



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia środa, 6 marca 2024 r.

Poz. 1434

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.91.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 28 lutego 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr LXXVIII/475/2024 Rady Miejskiej w Ostródzie z dnia 24 stycznia 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości diet radnych Rady Miejskiej w Ostródzie, w **części dotyczącej:**

- § 2 ust. 3 w zakresie sformułowania "nieusprawiedliwione",
- § 2 ust. 5.

Uzasadnienie

W dniu 24 stycznia 2024 r. Rada Miejska w Ostródzie podjęła uchwałę Nr LXXVIII/475/2024 w sprawie ustalenia wysokości diet radnych Rady Miejskiej w Ostródzie.

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały stanowi art. 25 ust. 4 i ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z powyższymi przepisami, na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych (art. 25 ust. 4); rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego (art. 25 ust. 8).

Uchwała podejmowana na podstawie powołanych przepisów jest aktem prawa miejscowego, zaliczanym przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Taki akt normatywny musi zatem odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. W stosunku do aktów prawa miejscowego znaczenie istotne ma norma zawarta w Konstytucji RP, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest to, że nie mogą normować materii uregulowanej aktami wyższego rzędu, nadto, nie mogą naruszać granic delegacji ustawowej.

Analiza treści uchwały Nr LXXVIII/475/2024 wskazuje, że w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego nie spełnia ona ww. wymogów. Powyższe odnosi się do postanowienia § 2 ust. 5 uchwały, zgodnie z którym „Przewodniczący Rady lub Komisji, albo osoba prowadząca w zastępstwie posiedzenie mogą zarządzić pomniejszenie diety o procent, o którym mowa w ust. 3, w przypadku nieobecności radnego na części sesji lub posiedzenia Komisji”.

W ocenie organu nadzoru kwestionowana regulacja przekracza upoważnienie wynikające z powołanych na wstępie przepisów powszechnie obowiązującego prawa, ponieważ prowadzi w istocie do scedowania kompetencji wynikającej z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem, to wyłącznie rada gminy władna jest do określenia zasad przyznawania diet radnym, w tym wskazania kiedy i przy spełnieniu jakich warunków radnemu przysługuje dieta w niższej wysokości. A więc do właściwości rady gminy należy wskazanie zarówno przypadków, przy zaistnieniu których radnemu będzie potrącana dieta, jak też ustalenie wysokości tego *potrącenia*.

Kwestionowana regulacja umożliwia przewodniczącemu rady oraz komisji albo osobie prowadzącej w zastępstwie posiedzenie podejmowanie zupełnie dowolnych rozstrzygnięć w tym zakresie. Podmioty te będą mogły swobodnie decydować, czy radnemu zostanie obniżona dieta czy nie, nie będąc ograniczonym w zasadzie żadnymi regułami. Rada Miejska w Ostródzie wprowadzając kwestionowaną regulację, przeniosła część przyznanego jej na podstawie art. 25 ust. 4 oraz ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym upoważnienia, której to możliwości ustawodawca nie przewidział. Działanie takie uznać należy za istotnie naruszające prawo.

Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w wyroku z dnia 23 sierpnia 2022 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, który ... „podzielił pogląd organu nadzoru, co do wadliwej treści takiego zapisu uchwały, który przyznaje przewodniczącemu komisji rady oraz przewodniczącemu rady gminy dyskrecjonalną władzę decydowania o tym, czy i w jakiej wysokości dokonać *potrącenia* z diety radnemu, który opuścił obrady Rady Miejskiej lub posiedzenie stałej Komisji Rady Miejskiej przed ich zakończeniem”.

Ponadto w § 2 ust. 3 uchwały Rada Miejska w Ostródzie postanowiła, iż nieobecności nieusprawiedliwione na sesjach lub posiedzeniach komisji powodują obniżenie diety jednorazowo o 20 % w miesiącu bez względu na liczbę nieobecności.

Ww. postanowieniem uchwały, rada miejska ustaliła możliwość obniżenia diety jednorazowo o 20 % w miesiącu bez względu na liczbę nieobecności w przypadku nieusprawiedliwionej nieobecności na sesji rady lub posiedzeniu komisji. Jednocześnie stosownie do § 6 uchwały wykonanie uchwały powierzono oprócz Burmistrzowi Miasta Ostróda również Przewodniczącemu Rady Miejskiej w Ostródzie.

W świetle powyższych przepisów uchwały decyzję o zakwalifikowaniu nieobecności radnego jako usprawiedliwionej, bądź nieusprawiedliwionej powierzono przewodniczącemu rady.

Z przepisów ustawy wynika, iż radzie gminy pozostawiono swobodę w ustaleniu zasad na jakich radnemu przysługuje dieta. Radny ma zatem prawo do diety, o czym przesądza *expressis verbis* art. 25 ust. 4 ustawy, ale co do warunków na jakich ona przysługuje, wiążące są zasady określone przez radę. W judykaturze wielokrotnie wskazywano, iż 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. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu: z dnia 9 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Op 161/15, z dnia 21 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Op 177/15, z dnia 4 sierpnia 2015 r., sygn. akt II SA/Op 252/15). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 2794/16 stwierdził, iż rada gminy ma kompetencje do określenia jedynie zasad na jakich radnemu przysługuje dieta. Do zasad tych należy określenie wysokości diety, przy tym przyjmuje się, że dieta nie jest wynagrodzeniem za pracę, a ma stanowić ekwiwalent utraconych korzyści, jakich radny nie uzyskuje w związku z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego (np. z tytułu przerwy w prowadzeniu działalności gospodarczej, utraty wynagrodzenia za pracę). Do zasad należy też regulacja uzależniająca wysokość diety od zakresu obowiązków oraz ograniczenie wysokości z powodu nieuczestniczenia w pracach rady. Należy również wskazać, że podkreślany wielokrotnie charakter pracy radnego w organach jednostek samorządu terytorialnego, wiąże się zawsze z ponoszeniem przez zainteresowanych kosztów związanych z pełnieniem mandatu radnego, m.in. kosztów związanych z potrąceniem wynagrodzenia za pracę w czasie uczestnictwa w pracach organu rady np. sesji oraz komisji. Mając zatem na uwadze powyższe należy stwierdzić, że Rada Miejska w Ostródzie wykonała ustawowy obowiązek przyznania diety radnym, wynikający z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym tj. ustaliła wysokość diety dla radnych i przewidziała możliwości jej potrącenia w przypadku nieobecności, ale jednocześnie obniżenie diety określonej w formie miesięcznego ryczału wysokość potrącenia uzależniła jedynie od nieobecności nieusprawiedliwionej. Należy zatem przyjąć, że w przypadku nieobecności usprawiedliwionej dieta radnego ustalona w formie miesięcznego ryczału, nie podlega obniżeniu.

W związku z tym, iż dieta radnego, o której mowa w ww. art. 25 ust. 4 ustawy, nie jest wynagrodzeniem za pracę, lecz stanowi wyrównanie za utracone wynagrodzenie wskutek pełnienia funkcji radnego, w ocenie organu nadzoru brak jest podstaw do różnicowania, obniżenia diety w zależności od usprawiedliwienia, czy też nieusprawiedliwienia nieobecności radnego na sesji czy komisji.

W obu sytuacjach mamy bowiem do czynienia z nieobecnością radnego na sesji lub posiedzeniu komisji, a zatem w przypadku jego nieobecności nie można mówić o poniesionych kosztach i wydatkach, nie zachowuje on zatem prawa do zwrotu kosztów i wydatków (strat) poniesionych w związku ze sprawowaniem funkcji.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności § 2 ust. 3 w zakresie sformułowania „nieusprawiedliwionej” oraz ust. 5 uchwały Nr LXXVIII/475/2024, jest konieczne i uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko – Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski