



Bydgoszcz, 8 lipca 2020 r.

WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

WNK.DT.IV.4131.21.2020

Województwo Urząd Miejski w Kowalewie Pomorskim SEKRETARIAT	
Wpł.	13-07-2020
liczba załączników	1140
data	02.07.2020
L. dz.	

Pan  
Jacek Żurawski  
Burmistrz Kowalewa Pomorskiego

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZÓRCZE NR 60 /2020

Na podstawie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

**stwierdzam nieważność**

uchwały nr XIX/153/20 Rady Miejskiej w Kowalewie Pomorskim z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie ustalenia diet dla radnych.

### UZASADNIENIE

Uchwałą nr XIX/153/20 Rada Miejska w Kowalewie Pomorskim ustaliła wysokość diet dla radnych o stałej, miesięcznej wartości oraz określiła zasady potrąceń z tej należności. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 8 czerwca 2020 r. Zawiadomieniem z 1 lipca 2020 r., znak WNK.DT.4131.21.2020 organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały. Stanowisko gminy przedstawił Burmistrz Kowalewa Pomorskiego w piśmie z dnia 6 lipca 2020 r.

Podstawę prawną kwestionowanej uchwały stanowi art. 25 ust. 4 i 8 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym rada gminy ustala zasady przyznawania diet dla radnych oraz zasady zwrotu kosztów podróży służbowych. Ponadto „Rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego.”

Jednakże swoboda rady gminy w ustalaniu zasad, w tym wysokości diet jest ograniczona przepisem art. 25 ust. 6 wskazanej ustawy oraz rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz.U. Nr 61, poz. 710).

Stosownie do treści art. 25 ust. 6 niniejszej ustawy: „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 oraz z 2020 r. poz. 278).” Następnie zgodnie z § 3 pkt 3 przywołanego rozporządzenia

w gminach poniżej 15 tys. mieszkańców radnemu przysługują w ciągu miesiąca diety w wysokości do 50% maksymalnej wysokości diety, którą ustalił cytowany art. 25 ust. 6 ustawy (to jest 50% z półtorakrotności kwoty bazowej). Zgodnie z danymi Urzędu Statystycznego w Bydgoszczy liczba ludności gminy Kowalewo Pomorskiego za rok 2018 wynosiła 11485 osób.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że miesięczna dieta radnych Rady Miejskiej w Kowalewie Pomorskim ustalona literalnym brzmieniem § 1 uchwały w wysokości półtorakrotności kwoty bazowej, przekracza maksymalny poziom diety w gminach poniżej 15 tys. mieszkańców.

„Organy uchwalodawcze gmin mogą podejmować rozstrzygnięcia w zakresie ustalenia zasad zwrotu kosztów podróży służbowych radnym, ale tylko w takim zakresie, w jakim nie pozostaje to w sprzeczności z treścią rozporządzenia wydawanego na podstawie art. 25 ust. 10<sup>4</sup> SamGminU. Rozporządzenie to, będąc aktem wykonawczym do ustawy i zarazem aktem prawa powszechnie obowiązującego, jest hierarchicznie wyższym aktem prawnym wobec uchwały rady gminy będącej aktem prawa wewnętrznego. Tym samym rady gmin, podejmując uchwały w zakresie ustalenia zasad zwrotu kosztów podróży radnym, nie mogą tych zagadnień regulować sprzecznie w stosunku do treści wskazanych rozporządzeń (wyr. WSA z 12.4.2007 r., III SA/Kr 995/06, Legalis)” (S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawy samorządowe. Komentarz, Warszawa 2018)

W nawiązaniu do stanowiska Burmistrza wyjaśniam, że ogólne przywołanie w uzasadnieniu uchwały oraz w jej podstawie prawnej rozporządzenia w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy, nie wpływa na stosowanie czytelnej dyspozycji § 1 uchwały. Niemniej dowodzi to intencji Rady aby przy rozpatrywaniu uchwały uwzględnić ograniczenia ustalone tymi przepisami.

Ponadto Rada Miejska w Kowalewie Pomorskim ustaliła jako zasadę - stałe, miesięczne kwoty diet, różnicując je stosownie do funkcji pełnionej przez radnego (ryczałt). Jednocześnie ustalono możliwość potrącania diety za nieobecność na sesji lub komisji o wartość od 20% do 30%. Natomiast należy zakwestionować ustalone w uchwale wyjątki od możliwości potrącania w postaci oznaczonych ogólnie sytuacji: „innymi zdarzeniami losowymi usprawiedliwionymi na liście obecności przez Przewodniczącego Rady Miejskiej” (§ 2 ust. 4 uchwały). Wyjaśniam, że organ nadzoru nie kwestionuje możliwości usprawiedliwienia nieobecności na sesji potrzebą wykonywania innych obowiązków radnego, które zostały w uchwale osobno wyartykułowane i mogą być rekompensowane w formie diety.

Wobec tego wskazuję, że w dominującym poglądzie sądów administracyjnych dotyczącym wykładni cytowanego przepisu ustawy podkreśla się bezwarunkową konieczność stosowania potrącania diet z tytułu nie wykonywania obowiązków w określonym czasie. Wyjaśniam, iż „dieta” ma charakter rekompensaty (wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji), a nie stałego, miesięcznego wynagrodzenia. Dlatego nieobecność radnego na sesji nie uzasadnia potrzeby wyrównania wydatków (naliczenia diety). „W ocenie Sądu zasadą winno być ustalanie wysokości diet radnych kwotowo, niemniej jednak obecnie w orzecznictwie przeważa pogląd, że również ryczałtowe ustalanie tych świadczeń jest dopuszczalne, tyle, że zawsze przy tym powinny być ustalone zasady potrącania diet za przypadki nieobecności radnych na posiedzeniach lub przy innych obowiązkowych dla nich czynnościach. Jest to o tyle słuszne, że powinien istnieć system proporcjonalnego umniejszania



diet dla wszystkich innych sytuacji, gdy nie należą się one za pełny miesiąc.” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 grudnia 2015 r. sygn. VIII SA/Wa 175/15). Podobnie wyrok WSA w Opolu z 21.7.2015 r., sygn. II SA/Op 177/15.

„W sytuacji, gdy ustalenie świadczenia następuje w formie ryczałtu, brak przewidzianych potrąceń diety za przypadki nieobecności przewodniczącego na posiedzeniach, czy innych obowiązkowych czynnościach, sprawia, że nie mamy już do czynienia ze świadczeniem wyrównawczym (kompensacyjnym).” (wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2014 r. sygn. II OSK 406/14)

„Celem diety jest rekompensowanie radnemu wynagrodzenia utraconego z powodu nieobecności w pracy. Ma też służyć pokryciu innych wydatków związanych z wykonywanym mandatem, jak rachunki telefoniczne czy zakup materiałów biurowych. Dlatego w ocenie Sądu nie sposób uznać za prawidłowe przyznanie w § 6 ust. 7 diety w wysokości 50% świadczenia za okres niewykonywania przez radnego funkcji z powodu choroby. W okresie przebywania na zwolnieniu lekarskim radny nie realizuje swoich obowiązków, a tym samym nie ponosi również związanych z tym kosztów. Zgodnie z regulacją cytowanego powyżej przepisu Rada gminy ustala zasady na jakich radni otrzymują wynikające z ustawy świadczenia. W pojęciu "zasady" kryje się zarówno sposób określenia ich wysokości jak i tryb rozliczenia diet (podobnie w wyroku NSA z 17 grudnia 1999 r., sygn. III SA 1580/99 publikowany w OwSS rok 2000, Nr 3, poz. 86).” (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 sierpnia 2009 r. sygn. IV SA/GI 373/09)

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.”. Mając na uwadze przedstawione okoliczności sprawy, Rada Miejska w Kowalewie Pomorskim podejmując uchwałę nr XIX/153/20 w sposób istotny naruszyła powołane przepisy ustawy i rozporządzenia, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

WOJEWODA  
KUJAWSKO-POMORSKI  
*Boyd*  
Mikołaj Bogdanowicz