



## WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.28.2019.MS

Warszawa, 28 lutego 2019 r.

URZĄD GMINY LESZNO

Wpłynęło dnia 05 MAR. 2019

Nr 1461/2019 podpis *[signature]*

Rada Gminy Leszno

Al. Wojska Polskiego 21

05-084 Leszno

531/2019  
06.03.2019

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.)

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/27/2019 Rady Gminy Leszno z dnia 23 stycznia 2019 r. w sprawie *zasad, na jakich radnym Gminy Leszno przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych.*

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 stycznia 2019 r. Rada Gminy Leszno podjęła uchwałę w sprawie *zasad, na jakich radnym Gminy Leszno przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych.* Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowi art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z przywołanym przepisem, na zasadach ustalonych przez radę gminy, radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych.

Należy również wskazać, iż Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, maksymalną wysokość diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca, uwzględniając liczbę mieszkańców gminy, przy czym kwota wskazana w art. 25 ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym oznacza maksymalną wysokość diet w gminach o największej liczbie mieszkańców (art. 25 ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym).

Na mocy ww. rozporządzenia radnemu przysługują w ciągu miesiąca diety, których wysokość uzależniona jest od liczby mieszkańców danej gminy, tj.:

- 100% maksymalnej wysokości diety w gminach powyżej 100 tys. mieszkańców,
- 75% maksymalnej wysokości diety w gminach od 15 tys. do 100 tys. mieszkańców,
- 50% maksymalnej wysokości diety w gminach poniżej 15 tys. mieszkańców.

Zarówno z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, jak i z rozporządzenia wykonawczego wynika, iż przy ustalaniu wysokości diet radnych gminy, rada ma obowiązek wzięcia pod uwagę, zarówno liczby mieszkańców danej gminy, a także funkcji pełnionych przez

radnego, które związane są z nakładem jego pracy, przy sprawowanej funkcji. Ponadto wysokość diet określonych w uchwale nie może przekroczyć limitów procentowych wskazanych w § 3 rozporządzenia.

Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym (*vide*: wyrok WSA z 27 stycznia 2004 r. sygn. akt II SA/Kr 2603/03; wyrok WSA z 4 sierpnia 2015 r. sygn. akt II SA/Op 252/15, wyrok NSA z 26 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 406/14 oraz z 7 listopada 2017 r. sygn. akt II OSK 2794/16).

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Leszno ustaliła procentowo diety dla radnych wskazując, iż dieta przysługująca w ciągu miesiąca radnemu:

- 1) *niepełniącemu żadnej funkcji i wchodzącemu w skład nie więcej niż jednej komisji Rady Gminy Leszno, zwanej dalej „Radą”, wynosi 40%,*
  - 2) *niepełniącemu żadnej funkcji i wchodzącemu w skład co najmniej dwóch komisji Rady, wynosi 60%,*
  - 3) *pełniącemu funkcję przewodniczącego komisji Rady, wynosi 80%,*
  - 4) *który pod nieobecność przewodniczącego komisji Rady prowadził obrady tej komisji, wynosi 80 %,*
  - 5) *pełniącemu funkcję wiceprzewodniczącego Rady wynosi 80%,*
  - 6) *pełniącemu funkcję przewodniczącego Rady wynosi 100%*
- kwoty maksymalnej wysokości diety radnego w gminie odpowiadającej liczbie mieszkańców Gminy Leszno.*

W § 2 uchwały wskazano przypadki, w jakich diety ulegają potrąceniu, tj. w przypadku nieobecności na sesji lub posiedzeniu komisji (dieta ulega pomniejszeniu o 10 % kwoty określonej w § 1 uchwały za każdą nieobecność radnego) oraz przy trzech kolejnych nieobecnościach na sesjach rady lub posiedzeniach komisji (dieta ulega pomniejszeniu o 30% kwoty określonej w § 1 uchwały za każdą z kolejnych nieobecności radnego). Ponadto wskazano, iż pomniejszona dieta nie może być niższa niż 1% kwoty określonej w § 1 uchwały.

W § 2 ust. 4 uchwały postanowiono, iż diety przysługującej radnemu w ciągu miesiąca nie pomniejsza się, jeżeli nieobecność na sesji rady lub posiedzeniu komisji rady wynika z uzgodnionej z przewodniczącym rady konieczności wykonania przez radnego w tym czasie innych zadań mających bezpośredni związek z wykonywaniem mandatu.

Pomimo, iż w treści uchwały wskazano przypadki potrąceń w stosunku do miesięcznej wypłaty diety, to jednak nie zmienia to faktu, iż nadal wypłata dokonywana jest w formie ryczałtu. Świadczy o tym bowiem ustalenie wysokości diety bez względu na ilość zwołanych Sesji oraz posiedzeń Komisji, a także wskazanie 1%, jako gwarancji minimalnej wypłaty. Należy podkreślić, iż zgodnie z przyjętym orzecznictwem sądów administracyjnych ustalona w stałej kwocie dieta w formie ryczałtu miesięcznego traci charakter rekompensaty utraconego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji (wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 406/14).

Warto również zaznaczyć, że podkreślany wielokrotnie charakter pracy radnego w organach jednostek samorządu terytorialnego, wiąże się zawsze z ponoszeniem przez zainteresowanych kosztów związanych z pełnieniem mandatu radnego, m.in. kosztów związanych z potrąceniem wynagrodzenia za pracę w czasie uczestnictwa w pracach organu rady np. sesji oraz komisji. Tym samym organ nadzoru podziela pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażony w uzasadnieniu wyroku z 7 listopada 2017 r. sygn. akt II OSK 2794/16: *Rada gminy ma kompetencje do określenia jedynie zasad na jakich radnemu przysługuje dieta. Do zasad na jakich przysługuje radnemu dieta należy określenie wysokości diety, przy tym przyjmuje się, że dieta nie jest wynagrodzeniem za pracę, a 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). Do zasad należy też regulacja uzależniająca wysokość diety od zakresu obowiązków oraz ograniczenie wysokości z powodu nie uczestnictwa w pracach rady.*

W związku z tym należy stwierdzić, że Rada wykonała wprawdzie ustawowy obowiązek przyznania diety radnym Rady Gminy Leszno, wynikający z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, jednakże ustalenie wysokości diety dla radnych, jako stałego miesięcznego wynagrodzenia, powoduje, że określony ryczałt miesięczny traci charakter rekompensacyjny. W ocenie organu nadzoru dieta winna zostać określona w uchwale poprzez ustalenie konkretnej kwoty za udział w każdym odbytym posiedzeniu sesji czy też komisji, przy czym dieta nie może przekroczyć limitu określonego w ustawie i rozporządzeniu, albo poprzez wskazanie proporcjonalnych potrąceń w przypadku braku działań radnego niezależnie od tego, czy są wynikiem braku jego aktywności, czy braku działania rady, czy też komisji jako takiej.

Ponadto w § 6 uchwały postanowiono, iż wchodzi ona w życie z dniem 1 lutego 2019 r.

Organ nadzoru zwraca szczególną uwagę na fakt, iż uchwały w sprawie ustalenia diet dla radnych wywierają skutki prawne w stosunku do radnych nawet kilku kadencji, co oznacza, iż uchwały tego typu nie mają charakteru epizodycznego (wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2015 r. sygn. akt II OSK 3270/14). Wprawdzie krąg adresatów przedmiotowej uchwały jest ograniczony, gdyż uchwała dotyczy radnych, jednakże ograniczenie to nie jest trwałe wobec zmienności osób pełniących wybieralne i kadencyjne funkcje radnych. Uchwała ma zatem charakter generalny, albowiem adresaci zostali określani poprzez wskazanie pewnej ich kategorii, a nie w sposób indywidualizowany. Ponadto z treści art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523, z późn. zm.) wynika, że akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Konkludując niniejszy wywód należy uznać, iż zarzuty podniesione przez organ nadzoru w kwestionowanym akcie bezsprzecznie stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały Nr VI/27/2019 Rady Gminy Leszno z dnia 23 stycznia 2019 r. w sprawie *zasad, na jakich radnym Gminy Leszno przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych.*

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga na Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera