



ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 3. ust. 6 uchwały Nr 357/VIII/2021 Rady Miejskiej w Ziębicach z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia zasad wypłaty diet dla radnych oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Ziębicach, na sesji w dniu 25 listopada 2021 r., podjęła m.in. uchwałę Nr 357/VIII/2021 w sprawie ustalenia zasad wypłaty diet dla radnych oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych, zwaną dalej również „uchwałą”.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru za pośrednictwem ePUAP w dniu 1 grudnia 2021 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że § 3 ust. 6 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 25 ust. 4 w związku z art. 23 ust. 1 i art. 24 ust. 1-3 ustawy o samorządzie gminnym, polegającym na pozbawieniu radnego prawa do diety w przypadku nieobecności w danym miesiącu na sesjach oraz komisjach rady gminy.

Rada Miejska w Ziębicach w § 1 uchwały ustaliła miesięczną zryczałtowaną dietę dla przewodniczącego rady, wiceprzewodniczących rady, przewodniczących komisji stałych, wiceprzewodniczących komisji stałych oraz dla pozostałych radnych, określając ich wysokość. Jednocześnie w § 2 uchwały przyjęto, że w przypadku pełnienia przez radnego kilku funkcji przysługuje mu jedna dieta w najwyższej wysokości. Zgodnie z § 3 ust. 1 uchwały, dieta ulega zmniejszeniu o każdą nieobecność radnego na sesji Rady Miejskiej oraz na posiedzeniu komisji Rady Miejskiej, której jest członkiem o określone kwoty wskazane w § 3 ust. 2 i 3. Następnie Rada, w kwestionowanym § 3 ust. 6 uchwały przyjęła: „W przypadku nieobecności w danym miesiącu na sesjach oraz komisjach radnemu nie przysługuje dieta.”

Analiza § 3 ust. 6 uchwały prowadzi do wniosku, że dieta dla radnego Rady Miejskiej w Ziębicach przysługuje wyłącznie za udział w sesji Rady Miejskiej oraz za udział w posiedzeniu komisji Rady Miejskiej, której jest członkiem.

Podstawę prawną dla podjęcia uchwały ustanowiono w art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, który wskazuje, że na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. W pierwszej kolejności Wojewoda Dolnośląski wskazuje, że utrwalone jest stanowisko, że z użytego przez ustawodawcę sformułowania "na zasadach ustalonych przez radę" wynika, że pozwala on radzie jednostki samorządu terytorialnego na dyskrecjonalne działanie, co nie oznacza jednak dowolności. W pojęciu "zasady" mieści się zarówno tryb rozliczeń diet i kosztów podróży, jak i sposób określenia ich wysokości (por. wyrok NSA z 17 grudnia 1999 r., III SA 1580/99, publ. CBOSA). Posługując się terminem "dieta" ustawodawca nie sformułował legalnej definicji tego pojęcia. Są to zatem "pieniądze przeznaczone na koszty utrzymania pracownika w podróży służbowej, a także wynagrodzenie dzienne dla ludzi pełniących funkcje społeczne, np. parlamentarzystów, radnych" (por. "Uniwersalny słownik języka polskiego" pod red. St. Dubisza, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2003, t. 1, s. 612). Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym (por. wyrok NSA z 26 czerwca 2014 r., II OSK 406/14, LEX nr 1519403). Tym samym przyjąć należy, że art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym zawiera upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do sprecyzowania reguł (zasad), na jakich przysługiwać będzie rekompensata (wyrównanie wydatków i strat) w związku z wykonywaniem mandatu radnego (por. wyrok WSA w Poznaniu z 14 sierpnia 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 401/19, publ.: CBOSA).

Po drugie, zauważyć należy, że ustawodawca nie konkretyzuje jakie działania realizowane przez radnych wymagają przyznania diet. Ustawodawca wskazuje tylko, że radnemu przysługują diety. Wojewoda Dolnośląski zauważa, że ustawa o samorządzie gminnym określa zakres funkcji radnego, które nie ograniczają się jedynie do udziału w posiedzeniach sesji i komisji. W myśl art. 23 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia. Zgodnie z art. 24 ust. 1 tej ustawy radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. Stosownie do art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w wykonywaniu mandatu radnego radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu gminy, a także spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, gminnych osób prawnych, oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej. Z kolei art. 24 ust. 3 przywołanej ustawy stanowi, iż w sprawach dotyczących gminy radni mogą kierować interpelacje i zapytania do wójta. Powyższe przepisy ustawy o samorządzie gminnym regulują zakres wykonywania funkcji radnego (por. wyrok WSA w Gliwicach z 3 lutego 2021 r., sygn. akt III SA/GI 637/20, publ.: CBOSA).

Uprawniony jest zatem pogląd, że ustalając przysługujące radnemu diety, rada gminy powinna mieć na uwadze zakres wszystkich stawianych przed radnym zadań (por: wyrok WSA w Olsztynie z 7 listopada 2019 r. sygn. akt II SA/OI 763/19, publ.: CEBOIS). W świetle przytoczonych powyżej regulacji, uznać należy za bezpodstawne stanowisko wyrażone w § 3 ust. 6 uchwały, że diety należą się radnemu tylko za uczestnictwo w pracach organów gminy. Dyspozycja kwestionowanego § 3 ust. 6 uchwały uwzględnia jedynie wycinek z zakresu czynności wykonywanych przez radnych, czym pozbawia ich rekompensaty za utracony dochód w przypadku wykonywania innych, niż udział w sesjach czy posiedzeniach, czynności.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Jarosław Obremski