

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.13.2022

z dnia 26 stycznia 2022 r.

Rada Miasta Zielona Góra

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 i 1834)

stwierdzam nieważność

§ 3 oraz § 7 Nr uchwały Nr L.790.2021 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości diet radnych Rady Miasta Zielona Góra.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 grudnia 2021 Rada Miasta Zielona Góra podjęła uchwałę w sprawie ustalenia wysokości diet radnych Rady Miasta Zielona Góra. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 25 ust. 6-8 i 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.) oraz § 3 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. 2021 r. poz. 1974) oraz art. 18 ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagradzaniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1834). Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 grudnia 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, iż uchwała w części istotnie narusza prawo, tj. art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2021 r. poz. 1372 i 1834) - dalej u.s.g. Zgodnie z tym przepisem na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych.

W § 1 ust. 1 uchwały Rada uchwaliła: Ustala się następujące wysokości diet miesięcznych: 1) przewodniczącego Rady Miasta - 240% kwoty bazowej; 2) wiceprzewodniczącego Rady Miasta - 230% kwoty bazowej; 3) przewodniczącego komisji - 220% kwoty bazowej; 4) wiceprzewodniczącego komisji - 210% kwoty bazowej; 5) radnego - 200% kwoty bazowej. Rada Miasta ustaliła w tym przepisie wysokość miesięcznych diet wszystkich radnych. Do tego § 1 ust. 1

odnoszą się inne przepisy przedmiotowej uchwały stanowiące o zmniejszeniu diety (§ 4 i § 7). W związku z tym § 3, zgodnie z którym ustala się miesięczną zryczałtowaną dietę przysługującą: 1) przewodniczącemu Rady Miasta - w wysokości 240% podstawy obliczenia, 2) wiceprzewodniczącym Rady Miasta - w wysokości 230% podstawy obliczenia, jest niepotrzebny i może budzić poważne wątpliwości na jakiej podstawie należy wypłacać diety przewodniczącemu i wiceprzewodniczącym Rady Miasta oraz czy do ich diet będą miały zastosowanie postanowienia uchwały regulujące podstawy do zmniejszenia diety. Organ nadzoru wskazuje, że jeśli dieta została określona w formie ryczałtu miesięcznego to obowiązkiem rady gminy jest również uregulowanie kwestii zmniejszenia wysokości diety bądź jej pozbawienia w sytuacji niewykonywania mandatu przez radnego, w tym także przez przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady.

Należy zwrócić uwagę, że art. 25 ust. 4 u.s.g. stanowi, iż rada gminy może ustanowić zasady, na jakich radnemu będzie przysługiwała dieta. Na tle tego przepisu utrwalone jest stanowisko, że z użytego przez ustawodawcę zwrotu „na zasadach ustalonych przez radę” wynika, że pozwala on radzie na sprecyzowanie reguł (zasad), na jakich przysługiwać będzie rekompensata (wyrównanie wydatków i strat) w związku z wykonywaniem mandatu radnego. Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w uzasadnieniu do wyroku z dnia 4 marca 2021 r., sygn. II SA/Op 301/20, używany w art. 25 ust. 4 u.s.g. wyraz "dieta" postrzegać należy wyłącznie w kategoriach zwrotu kosztów związanych z pełnieniem funkcji radnego, co decyduje o typowo kompensacyjnym charakterze diety należnej radnemu. Środki uzyskiwane przez radnego w ramach przysługującej mu diety, mają w istocie tylko i wyłącznie minimalizować poniesione koszty wynikające z potrącanego mu wynagrodzenia za pracę na skutek uczestniczenia w aktywności organu stanowiącego - kontrolnego; np. udział w sesji rady czy w posiedzeniach komisji stałych lub doraźnych tego organu. Skoro dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat wynikających z wykonywania funkcji radnego, to osoba pełniąca tę funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem tej funkcji, a nie z tytułu samego bycia taką osobą. Użyty przez prawodawcę wyraz „dieta” należy rozumieć więc jako zwrot kosztów związanych ze sprawowaniem mandatu radnego, co przemawia za jego kompensacyjnym charakterem. Dieta powinna być zatem ściśle powiązana z aktywnością radnych w pracach rady i zależna od rzeczywistego wykonywania obowiązków związanych z pełnioną funkcją (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 lutego 2020 r. o sygn. II SA/Wa 2120/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 sierpnia 2019 r. o sygn. IV SA/Po 401/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 9 lipca 2015 r. o sygn. II SA/Op 161/15).

Ponadto, jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki i nie może być świadczeniem pracowniczym (por. wyrok NSA z 26 czerwca 2014r., sygn. akt II OSK 406/14). Wobec tego, jeżeli radny w czasie swojej nieobecności podczas prac rady lub jej organów, nie wykonuje innych czynności związanych z pełnieniem mandatu, to nie powinien otrzymać z tego tytułu diety, chociażby ta nieobecność była usprawiedliwiona czy spowodowana "sytuacją nadzwyczajną". Ponadto prawo do diety nie powinno być uzależnione od trybu w jakim została zwołana sesja. Obowiązkiem radnego jest uczestniczenie w sesji rady niezależnie od tego w jakim trybie została zwołana. Jeśli radny nie uczestniczył w sesji nadzwyczajnej rady gminy to nie poniósł w związku z tym żadnych kosztów ani nie utracił zarobku, w związku z czym nie jest zasadne niepominięcie mu diety za nieobecność na sesji lub komisji rady.

W związku z powyższym organ nadzoru stwierdza również nieważność § 7 kwestionowanej uchwały. Stosownie do tego przepisu „Zmniejszenie diety nie może być wyższe niż 75% miesięcznej wysokości diety radnego ustalonej zgodnie z § 1 ust. 1 uchwały”. Jak już wskazano wyżej dieta przysługuje jedynie gdy radny faktycznie wykonywał swój mandat. Nie można więc ograniczyć wysokości zmniejszenia diety przysługującej radnemu, nie można bowiem wykluczyć, że radny z różnych przyczyn przez okres co najmniej miesiąca nie będzie w ogóle wykonywał swojego mandatu.

Opisane powyżej nieprawidłowości stanowią w ocenie organu nadzoru istotne naruszenie art. 25 ust. 4 u.s.g., w związku z tym należało stwierdzić nieważność § 3 i § 7 uchwały Nr L.790.2021

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia 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

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli