



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia wtorek, 18 czerwca 2024 r.

Poz. 3065

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.249.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 17 czerwca 2024 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.), **stwierdzam nieważność** uchwały Nr II/9/2024 Rady Gminy Rybno z dnia 28 maja 2024 r. w sprawie: zasad przyznawania oraz wysokości diet radnych Rady Gminy, w części dotyczącej: § 3 ust. 2 pkt 2) - 4) oraz § 3 ust. 3 uchwały.

Uzasadnienie

Rada Gminy Rybno, działając w oparciu o art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 3 pkt 3 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. z 2023 r. poz. 571), przyjęła uchwałę, o której mowa na wstępie.

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 31 maja 2024 r.

W ocenie organu nadzoru, wyżej wymieniona uchwała w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego istotnie narusza prawo.

Zgodnie z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. 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 2022 r. poz. 1533) – (ust. 6). 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 (ust. 7). Rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego (ust. 8).

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą sądów administracyjnych, dieta przysługująca radnym, stanowi rekompensatę z tytułu utraconych przez radnego zarobków, przez co nie może być traktowana jak świadczenie pracownicze, np. wynagrodzenie. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 czerwca 2014 r. (o sygn. akt II OSK 406/14), zajął stanowisko, zgodnie z którym: "(...) dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym". Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 25 stycznia 2018 r., o sygn. akt II SA/Wa 1520/17, wyraził pogląd, że „użyty przez ustawodawcę zwrot „dieta” należy rozumieć jako zwrot kosztów związanych z pełnieniem funkcji radnego. Jego istota sprowadza się do wyrównywania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji. Osoba pełniąca tę funkcję zachowuje więc prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem funkcji, a nie z tytułu samego faktu bycia radnym. Dieta powinna być zatem ściśle powiązana z aktywnością radnych w pracach rady i zależna od rzeczywistego wykonywania obowiązków związanych z pełnioną funkcją”. Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 17 listopada 2020 r. o sygn. akt II SA/Rz 970/20, stwierdził, że: "używany w art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, wyraz „dieta” postrzegać należy wyłącznie w kategoriach zwrotu kosztów związanych z pełnieniem funkcji radnego, co decyduje o typowo kompensacyjnym charakterze

diety należnej radnemu. Środki uzyskiwane przez radnego w ramach przysługującej mu diety, mają w istocie tylko i wyłącznie minimalizować poniesione koszty wynikające z potrącanego 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" (por. wyrok z dnia 4 maja 2023 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy o sygn. akt II SA/Bd 234/23).

Jednocześnie w orzecznictwie sądowo administracyjnym dopuszcza się wprowadzenie diety o charakterze ryczałtowym, jednakże nie może to prowadzić do sytuacji powstania stałego miesięcznego wynagrodzenia niezależnego od udziału w pracach organów gminy. "Dieta winna określać konkretną kwotę za udział w każdym odbytym posiedzeniu sesji, zarządu czy też komisji, ewentualnie w ustalonej kwocie, która ulega proporcjonalnemu obniżeniu z uwzględnieniem wszystkich dni w miesiącu kalendarzowym za każdy dzień niewykonywania funkcji określonej w uchwale i nie może przekroczyć limitu określonego w ustawie i rozporządzeniu"- Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 17 grudnia 2019 r. o sygn. akt II SA/Wa 1230/19. Również w wyżej powołanym wyroku z dnia 26 czerwca 2014 r. o sygn. akt II OSK 406/14, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż: "W sytuacji, gdy ustalenie świadczenia następuje w formie ryczałtu, brak przewidzianych potrąceń diety za przypadki nieobecności przewodniczącego na posiedzeniach, czy innych obowiązkowych czynnościach, sprawia, że nie mamy już do czynienia ze świadczeniem wyrównawczym (kompensacyjnym)".

W § 3 ust. 2 ww. uchwały Rada Gminy Rybno postanowiła, że nie ulega obniżeniu dieta w przypadku nieobecności spowodowanej:

- chorobą, kwarantanną, izolacją domową /pkt 2/,
- obowiązkiem stawiania się na wezwanie organu administracji, sądu, prokuratury, Policji /pkt 3/,
- śmiercią współmałżonka, dzieci, rodziców, teściów- potwierdzona dokumentami w postaci zwolnienia L-4, wypisu ze szpitala, informacji z internetowego Konta Pacjenta, wezwania właściwego organu, przedłożonym w Biurze Rady /pkt 4/.

Jak wyżej wskazano, dieta ma charakter świadczenia kompensacyjnego. Stanowi rekompensatę z tytułu utraconych przez radnego zarobków, przez co nie może być traktowana jak świadczenie pracownicze, np. wynagrodzenie. Tym samym takie okoliczności jak, np. choroba, kwarantanna, izolacja domowa, obowiązek stawiania się na wezwanie organu czy śmierć członka rodziny radnego, nie mogą stanowić podstawy wypłacenia diety, mimo nieobecności radnego. Bez znaczenia w ocenie organu nadzoru, pozostaje okoliczność, czy nieobecność radnego ma charakter zależny, czy też niezależny od niego.

Jednocześnie należy podkreślić, iż w sytuacjach, objętych kwestionowaną regulacją, radny będący pracownikiem otrzymuje odpowiednio prawo do wynagrodzenia w czasie niezdolności do pracy lub zasiłek chorobowy, bądź też jego nieobecność w pracy traktowana jest jako usprawiedliwiona z zachowaniem prawa do wynagrodzenia, czy też uzyskuje prawo do wystąpienia do właściwego organu, sądu o zwrot kosztów utraconych zarobków w związku ze stawiennictwem przed tym organem, sądem, z tego względu rekompensata za utracone przez radnego zarobki nie znajdują w tym konkretnym przypadku podstaw prawnych.

Ponadto organ nadzoru stoi na stanowisku, iż z rażącym naruszeniem prawa została podjęta treść § 3 ust. 3 uchwały, zgodnie z którą: „Nie potrąca się diety radnemu, który nie uczestniczył w sesji nadzwyczajnej.”

Jak wyżej wskazano dieta ma charakter świadczenia kompensacyjnego. Stanowi rekompensatę z tytułu utraconych przez radnego zarobków, przez co nie może być traktowana jak świadczenie pracownicze, np. wynagrodzenie. Tym samym nieobecności na sesji nadzwyczajnej, zwołanej w trybie art. 20 ust. 3 ustawy, nie może stanowić podstawy wypłacenia diety.

Ponadto należy podkreślić, iż w świetle art. 24 ust. 1 ustawy, obowiązkiem radnego jest udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. Bez znaczenia w ocenie organu nadzoru, pozostaje okoliczność, czy nieobecność radnego ma charakter zależny, czy też niezależny od niego. Skoro Rada Gminy Rybno w § 3 ust. 1 uchwały określiła procentową wysokość obniżenia miesięcznej diety w przypadku nieobecności radnego to przepis ten, w ocenie organu nadzoru, jest regulacją kompletną.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski