



Warszawa, 12 maja 2023 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-R.4131.9.2023

Rada Miejska w Wyśmierzycach

ul. A. Mickiewicza 75

26-811 Wyśmierzyce

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr LXIV/281/23 Rady Miejskiej w Wyśmierzycach z dnia 28 marca 2023 r. w sprawie: ustalenia wysokości diet radnych i sołtysów za udział w sesjach Rady oraz posiedzeniach Komisji.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Wyśmierzycach w dniu 28 marca 2023 r. podjęła wskazaną wyżej uchwałę, powołując się na zapisy art. 25 ust. 4 i 6 oraz art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. z 2021 r. poz. 1974).

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 14 kwietnia 2023 r.

W § 2 ust. 1 uchwały Rada ustaliła dietę dla radnych w formie ryczałtu miesięcznego, nazywając ją „dietą ryczałtową”. Rada ustaliła również w § 2 ust. 2 zryczałtowaną dietę dla sołtysów oraz Przewodniczącego Komitetu Osiedlowego w Wyśmierzycach w stałej wysokości za dany miesiąc, wypłacaną niezależnie od obecności na posiedzeniu Rady Miejskiej.

W § 5 uchwały Rada uchwaliła, że radnemu pełniącemu również funkcje sołtysa przysługuje dieta radnego i sołtysa.

Z kolei w § 9 Rada wprowadziła zapis cyt: „Wysokość diet radnych, sołtysów gminy Wyśmierzyce, określona w §2-§7 niniejszej uchwały ma zastosowanie do ustalenia wysokości wynagrodzenia należnego od 1 sierpnia 2021 art. 18 Ustawy z 17 września 2021 r.”.

Regulacje powyższe są niezgodne z porządkiem prawnym i powodują konieczność interwencji nadzorczej w odniesieniu do całości uchwały.

Zgodnie z treści art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, na zasadach ustalonych przez radę gminy, radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego

- art. 25 ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym. Z powołanych unormowań nie da się wywieść reguły, w myśl której rada gminy mogłaby ustalać zasady przyznawania diet w sposób swobodny.

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie regulują wprost, za co radnemu przysługuje dieta, lecz uwzględniając jej rekompensacyjny charakter, ustalone przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasady powinny być powiązane z aktywnością lub brakiem aktywności radnego w wykonywaniu przez niego tej funkcji.

Zasady przyznawania diety radnemu nie wykluczają możliwości ustalenia diety w formie ryczałtu, jak to uchwaliła Rada. Uchwała Rady Miejskiej, ustalająca wysokość diety ujętej jako określona miesięcznie kwota, powinna przewidywać jednak możliwość jej pomniejszenia w razie absencji radnego na posiedzeniach rady czy komisji oraz w związku z niewykonywaniem przez niego innych obowiązków. Każdy ryczałt powinien stanowić odzwierciedlenie rzeczywiście poniesionych wydatków, względnie, rzeczywiście nieosiągniętego dochodu, które ma kompensować. Nie jest dopuszczalna sytuacja, gdy radny otrzymuje miesięcznie stałą, zryczałtowaną dietę, pomimo tego, że nie wykonuje swoich obowiązków, i tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem tej funkcji. Brak jasnych zasad dotyczących ustalenia wysokości diet sprawia, że 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, co jest zaprzeczeniem idei zapewnienia wyrównania finansowego odpowiednio do kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 6 września 2022 r. w sprawie II SA/Rz 369/22 (prawomocny) stwierdził, co następuje:

„/.../ prawidłowa realizacja upoważnienia normotwórczego wyartykułowanego w art. 25 ust. 4 u.s.g. wymaga od rady gminy stworzenia takich zasad ustalania diety radnego, które przy kształtowaniu wysokości tej diety w sposób ryczałtowy, będą uwzględniać wszystkie pełnione przez niego funkcje, a nie tylko te związane z uczestnictwem w posiedzeniach rady gminy, czy komisji rady gminy. Obowiązkowy mechanizm potrąceń z tak ustalonej diety musi z kolei przewidywać redukcję kwoty ryczałtu adekwatnie do zmniejszenia aktywności radnego w danym miesiącu. Powinien zatem obejmować zarówno nieobecność w posiedzeniach rady gminy i posiedzeniach komisji rady gminy, jak i brak aktywności w pozostałej sferze działalności mandatowej, będącej podstawą przyznania diety. Ostatecznie więc, jeżeli radny w danym miesiącu nie podejmuje żadnej aktywności mandatowej (przykładowo wskutek choroby), dieta nie będzie mu przysługiwać. Założenie odmienne, pozwalające na przyznanie swego rodzaju "diety minimalnej", stanowiłoby zaprzeczenie jej rekompensacyjnego charakteru (por. wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2022 r., III OSK 5279/21).”

Organ nadzoru podziela stanowisko Sądu. W badanej uchwale Rada co prawda zapisała w § 3 ust. 1, że wysokość diety ryczałtowej ulega obniżeniu o 50% za pierwszą, oraz po 25% za kolejne nieobecności radnego na sesji Rady Miejskiej lub na posiedzeniu komisji

stałej/doraźnej, ale w ocenie organu nadzoru – w świetle przytoczonego poglądu Sądu - nie jest to pełna regulacja, uprawniająca do wprowadzenia diety ryczałtowej.

Niezgodna z prawem jest również regulacja zapisana w § 2 ust. 2 uchwały, dotycząca diety ryczałtowej dla sołtysów oraz Przewodniczącego Komitetu Osiedlowego w Wyśmierzycach oraz § 5 uchwały, stanowiący, że radnemu pełniącemu również funkcje sołtysa przysługuje dieta radnego i sołtysa.

Przepis art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zawiera upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do sprecyzowania zasad, na jakich przysługiwać będzie rekompensata (wyrównanie wydatków i strat) w związku z wykonywaniem funkcji społecznej sołtysa. Skoro dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji sołtysa, 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.

Ustalenie przez Radę diety dla sołtysów w formie ryczałtowej (§ 2 ust. 2 uchwały), przy jednoczesnym braku regulacji dotyczących sytuacji, gdy sołtys nie wykonuje przez dłuższy okres czasu takich obowiązków, stanowi istotne naruszenie art. 37 ust. 1 ustawy. Rada uznała bowiem, że dieta przysługuje sołtysom oraz Przewodniczącego Komitetu Osiedlowego w Wyśmierzycach niezależnie od obecności na posiedzeniu Rady Miejskiej.

Natomiast co do zapisu § 5 uchwały, to w ocenie organu nadzoru kompensacyjny charakter diety przesądza o niemożności pobierania diet z dwóch tytułów. Stanowisko takie potwierdza najnowsze i utrwalone już orzecznictwo sądowno-administracyjne: Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 grudnia 2017 r. II OSK 773/17 uznał: „Skoro w art. 25 ust. 4 u.s.g. przesądzono o przysługującym radnym prawie do diety, to połączenie funkcji radnego z funkcją przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej uzasadnia przyjęcie zasady prawa do jednej diety, jako ekwiwalentu za utracone korzyści, a nie będącego wynagrodzeniem za pracę”. Stanowisko powyższe zostało potwierdzone wyrokiem NSA z dnia 27 kwietnia 2022 r., III OSK 5051/21.

Odnosnie zapisów § 9 uchwały, należy stwierdzić, że wprowadzona regulacja nie ma żadnego uzasadnienia prawnego, albowiem art. 18 ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1834) był regulacją jednorazową. Nowelizacja powyższa wprowadziła regulację w zakresie wysokości należności z tytułu wynagrodzeń, uposażeń lub diet z datą wsteczną od 1 sierpnia 2021 r. Nowelizacja nie działała „z automatu”, ale wymagane było podjęcie stosownej uchwały przez radę gminy, która ustalać miała nowe diety zgodnie z obowiązującymi przepisami, przy czym z mocą od 1 sierpnia 2021 r. Jeżeli nowe zasady ustalania spowodowały podwyższenie diet, to należało uwzględnić także ewentualną konieczność wyrównania diet za okres od 1 sierpnia 2021 r. do dnia wejścia w życie nowych zasad ustalania diet. I taką uchwałę, dotyczącą wyrównania należności z tytułu diet Rada Miejska w Wyśmierzycach podjęła w 2022 r. (uchwała Nr XLIV/200/22 Rady Miejskiej w

Wyśmierzycach z dnia 16 marca 2022 r.). Zatem jednorazowa regulacja ustawowa została już uprzednio zrealizowana i niedopuszczalne jest jej powtórzenie.

Wobec powyższego uzasadnionym jest uznanie, że treść badanej uchwały Rady Miejskiej w Wyśmierzycach w sposób istotny narusza prawo, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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, z dniem jego doręczenia.

Z poważaniem

Tobiasz Bocheński

Wojewoda Mazowiecki

Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem
elektronicznym/