



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 20 listopada 2023 r.

Poz. 5088

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.251.2023 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 17 listopada 2023 r.

Na podstawie art. 25 ust. 4, ust. 8, 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr 414/LXXXIV/2023 Rady Gminy w Starym Dzikowie z dnia 25 października 2023 r. zmieniająca uchwałę nr 255/LI/2021 Rady Gminy Stary Dzików z dnia 22 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia zasad przyznania i wysokości diet dla radnych Rady Gminy Stary Dzików oraz zwrotu kosztów podróży.

Uzasadnienie

W dniu 25 października 2023 r. Rada Gminy w Starym Dzikowie podjęła uchwałę Nr 414/LXXXIV/2023 zmieniająca uchwałę nr 255/LI/2021 Rady Gminy Stary Dzików z dnia 22 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia zasad przyznania i wysokości diet dla radnych Rady Gminy Stary Dzików oraz zwrotu kosztów podróży. Badana uchwała została doręczona Wojewodzie Podkarpackiemu w dniu 3 listopada 2023 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 25 ust. 4, 6, 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Pismem z dnia 10 listopada 2023 r. Wojewoda Podkarpacki zawiadomił Radę Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności wskazanej uchwały. W ocenie organu nadzoru zapisy przedmiotowej uchwały są sprzeczne z prawem w zakresie delegacji ustawowej zawartej w art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Rada Miejska w § 1 ust. 1 uchwały postanowiła, że § 3 ust. 1 uchwały nr 255/LI/2021 Rady Gminy Stary Dzików z dnia 22 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia zasad przyznania i wysokości diet dla radnych Rady Gminy Stary Dzików oraz zwrotu kosztów podróży otrzyma brzmienie „Wysokość miesięcznej diety, o której mowa w § 1 ulega obniżeniu o 5 % za każdą nieobecność radnego na sesji rady Gminy lub Komisji.” Zaznaczy trzeba, że w § 3 ust. 1 uchwały nr 255/LI/2021 Rady Gminy Stary Dzików z dnia 22 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia zasad przyznania i wysokości diet dla radnych Rady Gminy Stary Dzików oraz zwrotu kosztów podróży przyjęto zapis, że „Wysokość miesięcznej diety, o której mowa w § 1 ulega obniżeniu o 20 % za każdą nieobecności radnego na sesji rady Gminy lub Komisji.” Stosownie do zapisu art. 25 ust. 4 u.s.g. radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych na zasadach ustalonych przez radę gminy, a rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego (ust. 8). Zarówno w doktrynie jak i orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że dieta radnego, stanowi jedynie rekompensatę utraconych przez radnego korzyści i nie posiada charakteru świadczenia pracowniczego. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 7 listopada 2013 r. sygn. akt II SA/Op 316/13 przyjęto, że użyte przez ustawodawcę określenie "dieta" należy rozumieć jako zwrot kosztów związanych z pełnieniem funkcji radnego. Istota diety sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji. Osoba pełniąca daną funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków (strat) poniesionych w związku ze sprawowaniem funkcji, a nie jedynie z powodu uzyskania danej funkcji. Dieta powinna być zatem ściśle powiązana z aktywnością radnych w pracach rady i zależna od rzeczywistego wykonywania obowiązków

związanych z pełnioną funkcją (wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu: z dnia 9 lipca 2015 r. II SA/Op 161/15, z dnia 21 lipca 2015 r. II SA/Op 177/15).

Przepisy u.s.g. nie regulują, za co radnemu przysługuje dieta, jednakże uwzględniając jej rekompensacyjny charakter, wskazać należy, że ustalane przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasady, winny być powiązane z aktywnością lub brakiem aktywności radnego w wykonywaniu przez niego tej funkcji. Przy czym regulacje te powinny uwzględniać w zakresie wysokości diety przysługującej radnemu wszystkie jego obowiązki, nie zaś tylko te, które są związane z udziałem w posiedzeniach rady lub komisji. Uzależnienie wysokości diety wyłącznie od obecności lub też nieobecności radnego na sesjach rady, czy posiedzeniach komisji jest nie tylko niesprawiedliwe, ale i bezpodstawne (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 3602/21, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 763/19). Prawidłowa realizacja upoważnienia wynikającego z art. 25 ust. 4 u.s.g. wymaga od rady gminy przyjęcia rozwiązań przy dziecie wypłacanej w sposób ryczałtowy, aby uwzględnić wszystkie pełnione przez niego funkcje, a nie tylko te związane z uczestnictwem w posiedzeniach rady gminy, czy w komisjach rady gminy. Obowiązkowy mechanizm potrąceń z tak ustalonej diety musi z kolei przewidywać redukcję kwoty ryczałtu adekwatnie do zmniejszenia aktywności radnego w danym miesiącu. Powinien więc obejmować zarówno nieobecność w posiedzeniach rady gminy i posiedzeniach komisji rady gminy, jak i brak aktywności w pozostałej sferze działalności mandatowej, będącej podstawą przyznania diety. W orzecznictwie sądowo administracyjnym wskazuje się, że dieta radnego sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji, to osoba pełniąca tę funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem funkcji, a nie z tytułu samego faktu bycia taką osobą. Zakresem regulacji uchwały podjętej na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym winna być objęta m.in. sytuacja, gdy radny, przez dłuższy okres czasu nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem tej funkcji (wyrok WSA w Warszawie z dnia 25.02.2020 r. sygn. akt II SA/Wa 2120/2019). W przeciwnym razie dieta ustalona w stałej kwocie ma charakter ryczałtu miesięcznego, przez co traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 21 lipca 2015 r. sygn. II SA/Op 177/15).

Przyjęta nowa wysokość potrącenia w wysokości 5 % z tytułu nieobecności na sesji lub posiedzeniu jest kwotą bardzo symboliczną i niewystarczającą wobec faktu, że dieta ma wyłącznie rekompensować poniesione przez radnego straty, które nie powstaną, ze względu na nieobecność radnego na posiedzeniach organów gminy. Oznacza to, że dieta wypłacana zgodnie z postanowieniami uchwały będzie miała postać stałego wynagrodzenia, tylko do pewnego stopnia uzależnionego od obecności radnego na sesji czy posiedzeniu komisji i będzie ona należna nawet wówczas, gdy radny nie poniesie żadnego wydatku czy straty związanej z wykonywaniem obowiązków. Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w wyrokach sądów administracyjnych wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 października 2019 r. sygn. II SA/Wa 921/19 ; z dnia 29 listopada 2019 r. sygn. II SA/Wa 1259/19 ; z dnia 25 lutego 2020 r. sygn. II SA/Wa 2121/19. W świetle powyższego przyjęcie diety z tak przyjętą wysokością potrącenia spełnia ona funkcję wynagrodzenia, którym nie jest mając na uwadze przytoczone powyżej orzecznictwo. Należy w związku z tym podkreślić, że tak sformułowane kwestionowane przepisy uchwały powodują utratę kompensacyjnego charakteru diety, a zbliżają ją do formy wynagrodzenia za pracę. Przepisy wprowadzone przez Radę powodują zatem, że dieta traci charakter rekompensaty, a jest zbliżona do formy wynagrodzenia a za pracę gdy podczas nieobecności radnego na sesji lub komisji będzie mu nadal przysługiwała dieta w wysokości 95 % pomimo, że w tym zakresie nie wykonuje obowiązków z tytułu których ta dieta została mu przyznana. Wprowadzona zmiana przez radę prowadzi do wniosku, że dieta traci charakter rekompensaty a staje się formą wynagrodzenia za pracę przy takiej wysokości przyjętego potrącenia. Prawidłowa realizacja upoważnienia wynikającego z art. 25 ust. 4 u.s.g. wymaga od rady gminy stworzenia takich zasad ustalania diety radnego, które przy kształtowaniu wysokości tej diety w sposób ryczałtowy, będą uwzględniać wszystkie pełnione przez niego funkcje, a nie tylko te związane z uczestnictwem w posiedzeniach rady gminy, czy w komisjach rady gminy. Obowiązkowy mechanizm potrąceń z tak ustalonej diety musi z kolei przewidywać redukcję kwoty ryczałtu adekwatnie do zmniejszenia aktywności radnego w danym miesiącu. Powinien więc obejmować zarówno nieobecność w posiedzeniach rady gminy i posiedzeniach komisji rady gminy, jak i brak aktywności w pozostałej sferze działalności mandatowej, będącej podstawą przyznania diety (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 września 2023 r. II SA/Ol 649/23). Dodatkowo podnieść trzeba, że wadliwy jest zapis w § 1 ust. 2 wskazujący, że pozostałe zapisy uchwały Nr 255/LI/2021 Rady Gminy

Stary Dzików z dnia 22 grudnia 2021r. pozostają bez zmian, przyjęty zapis nie jest regulacją stosowaną w zakresie tworzenia aktu prawnego, lecz zapisem odnoszącym się do regulacji stosunków cywilnych. Zważywszy na to przyjęta, regulacja § 1 ust. 2 uchwały jest bezprzedmiotowa z tego względu, że tekst uchwały pierwotnej podlega zmianie tylko w zakresie zmian wprowadzanych uchwałą nowelizującą, a pozostałe jej przepisy obowiązują w dotychczasowym brzmieniu.

Opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne wskazują, że kwestionowane zapisy uchwały Nr 414/LXXXIV/2023 Rady Gminy w Starym Dzikowie z dnia 25 października 2023 r. zmieniająca uchwałę nr 255/LI/2021 Rady Gminy Stary Dzików z dnia 22 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia zasad przyznania i wysokości diet dla radnych Rady Gminy Stary Dzików oraz zwrotu kosztów podróży istotnie naruszają prawo, w konsekwencji tego należało stwierdzić ich nieważność.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru