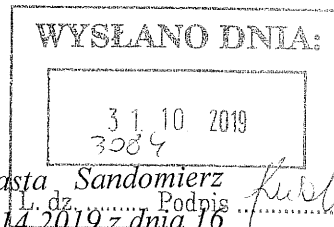


Uchwała Nr 22/2019

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

z dnia 30 października 2019 r.



w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń złożonych przez Burmistrza Miasta Sandomierz do wniosków pokontrolnych Nr 24, 25 i 28 zawartych w wystąpieniu WK.60.14.2019 z dnia 16 września 2019 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: *Zbigniew Rękas – Zastępca Prezesa Izby*
Członkowie: *Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk, Iwona Kudła, Ewa Midura, Ireneusz Piasecki*

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt. 5a ustawy z dnia 7 października 1992 r o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561 ze zm.).

postanawia

oddalić zastrzeżenia dotyczące wniosków Nr 24, 25 zawartych w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 19 września 2019 r. znak WK – 60.14.2019.

Uzasadnienie

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach skierowała w dniu 16 września 2018 r. do Burmistrza Miasta Sandomierz wystąpienie pokontrolne znak: WK – 60.14.2019 sporządzone po zakończeniu kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Gminy Sandomierz za 2018 rok i inne wybrane okresy, przeprowadzonej od dnia 06 maja do dnia 26 czerwca 2019 r. Protokół kontroli podpisano w dniu 16 lipca 2019 r. Ww. wystąpienie doręczone zostało Burmistrzowi Miasta Sandomierz w dniu 18 września 2019 r.

W dniu 03.10.2019 r. doręczone zostały w trybie art. 9 ust. 3 i ust. 4 ww. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych zastrzeżenia do ww. wystąpienia pokontrolnego, dotyczące wniosków pokontrolnych nr 24, 25 i 28.

W wystąpieniu pokontrolnym WK – 60.14.2019 zawarto wnioski pokontrolne nr 24, 25 i 28 odpowiednio o treści:

1. **Wniosek pokontrolny nr 24** – Diety radnych naliczać i wypłacać na zasadach określonych przez Radę Miasta, stosownie do art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

2. **Wniosek pokontrolny nr 25** - Podjąć zgodne z prawem działania mające na celu dokonanie zwrotu do budżetu diet wypłaconych w zawyżonych kwotach radnym Rady Miasta Sandomierza.
3. **Wniosek pokontrolny nr 28** - Dokonać rozliczenia i zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem zgodnie z art. 169 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, w związku z art. 154 ust. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy.

Podstawą wydania powyższych wniosków były nieprawidłowości zawarte w I części wystąpienia opisane w protokole kontroli, a dotyczące:

1. w zakresie wniosków nr 24 i 25 nieprawidłowość polegała na tym, że w latach 2017-2019 (do dnia 30.04.2019 r.) naliczono radnym Miasta Sandomierz diety za dany miesiąc w wysokości „100%” maksymalnej wysokości diety, jak dla radnych w gminach powyżej 100 tys. mieszkańców, zamiast do 75% maksymalnej wysokości diety dla radnych w gminach od 15 tys. do 100 tys. mieszkańców, stosownie do § 3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy. Powyższe skutkowało ustaleniem maksymalnej wysokości diety radnego Rady Miasta Sandomierz przysługującej w ciągu miesiąca w kwocie 2.684,13 zł (1.789,42 zł x 1,5 x 100%), zamiast w kwocie 2.013,10 zł (1.789,42 zł x 1,5 x 75%). W wyniku powyższego zawyżono wypłacone diety miesięczne, a mianowicie:
 - dla Przewodniczącego Rady Miasta - dla którego maksymalna wysokość diety przysługująca w ciągu miesiąca wynosi 69%, wypłacano kwotę 1.852,05 zł, zamiast kwoty 1.389,00 zł,
 - dla Wiceprzewodniczącego Rady Miasta – dla którego maksymalna wysokość diety przysługująca w ciągu miesiąca wynosi 51%, wypłacano kwotę 1.368,90 zł, zamiast kwoty 1.026,70 zł,
 - dla przewodniczącego Komisji Rady Miasta – dla którego maksymalna wysokość diety przysługująca w ciągu miesiąca wynosi 43%, wypłacano kwotę 1.154,20 zł, zamiast kwoty 865,60 zł,
 - dla radnych niepełniących funkcji Rady Miasta – dla którego maksymalna wysokość diety przysługująca w ciągu miesiąca wynosi 33%, wypłacano kwotę 885,80 zł, zamiast kwoty 664,32 zł.W okresie od dnia 01.01.2017 r. do dnia 30.04.2019 r. zawyżono wypłaty diet dla radnych z powyższych tytułów o łączną kwotę 168.670,07 zł w tym: dla radnych VII kadencji Rady Miasta o kwotę 137.700,49 zł oraz dla radnych VIII kadencji Rady Miasta o kwotę 30.969,55 zł.
2. w zakresie wniosku pokontrolnego nr 28 nieprawidłowość polegała na tym, że dla członków komisji wyborczych w wyborach samorządowych 2018 r. (I i II tura) zakupiono artykuły spożywcze na łączną kwotę 3.905,86 zł, co narusza art. 154 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, który nie przewiduje takich wydatków na rzecz członków komisji wyborczych.

Burmistrz Miasta Sandomierz odnosząc się do tak sformułowanych wniosków nr 24 i 25 wskazał, że nie można zgodzić się z ustaleniami zawartymi w wystąpieniu pokontrolnym jakoby: „*W latach 2017-2019 (do dnia 30.04.2019 r.) naliczono radnym Miasta Sandomierz diety za dany miesiąc w wysokości 100% maksymalnej wysokości diety, jak dla radnych w gminach powyżej 100 tys. mieszkańców, zamiast do 75% maksymalnej wysokości diety dla radnych w gminach od 15 tys. do 100 tys. mieszkańców stosownie do § 3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy*”.

W ocenie Burmistrza z powyższego twierdzenia wynika, że radnym Miasta Sandomierz naliczono diety za dany miesiąc w wysokości „100%” maksymalnej wysokości diety jak dla radnych w gminach powyżej 100 tys. mieszkańców, czyli w kwocie 2 684,13 zł. Takie twierdzenie nie ma uzasadnienia w istniejącym stanie faktycznym i zebranych dowodach. W istniejącym stanie faktycznym diety były wyliczane w oparciu o kwotę 2 684,13 zł, ale naliczane do wypłaty diety brutto nie przekroczyły w żadnym wypadku 75 % kwoty wyliczonej zgodnie z art. 25 ust. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (2.013,10 zł). Zastrzegający podniósł również że, wbrew twierdzeniom przedstawionym w wystąpieniu pokontrolnym, nie było podstaw prawnych do ustalenia diety ani w kwocie 2.684,13 zł ani w kwocie 2.013,10 zł. Dieta Przewodniczącego Rady Miasta, jest najwyższa i została naliczona w kwocie 1.862,05 zł (znacznie poniżej ustalonego maksimum) dlatego nie można zaaprobować ustaleń zawartych w wystąpieniu pokontrolnym (IV.2.) stojących w jaskrawej sprzeczności z faktami. Liczba mieszkańców gminy Sandomierz mieści się w przedziale od 15 tys. do 100 tys. mieszkańców. W związku z tym - zgodnie z § 3 pkt 2 wymienionego wyżej rozporządzenia - radnym gminy przysługują w ciągu miesiąca diety w wysokości do 75% maksymalnej wysokości diety. Pojęcie "maksymalna wysokość diety" oznacza - zgodnie z art. 25 ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym oraz zgodnie z § 2 w związku z § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r., wysokość diet określoną w art. 25 ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym jako półtorakrotność 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. Przy tym maksymalna wysokość diet odpowiadająca kwocie określonej w art. 25 ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym oznacza maksymalną wysokość diet w gminach o największej liczbie mieszkańców." (vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 21 sierpnia 2014 r., sygn. akt III SA/Lu 650/1. Cytowana wykładnia przepisów została zaaprobowana i potwierdzona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 stycznia 2015 r. II OSK 3270/14: "Sąd pierwszej instancji, kontrolując legalność zaskarżonej uchwały Nr (. . .) Rady Miejskiej w Ł. z dnia (. . .) marca 2014 r. w sprawie zasad przyznawania diet i zwrotu kosztów podróży dla radnych i przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych, dokonał prawidłowej wykładni właściwie zastosował normy art. 25 ust. 4-6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. Nr 61, poz. 710). Zgodnie z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, na zasadach ustalonych przez radę gminy, radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Według

art. 25 ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym 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 2011 r. Nr 79, poz. 431 i Nr 291, poz. 1707 z późn. zm.). Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, maksymalną wysokość diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca, uwzględniając liczbę mieszkańców gminy, przy czym kwota wymieniona w ust. 6 oznacza maksymalną wysokość diet w gminach o największej liczbie mieszkańców (art. 25 ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym). Przy ustalaniu wysokości diet radnych rada gminy jest zobligowana wziąć pod uwagę funkcje pełnione przez radnego (art. 25 ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym). W myśl § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. Nr 61, poz. 710) radnemu przysługują w ciągu miesiąca diety w wysokości do: 1. 100% maksymalnej wysokości diety w gminach powyżej 100 tys. mieszkańców; 2. 75% maksymalnej wysokości diety w gminach od 15 tys. do 100 tys. mieszkańców; 3. 50% maksymalnej wysokości diety w gminach poniżej 15 tys. mieszkańców. Z przepisów ustawy i rozporządzenia wykonawczego wynika, że przy ustalaniu wysokości diet radnych gminy, rada ma obowiązek wzięcia pod uwagę, zarówno liczbę mieszkańców danej gminy, a także funkcje pełnione przez radnego, które są związane z nakładem pracy, jaki radny, sprawując daną funkcję, musi ponieść. Wysokość diet nie może miesięcznie przekroczyć kwot procentowych określonych w § 3 rozporządzenia".

Zastrzegający wskazał, że Rada Miasta Sandomierza w dniu 17 czerwca 2009 r. podjęła Uchwałę Nr XXXVI/307/2009 w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych Miasta Sandomierza. Burmistrz wskazał, że powyższa uchwała została przesłana do Wojewody Świętokrzyskiego w celu zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Wojewoda nie stwierdził, by przedmiotowa uchwała naruszała prawo a zatem uchwała znajduje się w obrocie prawnym i wywiera skutki w zakresie objętym regulacją. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały, w trybie określonym w art. 90 ustawy o samorządzie gminnym. Organem nadzoru jest wojewoda, z mocy art. 86 tej ustawy, przy czym stosownie do treści art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wydanie przez organ nadzoru rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały organu gminy nie jest dopuszczalne po upływie ustawowego terminu 30 dni.

Zgodnie z § 1 rzeczonych uchwały diety zostały ustalone w sposób następujący:

1. Ustala się stałą dietę miesięczną dla:

- 1) Przewodniczącego Rady Miasta w wysokości 69 % maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca.
- 2) Wiceprzewodniczących Rady Miasta w wysokości 51% maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca.
- 3) Przewodniczących komisji stałych Rady Miasta Sandomierza w wysokości 43% maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca.
- 4) Zastępców Przewodniczącego Komisji stałych Rady Miasta Sandomierza w wysokości 36 % maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca.
- 5) Radnych Miasta Sandomierza w wysokości 33 % maksymalnej wysokości diet

przysługujących radnemu w ciągu miesiąca.

Reasumując w ocenie Burmistrza należy stwierdzić, że przedstawiona w wystąpieniu pokontrolnym interpretacja przepisów regulujących diety radnych ma charakter dowolny i stoi w sprzeczności z literalnym brzmieniem przepisów i orzecznictwem sądowym. Skoro uchwała w sprawie diet radnych funkcjonuje w obrocie prawnym wykonanie wniosków pokontrolnych (pkt. 25) narażi gminę na konieczność prowadzenia nieskutecznych procesów sądowych i ponoszenia kosztów przegranych procesów.

Po dokonaniu analizy treści wystąpienia pokontrolnego w zakresie pkt 24 i pkt 25 przedmiotowego wystąpienia oraz wniesionych zastrzeżeń Kolegium RIO w Kielcach stwierdziło, że przywołane przez Burmistrza Miasta Sandomierz argumenty są niezasadne, ponieważ nie może budzić wątpliwości, iż zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, w gminach od 15 tys. do 100 tys. mieszkańców radnemu przysługuje dieta w wysokości do 75% maksymalnej wysokości diety- stanowi to w rozpatrywanym okresie objętym kontrolą kwotę 2013,10 zł. Nie budzi również wątpliwości, iż Miasto Sandomierz, mając tego świadomość, co wynika z treści zastrzeżeń, przyjęło do wyliczeń wysokość diet dla radnych kwotę 2684,13 zł (co przyznaje w treści zastrzeżeń), a zatem 100% kwoty diety maksymalnej. W opinii Kolegium postępowanie takie narusza zapisy obowiązującej w Mieście Sandomierz uchwały w sprawie ustalenia wysokości diet radnych. Zgodnie z treścią § 1 uchwały Rady Miasta Sandomierz, ustala się stałą dietę miesięczną dla wyszczególnionych w pkt od 1 do 5 grup radnych w wysokości % maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca. Maksymalna natomiast wysokość diet przysługujących radnym w Mieście Sandomierz zgodnie z przepisami prawa wynosi do 75% maksymalnej wysokości diety. A zatem z literalnego brzmienia § 1 pkt 1-5 uchwały wynika, iż odpowiednio 69%, 51%, 43%, 36%, 33% powinno być wyliczone od kwoty 2.013,10 zł, a nie od kwoty 2684,13 zł.

Odwołanie się przez składającego zastrzeżenia do wyroku NSA z 29.01.2015 r. II OSK 3270/14 nie może być uznane za trafne, albowiem dotyczył on innego, choć podobnego, stanu faktycznego. W uchwale, która była przedmiotem rozstrzygnięcia wskazanego wyżej orzeczenia było sformułowanie np. "dla radnego pełniącego funkcję Przewodniczącego 85% stawki diety maksymalnej". Przy braku w uchwale definicji "diety maksymalnej" Sądy obu instancji uznały, że jest to maksymalna wysokość diety w rozumieniu art. 25 ust. 6 i 7 ustawy o samorządzie gminnym. W uchwale natomiast Rady Miasta Sandomierz jest sformułowanie np. „69% maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca”. Oczywiście zatem jest, że "maksymalna wysokość diety przysługującej radnemu" w gminie do 100 tys. mieszkańców (Sandomierz), zgodnie z § 3 pkt 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. Nr 61, poz. 710) stanowi 75% maksymalnej wysokości diety tj. 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).

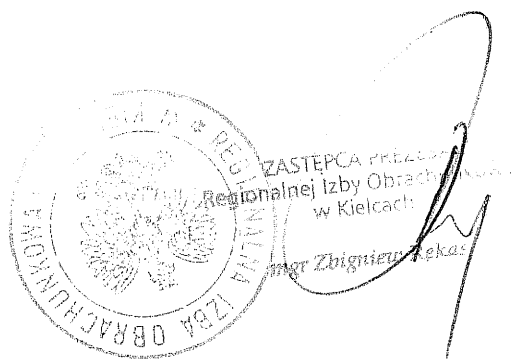
"Dieta maksymalna" i "maksymalna wysokość diety przysługująca radnemu w ciągu miesiąca" (w skonkretyzowanej gminie) nie są pojęciami tożsamymi. Podnieść należy, że w podstawie prawnej uchwały wskazano § 3 pkt 2 rozporządzenia RM w sprawie maksymalnej wysokości

diet przysługujących radnemu gminy a nie § 3 pkt 1 tegoż rozporządzenia. Wywody składającego zastrzeżenia o zgodności z prawem i wzruszaniu przedmiotowej uchwały są chybione, gdyż nikt nie kwestionuje jej prawidłowości i zgodności z prawem. Zakwestionowano natomiast sposób jej wykonywania, a konkretnie wyliczenia kwotowo diet w oparciu o obowiązującą i niekwestionowaną uchwałę. Choć wysokość diet, co podnosi składający zastrzeżenia, kwotowo nie przekroczyła 75% kwoty maksymalnej diety, czyli kwoty 2.013,10 zł, to przekroczyła maksymalną kwotę jaka powinna być wyliczona procentowo w oparciu o treść obowiązującej uchwały. Kwoty przekroczeń wysokości poszczególnych diet zostały prawidłowo wskazane w treści protokołu pokontrolnego na str. 12. Nie można zatem zgodzić się ze stwierdzeniem składającego zastrzeżenia, że przedstawiona w wystąpieniu pokontrolnym interpretacja przepisów regulujących diety radnych ma charakter dowolny i stoi w sprzeczności z literalnym brzmieniem przepisów i orzecznictwem sądowym. Interpretacja RIO jest spójna z obowiązującymi przepisami prawa i orzecznictwem w tej materii.

W związku z powyższym, wniosek pokontrolny Nr 24, aby diety radnych naliczać i wypłacać na zasadach określonych przez Radę Miasta, stosownie do art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym jest jak najbardziej słuszny. Jeszcze raz podkreślić należy, iż RIO nie zakwestionowała treści uchwały, a jedynie sposób jej wykonania tj. ustalenie podstawy do naliczania diet radnym. Jak najbardziej uzasadniony jest również wniosek Nr 25, aby podjąć zgodne z prawem działania mające na celu dokonanie zwrotu do budżetu diet wypłaconych w błędnie naliczonych kwotach radnym Miasta Sandomierz. Skoro bowiem stwierdzono, że doszło do wypłaty z budżetu nienależnych kwot, to należy poczynić kroki do ich zwrotu. Mając powyższe na uwadze, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach postanowiło oddalić zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych nr 24 i 25.

Natomiast w zakresie zastrzeżeń do wniosku pokontrolnego nr 28 Kolegium RIO w Kielcach mimo ich rozpatrzenia nie podjęło rozstrzygnięcia z uwagi na brak wymaganej do dokonania tego rozstrzygnięcia ilości głosów w podjętym głosowaniu nad zgłoszonym wnioskiem.

Reasumując powyższe kolegium RIO w Kielcach stwierdziło jak w sentencji.



ZASTĘPCA PRZEDSIĘDWODZĄCY
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Kielcach
mgr Zbigniew Tekas