



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa,

11

stycznia 2019 r.

WNP-I. 4131. *233*.2018.ML

Rada Gminy Zabrodzie
ul. Wł. St. Reymonta 51
07-230 Zabrodzie

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 II/8/2018 z dnia 6 grudnia 2018 r. Rady Gminy Zabrodzie w sprawie *ustalenia wysokości diet dla radnych i sołtysów za udział w posiedzeniach Rady i Komisjach Rady Gminy.*

Uzasadnienie

Podstawę prawną uchwały stanowi art. 25 ust. 4 oraz art. 37b ustawy o samorządzie gminnym oraz § 3 pkt 3 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.

Z przepisów ustawy o samorządzie gminnym oraz z rozporządzenia wykonawczego wynika, że 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. 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 § 2 pkt 2 i pkt 3 przedmiotowej uchwały Rada ustaliła dietę radnemu pełniącemu funkcję Przewodniczącego Rady Gminy oraz radnemu pełniącemu funkcję Wiceprzewodniczącego Rady Gminy w formie ryczałtu miesięcznego w następujących wysokościach: 1400 zł dla Przewodniczącego Rady (pkt 2) i 700 zł dla Wiceprzewodniczącego Rady (pkt 3). Nadto ustalona ryczałtowana dieta dla Przewodniczącego Rady przekracza wysokość diety wyliczonej na podstawie wskazanych wyżej przepisów tj. 50% maksymalnej wysokości diety (półtorakrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej na rok 2018 dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe) czyli kwotę: 1342,065 zł ($1789,42 \text{ zł} \cdot 1,5 \cdot 50 \%$).

Ustalenie wysokości diety dla Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego rady jako stałego miesięcznego wynagrodzenia niezależnego od udziału w pracach organów gminy, 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.

W świetle orzecnictwa 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). W wyroku z dnia 7 listopada 2017 r. sygn. II OSK 2794/16 wyrażone wyżej stanowisko NSA uzasadnił w następujący sposób: „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. Rada gminy ma pozostawioną swobodę w ustaleniu zasad na jakich radnemu przysługuje dieta. Radny ma zatem prawo do diety, o czym przesądza *expressis verbis* art. 25 ust. 4 u.s.g., ale co do zasad na jakich przysługuje dieta wiążące są zasady określone przez radę.”.

Ponadto, w § 6 uchwały Rada Gminy Zabrodzie przyjęła, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od 1 grudnia 2018 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 zindywidualizowany. Jak wynika 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.), 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.

Mając na uwadze powyższe stwierdzam nieważność przedmiotowej uchwały.

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

Informuję również, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały, z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Sipięra

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Zieliński