Warszawa, 13 stycznia 2022 r.



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-S.4131.11.2021

**Rada Miasta Siedlce**

ul. Skwer Niepodległości 2

08-110 Siedlce

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 i 1834)

**stwierdzam nieważność**

uchwały nr XLV/454/2021 Rady Miasta Siedlce z dnia 20 grudnia 2021 r. *w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet dla radnych Rady Miasta Siedlce.*

**Uzasadnienie**

Rada Miasta Siedlce w dniu 20 grudnia 2021 r. podjęła uchwałę nr XLV/454/2021 *w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet dla radnych Rady Miasta Siedlce.*

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 grudnia 2021 r.

W dniu 31 grudnia 2021 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w stosunku do przedmiotowej uchwały. Po zawiadomieniu Rady Miasta o wszczęciu postępowania, do organu nadzoru nie wpłynęła uchwała zmieniająca ani uchylająca kwestionowaną uchwałę.

W § 1 i w § 2 uchwały Rada Miasta Siedlce postanowiła:

*„§ 1. Za podstawę ustalenia diet przyjmuje się wysokość kwoty określonej w art. 25 ust.6 ustawy o samorządzie gminny, z uwzględnieniem rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy.*

*2. Radnym Miasta Siedlce przysługują diety w wysokości:*

*1) dla przewodniczącego rady - 100 %*

*2) dla wiceprzewodniczącego rady – 95 %*

*3) dla przewodniczącego komisji – 92 %*

*3) dla radnych niepełniących funkcji – 90 %*

*3. Pełna dieta przysługuje radnemu, który uczestniczył co najmniej w sesji i trzech komisjach.*

*4. W przypadku zbiegu uprawnień do dwóch lub więcej diet, o których mowa w ust.2 uprawniony otrzymuje jedną dietę o najwyższej wysokości.*

*§ 2. 1. Wysokość diet, o których mowa w § 1 ust.2 ulega obniżeniu z tytułu każdej nieobecności radnego na:*

1. *Sesji Rady Miasta - o 40 %*
2. *posiedzeniu komisji, której radny jest członkiem – o 20 % ”.*

*2. Dieta nie przysługuje, jeśli w danym miesiącu kalendarzowym radny nie brał udziału w żadnym posiedzeniu sesji i komisji.*”

W ocenie organu nadzoru regulacje zawarte w uchwale są sprzeczne z przepisami art. 25 ust.4 ustawy *o samorządzie gminnym* w wyniku ustalenia diety radnych w formie miesięcznego ryczałtu, wskutek czego traci ona charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji.

Zgodnie z brzmieniem przepisu  art. 25 radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych na zasadach ustalonych przez radę gminy (ust. 4), a rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego (ust. 8).

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 (por. również wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu: z dnia 9 lipca 2015 r., sygn. II SA/Op 161/15, z dnia 21 lipca 2015 r., sygn. II SA/Op 177/15, z dnia 4 sierpnia 2015 r., sygn. II SA/Op 252/15, *źródło:* orzeczenia.nsa.gov.pl).

Podkreśla się również, 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 § 2 uchwały nr XLV/454/2021 Rada Miasta Siedlce wskazała przypadki potrąceń w stosunku do ustalonej w § 1 ust.2 miesięcznej wysokości diety, nie zmienia to jednak faktu, że wypłata nadal będzie miała formę ryczałtu miesięcznego, niezależnie od faktycznej obecności radnych na sesji bądź na posiedzeniu komisji. Świadczy o tym obniżanie procentowo kwoty bazowej (wyjściowej) za każdą **nieobecność** na posiedzeniu rady lub komisji*.* Oznacza to bowiem, że w przypadku, gdyby sesje i posiedzenia komisji się odbywały, to i tak jakaś część diety po potrąceniach, mimo nie wykonywania czynności przez radnych, będzie wypłacana. Zapisy te powodują, że dieta traci charakter rekompensaty, a zbliża się do formy wynagrodzenia za pracę, co w świetle opisanej powyżej argumentacji prawnej stanowi istotne naruszenie art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym

Dodać też należy, że sformułowania zawarte w § 2 ust. 1 uchwały, wprowadzające procentowe obniżenia kwoty bazowej z tytułu każdej **nieobecności** radnego na sesji i komisji spowodują, że w przypadku braku w danym miesiącu posiedzenia komisji lub sesji rady, dieta będzie wypłacona w wysokości ustalonej przez radę w § 1 ust. 2 uchwały. Nie zmienia tej sytuacji zapis § 1 ust. 3 stanowiący, iż pełna dieta przysługuje radnemu, który **uczestniczył** **w** **co najmniej** w sesji i trzech komisjach. Dotyczył on bowiem sytuacji, gdy w danym miesiącu odbyły się sesja i co najmniej trzy komisje, a nie sytuacji, gdy w danym miesiącu nie odbyły się ani sesja rady ani komisje. Uchwała nie rozstrzyga również, ile wynosi dieta radnych w miesiącu, w którym:

- nie odbyła się żadna sesja, tylko same komisje,

- odbyła się tylko sesja,

- odbyła się sesja i komisje w liczbie jedna lub dwie.

Zapis § 2 ust 2 uchwały stanowiący, iż dieta nie przysługuje, jeśli w danym miesiącu kalendarzowym radny nie brał udziału w żadnym posiedzeniu sesji i komisji nie rozwiązuje powyższego problemu, ponieważ będzie miał zastosowanie wyłącznie w miesiącu, w którym faktycznie odbywały się posiedzenia rady i komisji, niezależnie od ich ilości.

W ocenie organu nadzoru w uchwale podjętej na podstawie delegacji zawartej w art. 25 ust.4 ustawy o samorządzie gminnym dieta winna zostać określona jako konkretna kwota za udział w każdym odbytym posiedzeniu rady czy też komisji, przy czym dieta nie może przekroczyć limitu określonego w ustawie i rozporządzeniu, o którym mowa w art. 25 ust.6 ustawy o samorządzie gminnym, ewentualnie w ustalonej kwocie, która ulegałaby proporcjonalnemu obniżeniu z uwzględnieniem wszystkich dni w miesiącu kalendarzowym za każdy dzień niewykonywania funkcji określonej w uchwale (tj. brak aktywności radnego czy też brak działania rady czy komisji jako takiej).

Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w wyrokach sądów administracyjnych zapadłych w następstwie rozpoznania skarg Wojewody Mazowieckiego na uchwały w sprawie zasad ustalania diet dla radnych (zob. wyroki WSA w Warszawie z dnia 23 października 2019 r. sygn. akt II SA/Wa 978/19, z dnia 24 października 2019 r. sygn. akt II SA/Wa 921/19 i z dnia 29 listopada 2019 r. sygn. akt II SA/Wa 1259/19, z dnia 21 lipca 2020r, sygn. akt II SA/Wa 915/20, z dnia 25 września 2020 r. sygn. akt II SA/Wa 1396/20).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że przedmiotowa uchwała Rady Miasta Siedlce istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem jest nieważna w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miasta przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze, z dniem jego doręczenia, wstrzymuje wykonanie uchwały w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z mocy prawa.

Wojewoda Mazowiecki

Konstanty Radziwiłł

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym

weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/