Wrocław, 13 stycznia 2022 r.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.61.9.2021.MM3

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372),

stwierdzam nieważność

§ 4. ust. 1 oraz § 4 ust. 6 we fragmencie „a także w przypadku nieobecności na sesjach oraz posiedzeniach komisji stałych" uchwały nr XLIII/290/2021 Rady Miejskiej Lądka Zdroju z dnia 9 grudnia 2021 roku w sprawie ustalenia zasad przyznawania oraz wysokości diet i zwrotu kosztów podróży dla radnych Rady Miejskiej Lądka Zdroju.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 9 grudnia 2021 roku, działając na podstawie art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, a także § 3 pkt 3 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 roku w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. z 2021 r. poz. 1974), w związku z art. 18 ustawy z dnia 17 września 2021 roku o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1834), oraz na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 roku w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz. U. z 2000 r. nr 66, poz. 800), Rada Miejska Lądka Zdroju przyjęła uchwałę nr XLIII/290/2021 w sprawie ustalenia zasad przyznawania oraz wysokości diet o zwrotu kosztów podróży dla radnych Rady Miejskiej Lądka Zdroju (dalej: uchwała).

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 16 grudnia 2021 roku.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że:

- § 4 ust. 2 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, polegającym na ustaleniu zróżnicowanych zasad, na jakich przysługują diety radnym Rady Miejskiej Lądka Zdroju – ze względu na pełnioną przez radnego funkcję, tj. wyłączenie przewodniczącego rady miejskiej z potrąceń diet za nieobecność na sesji rady lub posiedzeniu komisji,

- § 4 ust. 6 uchwały we fragmencie „a także w przypadku nieobecności na sesjach oraz posiedzeniach komisji stałych" został podjęty z istotnym naruszeniem art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, polegającym na zastosowaniu potrąceń z diety, o której mowa w § 3 ust. 1 uchwały wyłącznie do radnych komisji doraźnych nieuczestniczących w ich posiedzeniach, przy równoczesnym pozostawieniu prawa do diety radnym nieuczestniczącym w sesjach oraz posiedzeniach komisji stałych.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska Lądka Zdroju ustaliła zasady przyznawania oraz wysokość diet i zwrotu kosztów podróży dla radnych Rady Miejskiej Lądka Zdroju.

W § 3 ust. 1 lit. a) Rada ustaliła wysokość diety dla przewodniczącego rady miejskiej, zaś w lit. b)-f) odpowiednio dla wiceprzewodniczącego rady, przewodniczącego komisji rewizyjnej, przewodniczącego komisji społecznej (uzdrowiskowej, gospodarczej, skarg, wniosków i petycji oraz wiceprzewodniczącego komisji rewizyjnej), wiceprzewodniczącego komisji rady miejskiej (członka komisji rewizyjnej), oraz pozostałych radnych. W § 4 ust. 1 uchwały postanowiono, że wysokość miesięcznej diety radnego obniża się o kwotę 200 zł za nieobecność na sesji lub o kwotę 100 zł za nieobecność radnego na posiedzeniu komisji, do której został wybrany. W § 4 ust. 2 postanowiono, że zasady potrąceń diet określone w ust. 1 nie dotyczą przewodniczącego rady.

Zgodnie z przepisami art. 25 ust. 4 i ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym: „4. Na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. (…) 8. Rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego.".

Zarówno w doktrynie prawa, jak i orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że dieta radnego, o której mowa w wyżej przytoczonych przepisach, stanowi jedynie rekompensatę utraconych przez radnego korzyści i nie posiada charakteru świadczenia pracowniczego. Użyte przez ustawodawcę określenie „dieta" należy rozumieć jako zwrot kosztów związanych z pełnieniem funkcji radnego (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Op 316/13). Istota diety sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji. Osoba pełniąca daną funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków (strat) poniesionych w związku ze sprawowaniem funkcji, a nie jedynie z powodu uzyskania danej funkcji. Dieta powinna być zatem ściśle powiązana z aktywnością radnych w pracach rady i zależna od rzeczywistego wykonywania obowiązków związanych z pełnioną funkcją. (patrz: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. B. Dolnickiego, WKP 2018). W wyroku z dnia 26 czerwca 2014 roku Naczelny Sąd Administracyjny orzekł co następuje: „w sytuacji, gdy ustalenie świadczenia następuje w formie ryczałtu, brak przewidzianych potrąceń diety za przypadki nieobecności przewodniczącego na posiedzeniach, czy innych obowiązkowych czynnościach, sprawia, że nie mamy już do czynienia ze świadczeniem wyrównawczym (kompensacyjnym)" (sygn. akt II OSK 406/14).

Wskazać należy, że ustawodawca w zacytowanym przepisie art. 25 ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym umocował radę gminy do różnicowania – z uwagi na funkcję pełnioną przez radnego – wyłącznie wysokości diet radnych. Natomiast przepis art. 25 ust. 4, przyznający radzie gminy kompetencję do ustalania zasad, na jakich radnym przysługują diety – nie przewiduje możliwości ich różnicowania wedle innych kryteriów niż pełniona funkcja oraz wysokość diety. 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 Lądka Zdroju uczyniła w § 3 ust. 1 uchwały, 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 przewodniczącego rady, który de facto również jest radnym – powinna być zatem związana z rzeczywistym uczestnictwem w pracach rady.

Tymczasem, Rada Miejska Lądka Zdroju przewidziała potrącenie diety dla radnych z tytułu nieobecność na sesji rady lub posiedzeniu komisji, przy jednoczesnym wyłączeniu jakichkolwiek potrąceń diety w przypadku przewodniczącego rady. Tym samym Rada w sposób nieuprawniony zróżnicowała zasady, na jakich przysługują diety radnym Rady Miejskiej Lądka Zdroju – ze względu na pełnioną przez radnego funkcję, co stanowi naruszenie przepisu art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Ponadto, brak uwzględnienia przewodniczącego rady w ustalonym systemie potrąceń diety spowodowało, że ustalona dieta przewodniczącego rady utraciła charakter rekompensaty za utracone przez radnego korzyści w czasie pełnienia mandatu i stała się świadczeniem o charakterze pracowniczym, co z kolei stoi w sprzeczności z istotą diety radnego.

Ponadto, zgodnie z § 4 ust. 6 uchwały, w miesiącu ustalonym w harmonogramie pracy rady jako urlopowy, radny zachowuje prawo do diety, o której mowa w § 3, a także w przypadku nieobecności na sesjach oraz posiedzeniach komisji stałych. Zgodnie z § 52 ust. 1 uchwały nr XV/95/11 Rady Miejskiej w Lądku Zdroju z dnia 27 października 2011 roku w sprawie uchwalenia Statutu Miasta i Gminy Lądek Zdrój (tj. Dz. U. Woj. Doln. z 2014 r. poz. 1308), rada powołuje ze swego grona komisje stałe wymienione w paragrafie 53 statutu, do określonych zadań, ustalając ich przedmiot działania oraz skład osobowy. Stosownie do § 52 ust. 4 Statutu rada może również powołać komisje doraźne. Porównanie treści § 4 ust. 1 oraz ust. 6 prowadzi do wniosku, że choć przewidziane zostały potrącenia za nieobecność na sesji oraz posiedzeniu komisji, to jednocześnie w przypadku nieobecności na sesji oraz posiedzeniu komisji stałych potrącenie to nie ma zastosowania. Potrącenie przewidziane w § 4 ust. 1 w kontekście zapisów statutu, może zatem zostać zastosowane wyłącznie wobec radnego członka komisji doraźnej, który jest nieobecny na jej posiedzeniu, gdyż ust. 6 odnosi się tylko do posiedzeń komisji stałych. Biorąc pod uwagę zwykły tryb pracy rady gminy, w którym przeważająca część prac rady składa się z uczestnictwa radnych w sesjach oraz posiedzeniach komisji stałych, należy stwierdzić, że przewidziane w § 4 ust. 1 i ust. 6 potrącenia będą miały w znacznej mierze charakter fikcyjny. W rzeczywistości bowiem będą mogły mieć zastosowanie jedynie wobec radnych – członków komisji doraźnych. Tym samym, do

pozostałych radnych, którzy nie będą brali udziału w sesjach oraz posiedzeniach komisji stałych, diety utracą swój kompensacyjny charakter. W konsekwencji takie sformułowanie § 4 ust. 6 uchwały, w części ”a także w przypadku nieobecności na sesjach oraz posiedzeniach komisji stałych”, stanowi istotne naruszenie art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż potrącenia diety, zostały określone wyłącznie w stosunku do radnych komisji doraźnych nieuczestniczących w ich posiedzeniach, przy równoczesnym pozostawieniu prawa do diety radnym nieuczestniczącym w sesjach oraz posiedzeniach komisji stałych. Argumentacja w tym zakresie została przedstawiona już powyżej.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Jarosław Obremski