

Włoszczowa, dnia 8 września 2025 r.

Urząd Gminy Włoszczowa
ul. Partyzantów 14
29-100 Włoszczowa

OR.1710.1.2025

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Kielcach**

za pośrednictwem

**Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Kielcach**

W związku z wystąpieniem pokontrolnym i wnioskami pokontrolnymi WK.60.9.2025r. z dnia 26 sierpnia 2025r. Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w zakresie:

- 1) powołania Zastępcy Burmistrza z uwzględnieniem art. 26a ust.1 ustawy o samorządzie gminnym - **pkt 1 wniosków pokontrolnych;**
- 2) dokonywania wypłaty diet dla radnych Rady Miejskiej we Włoszczowie zgodnie z zapisami § 3 uchwały nr VIII/61/24 Rady Miejskiej z dnia 30 października 2024r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych z tytułu wykonywania mandatu, tj. na podstawie list obecności podpisanych przez radnych biorących udział w sesji lub komisji, stosownie do art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym - **pkt 31 wniosków pokontrolnych;**

- na podstawie art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych Gmina Włoszczowa wnosi poniższe zastrzeżenia.

Ad.1.

W toku kontroli ustalono, iż zarządzenie Burmistrza Gminy Włoszczowa nr 120.55.2018 z dnia 2 listopada 2018r. ze zmianą wprowadzoną zarządzeniem nr 120.13.2020 z dnia 6 kwietnia 2020r. w sprawie powołania Zastępcy Burmistrza Gminy Włoszczowa w przypadkach wystąpienia:

- okoliczności, o których mowa w art. 28g ust.1 pkt 1, 2, 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym;
- nieobecności spowodowanej niezdolnością do pracy z powodu choroby trwającej powyżej 30 dni;
- innej nieprzewidzianej nieobecności w pracy trwającej powyżej 30 dni;

nie spełnia wymogu powołania Zastępcy Burmistrza określonego w art. 26a ust.1 ustawy o samorządzie gminnym.

Kontrolujący wskazując przepisy art. 26a ust. 2 pkt 1, 28g i 28 h ustawy o samorządzie gminnym uznali, iż nieobsadzenie stanowiska Zastępcy Burmistrza może prowadzić do naruszenia ciągłości działania organu wykonawczego gminy, w tym w zakresie wykonania budżetu. Na tej podstawie sformułowano wniosek pokontrolny prawidłowego powołania Zastępcy Burmistrza mając na uwadze art. 26a ust.1 ustawy o samorządzie gminnym.

Wniosek pokontrolny nie ma uzasadnienia, gdyż przywołany art. 26a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie przewiduje obowiązku powołania zastępcy burmistrza na czas ciągły, a wskazane w wystąpieniu pokontrolnym przepisy art. 28 g i 28h ustawy jedynie potwierdzają tę zasadę. Zgodnie z art. 28f ust.1 i 28g ust.1 pkt 1 -5 ustawy powołanie zastępcy burmistrza jest celowe na przemijające okresy, w których burmistrz nie może wykonywać swych obowiązków osobiście. Stosownie zaś do treści art. 28 f ust. 3 i art. 28g ust. 2, 3, 3a ustawy niepowołanie zastępcy burmistrza skutkuje wskazaniem przez właściwy organ osoby przejmującej zadania i kompetencje burmistrza.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zastępcy burmistrza nie ma samodzielnych kompetencji poza wynikającymi z cytowanych wyżej art. 28f ust.1, art. 28g ust.1 pkt 1 – 5 ustawy. Należy podkreślić, iż ustawowe kompetencje zastępcy burmistrza mają charakter okresowy, tzn. dotyczą okresów, w których burmistrz nie może wykonywać swych zadań i kompetencji osobiście. Powołanie zastępcy burmistrza i zakres jego działania poza ww. okresami należy uznać za uprawnienie dyskrecjonalne burmistrza. Burmistrz może z tego uprawnienia skorzystać lub nie. Ustawa o samorządzie gminnym nie przewiduje żadnych skutków związanych z zaniechaniem powołania zastępcy burmistrza na okresy inne niż przewidziane w art. 28f ust.1 i 28g ust.1 pkt 1-5 ustawy o samorządzie gminnym.

Kontrolujący pominęli, iż Burmistrz Gminy Włoszczowa zarządzeniem nr 120.55.2018 ze zmianami objętymi zarządzeniem nr 120.13.2020 powołał swego Zastępcę na wszystkie okresy objęte dyspozycją art. 28g ust.1 pkt 1 – 5 ustawy. Zarządzenie obowiązuje od ponad 6 lat. Na przestrzeni tych lat nigdy nie nastąpiło zdarzenie, które wykazałoby jego nieskuteczność. Zarządzenie stanowiło przedmiot kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej w 2021 roku. Wówczas nie zostało objęte wnioskami pokontrolnymi. Kontrolujący nie wyjaśnili, w jakim zakresie upatrują niezgodności z prawem obowiązującego zarządzenia.

Kontrolujący nie uwzględnili wynikających z ustawy o samorządzie gminnym zasad zarządzania gminą. Przepisy ustawy przewidują możliwość przekazywania uprawnień organu wykonawczego nie tylko zastępcy burmistrza, ale także innym osobom. Wskazać tu należy:

- **art. 39 ust. 2 ustawy**, przewidujący możliwość przekazywania uprawnień burmistrza w sferze administracyjnoprawnej, tj. uprawnienie do wydawania decyzji administracyjnych nie tylko zastępcy burmistrza, ale także innym pracownikom;
- **art. 33 ust. 4 ustawy**, przewidujący możliwość przekazywania prowadzenia określonych spraw gminy nie tylko zastępcy burmistrza, ale także sekretarzowi.

Rozstrzygnięta została w orzecznictwie także kwestia reprezentacji gminy w stosunkach cywilnoprawnych (**art. 46 ust.1 ustawy**) poprzez stwierdzenie, iż burmistrz dysponuje nieograniczonym zakresem osób, którym może udzielić pełnomocnictwa w trybie przepisów

kodeksu cywilnego do zarządzania mieniem gminy (por. uchwała SN z dnia 3 października 2003r. III CZP 63/03).

Kontrolujący pominęli wyjaśnienia złożone przez Burmistrza w dniu 20 maja 2025r. w których wskazał, iż obowiązki organu wykonawczego i kierownika Urzędu wykonuje z udziałem pracowników, którym udziela upoważnień lub pełnomocnictw. W żadnym razie nie skutkuje to naruszeniem ciągłości sprawowania zadań organu wykonawczego. Upoważnienia lub pełnomocnictwa są udzielane każdorazowo na konkretnej podstawie prawnej, ze wskazaniem zakresu umocowania i rodzaju czynności.

Niezależnie od powyższych argumentów o charakterze merytorycznym, zdaniem Gminy, sformułowanie wniosku pokontrolnego w sprawie zobowiązania Burmistrza do powołania Zastępcy Burmistrza na czas ciągły przekracza granice uprawnień kontrolnych RIO związanych z gospodarką finansową gminy. Wniosek pokontrolny ma w istocie charakter czynności nadzorczej w sferze organizacyjnoprawnej. Katalog uprawnień nadzorczych RIO zawiera art. 11 ust. 1 pkt 1 – 7 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Uprawnienia te nie obejmują badania zgodności z prawem zarządzeń w sprawie powołania zastępcy burmistrza.

Ad.2 .

W toku kontroli ustalono, iż za miesiące lipiec i sierpień 2023 r. oraz styczeń, marzec, lipiec 2024r. dokonano radnym wypłaty diety mimo, iż nie odbyła się sesja ani posiedzenie komisji Rady Miejskiej. Kontrolujący stwierdzili, iż zapis zawarty w § 3 uchwały Rady Miejskiej nr XXXVI/241/21 z dnia 25 listopada 2021r. jednoznacznie wskazuje za jaką aktywność radnym przysługuje dieta. Jeżeli zatem radny w danym miesiącu nie podejmował aktywności mandatowej uprawniającej go zgodnie z zapisem uchwały do wypłaty diety, dieta mu nie przysługuje i nie powinna być wypłacona. W przypadku braku obrad lub posiedzeń nie mogło dojść do sporządzenia list obecności, a zatem nie było podstaw do wypłaty diet.

Powyższe ustalenia stanowiły podstawę sformułowania wniosku pokontrolnego o obowiązku dokonywania wypłaty diet radnych zgodnie z zapisami innej uchwały, tj. uchwały nr VIII /61/24 Rady Miejskiej we Włoszczowie z dnia 30 października 2024r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych z tytułu wykonywania mandatu. **Ustalenia w protokole kontroli dotyczą uchwały innej niż uchwała stanowiąca przedmiot wniosku pokontrolnego.** Uchwała Rady Miejskiej z dnia 25 listopada 2021r. Nr XXXVI/241/21 w sprawie zasad przyznawania oraz wysokości diet przysługujących radnym została zastąpiona uchwałą Rady Miejskiej z dnia 30 października 2024r. Nr VIII/61/24 w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych z tytułu wykonywania mandatu. Zmiana stanu prawnego nastąpiła 1 grudnia 2024r. Na podstawie nowej uchwały w grudniu 2024r. dokonano wypłaty diet z uwzględnieniem list obecności radnych na sesji w dniach 12 i 19 grudnia 2024 r. oraz posiedzeniach komisji w dniu 18 grudnia 2024 r.

Zachodzi zatem wewnętrzna sprzeczność między wnioskiem pokontrolnym a ustaleniami kontroli. Wniosek pokontrolny odnosi się do stosowania uchwały Rady Miejskiej z dnia 30 października 2024r. Nr VIII/61/24 i stanowi narzucenie określonej interpretacji tej uchwały.

Gmina wnosi zastrzeżenia do zastosowanej przez kontrolujących interpretacji uchwały. Uchwała Nr VIII/61/24 została przyjęta na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z § 1 i § 2 ust. 1 uchwały radni nabywają prawo do **miesięcznej zryczałtowanej diety jako rekompensaty za realizację wszystkich obowiązków związanych z mandatem**, w tym także tych, które wykonywane są poza posiedzeniami Rady Miejskiej i Komisji (np. utrzymywanie kontaktu z mieszkańcami, uczestnictwo w zebraniach itp.). Dieta przysługuje **w formie ryczałtowej za każdy miesiąc kalendarzowy z uwzględnieniem pomniejszeń wskazanych w § 2 ust. 2, 3, 4 uchwały**. Dopuszczalność ustalenia diety w formie ryczałtu potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych. Ustalając zasady na jakich radnym przysługuje dieta należy mieć na uwadze wszystkie realizowane przez radnych zadania. W orzecznictwie podkreśla się jedynie, iż uchwała w sprawie diet winna przewidywać pomniejszenie diety w związku z brakiem aktywności radnego tak, aby dieta nie utraciła charakteru rekompensaty.

Na podstawie § 1 i § 2 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej radni nabywają prawo do zryczałtowanej diety za każdy miesiąc kalendarzowy bez względu na to czy, w tym miesiącu odbyło się posiedzenie Rady Miejskiej lub Komisji czy też się nie odbyło. Wbrew stanowisku kontrolujących z § 3 uchwały nie wynika, iż dieta przysługuje radnym wyłącznie za udział w posiedzeniach Rady Miejskiej i Komisji. Wskazany przez kontrolujących § 3 uchwały nie kształtuje w ogóle praw radnych do diety. Te bowiem wynikają z § 1 i § 2 ust. 1 uchwały. Taki był zamiar inicjatora uchwały i taka była wola radnych na etapie jej uchwalania. Ponieważ nie jest możliwe stworzenie pełnego katalogu aktywności radnego i proporcjonalne pomniejszanie zryczałtowanej diety za brak poszczególnych aktywności, gdyż radny wykonuje mandat wolny, Rada Miejska poprzestała na pomniejszaniu zryczałtowanej diety przypadkach nieobecności radnego na sesjach rady lub komisjach. Taki brak aktywności jest ewidencjonowany. Listy obecności na sesjach i posiedzeniach komisji stanowią podstawę do proporcjonalnego pomniejszania zryczałtowanej diety. Z § 3 uchwały wynika jedynie tyle, że podstawą wypłacania diety w miesiącach, w których odbyła się sesja lub komisja jest lista obecności podpisana przez radnego. Uwzględnienie listy obecności przy wypłacie diet za miesiąc, w którym odbyła się sesja lub komisja jest konieczne celem dokonania ewentualnych potrąceń na podstawie § 2 ust. 4 uchwały. W taki sposób postanowienia przedmiotowej uchwały były i są rozumiane przez Radę Miejską i Burmistrza. Przyjęta przez kontrolujących interpretacja uchwały w całości pomija wykładnię systemową i funkcjonalną prawa.

Informuję, że wniosek pokontrolny przekazałem Przewodniczącemu Rady Miejskiej. Uzyskałem zapewnienie, iż radni w możliwie najkrótszym terminie zajmą stanowisko w sprawie interpretacji uchwały. Jednakże, aktualnie jestem zobowiązany do wykonywania uchwały w dotychczasowy sposób. W związku z powyższym, zalecenie zawarte we wnioskach pokontrolnych nie może być uwzględnione.