



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 30 października 2024 r.

Poz. 4550

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.369.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 29 października 2024 r.

Działając na podstawie art. 25 ust.4, 6 i 8 oraz 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024r. poz.1465)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr X/71/2024 Rady Gminy Nozdrzec z dnia 30 września 2024r. w sprawie ustalenia wypłaty i wysokości diet radnych Rady Gminy w Nozdrzcu.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 września 2024r. Rada Gminy Nozdrzec podjęła ww. uchwałę, która została przekazana do organu nadzoru 2 października 2024r.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 25 ust. 4, 6, 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024r. poz.1465), zwana dalej „ustawą”.

Zgodnie z art. 25 ust. 4 ustawy, 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 1999r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw. 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). Przy ustalaniu wysokości diet radnych rada gminy jest zobligowana wziąć pod uwagę funkcje pełnione przez radnego (art. 25 ust. 8 ustawy). Zarówno z przepisów ustawy jak i rozporządzenia wykonawczego wynika, iż przy ustalaniu wysokości diet radnych gminy, rada ma obowiązek wzięcia pod uwagę, zarówno liczby mieszkańców danej gminy, a także funkcji pełnionych przez radnego, które związane są z nakładem pracy przy sprawowanej funkcji.

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.

W § 4 Rada Gminy określiła, że wysokość diet miesięcznych, o których mowa w § 2 i §3 ulega obniżeniu o 10 % za każdą nieobecność radnego na sesji Rady Gminy i posiedzeniu stałej komisji, której jest członkiem. W ocenie organu nadzoru 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. Powyższe stanowisko 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 § 7 ust.2 i 3 uchwały Rada postanowiła, że w przypadku objęcia lub zmiany pełnienia funkcji określonej w § 2 oraz § 3 przez radnego w trakcie miesiąca kalendarzowego powodującej zmianę sposobu naliczania diety, jej wysokość ustala się przy uwzględnieniu zasady proporcjonalności do liczby dni kalendarzowych w danym miesiącu. W przypadku gdy kadencja Rady Gminy nie obejmuje pełnego miesiąca kalendarzowego wysokość diet ulega proporcjonalnemu obliczeniu w stosunku do liczby dni kadencji Rady Gminy.

Tym miejscu należy zauważyć, że ww. zapisy uchwały nie obejmują wszystkich przypadków braku aktywności radnego związanych w wykonywaniu przez niego mandatu.

W szczególności brak jest regulacji związanych z sytuacją, gdy radny nie wykonuje obowiązków przez część miesiąca kalendarzowego (np. w razie objęcia lub wygaśnięcia mandatu w trakcie miesiąca) lub w przypadku długotrwałej przeszkody (nieobecności) przez okres dłuższy niż miesiąc.

Zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych, dieta ma wyłącznie rekompensować poniesione przez radnego straty, które nie powstaną, ze względu na nieobecność radnego na posiedzeniach rady i organów rady gminy (np. wyrok NSA z dnia 11 lipca 2023 r. sygn. akt III OSK 2602/21 i z dnia 10 lutego 2022 r. sygn. akt III OSK 3602/21).

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 2013r. 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 mandatu radnego. 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 mandatu. 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 (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).

Obowiązkowy mechanizm potrąceń diety musi 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 sądowoadministracyjnym 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).

Należy też dodać, że tytuł uchwały powinien odpowiadać treści delegacji ustawowej dla rady gminy do ustanowienia aktu prawa miejscowego. Tytuł uchwały: „w sprawie ustalenia wypłaty” wykracza zakres upoważnienia określony w ustawie.

W § 10 uchwały Rada Gminy postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego i wchodzi w życie 1 listopada 2024r.

Przedmiotowa regulacja zawiera dwie daty wejścia w życie uchwały, co nie jest do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawa, gdy chodzi o przepisy prawa miejscowego. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, akty prawne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane są w dziennikach urzędowych i wchodzi w życie po upływie 14 dni od ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Jak stanowi jednocześnie ust. 2 tego przepisu, w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż 14 dni, a jeżeli ważny interes prawny państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia aktu w dzienniku urzędowym. Natomiast art. 5 stanowi, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Analiza ww. przepisów pozwala wyprowadzić wniosek, że w przypadku ustalenia przez organ uchwałodawczy, że dany akt prawny wejdzie w życie w terminie dłuższym niż ustawowe 14 dni, to tę późniejszą datę należy wskazać w uchwale.

Uwzględniając powyżej wskazane naruszenia prawa, należało stwierdzić nieważność uchwały w całości.

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

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru