



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 28 grudnia 2018 r.

WNP-I.4131.219.2018.MS

Rada Miejska w Błoniu
Rynek 6
05-870 Błonie

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr II/11/18 Rady Miejskiej w Błoniu z dnia 26 listopada 2018 r. w sprawie *zmiany Uchwały Rady Miejskiej w Błoniu Nr XVIII/121/07 z dnia 3 grudnia 2007 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla Radnych.*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 listopada 2018 r. Rada Miejska w Błoniu podjęła uchwałę w sprawie *zmiany Uchwały Rady Miejskiej w Błoniu Nr XVIII/121/07 z dnia 3 grudnia 2007 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla Radnych.* Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowią: art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 3 pkt 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. Nr 61, poz. 710). Zgodnie z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, na zasadach ustalonych przez radę gminy, radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Według ust. 6 tegoż przepisu 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). Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, maksymalną wysokość diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca, uwzględniając liczbę mieszkańców gminy, przy czym

kwota wymieniona w ust. 6 oznacza maksymalną wysokość diet w gminach o największej liczbie mieszkańców (art. 25 ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym). Przy ustalaniu wysokości diet radnych rada gminy jest zobligowana wziąć pod uwagę funkcje pełnione przez radnego (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 tyś. mieszkańców,
- 75% maksymalnej wysokości diety w gminach od 15 tyś. do 100 tyś. mieszkańców,
- 50% maksymalnej wysokości diety w gminach poniżej 15 tyś. 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 rozporządzeniu nie może przekroczyć limitów procentowych wskazanych w § 3 rozporządzenia.

Zgodnie z orzecnictwem sądów administracyjnych, dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym.

W ust. 1 załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały Rada ustaliła dietę dla Radnych w formie ryczałtu miesięcznego, w następujących wysokościach:

- Przewodniczący Rady – 1900 zł.,
- Wiceprzewodniczący Rady – 1500 zł.,
- Przewodniczący Komisji Rady – 1500 zł.,
- Przewodniczący Komisji Rewizyjnej – 1600 zł.,
- Przewodniczący Komisji skarg, wniosków i petycji – 1600 zł.,
- Radni – członkowie Komisji Rewizyjnej – 1300 zł.,
- Radni – członkowie Komisji skarg, wniosków i petycji – 1300 zł.,
- Radni – 1100 zł.

W ust. 2 załącznika do uchwały wskazano, iż diety wypłacane są miesięcznie w formie ryczałtu w terminie do 15-go każdego miesiąca za miesiąc poprzedni. Ust. 4 załącznika wskazuje, iż wysokość wypłacanej diety zależy od obecności Radnego w danym miesiącu na Sesjach Rady i posiedzeniach Komisji Rady – bez względu na ilość zwołanych Sesji, czy ilość posiedzeń Komisji w danym miesiącu. W ust. 5 Rada potrąciła wypłatę diety za nieobecność na Sesji Rady w wysokości 200 zł. oraz za nieobecność na posiedzeniu Komisji Rady w wysokości 80 zł. Ponadto przyjęto, że za

usprawiedliwioną uważa się nieobecność Radnego na Sesji Rady lub posiedzeniu Komisji Rady związanej z obowiązkami wskazanymi przez Przewodniczącego Rady, wynikającymi z działalności Rady lub Gminy.

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 ryczaftu niezależnie od faktycznej obecności Radnych na Sesji bądź posiedzeniu Komisji. Świadczy o tym bowiem ustalenie wysokości diety bez względu na ilość zwołanych Sesji oraz posiedzeń Komisji, a także możliwość usprawiedliwiania nieobecności skutkującą wypłatą diety. Należy podkreślić, iż zgodnie z przyjętym orzecznictwem sądów administracyjnych ustalona w stałej kwocie dieta w formie ryczaftu 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).

Ponadto w ust. 8 załącznika do uchwały Rada Miejska przyznała Przewodniczącemu Rady szczególne uprawnienie w postaci prawa do rozdysponowania kwot wynikających z dokonanych potrąceń w szczególności na: dodatkową wypłatę diet za okresowe zwiększone zaangażowanie i aktywność w pracy Rady, Komisji Rady Miejskiej lub na inne cele przedłożone Radzie Miejskiej, co w ocenie organu nadzoru stanowi przekroczenie delegacji.

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.

W związku z tym należy stwierdzić, że Rada wykonała wprawdzie ustawowy obowiązek przyznania diety radnym Rady Miejskiej w Błoniu wynikający z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, jednakże ustalenie wysokości diety dla radnych, Przewodniczącego, wiceprzewodniczącego oraz przewodniczących komisji rady, jako stałego miesięcznego wynagrodzenia niezależnego od udziału w pracach organów gminy, powoduje, że określony ryczaft 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 komisji jako takiej.

Ponadto należy podkreślić, iż organ nadzoru stwierdził nieważność uchwały Nr XXX/247/17 Rady Miejskiej w Błoniu z dnia 13 lutego 2017 r. w sprawie *ustalenia wysokości diet dla Radnych*

rozstrzygnięciem nadzorczym z 7 marca 2017 r. znak LEX-I.4131.49.2017.MS. podnosząc analogiczne zarzuty. Rozstrzygnięcie nadzorcze nie zostało zaskarżone do sądu administracyjnego.

Na marginesie należy również zaznaczyć, iż uchwała Nr II/11/18 wchodzi w życie z dniem 1 grudnia 2018 r. Zmiana tej uchwały odnosi się do aktu pierwotnego, czyli uchwały Nr XVIII/121/07 z 3 grudnia 2007 r., której tryb wejścia w życie wymusza konieczność tożsamego trybu w przypadku wejścia w życie uchwały Nr II/11/18.

Niemniej jednak 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 zindywidualizowany. 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.

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie organu nadzoru konieczne byłoby ujednoczenie postanowień w zakresie ustalenia wysokości diet dla radnych i dostosowanie ich do aktualnych wymogów ustawodawcy.

Konkludując niniejszy wywód należy uznać, iż zarzuty podniesione przez organ nadzoru w kwestionowanym akcie bezsprzecznie stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały Nr II/11/18 Rady Miejskiej w Błoniu dnia 26 listopada 2018 r. w sprawie *zmiany Uchwały Rady Miejskiej w Błoniu Nr XVIII/121/07 z dnia 3 grudnia 2007m r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla Radnych.*

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

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera