



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 7 czerwca 2024 r.

Poz. 2726

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II. 4131.2.210.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 5 czerwca 2024 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.) dalej *ustawy o samorządzie gminnym*

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr VI/67/2024 Rady Gminy Jarosław z dnia 6 maja 2024 r. w sprawie zasad przyznawania i wysokości diet dla radnych Rady Gminy Jarosław.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 6 maja 2024 r. Rada Gminy Jarosław podjęła uchwałę VI/67/2024 w sprawie zasad przyznawania i wysokości diet dla radnych Rady Gminy Jarosław.

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Podkarpackiemu w dniu 8 maja 2024r.

Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowi m. in. art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy o samorządzie gminnym oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. z 2021r. poz. 1974).

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdził, że zapisy przedmiotowego aktu naruszają w sposób istotny przepis art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z czym wszczął w dniu 13 maja 2024 r. postępowanie zmierzające do stwierdzenia nieważności uchwały Nr VI/67/2024 Rady Gminy Jarosław z dnia 6 maja 2024 r.

Zgodnie z w/w art. 25 ust. 4, na zasadach ustalonych przez radę gminy, radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Według ust. 6 tegoż przepisu „Wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie 2,4-krotności 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 2023 r. poz. 2692 oraz z 2024 r. poz. 123). 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 w/w ustawy).

Zarówno z przepisów ustawy o samorządzie gminnym jak i z rozporządzenia wykonawczego wynika, iż przy ustalaniu wysokości diet radnych gminy, rada ma obowiązek wzięcia pod uwagę, zarówno liczbę mieszkańców danej gminy, a także funkcję pełnioną przez radnego, która związana jest z nakładem jego pracy, przy sprawowanej funkcji.

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada ustaliła dietę w formie ryczałtu miesięcznego w zależności od pełnionej funkcji. Natomiast w § 1 ust. 4 przyjęła, że „Kwotę diety miesięcznej zmniejsza się o 10% za każdą nieobecność na sesji Rady Gminy lub posiedzeniu komisji, której jest członkiem z zastrzeżeniem ust. 5.”, w którym czytamy,

że „*W przypadku zbiegu w jednym terminie sesji i posiedzenia komisji diety miesięczną zmniejsza się za jedną nieobecność.*”.

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 ustawy o samorządzie gminnym 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/OI 763/19).

Prawidłowa realizacja upoważnienia wynikającego z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym 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 wysokość potrącenia w wysokości 10 % 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 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 za pracę gdy podczas nieobecności radnego

na sesji lub komisji będzie mu nadal przysługiwała dieta w wysokości 90 % pomimo, że w tym zakresie nie wykonuje obowiązków z tytułu których ta dieta została mu przyznana.

Wprowadzona regulacja 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 ustawy o samorządzie gminnym 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.

Jak wskazano w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 7 marca 2024r. sygn. akt III SA/Gd 583/23 celem diety jest zabezpieczenie prawidłowego i efektywnego wykonywania mandatu radnego (por. wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 406/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl). Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie regulują wprost tego, za co radnemu przysługuje dieta, lecz uwzględniając jej kompensacyjny charakter, ustalone w tym zakresie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasady powinny być powiązane z aktywnością lub brakiem aktywności radnego w wykonywaniu przez niego tej funkcji. Przy dopuszczeniu ustalenia wysokości diety w formie ryczałtu, uchwała powinna też przewidywać możliwość pomniejszenia określonej miesięcznie kwoty z uwagi na niewykonywanie przez radnego obowiązków. Niedopuszczalna jest poza tym sytuacja, gdy radny otrzymuje miesięcznie zryczałtowaną dietę, czy też dietę zryczałtowaną za udział w sesji Rady lub w posiedzeniu komisji, pomimo tego, że w danym miesiącu nie wykonywał swoich obowiązków, albo też nie brał udziału w sesji lub posiedzeniu, chociażby z przyczyn usprawiedliwionych, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem tej funkcji. Obowiązkowy mechanizm potrąceń z tak ustalonej diety musi z kolei przewidywać redukcję kwoty ryczałtu adekwatnie do zmniejszenia aktywności radnego. Powinien zatem 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. Ostatecznie więc, jeżeli radny w przyjętym okresie czasu nie podejmuje żadnej aktywności mandatowej (przykładowo wskutek choroby), dieta nie będzie mu przysługiwać. Założenie odmienne, pozwalające na przyznanie swego rodzaju "diety minimalnej", stanowiłoby zaprzeczenie jej rekompensacyjnego charakteru (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 czerwca 2023r., sygn. akt III OSK 2472/21 oraz z dnia 14 czerwca 2022 r., sygn. akt III OSK 5279/21, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl)

Organ nadzoru, dzieląc w pełni wyżej cytowane stanowisko Sądu wskazuje, iż zakresem regulacji uchwały, podjętej na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 25 ustawy o samorządzie gminnym, winna być objęta m.in. sytuacja braku podstaw do przysługiwania diety, gdy przewodniczący rady, wiceprzewodniczący rady czy radny, przez dłuższy okres czasu nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem funkcji.

Konkludując powyższy wywód należy uznać, iż wskazane naruszenia prawa uzasadniają stwierdzenie nieważności uchwały Nr VI/67/2024 Rady Gminy Jarosław z dnia 6 maja 2024 r. w sprawie zasad przyznawania i wysokości diet dla radnych Rady Gminy Jarosław, w całości.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul Kraszewskiego 4 A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru