

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 6 kwietnia 2020 r.

WNP-I.4131.40.2020.AJS

**Rada Gminy Raszyn**

**ul. Szkolna 2A**

**05-090 Raszyn**

# **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 2019 r. poz. 506, z późn. zm.)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Gminy Raszyn z dnia 10 marca 2020 r. Nr XXIV/215/2020 *w sprawie zasad przyznawania i wysokości diet radnych Gminy Raszyn.*

**Uzasadnienie**

Rada Gminy Raszyn podjęła w dniu 10 marca 2020 r. uchwałę Nr XXIV/215/2020   
*w sprawie zasad przyznawania i wysokości diet radnych Gminy Raszyn*.

Organ nadzoru zobligowany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały, a w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia działań, stosownych do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

W uchwale wskazano, że podstawę prawną do jej podjęcia stanowią przepisy:   
art. 25 ust. 4, 6 - 8 i art. 37b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym   
(Dz. U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.g”, rozporządzenia Rady Ministrów   
z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. Nr 61, poz. 710) zwanego dalej „rozporządzeniem”.

Zgodnie z przywołanym art. 25 ust. 4, 6 -8 u.s.g., na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. 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. 2288). Rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego. Zaznaczyć również należy, iż Rada Ministrów   
w przywołanym wyżej rozporządzeniu określa maksymalną wysokość diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca, uwzględniając liczbę mieszkańców gminy, przy czym kwota wskazana w art. 25 ust. 6 u.s.g. oznacza maksymalną wysokość diet w gminach o największej liczbie mieszkańców (art. 25 ust. 7 u.s.g.).

Zarówno z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, jak i z przepisów rozporządzenia wynika wprost, że przy ustalaniu wysokości diet radnych gminy, rada zobligowana jest wziąć pod uwagę zarówno liczbę mieszkańców gminy, jak i funkcję pełnioną przez radnego, która związana jest z nakładem pracy tego radnego.

Nadto wysokość diet, które zostały określone w rozporządzeniu nie może przekroczyć limitów procentowych wskazanych w § 3 ww. aktu wykonawczego.

Na mocy rozporządzenia radnemu przysługują w ciągu miesiąca diety, których wysokość uzależniona jest od liczby mieszkańców danej gminy, tj.:

1) 100% maksymalnej wysokości diety w gminach powyżej 100 tys. mieszkańców,

2) 75% maksymalnej wysokości diety w gminach od 15 tys. do 100 tys. mieszkańców,

3) 50% maksymalnej wysokości diety w gminach poniżej 15 tys. mieszkańców.

Ponadto na mocy art. 37b ust. 1 u.s.g. rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej.

W § 2 kwestionowanej uchwały Rada postanowiła o ryczałtowym charakterze diety, przyjmując, że:

*„1. Podstawą procentowego określenia wysokości diety radnych Rady Gminy Raszyn jest maksymalna wysokość diety określona w § 3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy, zwana dalej kwotą maksymalną.*

*2. Ustala się zryczałtowaną miesięczną wysokość diety przysługującą radnym:*

1. *przewodniczącemu Rady – w wysokości 97 % kwoty maksymalnej,*
2. *wiceprzewodniczącym Rady – w wysokości 81 % kwoty maksymalnej,*
3. *przewodniczącym komisji stałych i doraźnych Rady – w wysokości 71 % kwoty maksymalnej,*
4. *radnym nie pełniącym funkcji wymienionych w pkt. 1,2,3 – będącym członkami komisji stałej lub doraźnej w wysokości 57 % kwoty maksymalnej.*
5. *radnym nie pełniącym funkcji wymienionych w pkt. 1,2,3 – nie będących członkiem żadnej komisji stałej lub doraźnej w wysokości 50 % kwoty maksymalnej.” .*

Ponadto w § 4 uchwały Rada wprowadziła zasady potrąceń związane z nieobecnością radnego na sesji rady lub posiedzeniu komisji, określając, iż:

*„1. Dieta radnego podlega potrąceniu w danym miesiącu za każdą nieobecność:*

1. *na sesji Rady Gminy w wysokości 15% należnej mu diety wynikającej z postanowień  
    § 2 ust. 2.*
2. *na komisji Rady Gminy, której jest członkiem w wysokości 5% należnej mu diety wynikającej z postanowień § 2 ust. 2.*

*2. W miesiącu, w którym radny nie uczestniczył w żadnym posiedzeniu rady lub Komisji dieta nie przysługuje.”*.

W judykaturze wykształciła się jednolita linia orzecznicza, zgodnie z którą dieta stanowi jedynie ekwiwalent utraconych przez radnego korzyści lub poniesionych nakładów, zatem   
nie stanowi ona świadczenia pracowniczego (wyrok NSA z 15 listopada 2019 r. sygn. akt II OSK 3380/19, z 19 grudnia 2017 r. sygn. akt II OSK 773/17, z 7 listopada 2017 r. sygn. akt II OSK 27 94/16). Ustalona w stałej kwocie dieta w formie ryczałtu miesięcznego traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji.”. Nadto, pod pojęciem „dieta” wskazanym   
w art. 25 ust. 4 u.s.g. rozumieć należy jako zwrot kosztów związanych z pełnieniem funkcji,   
a jego istota sprowadza się do wyrównania wydatków i strat związanych z wykonywaniem funkcji radnego.

Skoro dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat poniesionych przez radnego, to osoba pełniąca tę funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem tejże funkcji, nie zaś z tytułu samego faktu bycia taką osobą. Zakresem regulacji uchwały podjętej na podstawie delegacji ustawowej, o której mowa w art. 25 ust. 4 u.s.g. powinna zostać objęta sytuacja, gdy radny przez dłuższy czas nie wykonuje obowiązków, które wynikają z pełnionej przez niego funkcji. A w przypadku, gdy radny nie wykonuje obowiązków związanych z pełnieniem tejże funkcji, wówczas nie ponosi żadnych kosztów z tym związanych. Dieta ustalona w stałej kwocie ma niewątpliwie charakter ryczałtu miesięcznego i traci wówczas charakter rekompensacyjny, który zgodnie z aktualnym orzecznictwem jest właściwy dla diet ustalonych dla radnych (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 21 lipca 2015 r. sygn. akt II SA/Op 177/15).

Z uwagi na fakt, że dieta ma stanowić rekompensatę za utracone zarobki związane z pełnieniem funkcji radnego, sformułowanie zawarte w § 2 ust. 2, w związku z § 4 uchwały powoduje, że za nieobecności radnego w ciągu miesiąca na sesji Rady lub posiedzeniu Komisji, dieta będzie wypłacona w zryczałtowanej wysokości z potrąceniem odpowiednio 15% albo 5%. 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 ryczałtu 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. Przykładowo w sytuacji, gdy w danym miesiącu odbędą się 2 sesje Rady, a radny będzie obecny na 1 sesji to otrzyma 85% należnej mu diety. Natomiast, gdy w danym miesiącu będą 2 posiedzenia Komisji i nie będzie żadnej sesji Rady, a radny będzie nieobecny na 1 posiedzeniu Komisji to otrzyma 95% należnej mu diety. Radny nie otrzymuje diety dopiero wówczas, gdy nie uczestniczył w żadnym posiedzeniu Rady lub Komisji w danym miesiącu. Przepisy wprowadzone przez Radę powodują zatem, że dieta traci charakter rekompensaty,   
a jest zbliżona do formy wynagrodzenia za pracę.

Mając na uwadze treść przedmiotowej uchwały, stwierdzić należy, że Rada, co prawda, wykonała ustawowy obowiązek przyznania diety radnym Rady Gminy Raszyn, wynikający   
z art. 25 ust. 4 u.s.g., jednakże ustalenie wysokości diety dla radnych w formie ryczałtu miesięcznego stanowi niewątpliwie istotne naruszenie prawa przez Radę.

W ocenie organu nadzoru dieta winna zostać określona w uchwale poprzez ustalenie konkretnej kwoty za udział w każdym odbytym posiedzeniu sesji, czy Komisji, czy innych czynnościach wykonywanych w imieniu lub na rzecz Rady, ewentualnie w ustalonej kwocie, która ulega proporcjonalnemu obniżeniu, w związku z niewykonywaniem czynności określonych w uchwale.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, że w dniu 10 lutego 2020 r. złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem Gminy Raszyn, skargę na uchwały Rady Gminy Raszyn: z dnia 29 grudnia 2014 r. Nr II/13/14 *w sprawie zasad przyznawania i wysokości diet dla radnych i przewodniczących jednostek pomocniczych Gminy Raszyn* oraz z dnia 24 października 2019 r. Nr XVII/149/2019 *w sprawie zmiany uchwały Nr II/13/14 Rady Gminy Raszyn z dnia 29 grudnia 2014 r.* W złożonej skardze podniesiona została analogiczna argumentacja prawna, dotycząca kształtowania zasad przyznawania   
i wysokości diet dla radnych. Zarówno treść skargi, jak i linia orzecznicza jest znana Radzie, bowiem odwołuje się do niej w uzasadnieniu do uchwały Nr XXIV/215/2020.

Wobec powyższego stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy Raszyn z dnia 10 marca 2020 r. Nr XXIV/215/2020 *w sprawie zasad przyznawania i wysokości diet radnych Gminy Raszyn* jest konieczne i uzasadnione.

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.

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