Warszawa, 23 grudnia 2021 r.



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

**WNP-P.4131.18.2021.IJ**

**Rada Gminy Słubice**

ul. Płocka 32

09-533 Słubice

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372 i 1834)

**stwierdzam nieważność**

Uchwały Nr XXXI.205.2021 Rady Gminy Słubice z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych.

**Uzasadnienie**

Przedmiotową Uchwałą, doręczoną organowi nadzoru w dniu 2 grudnia 2021 r. Rada Gminy Słubice ustaliła zasady, na jakich przysługiwać będzie radnym tej Gminy dieta oraz określiła jej wysokość. Jako podstawę prawną Uchwały wskazano art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: ustawa) oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz.U. z 2021 r., poz. 1974). Zgodnie z powyższymi przepisami, na zasadach ustalonych przez radę gminy, radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży; wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie 2,4 krotności 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 (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1658); rada gminy przy ustalaniu wysokości diet bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego.

W ocenie organu nadzoru Uchwała Nr XXXI.205.2021 z dnia 25 listopada 2021 r. jest sprzeczna z prawem w zakresie niepełnej realizacji upoważnienia zawartego w art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 1 ww. Uchwały Rada Gminy Słubice postanowiła: „Uchwala się wysokość oraz zasady obliczania i wypłaty diet dla radnych Rady Gminy Słubice za udział w pracach rady i jej komisjach oraz zryczałtowanej diety dla przewodniczącego Rady Gminy Słubice”. W § 2 ust. 1 Uchwały ustalono wysokość diet dla „szeregowych” radnych oraz wiceprzewodniczącego Rady Gminy za udział w sesji lub w pracach komisji, w ust. 2 dla radnego pełniącego funkcję przewodniczącego komisji za udział w pracy komisji, zaś w ust. 3 zryczałtowaną miesięczną dietę dla Przewodniczącego Rady Gminy.

Zarówno w doktrynie prawa, jak i orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że dieta radnego, o której mowa w wyżej przytoczonych przepisach, stanowi jedynie rekompensatę utraconych przez radnego korzyści i nie posiada charakteru świadczenia pracowniczego. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 7 listopada 2013 r. (sygn. akt II SA/OP 316/13, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl) stwierdzono, że użyte przez ustawodawcę określenie „dieta” należy rozumieć jako zwrot kosztów związanych z pełnieniem funkcji radnego. Istota diety sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji. Osoba pełniąca daną funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków (strat) poniesionych w związku ze sprawowaniem funkcji, a nie jedynie z powodu uzyskania danej funkcji. Dieta powinna być zatem ściśle powiązana z aktywnością radnych w pracach rady i zależna od rzeczywistego wykonywania obowiązków związanych z pełnioną funkcją (również wyroki WSA w Opolu: z dnia 9 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Op 161/15, z dnia 21 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Op 177/15, z dnia 4 sierpnia 2015 r., sygn. akt II SA/Op 252/15, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).

W orzecznictwie podkreślono ponadto, że dopuszczalność wprowadzenia diety o charakterze ryczałtowym nie może prowadzić do sytuacji powstania stałego miesięcznego wynagrodzenia niezależnego od udziału w pracach organów gminy (patrz: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. B. Dolnickiego, WKP 2018). W wyroku z dnia 26 czerwca 2014 r. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł co następuje: „w sytuacji, gdy ustalenie świadczenia następuje w formie ryczałtu, brak przewidzianych potrąceń diety za przypadki nieobecności przewodniczącego na posiedzeniach, czy innych obowiązkowych czynnościach sprawia, że nie mamy już do czynienia ze świadczeniem wyrównawczym (kompensacyjnym) (sygn. akt II OSK 406/14, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Wprawdzie w Uchwale Nr XXXI.205.2021 Rada Gminy Słubice wskazała w § 4, że: „Podstawą naliczenia diety radnemu jest lista obecności z odbytego posiedzenia komisji lub sesji, stanowiąca załącznik do protokołu sporządzonego z odbytego posiedzenia”, jednakże z treści Uchwały wynika, że zasady te dotyczą wyłącznie „szeregowych” radnych, wiceprzewodniczącego rady oraz przewodniczących komisji. Natomiast dieta dla radnego pełniącego funkcję Przewodniczącego Rady ustalona została w stałej, niezmiennej wysokości określonej w § 2 ust. 3 i nie została uzależniona od tego, czy Przewodniczący faktycznie wykonuje swoje obowiązki.

Ustalając w kwestionowanej Uchwale zasady przyznawania diety dla Przewodniczącego Rady, Rada Gminy Słubice nie uregulowała sytuacji, gdy radny ten nie uczestniczy w pracach Rady, a zatem nie ponosi żadnych kosztów związanych z wykonywaniem mandatu. Dieta tak ustalona ma charakter ryczałtu miesięcznego, przez co traci charakter rekompensacyjny, a  przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Op 316/13; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Bk 14/17; ww. wyrok NSA z 26 czerwca 2014 r, sygn. akt II OSK 406/14; wyrok WSA w Opolu z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Op 301/20; wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 2121/19; wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 października 2019 r., sygn. akt II SA/Wa 978/19).

Rada Gminy powinna określić zasady potrącania diet (w całości) za niestawiennictwo radnego bądź nie branie udziału w posiedzeniach organów gminy i innych czynnościach wynikających ze sprawowanego mandatu. Brak wprowadzenia takich potrąceń, stanowi zaprzeczenie pojęcia „należnej diety” i tym samym jest sprzeczny z art. 25 ust. 4 ustawy.

Ponadto w § 7 Uchwały, Rada Gminy wprowadziła błędny termin obowiązywania podjętej regulacji: „Wysokość diet, o których mowa w § 2 obowiązuje od 1 listopada 2021 r.”. Przepis ten jest sprzeczny z art. 18 ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r., poz. 1834) stanowiącym, że art. 25 ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą ma zastosowanie do ustalania wysokości diet należnych od dnia 1 sierpnia 2021 r.

Rada natomiast, prawidłowo określiła regułę wskazującą sposób i termin wejścia w życie Uchwały, tj. 14 dni od dnia ogłoszenia Uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

Mając powyższe na uwadze, organ nadzoru stwierdził, że Rada Gminy Słubice nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, w sposób sprzeczny ustalając zasady przyznawania diet radnym i Przewodniczącemu Rady, należało zatem orzec jak w petitum rozstrzygnięcia.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje Gminie skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

Wojewoda Mazowiecki

Konstanty Radziwiłł

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym

weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/