

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

NR NK-I.4131.10.2019.AHOR

z dnia 29 stycznia 2019 r.

Rada Gminy Zabór

Działając na art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2018.994 ze zm.) w stwierdzam nieważność § 3 ust. 1 pkt 2 Uchwały Nr III.7.2018 Rady Gminy Zabór z dnia 14 grudnia 2018r. w sprawie ustalenia wysokości i zasad wypłacania diet dla przewodniczącego rady gminy, radnych, przewodniczących komisji rady oraz sołtysów w Gminie Zabór.

Uzasadnienie

W dniu 14 grudnia 2018 r. Rada Gminy Zabór podjęła Uchwałę Nr III.7.2018 w sprawie ustalenia wysokości i zasad wypłacania diet dla przewodniczącego rady gminy, radnych, przewodniczących komisji rady oraz sołtysów w Gminie Zabór. Przedmiotowy akt został doręczony organowi nadzoru w dniu 2 stycznia 2019 roku.

Zgodnie z art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym „Na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych.” Stosownie zaś do ust. 6 tego artykułu „Wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie półtorakrotności 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 2018 r. poz. 373 i 730)”. W § 1 badanej uchwały Rada ustaliła miesięczne wysokości diet dla radnych określone kwotowo i zróżnicowane w zależności od funkcji jaką sprawuje dany radny. Rada ustaliła więc dietę w formie miesięcznego ryczałtu przysługującemu radnemu.

Podkreślić należy, że dieta może być wypłacona poprzez określenie w uchwale w sprawie diet konkretnej kwoty za udział w posiedzeniu sesji czy też komisji. W tej sytuacji nieobecność będzie skutkowałą brakiem diety w ogóle. Przyjęcie takiego rozwiązania będzie oznaczało ściśle powiązanie pracy radnego jedynie z obowiązkiem pracy w organach organu stanowiącego oraz innych instytucji samorządowych, do których został desygnowany. Innym występującym w praktyce samorządowej sposobem wypłaty diety jest przyjęcie konkretnego ryczałtu za pracę w radzie, jednocześnie z obowiązkowym określeniem potrąceń za każdą nieobecność na posiedzeniach. Wysokość potrąceń, podobnie jak wysokość diety, należy do wyłącznej kompetencji rady.

Zdaniem organu nadzoru ryczałtowe ustalenie diet dla radnych co do zasady jest dopuszczalne, tyle że - jak słusznie zauważa Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi w uchwale z 2 sierpnia 1999 r., nr XXIII/227/99 - zawsze przy tym powinny być ustalone zasady potrącania diet za przypadki nieobecności radnych na posiedzeniach lub przy innych obowiązkowych dla nich czynnościach. Ustalona w stałej kwocie dieta w formie ryczałtu miesięcznego ma mieć charakter rekompensacyjny i nie może przyjmować charakteru stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji. Istota diety sprowadza się do wyrównywania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji. W konsekwencji uznać należy, że skoro dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych np. pełnieniem funkcji przewodniczącego rady, to osoba pełniąca funkcję przewodniczącego zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem tej funkcji, a nie z tytułu samego faktu bycia taką osobą (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. II SA/Op 316/13). Brak zasad ustalenia wysokości diet powoduje, że określony ryczałt miesięczny traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od udziału radnego w pracach rady.

Rada Gminy Zabór ustalając dietę w formie miesięcznego ryczałtu określiła w § 3 ust. 1 również zasady potrącania diet z tytułu nieobecności radnego na sesjach rady oraz na posiedzeniach komisji rady. W § 3 ust. 1 pkt 2 Rada postanowiła, że radni tracą prawo do diety określonej w § 1 w ust. 1, 2 i 3 w wysokości 100% w przypadku niewzięcia udziału w głosowaniu przez radnego obecnego na sesji rady lub posiedzeniach komisji rady, za wyjątkiem sytuacji, gdy niewzięcie udziału w głosowaniu dotyczy interesu prawnego radnego. Regulacja ta oznacza, że radny utraci prawo do całej diety za dany miesiąc, gdy będąc na sesji rady albo posiedzeniu komisji rady i biorąc udział w pracach, nie weźmie udziału chociażby w jednym z głosowań. Regulacja ta ma więc charakter sankcji za nie wzięcie udziału w głosowaniu przez radnego. Podkreślić należy, że dieta przysługująca

radnemu 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).

Radny gminy nie może być zmuszony do brania udziału w głosowaniu. Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawa o samorządzie gminnym radny ma obowiązek kierowania się dobrem wspólnoty samorządowej. Do zadań radnego należy utrzymywanie stałej więzi z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a zwłaszcza przyjmowanie zgłaszanych przez mieszkańców gminy postulatów i przedstawiania ich organom gminy do rozpatrzenia. Za wykonywanie swojego mandatu radny ponosi przed wyborcami odpowiedzialność polityczną. Oznacza to, że weryfikacja jego działań następuje przy okazji wyborów samorządowych. Jak wynika z art. 24 ust. 1 ww. ustawy radny ma obowiązek brania udziału w pracach rady gminy i jej komisjach oraz w innych instytucjach samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. Uczestnictwo w sesjach rady gminy i w pracach komisji, do których radni zostali wybrani, przejawiające się udziałem w głosowaniach, stanowi spełnienie podstawowych, ciężących na radnych gminy obowiązków. Naruszeniem takiego obowiązku jest uchylanie się radnych od udziału w sesjach rady gminy lub posiedzeniach komisji, a także uchylanie się od głosowań. Przepis art. 24 ustawy o samorządzie gminnym nie przewiduje jednak żadnych sankcji za takie zachowania radnych, nawet gdyby uznać, że są one ewidentne, systematyczne czy rażące. Oznacza to w praktyce, że wprowadzenie obowiązku uczestnictwa i głosowania podczas sesji rady gminy został przez ustawodawcę na radnych nałożony, jednak w sytuacji gdy radny nie zechce uczestniczyć w głosowaniu, nie wiąże się to dla niego z żadną sankcją.

W związku z powyższym w ocenie organu nadzoru pozbawienie radnego diety w pełnej wysokości za danym miesiącem już w przypadku jednokrotnego nie wzięcia udziału przez radnego w głosowaniu (nawet jeśli brał udział w pozostałych głosowaniach) ma ewidentnie charakter sankcyjny i stanowi niedopuszczalne pozbawienie radnego całej miesięcznej diety.

Mając powyższe na uwadze należało stwierdzić jak w sentencji.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Paweł Witt