

UCHWAŁA NR 114/2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W KIELCACH

z dnia 30 września 2025 roku

w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń złożonych przez Burmistrza Gminy Włoszczowa do wniosków pokontrolnych nr 1 i 31, zawartych w wystąpieniu pokontrolnym WK.60.9.2025 z dnia 26 sierpnia 2025 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk, Iwona Kudła, Ewa Midura, Zbigniew Rękas, Monika Różycka, Agnieszka Zarębska

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5a ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7)

p o s t a n a w i a

oddalić zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych nr 1 i 31, zawartych w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 26 sierpnia 2025 r. znak WK.60.9.2025.

U Z A S A D N I E N I E

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach skierowała w dniu 26 sierpnia 2025 r. do Burmistrza Gminy Włoszczowa (dalej Burmistrz) wystąpienie pokontrolne znak: WK.60.9.2025, sporządzone po zakończeniu kompleksowej kontroli gospodarki finansowej za 2024 rok i inne wybrane okresy, przeprowadzonej w okresie od dnia 26 marca 2025 r. do 6 czerwca 2025 r. Protokół kontroli podpisano w dniu 27 czerwca 2025 r. Ww. wystąpienie doręczone zostało w dniu 26 sierpnia 2025 r.

W dniu 8 września 2025 r. doręczone zostały w trybie art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych zastrzeżenia do ww. wystąpienia pokontrolnego, dotyczące wniosku pokontrolnego nr 1 oraz 31 o treści:

Wniosek nr 1:

Prawidłowo powołać Zastępcę Burmistrza, mając na uwadze art. 26a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Wniosek nr 31:

Wypłaty diet dla Radnych Rady Miejskiej we Włoszczowie dokonywać zgodnie z zapisami § 3 uchwały nr VIII/61/24 Rady Miejskiej we Włoszczowie z dnia

30 października 2024 r. 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.

W zakresie zastrzeżeń do wniosku pokontrolnego nr 1 Burmistrz podniósł, iż nie ma on uzasadnienia, gdyż przywołany art. 26a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie przewiduje obowiązku powołania zastępcy burmistrza na czas ciągły wykazując, w wywodach zastrzeżeń, iż Burmistrz powołał zarządzeniem swego zastępcę na wszystkie okresy objęte dyspozycją art. 28g ust.1 pkt 1-5 ustawy, co zostało pominięte przez kontrolujących. Po zapoznaniu się z dokumentacją kontroli Kolegium stwierdza, że zarzuty te są całkowicie bezzasadne bowiem wszystkie przedłożone do kontroli dokumenty zostały wnikliwie przeanalizowane. Wynikało z nich, że Burmistrz Gminy Włoszczowa powołał Zarządzeniem Nr 120.55.2018 z dnia 2 listopada 2018 r. na podstawie art. 26 a ust.1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym Panią Henrykę Skiba, pełniącą w Urzędzie funkcję Sekretarza Gminy, na stanowisko Zastępcy Burmistrza Gminy Włoszczowa „na wypadek” zaistnienia enumeratywnie wymienionych w ww. zarządzeniu okoliczności dotyczących absencji Burmistrza. Zarządzeniem Nr 120.13.2020 z dnia 6 kwietnia 2020 r., nie zmieniając funkcji jaką pełnić miało ww. zarządzenie z 2 listopada 2018 r., Burmistrz dokonał zmiany tego zarządzenia uzupełniając katalog okoliczności warunkujących pełnienie funkcji Zastępcy Burmistrza o nieobecność spowodowaną niezdolnością do pracy z powodu choroby w okresie obowiązywania zagrożenia epidemicznego. Natomiast zarządzeniem Nr 120.17.2021 z dnia 22 marca 2021 r. Burmistrz powierzył Pani Henryce Skiba jako Zastępcy Burmistrza realizację wszystkich jego zadań i kompetencji dotyczących Gminy Włoszczowa na podstawie art. 15zzz ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. W ślad za tym zarządzeniem doszło do zawarcia porozumienia zmieniającego warunki pracy i płacy na stanowisku Sekretarza Gminy i ustalającego warunki pracy i płacy na stanowisku Zastępcy Burmistrza. Ustalono w porozumieniu, iż praca wykonywana na stanowisku Sekretarza ulega ograniczeniu do wymiaru 7/8 etatu natomiast zatrudnienie na stanowisku Zastępcy Burmistrza ustala się w wymiarze 1/8 etatu z zaznaczeniem, że zatrudnienie na stanowisku Zastępcy Burmistrza następuje jedynie na okres niezdolności do pracy Burmistrza z powodu choroby występującej w stanie epidemii COVID-19. W porozumieniu wskazano również, że po upływie okresu zatrudnienia na stanowisku Zastępcy Burmistrza Pani Henryka Skiba będzie kontynuowała zatrudnienie na stanowisku Sekretarza na warunkach obowiązujących przed zawarciem porozumienia.

Przystępując do rozpatrzenia zarzutu o braku uzasadnienia sformułowania wniosku o powołaniu Zastępcy Burmistrza mając na uwadze art. 26a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który to przepis nie przewiduje obowiązku powołania zastępcy burmistrza na czas ciągły, wskazać należy, iż ugruntowane orzecznictwo sądowe oraz

piśmiennictwo jednoznacznie wskazują, że powołanie zastępcy wójta (burmistrza) w świetle zapisów art. 26a i art. 28g ustawy o samorządzie gminnym jest obligatoryjne. Przepisy ustrojowe nie przewidują możliwości odstąpienia od powyższego obowiązku, a tym bardziej powołania „warunkowego”, tak jak ma to miejsce w omawianym przypadku, na skutek zaistnienia wymienionych w Zarządzeniu okoliczności. Zastosowanie takiego trybu powołania Zastępcy Burmistrza - czasowego, bliżej nieokreślonego, na wypadek nieobecności Burmistrza nie spełnia przesłanek ustawowych zapisu art. 26a ustawy o samorządzie gminnym i nie zapewnia ciągłości funkcjonowania gminy w razie czasowej nieobecności burmistrza spowodowanej okolicznościami wskazanymi w ustawie. Brak powołania Zastępcy Burmistrza zgodnie z nakazem określonym w art. 26a ustawy o samorządzie gminnym i stosowanie warunkowego, czasowego powołania, nieprzewidzianego w stanowiącym fundament właściwego funkcjonowania gminy akcie ustrojowym, stanowi w ocenie Kolegium niedozwoloną próbę obejścia ww. przepisu prawa.

Dodać należy, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym oraz przepisy ustawy o pracownikach samorządowych nie zawierają zakazu łączenia stanowisk zastępcy burmistrza ze stanowiskiem sekretarza gminy, jeżeli rozmiary zadań wykonywanych na obu stanowiskach na to pozwalają i uzasadniają to względy finansowe. Nie było zatem przeszkód natury prawnej, jeżeli wolą Burmistrza było łączenie tych stanowisk w osobie Pani Henryki Skiba, aby powołać mocą zarządzenia **bezw warunkowego** Panią Henrykę Skiba, pełniącą funkcję Sekretarza na część etatu na stanowisko Zastępcy Burmistrza, odpowiednio zmniejszając wymiar etatu na stanowisku Sekretarza. Taki tryb powołania spełniałby ustawowy nakaz powołania Zastępcy Burmistrza.

Do faktycznego objęcia stanowiska Zastępcy Burmistrza doszło w gminie dopiero na mocy Zarządzenia „realizującego” postanowienia poprzedniego zarządzenia powołującego **warunkowo** Zastępcę Burmistrza oraz zawartego w ślad za nim porozumienia z dnia 22.03.2021 r. ale w wadliwym trybie, co wskazano wyżej, oraz na nieokreślony bliżej okres czasu, co również nie spełnia przesłanek art. 26a ww. ustawy, zgodnie z treścią którego Burmistrz odwołuje Zastępcę. Niedopuszczalne prawnie jest zatem **zaprzestanie** wykonywania funkcji Zastępcy Burmistrza po czasowym okresie zatrudnienia.

Reasumując - do dnia 22.03.2021 r. w Gminie Włoszczowa, wbrew nakazowi ustawodawcy określone w omawianym art. 26a nie było osoby powołanej na stanowisko Zastępcy Burmistrza. Zarządzenie powołujące na to stanowisko „warunkowo” nie wypełnia przesłanek obligatoryjnego (bezw warunkowego) powołania Zastępcy Burmistrza. Z załączonych dokumentów nie wynika też do kiedy w Gminie było obsadzone to stanowisko. Z treści natomiast Porozumienia zmieniającego warunki pracy i płacy bezspornie wynika, że stanowisko to obsadzone było jedynie czasowo. Wniosek płynący z tego faktu jest taki, że po zakończeniu okresu niezdolności do pracy Burmistrza, w Gminie ponownie nie było osoby pełniącej funkcję Zastępcy Burmistrza. Z tych też przyczyn zarzut dotyczący Wniosku pokontrolnego nr 1 uznać należy za

całkowicie chyby. Dodać przy tym należy, iż stosownie do treści art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Ustawodawca wyraźnie zawęził zatem podstawę zgłoszenia zastrzeżenia do wniosku pokontrolnego i tylko takiego rodzaju stanowisko kierownika kontrolowanej jednostki Kolegium RIO może rozpatrywać. Pogląd zatem Burmistrza dotyczący przekroczenia uprawnień kontrolnych RIO w zakresie sformułowania rozpatrywanego wniosku nie podlega rozpatrzeniu.

Zastrzeżenia do wniosku pokontrolnego Nr 31 dotyczą, jak wskazano w ich treści, zastosowanej przez kontrolujących interpretacji uchwały. Podstawą natomiast zgłoszenia zastrzeżeń, co zostało już podniesione, może być tylko i wyłącznie zarzut naruszenia prawa. Burmistrz nie wskazał jaki przepis prawa naruszony został przy sformułowaniu wniosku o konieczności dokonywania wypłat diet zgodnie z zapisami § 3 uchwały Nr XXXVI/241/2021 Rady Miejskiej we Włoszczowie z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie zasad przyznawania oraz wysokości diet przysługującym radnym Rady Miejskiej we Włoszczowie, tj. na podstawie list obecności podpisanych przez radnych, stosownie do art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym - czyli na zasadach ustalonych przez radę. A zasadą tą, która wprost wynika z treści uchwały jest wypłata diet na podstawie listy wypłat sporządzonej na podstawie listy obecności. Zarzut wewnętrznej sprzeczności między wnioskiem pokontrolnym a ustaleniami kontroli jest bezpodstawny. Ustalenia kontroli dotyczyły bowiem niezgodnej z treścią, wówczas obowiązującej uchwały Nr XXXVI/241/2021 z dnia 25.11.2021 r., wypłaty diet za miesiące lipiec i sierpień 2023 r. oraz styczeń, marzec i lipiec 2024 r. mimo, że nie odbyły się w tych miesiącach sesje rady oraz posiedzenia Komisji. Wniosek natomiast pokontrolny wskazujący prawidłowy sposób postępowania w takiej sytuacji nie mógł odnosić się do zalecenia dokonywania wypłat w oparciu o uchwałę już nieobowiązującą. Wskazano zatem na konieczność dokonywania wypłat diet dla radnych w oparciu o zapisy § 3 aktualnie obowiązującej uchwały nr VIII/61/24 Rady Miejskiej we Włoszczowie z dnia 30 października 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych z tytułu wykonywania mandatu, której zapisy w tej materii są tożsame z zapisami poprzedniej uchwały. Sam składający zastrzeżenia podnosi, że te postanowienia uchwały były i są w taki sam sposób rozumiane przez Radę Miejską i Burmistrza. Tak jak wielokrotnie już podnoszono podstawą zastrzeżeń może być wyłącznie naruszenie przepisu prawa a nie polemika z interpretacją zapisów uchwały. Tym bardziej, że RIO w Kielcach nie interpretuje zapisów uchwały, które są jasno określone i wynika z nich wprost, że wypłaty diety za dany miesiąc kalendarzowy dokonuje się na podstawie listy wypłat sporządzonej na podstawie listy obecności na sesjach Rady Miejskiej oraz na posiedzeniach Komisji. To Burmistrz w zastrzeżeniach do wniosku pokontrolnego nr 31 dokonuje interpretacji zapisów uchwały twierdząc, że 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.) oraz 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, podczas gdy postanowienia takie nie wynikają z treści uchwały. Burmistrz wskazuje, że taki był zamiar inicjatora uchwały i taka była wola radnych na etapie uchwalania. Należy stwierdzić, że ten zamiar i wola nie znalazły jednak odzwierciedlenia w treści uchwały. Mimo, że zastrzeżenia do wniosku nr 31 nie spełniają kryterium dopuszczalności ich rozpatrzenia podnieść należy, że art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym zawiera upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do sprecyzowania reguł, na jakich przysługiwać będzie dieta w związku z wykonywaniem mandatu radnego. Rada gminy ma zatem możliwość kreowania własnych zasad ustalania i różnicowania wysokości diet. Zasady te muszą jednak uwzględniać rekompensacyjny charakter diety, która z racji swego systemowego ukształtowania ma stanowić ekwiwalent utraconych korzyści, np. w związku pomniejszeniem wynagrodzenia za pracę w związku z obecnością na sesji rady gminy, jakich radny nie uzyskuje w związku z wykonywaniem mandatu. Dieta nie stanowi wynagrodzenia za pracę, gdyż radny pełni swą funkcję społecznie. Ugruntowane orzecznictwo sądowo-administracyjne dopuszcza możliwość wprowadzenia diet o charakterze ryczałtowym, jednakże mocno artykułuje się to, że nie może takie ustalenie prowadzić do sytuacji powstania stałego miesięcznego wynagrodzenia niezależnego od udziału w pracach organów gminy. Kompensacyjny charakter diety wyklucza możliwość jej przyznawania w każdej sytuacji, w której radny nie realizuje ciężących na nim obowiązków wynikających z pełnionej funkcji. Brak uczestnictwa radnego na sesji z powodu jej nieodbycia w danym miesiącu powoduje, że radny nie wykonuje swoich powinności związanych z mandatem, a zatem nie powstają wydatki lub straty, które dieta miałaby rekompensować. Trudno byłoby w takiej sytuacji doszukiwać się argumentów usprawiedliwiających wyrównanie radnemu „strat” z budżetu samorządu. Wykładnia celowościowa przepisów ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, że zwrot wydatków poniesionych przez radnego z budżetu gminy przysługuje jedynie za te czynności, które mają charakter obowiązkowy. Orzecznictwo wskazuje tu na ścisłe korespondowanie tej wykładni z art. 25 ust. 3 ww. ustawy, który stanowi, że pracodawca obowiązany jest zwolnić radnego od pracy zawodowej w celu umożliwienia mu brania udziału w pracach organów gminy a nie np. na spotkania z mieszkańcami. Ustawodawca przez takie zapisy określa więc obowiązki radnego, które uprawniają go do uzyskania z tego tytułu diety. Bogate orzecznictwo w tym zakresie jednoznacznie podkreśla, że środki uzyskiwane przez radnego w ramach przysługującej mu diety, mają w istocie tylko i wyłącznie minimalizować poniesione koszty wynikające z potrąconego mu wynagrodzenia za pracę na skutek uczestniczenia w aktywności organu stanowiącego, np. udział w sesji rady czy w posiedzeniach komisji stałych lub doraźnych tego organu. Każdy ryczałt ze swej istoty powinien stanowić odzwierciedlenie rzeczywiście poniesionych wydatków lub nieosiągniętego dochodu, który ma kompensować. Jeżeli zachodzą okoliczności

uzasadniające ocenę, że nie doszło do utraty dochodu, zasady według których ustala się ryczałt powinny przewidywać zasady pozwalające na zredukowanie wysokości ryczałtu tak, aby zachował walor ekwiwalentu. Za niedopuszczalną należy uznać sytuację, w której radny otrzymuje miesięcznie zryczałtowaną dietę, pomimo tego, że nie wykonywał swoich obowiązków a tym samym nie ponosił żadnych kosztów związanych z pełnieniem tej funkcji. Naczelny Sąd Administracyjny w licznych orzeczeniach przyjmuje, że w przypadku ustalenia wysokości diety przysługującej radnemu w sposób ryczałtowy obowiązkowy mechanizm potrąceń tak ustalonej diety musi przewidywać redukcję kwoty ryczałtu adekwatnie do zmniejszenia aktywności radnego w danym miesiącu. Powinien więc obejmować zarówno nieobecność na posiedzeniach rady i posiedzeniach komisji jak i brak aktywności w pozostałej sferze działalności mandatowej, będącej podstawą przyznania diety. Uchwała powinna zatem również przewidywać regulację związaną z sytuacją, gdy w danym miesiącu nie odbywa się sesja lub posiedzenie komisji.

Uchwała Rady Miejskiej we Włoszczowie, będąca przedmiotem rozpatrywania, w sposób nie budzący wątpliwości wskazuje w zapisie § 3, że mechanizm ustalania wysokości diety opiera się wyłącznie na uczestnictwie w pracach Rady Miejskiej oraz jej organów. Wypłata diet bowiem następuje **w oparciu o listy obecności na sesjach rady oraz posiedzeniach komisji**.

Reasumując Kolegium po dokonaniu analizy zgromadzonej w wyniku kontroli dokumentacji oraz argumentacji Burmistrza w złożonych zastrzeżeniach stwierdza, że zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych nr 1 i 31 nie zasługują na uwzględnienie.

Mając powyższe na uwadze Kolegium postanowiło jak w sentencji.

Przewodniczący Kolegium

Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

Damian Grzelka

(dokument podpisano elektronicznie)