



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.55.2017.MR

Warszawa,  marca 2017 r.

**Rada Gminy Czosnów**  
**ul. Gminna 6**  
**05 – 152 Czosnów**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, poz. 1579, poz. 1948)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXIV/261/2017 Rady Gminy Czosnów z dnia 3 lutego 2017 r. *w sprawie diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Gminy.*

### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Czosnów w dniu 3 lutego 2017 r. podjęła uchwałę Nr XXXIV/261/2017 *w sprawie diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych Gminy.*

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 10 lutego 2017 r.

Pismem z dnia 24 lutego 2017 r. Rada Gminy Czosnów poinformowała, że Uchwała zostanie poprawiona na najbliższej sesji Rady Gminy, jednak zamiar poprawienia uchwały zmieniono.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Rada Gminy przywołała art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu Gminy (Dz. U. Nr 62, poz. 710 z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gmin (Dz. U. Nr 66, poz. 800 z późn. zm.). Zgodnie z przepisem art. 25 ust. 4 na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży. Inaczej mówiąc powołany przepis daje radzie gminy możliwość ustanowienia zasad rekompensaty wydatków radnym, w postaci diety i zwrotu kosztów podróży służbowej. W użytym przez

ustawodawcę sformułowaniu „zasad” mieści więc tryb ich rozliczeń. Jednocześnie ustawodawca wskazał w przepisach maksymalną wysokość diety przysługującej radnemu (art. 25 ust. 6 i ust. 7 ustawy), która 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 strefie budżetowej oraz zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 966) oraz kwoty określonej w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. z 2000 r. Nr 61, poz. 710). Rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego.

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy uchwaliła, że radnym przysługują diety miesięczne w następującej wysokości:

- 1) Przewodniczącemu Rady – 75 %
- 2) Wiceprzewodniczącym Rady i Przewodniczącym stałych Komisji Rady – 65 %
- 3) Wiceprzewodniczącym stałych Komisji Rady i członkom Komisji Rewizyjnej – 60%
- 4) Pozostałym radnym – 55 %

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 2016 r. poz. 966).

Następnie w § 2 ust. 1 i 2 Rada Gminy ustaliła, że *„Dieta miesięczna podlega obniżeniu o 10% za każdą nieusprawiedliwioną nieobecność radnego na Sesji i posiedzeniach Komisji Rady, których radny jest członkiem, z zastrzeżeniem ust. 2. Łączna wysokość obniżenia w każdym miesiącu nie może przekroczyć wysokości diety. 2. W przypadku nieusprawiedliwionej nieobecności radnego na wszystkich Sesjach i posiedzeniach Komisji, których radny jest członkiem, dieta w danym miesiącu nie przysługuje.”*

Pozostałe postanowienia uchwały pozostają w bezpośrednim i ścisłym związku z treścią regulacji uznanych za istotnie naruszające prawo. A zatem regulacje zawarte w § 1 ust. 2, 3, § 2 ust. 3, § 3, § 4 również wymagają stwierdzenia nieważności.

Należy wskazać, że orzecznictwo sądowe, w tym wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Op 316/13 (zob. też późniejsze orzeczenia: wyrok WSA w Opolu z 9.7.2015 r., II SA/Op 161/15, z 21.7.2015 r., II SA/Op 177/15, z 4.8.2015 r., II SA/Op 252/15, CBOSA) stanowi, że użyty przez ustawodawcę zwrot „dieta” należy rozumieć jako zwrot kosztów związanych z pełnieniem funkcji radnego. Jego istota sprowadza się do wyrównywania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej

funkcji. Osoba pełniąca tę funkcję zachowuje więc prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem funkcji, a nie z tytułu samego faktu bycia taką osobą. Dieta powinna być zatem ściśle powiązana z aktywnością radnych w pracach rady i zależna od rzeczywistego wykonywania obowiązków związanych z pełnioną funkcją. Ponadto ustalona w stałej kwocie dieta w formie ryczałtu miesięcznego traci charakter rekompensaty utraconego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji.

Powyższe stanowisko potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 czerwca 2016 r., sygn. akt. II OSK 406/14, co determinuje linię orzecniczą organu nadzoru.

W związku z tym należy stwierdzić, że Rada wykonała wprawdzie ustawowy obowiązek przyznania diety radnym Rady Gminy wynikający z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, jednakże ustalenie wysokości diety dla radnych, Przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady jako stałego miesięcznego wynagrodzenia niezależnego od udziału w pracach organów gminy, powoduje, że określona dieta miesięczna traci charakter rekompensacyjny. Miesięczna dieta ustalona w wysokości procentowej w stosunku do kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej, przesądza o tym, że ustalona w zaskarżonej uchwale zasada dotycząca przysługiwania diety radnym sprowadza się do tego, że jest kwotą ryczałtową, stałą, która uwzględnia jedynie jeden przypadek obniżenia w związku z niewykonywaniem funkcji radnego – 10 % obniżenie miesięcznej diety za każdą nieusprawiedliwioną nieobecność. A contrario, w przypadku usprawiedliwionej nieobecności radnemu przysługuje prawo do pobierania diety w wysokości przewidzianej uchwałą. 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.

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.

Oceniając zgodność z prawem § 7 przedmiotowej uchwały wskazać należy, że niedopuszczalnym jest stwierdzenie o wejściu uchwały w życie z dniem podjęcia, podczas gdy mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych i innych aktów prawnych określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 296). Ustawa ta w art. 4 w sposób jednoznaczny formułuje zasadę, że akty prawne ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni, licząc od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (ust. 1). W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem

ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (ust. 2).

W uwzględnieniu powyższego, organ nadzoru uznał stwierdzenie nieważności uchwały za w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie Czosnów 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 w z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera