



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, 29 czerwca 2023 r.

P-1.4131.213.2023.KN

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, poz. 572)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVII/395/23 Rady Gminy Kozielice z dnia 15 czerwca 2023 r. w sprawie wysokości i zasad wypłaty diet przysługujących radnym.

Uzasadnienie

W dniu 15 czerwca 2023 r. Rada Gminy Kozielice podjęła uchwałę Nr XLVII/395/23 w sprawie wysokości i zasad wypłaty diet przysługujących radnym.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 21 czerwca 2023 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu stanowią art. 25 ust. 4 i ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którymi *na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych; Rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego.*

Wobec brzmienia cytowanych regulacji nie budzi wątpliwości kompetencja organu stanowiącego Gminy Kozielice do podjęcia uchwały w przedmiocie ustalenia wysokości i zasad przyznawania radnym diet oraz zwrotu kosztów podróży. Analiza treści uchwały Nr XLVII/395/23 prowadzi jednak do wniosku, że narusza ona w sposób istotny obowiązujący porządek prawny, ze względów omówionych poniżej.

W § 1 kwestionowanej przez organ nadzoru uchwały Nr XLVII/395/23 postanowiono, że radny otrzymuje diety za udział w posiedzeniach:

- 1) Sesji Rady Gminy,
- 2) Komisji do której został powołany oraz posiedzeniach podkomisji lub zespołu wyłonionego ze składu tej komisji,
- 3) Innych organów administracji publicznej, stowarzyszeń, organizacji społecznych, szkoleniach, o ile radny uczestniczy w nich z ramienia organu gminy.

W kolejnych przepisach ww. aktu Rada Gminy Kozielice postanowiła, że radny otrzymuje dietę za każde z określonych w ww. paragrafie posiedzeń, a następnie wskazała kwoty przysługujące radnemu za udział w jednym z nich oraz zasady naliczenia tego ekwiwalentu.

W ocenie organu nadzoru, z treści uchwały Nr XLVII/395/23 wynika, że dieta nie będzie przysługiwała radnemu w ogóle, jeżeli w danym miesiącu nie będzie uczestniczył on w żadnym ze wskazanych przez radę posiedzeń, niezależnie od tego, czy będzie on wykonywał inne obowiązki związane z pełnioną przez niego funkcją.

W art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym prawodawca przyznał radzie gminy uprawnienie do sprecyzowania reguł (zasad), na jakich radnym organu stanowiącego przysługiwać będą diety oraz zwrot kosztów podróży. Przepis ten w ust. 6, 7 i 8 formułuje ograniczenia, jakimi kierować się musi rada gminy ustalając zasady przyznawania diet, w szczególności dotyczące maksymalnej wysokości przysługujących radnemu diet oraz konieczności ich różnicowania w zależności od pełnionych przez radnego funkcji. W pozostałym zakresie rada ma możliwość kreowania własnych zasad ustalania (różnicowania) wysokości przysługujących radnym diet (z uwzględnieniem funkcji i obowiązków wypełnianych przez radnego) oraz zwrotu kosztów podróży służbowych. Zasady określone przez radę gminy muszą jednak uwzględniać rekompensacyjny charakter tego ekwiwalentu, tj. koszty poniesione w związku z wykonywaniem funkcji i zadań powierzonych radnemu oraz ewentualnych, utraconych korzyści, jakich radny nie uzyskał w związku z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego. Zarówno w doktrynie prawa, jak i orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się bowiem, że dieta radnego stanowi rekompensatę utraconych przez radnego korzyści i nie posiada charakteru świadczenia pracowniczego. Użyte przez ustawodawcę określenie „dieta” należy rozumieć jako zwrot kosztów związanych z pełnieniem funkcji radnego¹, a jej celem jest zabezpieczenie prawidłowego i efektywnego wykonywania mandatu radnego.

Mając na względzie powyższe, podkreślić należy, że obowiązki radnego nie ograniczają się jedynie do uczestnictwa w sesjach rady, posiedzeniach komisji czy innych organów. Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym radny ma obowiązek kierowania się dobrem wspólnoty samorządowej. Do zadań radnego należy utrzymywanie stałej więzi z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a zwłaszcza przyjmowanie zgłaszanych przez mieszkańców gminy postulatów i przedstawiania ich organom gminy do rozpatrzenia. Za wykonywanie swojego mandatu radny ponosi przed wyborcami odpowiedzialność polityczną. Uczestnictwo w sesjach rady gminy i w pracach komisji lub innych organów, do których radni zostali wybrani, przejawiające się m. in. udziałem w głosowaniach, stanowi spełnienie podstawowych, ciążących na radnych gminy obowiązków, jednak nie jest obowiązkiem jedynym.

Skoro więc z przepisów ustawy wynika, że radny realizując swój mandat podejmuje wiele czynności wykraczających zakresowo poza uczestnictwo w posiedzeniach, wprowadzenie w uchwale wydanej w oparciu o art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym zasady, zgodnie z którą radny uzyskuje prawo do miesięcznej diety w przypadku uczestniczenia w danym miesiącu w sesji Rady, posiedzeniu Komisji (podkomisji, zespołu), innych organów administracji publicznej, stowarzyszeń, organizacji społecznych, szkoleniach, o ile radny uczestniczy w nich z ramienia organu gminy, jest nieprawidłowe. Ustalając przysługujące radnemu diety, rada gminy powinna bowiem mieć na uwadze zakres wszystkich stawianych przed radnym zadań². Zasada, jaką przyjęła Rada Gminy Kozielice w uchwale Nr XLVII/395/23, pozbawia radnych rekompensaty za utracony dochód w przypadku wykonywania innych, niż określony przez Radę udział w posiedzeniach, czynności. Uzależnienie otrzymania w danym miesiącu diety wyłącznie od obecności, czy też nieobecności radnego na posiedzeniach – bez uwzględnienia sytuacji, w których radny w danym miesiącu podejmuje inne działania na rzecz jednostki samorządu terytorialnego,

¹ Por. wyrok WSA w Opolu z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Op 316/13.

² Por. wyroki: NSA z dnia 10 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 3602/21, WSA w Olsztynie z dnia 7 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 763/19.

a więc wykonuje inne obowiązki związane z pełnioną przez niego funkcją – jest niedopuszczalne³.

Podobnie, jako nieprawidłowy – w kontekście pozostałych zapisów uchwały Nr XLVII/395/23 należy uznać zapis § 4 tego aktu, zgodnie z którym Przewodniczący Rady Gminy otrzymuje dietę zryczałtowaną w kwocie 1000, 00 zł miesięcznie.

Odmienne bowiem od reguł przyznania diety dla pozostałych radnych, organ stanowiący Gminy Kozielice postanowił przyznać Przewodniczącemu dietę w formie ryczałtu. Co jednak istotne, Rada nie przewidziała w uchwale żadnych zasad dotyczących ewentualnych potrąceń od tej kwoty, w sytuacji niewykonywania przez Przewodniczącego swojej funkcji. Wprawdzie, jak już wyżej wskazano, przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie regulują wprost za co radnemu (bądź przewodniczącemu) przysługuje dieta, lecz uwzględniając jej rekompensacyjny charakter, ustalone przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasady, powinny być powiązane z aktywnością lub brakiem aktywności radnego w wykonywaniu przez niego tej funkcji. Uchwała podjęta na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym powinna więc określać nie tylko wysokości diet przysługujących radnym w ciągu miesiąca, ale także regulować sytuacje, gdy radny przez dłuższy okres nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji⁴.

Reasumując, biorąc pod uwagę niewypełnienie przez Radę Gminy Kozielice obowiązku wynikającego z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym w sposób prawidłowy, konieczne i uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVII/395/23 Rady Gminy Kozielice z dnia 15 czerwca 2023 r. w *sprawie wysokości i zasad wypłaty diet przysługujących radnym w całości*.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

II Wicewojewoda Zachodniopomorski

Mateusz Wagemann

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Kozielice,
- 2) aa.

³ Por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 6 września 2022 r., sygn. akt II SA/Rz 369/22.

⁴ Por. wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2022 r., sygn. akt III OSK 5279/21.