej Komisji, utrzymywanie stałej więzi z mieszkańcami oraz ich organizacjami.

W § 2 ust. 1 uchwały przyjęto, że podstawę do ustalenia wysokości diety przysługującej radnym stanowi 2,4-krotność 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 zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 2692 i z 2024 r. poz. 123). Natomiast w § 2 ust. 2 uchwały Rada Miejska ustaliła miesięczne diety przysługujące radnym, z uwzględnieniem pełnionych funkcji w następującej wysokości:

- 1) radnemu pełniącemu funkcję Przewodniczącego Rady - w wysokości 50% podstawy, o której mowa w ust. 1;
- 2) radnemu pełniącemu funkcję Zastępcy Przewodniczącego Rady - w wysokości 48% podstawy, o której mowa w ust. 1;
- 3) radnemu pełniącemu funkcję Przewodniczącego Komisji - w wysokości 46% podstawy, o której mowa w ust. 1;
- 4) radnemu pełniącemu funkcję Zastępcy Przewodniczącego Komisji - w wysokości 44% podstawy, o której mowa w ust. 1;
- 5) radnym niewymienionym w pkt 1-4 - w wysokości:
  - a) 34% podstawy dla radnych będących członkami co najmniej dwóch Komisji,
  - b) 30% podstawy dla radnych będących członkami jednej Komisji,
  - c) 20% podstawy dla pozostałych radnych.

Przy czym w kolejnym ustępie tegoż paragrafu oznaczonym błędnie jako § 2 ust. 2 uchwały (zamiast „ust. 3”), wskazano, że diety przysługują wyłącznie z jednego tytułu wymienionego w ust. 2 pkt 1-5, a w przypadku łączenia kilku funkcji radnemu przysługuje jedna dieta w wysokości najwyższej dla pełnionej funkcji.

Nadto, w § 3 uchwały Rada przyjęła regulację dotyczącą zasad zmniejszenia diety radnemu, określonej zgodnie z § 2 uchwały, przez zmniejszenie o 10% w przypadku każdej nieobecności radnego na sesji Rady lub o 5% w przypadku każdej nieobecności radnego będącego członkiem Komisji na posiedzeniu Komisji lub na posiedzeniu połączonych Komisji, w skład której został powołany (§ 3 ust. 1). Jednocześnie ustalono, że zmniejszenie diety nie dotyczy radnego delegowanego do wykonywania obowiązków związanych z pełnieniem mandatu (§ 3 ust. 2), a w przypadku zbiegu w jednym dniu sesji Rady i posiedzenia Komisji stosuje się jedno wyższe potrącenie (§ 3 ust. 3), natomiast w przypadku zbiegu sesji lub Komisji

o więcej niż jednym posiedzeniu, nieobecność na każdym posiedzeniu liczy się osobno (§ 3 ust. 4). Dodatkowo w § 3 ust. 5 uchwały ustalono, że dieta przysługuje za każdy rozpoczęty miesiąc kalendarzowy sprawowania mandatu radnego, proporcjonalnie do czasu jego pełnienia (do wyliczeń przyjmuje się rzeczywistą liczbę dni w danym miesiącu) w następujących przypadkach:

- 1) na początku i na końcu kadencji;
- 2) uzyskania mandatu w trakcie trwania kadencji;
- 3) stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego;
- 4) zmiany funkcji pełnionej przez radnego w trakcie miesiąca.

Zarazem w świetle § 3 ust. 6 uchwały diety nie przysługują w przypadku, gdy w danym miesiącu:

- 1) radny nie uczestniczył w pracach organów statutowych mimo wyznaczenia terminów sesji czy posiedzeń Komisji;
- 2) nie zwołano żadnej sesji ani posiedzeń Komisji.

Zgodnie z art. 25 ust. 4, 6 - 8 ustawy o samorządzie gminnym, na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. 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 o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw. Rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego. Zaznaczyć również należy, iż Rada Ministrów w przywołanym wyżej rozporządzeniu określa maksymalną wysokość diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca, uwzględniając liczbę mieszkańców gminy, przy czym kwota wymieniona w art. 25 ust. 6 ustawy oznacza maksymalną wysokość diet w gminach o największej liczbie mieszkańców.

Zarówno z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, jak i z przepisów wzmiankowanego rozporządzenia 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.

Nadto wysokość diet, które zostały określone w rozporządzeniu, nie może przekroczyć limitów procentowych wskazanych w § 3 ww. aktu wykonawczego. Na mocy rozporządzenia radnemu przysługują w ciągu miesiąca diety, których wysokość uzależniona jest od liczby mieszkańców danej gminy:

- 1) do 100% maksymalnej wysokości diety w gminach powyżej 100 tys. mieszkańców;

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

W judykaturze wykształciła się jednolita linia orzecznicza, zgodnie z którą dieta stanowi jedynie ekwiwalent utraconych przez radnego korzyści lub poniesionych nakładów, zatem nie stanowi ona świadczenia pracowniczego (wyrok NSA z 19 grudnia 2017 r. sygn. akt II OSK 773/17, z 7 listopada 2017 r. sygn. akt II OSK 2794/16). Ustalona w stałej kwocie dieta w formie ryczału miesięcznego traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji. Nadto, pod pojęciem „dieta”, wskazanym w art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, rozumieć należy zwrot kosztów związanych z pełnieniem funkcji, a jego istota sprowadza się do wyrównania wydatków i strat związanych z wykonywaniem funkcji radnego.

Skoro dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat poniesionych przez radnego, to osoba pełniąca tę funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem tejże funkcji, nie zaś z tytułu samego faktu jej piastowania. Zakresem regulacji uchwały podjętej na podstawie delegacji ustawowej, o której mowa w art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, powinna zostać objęta sytuacja, gdy radny nie wykonuje obowiązków, które wynikają z pełnionej przez niego funkcji. A w przypadku, gdy radny nie wykonuje obowiązków związanych z pełnieniem tejże funkcji, wówczas nie ponosi żadnych kosztów z tym związanych. Dieta ustalona w stałej kwocie ma niewątpliwie charakter ryczału miesięcznego i traci wówczas charakter rekompensacyjny, który zgodnie z aktualnym orzecznictwem jest właściwy dla diet ustalonych dla radnych (wyrok WSA w Opolu z 21 lipca 2015 r. sygn. akt II SA/Op 177/15).

Tymczasem Rada Miejska w Tarczynie w § 2 ust. 2 uchwały ustaliła diety w formie miesięcznego ryczału, z tytułu samego pełnienia określonej funkcji w Radzie. Jako podstawę ustalenia diety przyjęto maksymalną jej wysokość wynikającą z przepisów, określając wysokość diety radnego przy uwzględnieniu sprawowanej przez niego funkcji, jako procent od wskazanej podstawy. Przyjęty w uchwale sposób ustalenia wysokości diety, choć inny niż przez wskazanie konkretnej kwoty pieniężnej, nie pozbawia diety charakteru ryczału.

Wprawdzie w § 3 uchwały Rada wprowadziła regulację, polegającą na zmniejszeniu wysokości diety, określonej w § 2 uchwały, czyli potrąceniu o 10% diety radnemu, za każdą jego nieobecność na sesji Rady oraz o 5% diety w przypadku każdej nieobecności radnego będącego członkiem Komisji na posiedzeniu Komisji lub na posiedzeniu połączonych Komisji, w skład której został powołany (§ 3 ust. 1), jak również przyjęła postanowienie, że diety nie przysługują w przypadku, gdy w danym miesiącu radny nie uczestniczył w pracach organów

statutowych, mimo wyznaczenia terminów sesji czy posiedzeń Komisji oraz w sytuacji, gdy nie zwołano żadnej sesji ani posiedzeń Komisji, jednak przyjęty sposób naliczania diety w dalszym ciągu nie odzwierciedla jej „charakteru rekompensacyjnego”.

Po pierwsze, wynikające z § 3 ust. 1 uchwały, potrącenia za nieobecności na sesji Rady lub komisji, w wysokości 10% i 5 % stałej kwoty wynagrodzenia radnego, nie są adekwatne do ilości sesji lub posiedzeń komisji odbywających się w miesiącu, w których radny miałby uczestniczyć (ilość sesji i posiedzeń komisji w miesiącu jest zmienna i w każdym miesiącu może być inna). Po drugie przyjęte potrącenia nie uwzględniają wszystkich czynności radnego, za które Rada przyznała mu dietę. Potrącenia nie obejmują bowiem innych czynności, oprócz udziału radnego w sesji Rady i posiedzeniach jej komisji, a zgodnie z brzmieniem § 1 uchwały dieta została ustalona za „czynności związane z wykonywaniem mandatu radnego”, a więc nie tylko za sam udział w sesjach Rady Miejskiej i posiedzeniach jej Komisji, ale również inne czynności (dieta przysługuje np.: za utrzymywanie przez radnego stałej więzi z mieszkańcami oraz ich organizacjami).

Regulacje przyjęte w § 2 w zw. z § 1 oraz § 3 uchwały istotnie naruszają prawo, gdyż nie stanowią realizacji zasady wyrównania za pomocą diety kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem funkcji radnego. Jednocześnie ww. postanowienia uchwały są nieprzejrzyste i niespójne.

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.

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.* 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, 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).

Podobnie w przypadku ustalenia zasad przyznania diet dla sołtysów Rada Miejska, w sposób istotny naruszyła przepis art. 37b ustawy o samorządzie gminnym. Rada w § 5 uchwały wskazała, że dieta dla sołtysów przysługuje za udział w danym miesiącu kalendarzowym w sesjach Rady oraz wykonywanie czynności związanych z pełnioną funkcją (udział w zebraniach sołeckich, naradach i spotkaniach sołtysów organizowanych przez Burmistrza Tarczyna, występowanie z wnioskami dotyczącymi potrzeb sołectwa i jego mieszkańców oraz za inne czynności związane z wykonywaniem funkcji sołtysa). Miesięczna dieta sołtysa określona została w § 5 ust. 1 uchwały w wysokości 350 zł, natomiast w § 5 ust. 3 uchwały przyjęto obniżenie diety o 25% za każdą nieobecność sołtysa na sesjach Rady lub posiedzeniu Komisji, na którą został zaproszony w danym miesiącu.

W świetle art. 37b ust. 1 ustawy rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Uchwała podjęta na podstawie ww. przepisu w przeciwieństwie do uchwały, w której ustala się diety dla radnych, ma charakter fakultatywny, ale w przypadku jej przyznania obowiązują zasady podobne jak przy dietach dla radnych. Dieta ustalana dla sołtysów ma zatem stanowić rekompensatę za utracone zarobki związane z pełnieniem funkcji sołtysa (wyrok NSA z 23 kwietnia 2020 r. sygn. akt II OSK 1279/19). Ustalona w przedmiotowej uchwale dieta dla sołtysów ma charakter ryczałtu. Ewentualne potrącenia w uchwale muszą być proporcjonalne do zakresu czynności wykonanych przez sołtysa, co w kwestionowanej uchwale nie zostało zachowane.

Mając na uwadze treść przedmiotowej uchwały, stwierdzić należy, że Rada Miejska w Tarczynie, w sposób nieprawidłowy określiła zasady przyznawania diet zarówno radnym, jak i sołtysom, gdyż przyjęte w uchwale ustalenia istotnie naruszają prawo.

W ocenie organu nadzoru dieta radnego winna zostać określona w uchwale poprzez ustalenie konkretnej kwoty za udział w każdym odbytym posiedzeniu sesji, czy komisji, czy innych czynnościach wykonywanych w imieniu lub na rzecz rady, podobnie dieta sołtysa powinna być przyznana za konkretne, poszczególne czynności związane z wykonywaniem funkcji sołtysa, ewentualnie w obydwu przypadkach w ustalonej kwocie, która ulega proporcjonalnemu obniżeniu, w związku z niewykonywaniem czynności określonych w uchwale.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Rady Miejskiej w Tarczynie z dnia 21 czerwca 2024 r. Nr III/26/24 w

*sprawie zasad przyznawania i wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych i sołtysów, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem ich wykonania z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.*

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

*Mariusz Frankowski*

/podpisano kwalifikowanym  
podpisem elektronicznym/