



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 5 kwietnia 2024 r.

Poz. 2014

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.135.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 3 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm., dalej u.s.g.), stwierdzam nieważność uchwały Nr LXXXI/609/2024 Rady Gminy Ostróda z dnia 29 lutego 2024 r. *w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet radnych Rady Gminy Ostróda oraz zasad zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym*, w części dotyczącej § 4 ust. 2 w zakresie sformułowania „lub hospitalizacji radnego (jeżeli pobyt w szpitalu obejmował dzień prac Rady) i § 5 ust. 2 w zakresie sformułowania „W przypadku hospitalizacji radnego, wymagane jest dodatkowe pisemne oświadczenie radnego złożone Przewodniczącemu Rady, potwierdzające pobyt w szpitalu w dniu prac Rady.” ww. uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Ostróda, działając na podstawie art. 25 ust. 4, 6 i 8 u.s.g. w zw. z § 3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. *w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy* (Dz. U. 2021 r. poz. 1974) oraz § 2 ust. 2 i § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. *w sprawie sposobu ustalenia należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy* (Dz. U. z 2000 r. Nr 66 poz. 800 z późn. zm.), określiła zasady przyznawania i wysokość diet radnych Rady Gminy Ostróda oraz zasady zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym.

Zgodnie z art. 25 ust. 4 u.s.g., 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 § 4 ust. 2 ww. uchwały Rada Gminy Ostróda postanowiła, że za każdą nieobecność na sesji Rady lub posiedzeniu Komisji Rady, z wyjątkiem nieobecności związanej z wykonywaniem czynności na rzecz Rady lub hospitalizacji radnego (jeżeli pobyt w szpitalu obejmował dzień prac Rady) będzie dokonane potrącenie w wysokości 10 % ustalonych w § 3 ust. 2 kwot diet. W przypadku zbiegu w jednym dniu sesji Rady i posiedzenia Komisji stosuje się jedno potrącenie. Natomiast § 5 ust. 2 ww. uchwały stanowi, iż na liście obecności, o której mowa w ust. 1 Przewodniczący Rady zaznacza przyczynę nieobecności radnego, jeżeli uzasadnia ona brak dokonywania potrąceń, stosownie do § 4 ust. 2. W przypadku hospitalizacji radnego, wymagane jest dodatkowo pisemne oświadczenie radnego złożone Przewodniczącemu Rady, potwierdzające pobyt w szpitalu w dniu prac Rady.

W kwestionowanych postanowieniach rada postanowiła, że potrąceń nie dokonuje się w przypadku nieobecności spowodowanej „hospitalizacją” radnego, a dodatkowo udokumentowaną pisemnym oświadczeniem radnego, które należy złożyć Przewodniczącemu Rady.

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. urlop wypoczynkowy, urlop okolicznościowy, czy jak wskazała rada gminy, „hospitalizacja 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. Skoro Rada Gminy Ostróda w treści § 4 ust. 2 ww. uchwały, określiła procentową wysokość obniżenia miesięcznej diety w przypadku nieobecności radnego to regulacja w tym przedmiocie w ocenie organu nadzoru, jest kompletna.

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, z tego względu rekompensata za utracone przez radnego zarobki nie znajdują w tym konkretnym przypadku podstaw prawnych.

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