



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.583.2021

Łódź, 4 sierpnia 2021 r.

Rada Gminy Nieborów

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372)

stwierdzam nieważność

§ 5 uchwały Nr XL/245/21 Rady Gminy Nieborów z dnia 28 czerwca 2021 r. w sprawie wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Gminy Nieborów.

U z a s a d n i e

Dnia 14 lipca 2021 r. organ nadzoru wysłał zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie ww. uchwały. Wątpliwości organu nadzoru wzbudził zapis § 5 przedmiotowej uchwały, zgodnie z którym radny zachowuje prawo do miesięcznej zryczałtowanej diety również w przypadku nieobradowania w danym miesiącu Rady i Komisji.

W wyjaśnieniach udzielonych 16 lipca 2021 r. Przewodniczący Rady Gminy Nieborów nie podzielił uwag organu nadzoru. W ocenie Przewodniczącego § 5 ww. uchwały nie jest sprzeczny z prawem, ponieważ art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym daje radzie gminy legitymację do ustalenia zasad przysługiwania diet radnych, nie precyzując jednakże jak te zasady mają wyglądać. Dalej Przewodniczący podkreślił, że w uchwale określono zasady pomniejszania wysokości diet za przypadki nieobecności radnych na sesjach rady gminy i posiedzeniach komisji oraz zasady proporcjonalnego obliczania wysokości diet w przypadku sprawowania mandatu lub pełnienia określonej funkcji przez radnego przez niepełny miesiąc, co oznacza, że dieta nie ma charakteru stałego wynagrodzenia. Przewodniczący również wskazał, że brak sesji rady w danym miesiącu nie jest tożsamy z brakiem wypełniania przez radnego swoich obowiązków związanych z wykonywanym mandatem lub pełnioną funkcją. Zdaniem Przewodniczącego wykonując inne czynności związane ze sprawowaniem mandatu, radny również ponosi związane z tym wydatki, ponieważ może bowiem podejmować takie

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40 Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/skrytka
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

czynności jak m.in.: uczestniczyć w posiedzeniach komisji, w gminnych wydarzeniach, w spotkaniach z mieszkańcami gminy, podejmować interwencje, składać interpelacje. Przewodniczący ponadto wskazując na treść art. 23 i 24 ustawy o samorządzie gminnym konkludował, że praca radnego obejmuje nie tylko udział w sesjach rady gminy czy posiedzeniach komisji, a tym samym nieuzasadnione byłoby pozbawienie radnego diety za miesiące, w których nie odbywają się sesje.

Organ nadzoru prezentuje w niniejszej sprawie następujący pogląd.

Dieta, uregulowana w art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, jest świadczeniem kompensacyjnym, a nie pracowniczym. Zgodnie z orzecnictwem sądów administracyjnych, jej istota sprowadza się do wyrównywania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji (wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 406/14). Delegacja ustawowa z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym przewiduje upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do sprecyzowania reguł, na jakich przysługiwać będzie rekompensata (wyrównanie wydatków i strat) w związku z wykonywaniem mandatu radnego (wyrok WSA w Opolu z dnia 4 sierpnia 2015 r., sygn. akt II SA/Op 252/15). Dieta radnego nie jest wynagrodzeniem, lecz rekompensatą za utracone wynagrodzenie, skoro radny za czas zwolnienia z pracy i wypełnianie obowiązków radnego nie otrzymuje wynagrodzenia. Celem diety jest więc zniwelowanie sytuacji, gdy radny ponosiłby majątkową szkodę z uwagi na pełnienie funkcji społecznej (por. *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. dr Sebastian Gajewski, dr Aleksander Jakubowski, C.H. Beck 2018). W tym kontekście odpowiadają prawu zapisy § 3 i 4 przedmiotowej uchwały, które przewidują obniżenie diety o 20 % za każdą nieobecność radnego na posiedzeniu sesji lub komisji, której jest członkiem, a także proporcjonalne obliczanie diety odpowiadające rzeczywistemu okresowi sprawowania mandatu.

Jednakże, sprzeczne z tak rozumianą istotą diety jest uregulowanie zawarte w § 5 przedmiotowej uchwały. W judykaturze podkreśla się, że brak zapisu dotyczącego potrąceń w przypadku braku sesji rady w danym miesiącu powoduje utratę kompensacyjnego charakteru diety, a zbliża ją do formy wynagrodzenia za pracę (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Wa 1230/19). W rezultacie tego rozwiązania radny ma prawo do diety, pomimo że niezwołanie sesji rady czy brak posiedzenia komisji, nie spowodowało u niego jakiegokolwiek uszczerplenia majątku. W tej sytuacji próżno doszukać się argumentów usprawiedliwiających przewidziane w uchwale wyrównanie radnemu

strat z budżetu samorządu (wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 17 listopada 2020 r., sygn. akt III SA/Rz 970/20).

Odnosząc się do wyjaśnień przedstawionych przez Przewodniczącego Rady Gminy Nieborów, oczywistym jest że brak sesji rady lub posiedzenia komisji nie jest tożsamy z brakiem podejmowania przez radnego jakichkolwiek działań. Choć przepisy ustawowe nie kreują definicji legalnej pojęcia „dieta”, to jednak wykładnia celowościowa przepisów ustawy o samorządzie gminnym przekonuje, że zwrot wydatków poniesionych przez radnego z budżetu gminy przysługuje jedynie za te czynności radnego, które mają charakter obowiązkowy. W wyjaśnieniach Przewodniczący słusznie wskazuje na art. 24 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z ust. 1 cytowanego przepisu obowiązkiem radnego jest branie udziału w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. Z tym przepisem koresponduje art. 25 ust. 3 tejże ustawy, który stanowi że pracodawca obowiązany jest zwolnić radnego od pracy zawodowej w celu umożliwienia mu brania udziału w pracach organów gminy. W tym przepisie próżno doszukiwać się zwolnienia z pracy na np. spotkania z mieszkańcami. W ocenie organu nadzoru, ustawodawca zakreśla więc te obowiązki radnego, które uprawniają go do uzyskania z tego tytułu diety. Z powyższych względów organ nadzoru uznał regulację zawartą w § 5 ww. uchwały za istotnie naruszającą przepis art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Ponownie odwołując się do bogatego orzecznictwa w tym zakresie, wskazuje się, że środki uzyskiwane przez radnego w ramach przysługującej mu diety, mają w istocie tylko i wyłącznie minimalizować poniesione koszty wynikające z potrącanego mu wynagrodzenia za pracę na skutek uczestniczenia w aktywności organu stanowiąco-kontrolnego; np. udział w sesji rady czy w posiedzeniach komisji stałych lub doraźnych tego organu (wyrok WSA w Opolu z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Op 301/20). Również w piśmiennictwie podkreśla się, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie regulują wprost tego, za co radnemu przysługuje dieta. Nie ulega natomiast wątpliwości, że świadczenie to jest wypłacane radnemu za udział w sesji rady gminy oraz w posiedzeniu komisji rady (por. *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. prof. Bogdan Dolnicki, LEX 2010).

W sytuacji, w której § 5 przedmiotowej uchwały w istotny sposób narusza art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym będąc sprzecznym z istotą diety jako świadczenia kompensacyjnego, 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.

w z. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Karol Młynarczyk
I WICEWOJEWODA

Do wiadomości:

Wójt Gminy Nieborów