



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 31 maja 2017 r.

LEX-I.4131. 149. 2017.JJ.

Rada Miejska w Nasielsku

ul. Elektronowa 3

05 – 190 Nasielsk

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, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXV/276/17 Rady Miejskiej w Nasielsku z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie zasad określenia wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Nasielsku w dniu 27 kwietnia 2017 r. podjęła uchwałę Nr XXXV/276/17 w sprawie zasad określenia wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 maja 2017 r.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Rada Gminy przywołała art. 25 ust. 4, 6, i 8 ustawy o samorządzie gminnym rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. Nr 61, poz. 710) oraz § 2 i 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 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 ustawy o samorządzie gminnym 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 sferze 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*. Rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego.

W § 2 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy uchwaliła, że: „Przewodniczący Rady Miejskiej otrzymuje zryczałtowaną dietę miesięczną w wysokości 80% podstawy określonej w § 1. Na mocy § 2 ust. 2 Wiceprzewodniczący Rady Miejskiej otrzymuje zryczałtowaną dietę miesięczną w wysokości 70% podstawy określonej w § 1. Zgodnie z § 2 ust. 3 Przewodniczący Komisji Rewizyjnej oraz Przewodniczący pozostałych stałych Komisji Rady Miejskiej otrzymują zryczałtowaną dietę miesięczną w wysokości 60% podstawy określonej w § 1. Na podstawie § 2 ust. 4 radny będący członkiem stałych Komisji Rady otrzymuje zryczałtowaną dietę miesięczną w wysokości 50% podstawy określonej w § 1. Stosownie do § 2 w ust. 5 radny niebędący członkiem żadnej ze stałych Komisji Rady otrzymuje zryczałtowaną dietę miesięczną w wysokości 20% podstawy określonej w § 1. W § 2 ust. 6 Rada Miejska postanowiła, iż w przypadku łączenia funkcji radnemu przysługuje tylko jedna wyższa dieta.

Następnie w § 3 uchwały Rada Miejska postanowiła o zmniejszeniu diet radnych w przypadku nieusprawiedliwionej nieobecności na sesjach rady lub posiedzeniach stałych Komisji, o usprawiedliwianiu nieobecności radnego przez Przewodniczącego Rady (ust. 2), o pomniejszeniu diety za dany miesiąc o 10 % za nieusprawiedliwioną nieobecność na sesji lub posiedzeniu stałej Komisji (ust. 3), o nie przysługiwaniu diety w razie gdy radny opuści wszystkie sesje i posiedzenie stałych Komisji, w których miał obowiązek uczestniczyć (ust. 4), o sposobie potwierdzenia obecności na sesji lub komisji (ust. 5), o okresie wypłaty diety (ust.6), o ustaleniu diety w sposób proporcjonalny do ilości dni, w których radny pełnił określoną funkcję w przypadku zmiany funkcji przez radnego w trakcie miesiąca (ust. 9), oraz

o naliczeniu diety w sposób proporcjonalny w przypadku wygaśnięcia mandatu radnego (ust. 10).

Postanowienia uchwały zawarte w § 3 pozostają w bezpośrednim i ścisłym związku z treścią regulacji uznanych za istotnie naruszające prawo, a zatem również wymagają stwierdzenia nieważności.

Należy wskazać, że w orzecznictwie sądowym, w tym w wyroku 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) wskazano, iż 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 wprowadzanie ustawy o obowiązkach przyznania diety radnym Rady Miejskiej w Nasielsku, wynikający z przepisu art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, jednakże ustalenie wysokości diety radnych: Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego Rady oraz przewodniczących komisji stałych i pozostałych radnych jako zryczałtowanego, wypłacanego miesięcznie wynagrodzenia niezależnego od udziału w pracach organów gminy, powoduje, że określona dieta miesięczna traci charakter rekompensacyjny.

W odniesieniu do § 3 uchwały, który reguluje m.in. zmniejszenie diet, usprawiedliwienia nieobecności na sesjach i posiedzeniach komisji oraz generalnie odnosi się do diety za dany miesiąc tj. określonej w sposób ryczałtowy w § 2 przedmiotowej uchwały,

w ocenie organu nadzoru należy podnieść, że mimo wprowadzenia potrąceń za nieobecność, dieta nadal ma charakter ryczałtowy, bowiem potrącenia dotyczą tylko nieobecności nieusprawiedliwionych, a ich ujęcie procentowe w całości może prowadzić do wypłaty diety w sytuacji nie zwoływania sesji rady lub posiedzenia komisji. W związku z powyższym pozostawienie § 4 - 6 uchwały nie ma uzasadnienia prawnego stąd też organ nadzoru zobligowany był do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Z uwagi na to, iż uchwała przyznaje określone prawa radnym, które mogą być dochodzone w stosownym trybie, w ocenie organu nadzoru, powinna podlegać ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego i wejść w życie w terminie 14 dni od ogłoszenia w tym Dzienniku. Rada Miejska postanowiła, w § 7 postanowiła, iż uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia. Stanowi to w ocenie organu nadzoru istotne naruszenie art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 296, z późn. zm.).

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

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie Nasielsk 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.

WOJEWÓDZA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera