



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 7 marca 2023 r.

Poz. 1982

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.57.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 9 lutego 2023 r.

Rada Miejska w Lututowie

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność:

§ 5 ust. 2 w zakresie wyrazów „przy czym nie więcej niż 60 % diety” uchwały Nr LVI/337/2022 Rady Miejskiej w Lututowie z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie ustalenia zasad otrzymywania i wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Miejskiej w Lututowie.

Uzasadnienie

Na mocy przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Lututowie ustaliła zasady otrzymywania i wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Miejskiej w Lututowie.

W dniu 17 stycznia 2023 r. organ nadzoru wysłał zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie ww. uchwały. Wątpliwości organu nadzoru wzbudziły regulacje zawarte w § 5 ust. 2 uchwały stanowiącego, że „Zmniejszenie diety radnego wynosi 20 % diety za każdą nieobecność, przy czym nie więcej niż 60 % diety” w zakresie wyrazów: „przy czym nie więcej niż 60 % diety”.

W odpowiedzi Przewodniczący Rady Miejskiej w piśmie z dnia 19 stycznia br. stwierdził, że Rada Miejska w Lututowie stoi na stanowisku, iż nie wykroczyła poza delegację ustawową. Zgodnie z § 5 ust. 1 i ust. 2 uchwały, diety podlegają zmniejszeniu na zasadach oznaczonych w ust. 2, w przypadku nieobecności radnego na sesji lub na posiedzeniu komisji, której radny jest członkiem. Zmniejszenie diety radnego wynosi 20 % diety za każdą nieobecność, przy czym nie więcej niż 60% diety. Zastosowane przez Radę rozwiązanie wchodzi w zakres delegacji ustawowej – przepisu art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym – zgodnie z którym na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Ustalenie zasad związanych z pomniejszaniem miesięcznej diety radnego leży w kompetencji rady gminy. Przewodniczący stwierdził, że rada zdaje sobie sprawę z kompensacyjnego charakteru diety oraz okoliczności, że dieta nie stanowi wynagrodzenia za sprawowanie funkcji. W związku z tym ustalono zasady związane z pomniejszaniem diety miesięcznej o każdą nieobecność radnego na posiedzeniu komisji, której jest członkiem lub sesji. Jednocześnie mając na uwadze specyfikę prac tego organu oraz częstotliwość posiedzeń sesji i komisji, zasadnym jest ustalenie w treści uchwały, że maksymalna wysokość potrącenia to 60% - teoretycznie więc są to 3 nieobecności (w miesiącu ilość posiedzeń nie przekracza tej liczby). Przewodniczący wskazał ponadto, że radny oprócz uczestnictwa w posiedzeniach sprawuje swój mandat również w inny sposób, a mianowicie w spotkaniach z mieszkańcami, czy też składanie interpelacji. Tym samym pozostawienie 40% diety miesięcznej jako proporcji wyłączonej z potrącenia, nie stanowi o utracie przez dietę funkcji kompensacyjnej. Mając na względzie powyższą argumentację, Przewodniczący wniósł o „odstąpienie przez

organ nadzoru od dalszych czynności związanych z kontrolą legalności uchwały”, gdyż zastrzeżony fragment, w jego ocenie, nie narusza przepisów ustawy.

Organ nadzoru prezentuje w niniejszej sprawie następujący pogląd.

Na wstępie należy podkreślić, że podejmując akty prawa miejscowego na podstawie normy ustawowej, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny, a zatem zakazuje się dokonywania wykładni zawężającej lub rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Przy czym odstąpienie od wytycznych zawartych w upoważnieniu ustawowym skutkujące w każdym przypadku istotnym naruszeniem prawa należy rozumieć szeroko. A mianowicie będzie nim z jednej strony wykroczenie poza zakres upoważnienia, z drugiej zaś niewypełnienie zakresu upoważnienia determinowanego: po pierwsze, przepisem upoważniającym i objętą nim materia, a po drugie: zasadami techniki prawodawczej. W ocenie organu nadzoru § 5 ust. 2 uchwały we wskazanym powyżej zakresie w sposób istotny narusza prawo. Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z ugruntowanym poglądem prezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, „dieta” jest świadczeniem kompensacyjnym, a nie pracowniczym. Istota takiego świadczenia sprowadza się do wyrównywania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji (por. wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 406/14; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Go 40/18; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 maja 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 292/19). Przez pojęcie diety przewidzianej w komentowanej ustawie należy rozumieć przede wszystkim pewien rodzaj świadczeń, mających za zadanie kompensowanie utraconych w związku ze sprawowaniem powierzonej funkcji zarobków i poniesionych jednocześnie w związku ze sprawowaniem mandatem kosztów (por. Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. Bogdan Dolnicki, LEX 2010).

Uchwała w § 5 ust. 1 wskazuje, że „Diety podlegają zmniejszeniu na zasadach oznaczonych w ust. 2, w przypadku nieobecności radnego na sesji lub na posiedzeniu komisji, której radny jest członkiem”. W ocenie organu nadzoru ograniczenie możliwości zmniejszenia diety radnych tylko do 60% diety (§ 5 ust. 2 uchwały), stoi w sprzeczności z istotą diety jako świadczenia kompensacyjnego, zaś obniżenia powinny odnosić się do każdorazowego przypadku nieobecności na sesji lub na posiedzeniu komisji, gdyż w innym przypadku radny będzie miał prawo do 40% diety pomimo niewykonywania czynności związanych z jego funkcją, a co nie spowodowało u niego jakiegokolwiek uszczerplenia majątku.

Wobec powyższego, w sytuacji, w której § 5 ust. 2 uchwały Nr LVI/337/2022 Rady Miejskiej w Lututowie z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie ustalenia zasad otrzymywania i wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Miejskiej w Lututowie, w zakresie wyrazów: „przy czym nie więcej niż 60 % diety”, w istotny sposób narusza art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, stąd wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

Wojewoda Łódzki

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:

Burmistrz Lututowa