



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 20 września 2022 r.

WNP-I.4131.216.2022

Rada Miasta Pruszkowa

ul. Józefa Ignacego Kraszewskiego 14/16
05-800 Pruszków

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miasta Pruszkowa z dnia 25 sierpnia 2022 r. Nr LXI.581.2022 *w sprawie ustalenia wysokości diet przysługujących radnym Rady Miasta Pruszkowa.*

Uzasadnienie

Rada Miasta Pruszkowa 25 sierpnia 2022 r. podjęła uchwałę Nr LXI.581.2022 *w sprawie ustalenia wysokości diet przysługujących radnym Rady Miasta Pruszkowa.* Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, 6 września 2022 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Miasta wskazała art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 3 pkt 2 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 12 września 2022 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności inkryminowanej uchwały.

W tabeli nr 1 *Diety* załącznika nr 1 do uchwały Rada ustaliła, że:

- radnemu pełniącemu funkcję przewodniczącego rady (za obowiązki wynikające z ustawy o samorządzie gminnym, udział w pracach 2 komisji merytorycznych Rady) ustala się stały składnik diety funkcyjnej w wysokości 1400,00 zł (lp. 1 kolumna 4) oraz zmienny składnik diety za udział w pracach komisji/sesji Rady Miasta w wysokości 1400,00 zł (lp. 1 kolumna 6),
- radnemu pełniącemu funkcję wiceprzewodniczącego rady (za obowiązki powierzone przez przewodniczącego Rady Miasta, udział w organizowaniu pracy Rady Miasta, udział w pracach 2 komisji merytorycznych Rady) ustala się stały składnik diety funkcyjnej w wysokości 1200,00 zł (lp. 2 kolumna 4) oraz zmienny składnik diety za udział w pracach komisji/sesji Rady Miasta w wysokości 1400,00 zł (lp. 2 kolumna 6),
- radnemu pełniącemu funkcję przewodniczącego komisji (w ramach prowadzenia i organizacji pracy komisji, udział w pracach 2 komisji Rady) ustala się stały składnik diety funkcyjnej w wysokości 400,00 zł (lp. 3 wiersz 1 kolumna 4), zmienny składnik diety funkcyjnej w wysokości 700,00 zł (lp. 3 wiersz 1 kolumna 5) oraz zmienny składnik diety za udział w pracach komisji/sesji Rady Miasta w wysokości 1400,00 zł (lp. 3 wiersz 1 kolumna 6),
- radnemu pełniącemu funkcję przewodniczącego komisji (w ramach prowadzenia i organizacji pracy komisji, udział w pracach 1 komisji Rady) ustala się stały składnik diety funkcyjnej w wysokości 400,00 zł (lp. 3 wiersz 2 kolumna 4), zmienny składnik diety funkcyjnej w wysokości 700,00 zł (lp. 3 wiersz 2 kolumna 5) oraz zmienny składnik diety za udział w pracach komisji/sesji Rady Miasta w wysokości 700,00 zł (lp. 3 wiersz 2 kolumna 6),
- radnemu za udział w pracach 3 komisji ustala się zmienny składnik diety za udział w pracach komisji/sesji Rady Miasta w wysokości 2100,00 zł (lp. 4 wiersz 1 kolumna 6),
- radnemu za udział w pracach 2 komisji ustala się zmienny składnik diety za udział w pracach komisji/sesji Rady Miasta w wysokości 1400,00 zł (lp. 4 wiersz 2 kolumna 6),
- radnemu za udział w pracach 1 komisji ustala się zmienny składnik diety za udział w pracach komisji/sesji Rady Miasta w wysokości 700,00 zł (lp. 4 wiersz 3 kolumna 6),
- radnemu za udział w każdej sesji Rady Miasta ustala się zmienny składnik diety za udział w pracach komisji/sesji Rady Miasta w wysokości 350,00 zł (lp. 4 wiersz 4 kolumna 6),

Ponadto w tabeli nr 2 *Potrącenia diet radnych* załącznika nr 1 do uchwały Rada przyjęła następujące regulacje:

- za nieobecność na jednym posiedzeniu danej komisji w miesiącu dietę obniża się o 700,00 zł, zaś w przypadku większej liczby posiedzeń komisji w danym miesiącu kwota potrącenia obliczana jest proporcjonalnie do liczby posiedzeń danej komisji (lp. 1);
- za nieobecność przewodniczącego komisji na posiedzeniu komisji, której jest przewodniczącym dietę obniża się o 700,00 zł, zaś w przypadku większej liczby posiedzeń komisji w danym miesiącu kwota potrącenia obliczana jest proporcjonalnie do liczby posiedzeń danej komisji (lp. 2),
- podczas nieobecności przewodniczącego komisji posiedzenie komisji prowadzi zastępca przewodniczącego, za co otrzymuje dodatkowo 700,00 zł, zaś w przypadku większej liczby posiedzeń danej komisji w miesiącu, w którym przewodniczył zastępca przewodniczącego, kwotę dzieli się proporcjonalnie przez liczbę posiedzeń komisji (lp. 3),
- za spóźnienie lub wcześniejsze opuszczenie posiedzenia komisji (powyżej 30 minut) dietę obniża się o 50 % tj. o kwotę: 350,00 zł (lp. 4),
- za spóźnienie lub wcześniejsze opuszczenie sesji (powyżej 30 minut) dietę obniża się o 50 % tj. o kwotę: 175,00 zł (lp. 5),
- radny nie otrzymuje diety za udział w sesji jeżeli był na niej nieobecny (lp. 6),
- w przypadku zmiany w trakcie miesiąca kalendarzowego funkcji pełnionej przez radnego, od której uzależniona jest wysokość diety, kwotę diety za dany miesiąc ustala się proporcjonalnie, przyjmując za miesiąc łącznie 30 dni (lp. 7),
- w przypadku, gdyby łączna należność dla radnego z tytułu diety wyliczona zgodnie z uchwałą za dany miesiąc kalendarzowy przekraczała limit wysokości diety określony w obowiązujących przepisach, radnemu wypłacana jest kwota do wysokości limitu.

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, stosownych do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Zgodnie z przywołanym 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 z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 1533). 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 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 ani stałego uposażenia (wyrok NSA z 15 listopada 2019 r. sygn. akt II OSK 3380/19, 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 ryczałtu 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 wyboru na radnego. 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 jego funkcji. W takim przypadku, radny nie ponosi żadnych kosztów z tym związanych. Dieta ustalona w stałej kwocie ma niewątpliwie charakter ryczałtu miesięcznego i traci wówczas charakter rekompensacyjny, który zgodnie z aktualnym orzecnictwem jest właściwy dla diet ustalonych dla radnych (wyrok WSA w Opolu z 21 lipca 2015 r. sygn. akt II SA/Op 177/15).

Z uwagi na fakt, że dieta ma stanowić rekompensatę za utracone zarobki związane z pełnieniem funkcji radnego, regulacje wynikające z załącznika nr 1 do uchwały w tabeli nr 1 kolumna 4, określone jako stały składnik diety funkcyjnej, istotnie naruszają prawo. W tym zakresie wypłata diety dokonywana jest w formie ryczałtu, z tytułu samego zasiadania w radzie lub wyboru na określone stanowisko i niezależnie od faktycznej obecności radnych na sesji, bądź posiedzeniu komisji czy rzeczywistego wykonywania mandatu.

Z uchwały nie wynika także, za jakie czynności radnego wypłacany jest zmienny składnik diety funkcyjnej, o którym mowa w tabeli nr 1 lp. 3 kolumna 5 załącznika nr 1 do uchwały. Objęte dietą obowiązki przewodniczącego komisji zostały określone jako prowadzenie i organizacja pracy komisji, udział w pracach odpowiednio jednej albo dwóch komisji Rady (kolumna 3), przy czym zmienny składnik diety za udział w pracach komisji/sesji Rady Miasta został określony w tabeli nr 1 lp. 3 kolumna 6 załącznika nr 1 do uchwały, a nie w kolumnie 5.

W tabeli nr 1 lp. 4 wiersze 1-3 kolumna 6 załącznika nr 1 do uchwały określono dla radnych za udział w pracach od 1 do 3 komisji zmienny składnik diety, przy czym nie wskazano, czy praca w komisji jest związana z członkostwem w danej komisji, czy jedynie z obecnością na jej posiedzeniu. W tym kontekście istotne jest odwołanie się do przepisu § 46 ust. 2 Statutu Miasta Pruszkowa, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały Nr XXXIII.351.2017 Rady Miejskiej w Pruszkowie z dnia 1 czerwca 2017 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Pruszkowa (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2019 r. poz. 12985), na mocy którego w posiedzeniach komisji, oprócz jej członków, mogą także uczestniczyć: przewodniczący, radni niebędący członkami komisji oraz Prezydent, Zastępcy Prezydenta, Sekretarz, Skarbnik, a także zainteresowane osoby. Jednocześnie na mocy ustaleń tabeli nr 2 lp.1 załącznika nr 1 do uchwały przyjęto, że za nieobecność na jednym posiedzeniu danej komisji w miesiącu dietę obniża się o 700,00 zł, zaś

w przypadku większej liczby posiedzeń komisji w danym miesiącu kwota potrącenia obliczana jest proporcjonalnie do liczby posiedzeń danej komisji, przy czym nie wiadomo, czy potrącenie ma zastosowanie do wszystkich radnych, w tym przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady, czy tylko do radnych niepełniących wskazanej funkcji. Rada w tabeli nr 2 lp. 2 załącznika nr 1 do uchwały wyodrębniła jedynie regulację w odniesieniu do przewodniczących komisji, przy czym przyjęta wysokość potrącenia w odniesieniu do jednego posiedzenia komisji powoduje, że przewodniczący komisji otrzyma pozostałą część diety związaną jedynie z byciem przewodniczącym komisji, a nie faktycznym wykonywaniem obowiązków z tym związanych.

Nadto, na mocy tabeli nr 2 lp. 3 załącznika nr 1 do uchwały, podczas nieobecności przewodniczącego komisji posiedzenie komisji prowadzi zastępca przewodniczącego, za co otrzymuje dodatkowo 700,00 zł, zaś w przypadku większej liczby posiedzeń danej komisji w miesiącu, w którym przewodniczył zastępca przewodniczącego, kwotę dzieli się proporcjonalnie przez liczbę posiedzeń komisji, co oznacza, że dieta za prowadzenie jednego posiedzenia komisji jest tym niższa w danym miesiącu im więcej takich posiedzeń się odbyło.

W tabeli nr 1 Diety załącznika nr 1 do uchwały w kolumnie 7 określono łączną dietę w miesiącu dla poszczególnych radnych pełniących określone funkcje, obejmującą sumę kwot z kolumn 4, 5 i 6, a więc sumę stałego składnika diety funkcyjnej, zmiennego składnika diety funkcyjnej oraz zmiennego składnika diety za udział w pracach komisji/sesjach Rady Miasta. W tym kontekście należy zauważyć, że wobec radnego, o którym mowa w lp. 4 tabeli, ze względu na odrębne ustalenie w poszczególnych wierszach diety za udział w pracach komisji i diety za udział w każdej sesji rady, nie można mówić o łącznej diecie w miesiącu jako o sumie z kolumn od 4 do 6, a zatem nazwa kolumny nie odpowiada w tym zakresie wprowadzonej regulacji (w szczególności w przypadku radnego niepełniącego funkcji przewodniczącego rady lub komisji – wysokość łącznej diety uzależniona jest od ilości sesji rady w danym miesiącu). Ponadto regulacja lp. 8 w tabeli nr 2 *Potrącenia diet radnych* załącznika nr 1 do uchwały wskazuje, że wyliczenie łącznej należności dla radnego z tytułu diety za dany miesiąc kalendarzowy może przekroczyć limit wysokości diety określony w obowiązujących przepisach, a tym samym nie jest jasne, czy łączna dieta w miesiącu, o której mowa w tabeli nr 1 w kolumnie 7 załącznika nr 1 do uchwały, przypisana do poszczególnych funkcji stanowi jedynie część diety wyliczanej, skoro podane w kolumnie 7 lp. 1-3 sumy mieszczą się w aktualnie obowiązujących limitach wysokości diety określonej na mocy ustawy

o samorządzie gminnym i rozporządzenia, czy regulacja ta odnosi się jedynie do wyliczenia diety dla radnych, o których mowa w tabeli nr 1 lp. 4 załącznika nr 1 do uchwały.

Regulacja lp. 6 w tabeli nr 2 *Potrącenia diet radnych* załącznika nr 1 do uchwały określa, że radny nie otrzymuje diety za udział w sesji jeżeli był na niej nieobecny, przy czym z literalnego brzmienia tego przepisu nie wynika, czy dotyczy on tylko radnych, o których mowa w tabeli nr 1 lp. 4 załącznika nr 1 do uchwały, czy obejmuje także przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady oraz przewodniczącego komisji. W przypadku przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady, a także przewodniczącego komisji, nie ustalono odrębnej zasady i kwoty potrącenia.

Dodatkowo należy wskazać, że § 2 kwestionowanej uchwały reguluje sposób waloryzacji należności poprzez wprowadzenie obowiązku zmiany wysokości diet i potrąceń proporcjonalnie do zmiany wysokości kwoty bazowej, o której mowa w art. 25 ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym. O ile mechanizm zwiększania nominalnej wysokości świadczeń poprzez ustalenie proporcji mieści się w pojęciu zasad, na jakich radnemu przysługują diety, o tyle w inkryminowanej uchwale - ze względu na sposób naliczania poszczególnych składników diety, jeszcze bardziej utrudnia ustalenie jej ostatecznej nominalnej wartości.

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, powtarzanie w akcie normatywnym treści przepisów ustawowych, brak pełnej realizacji zakresu ustawowego upoważnienia, podjęcie unormowań trudnych do jednoznacznego odczytania i interpretacji

(vide: G. Jyż, Z. Pławewski, A. Szewc, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Lex 2012, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2018).

Mając na uwadze treść przedmiotowej uchwały, stwierdzić należy, że Rada, co prawda, wykonała ustawowy obowiązek przyznania diet radnym, wynikający z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, jednakże przyjęte ustalenia istotnie naruszają prawo.

W ocenie organu nadzoru, dieta 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, ewentualnie w ustalonej kwocie, która ulega proporcjonalnemu obniżeniu, w związku z niewykonywaniem czynności określonych w uchwale, a która w przypadku niewykonywania funkcji przez cały okres rozliczeniowy, nie będzie należna w całości.

Wobec powyższego stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miasta Pruszkowa z dnia 25 sierpnia 2022 r. Nr LXI.581.2022 *w sprawie ustalenia wysokości diet przysługujących radnym Rady Miasta Pruszkowa* jest konieczne i uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu 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 z dniem jego doręczenia, wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/