



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 25 czerwca 2024 r.

Poz. 5769

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.210.2024.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 20 czerwca 2024 r.

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.)

orzekam

nieważność uchwały nr IV/18/2024 Rady Miejskiej Śmigła z dnia 28 maja 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Miejskiej Śmigła - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 maja 2024 r. Rada Miejska Śmigła podjęła uchwałę nr IV/18/2024 w sprawie ustalenia wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Miejskiej Śmigła, dalej jako „uchwała”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 25 ust.4, ust. 6, ust. 7, ust. 8 i ust. 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609) w związku z § 3 pkt 2 Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. z 2021 r., poz. 1975), art. 18 ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1834) oraz § 5 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz.U. z 2000 r., Nr 66 poz. 800)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 3 czerwca 2024 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził co następuje:

Uchwała została podjęta m. in. w oparciu o przepis art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), dalej „ustawa”, zgodnie z którym: „Na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych”. Stosownie do dalszych postanowień zawartych w art. 25 ustawy: „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 2020 r. poz. 1658)” (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 względem przytoczonych przepisów ustawy linią orzecniczą sądów administracyjnych, dieta przysługująca radnemu na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy stanowi rekompensatę z tytułu utraconych przez radnego zarobków, przez co nie może być traktowana jak świadczenie pracownicze, np. wynagrodzenie. NSA w wyroku z 26 czerwca 2014 r., II OSK 406/14, CBOSA, orzekł, że: "(...) dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym". WSA w Warszawie w wyroku z 25 stycznia 2018 r., II SA/Wa 1520/17, CBOSA, wyjaśnił, 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 taką osobą. Dieta powinna być zatem ściśle powiązana z aktywnością radnych w pracach rady i zależna od rzeczywistego wykonywania obowiązków związanych z pełnioną funkcją". Również WSA w Rzeszowie w wyroku z 17 listopada 2020 r., II SA/Rz 970/20, CBOSA, stwierdził, że „(...) używany w art. 25 ust. 4 u.s.g. 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 - kontrolnego; np. udział w sesji rady czy w posiedzeniach komisji stałych lub doraźnych tego organu".

Jednocześnie w orzecznictwie sądownoadministracyjnym 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. WSA w Warszawie w wyroku z 17 grudnia 2019 r., II SA/Wa 1230/19, CBOSA, wyjaśnił, że: „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 nie wykonywania funkcji określonej w uchwale i nie może przekroczyć limitu określonego w ustawie i rozporządzeniu". Również w powołanym wcześniej wyroku z 26 czerwca 2014 r., II OSK 406/14, NSA orzekł, że: „W sytuacji, gdy ustalenie świadczenia następuje w formie ryczału, 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)".

Ocenianą uchwałą Rada Miejska Śmigła ustaliła m. in. diety dla przewodniczącego Rady Miejskiej oraz wiceprzewodniczących Rady Miejskiej w formie ryczału. W treści § 3 uchwały określono: „1. Ustala się dietę w stosunku miesięcznym dla: 1) radnego pełniącego funkcję Przewodniczącego Rady Miejskiej Śmigła – 100% stawki bazowej określonej w § 2 2) radnych pełniących funkcję Wiceprzewodniczących Rady Miejskiej Śmigła – 65% stawki bazowej określonej w § 2 (...)”. Ponadto w § 5 ust. 1 uchwały podano: „W przypadku gdy radny Rady Miejskiej Śmigła nie uczestniczył w sesji Rady lub posiedzeniu komisji Rady wysokość diety ulega zmniejszeniu o 10% za każdą nieobecność. Zasada ta nie dotyczy Przewodniczącego Rady”.

W ocenie organu nadzoru uchwalone przez Radę Miejską Śmigła zasady dotyczące diety dla przewodniczącego Rady Miejskiej (§ 3 ust. 1 pkt 1 uchwały oraz § 5 ust. 1 zdanie drugie uchwały) zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 25 ust. 4 ustawy. Rada nie zawarła postanowień w zakresie potrąceń diety dla przewodniczącego Rady Miejskiej, gdy ten nie wykonuje swoich obowiązków, nie uczestniczy w sesjach Rady lub posiedzeniach komisji Rady.

W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 grudnia 2023 r., III SA/Gd 639/23, CBOSA, stwierdzono z kolei, że: „Przepisy u.s.g. nie regulują wprost tego, za co radnemu przysługuje dieta, lecz uwzględniając ich rekompensacyjny 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. Nie jest zatem wykluczone ustalenie wysokości diety w formie ryczału. Niezależnie od tego zasady ustalania wysokości diety powinny jednak przewidywać możliwość pomniejszenia określonej miesięcznie kwoty z uwagi na niewykonywanie przez radnego (przewodniczącego rady) obowiązków. W innym przypadku dieta przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, co jest zaprzeczeniem jej rekompensacyjnego charakteru (por. wyrok NSA z dnia 11 lipca 2023 r., sygn. akt III OSK 2602/21). Niedopuszczalna jest więc sytuacja, gdy radny (przewodniczący rady) otrzymuje miesięcznie zryczałtowaną dietę, pomimo tego, że nie wykonuje on

swoich obowiązków, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem tej funkcji. Podejmując uchwałę w przedmiocie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet dla radnych należy zatem ustalić kompleksowe regulacje pozwalające na uwzględnienie w zakresie wysokości diety przysługującej radnemu (przewodniczącemu rady) wszystkich jego obowiązków. W tym zakresie dopuszczalne jest więc uregulowanie w uchwale systemu potrąceń będących skutkiem obiektywnie stwierdzonego braku wykonywania przypisanych radnemu z racji pełnionej funkcji obowiązków."

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, że ustalenie przez Radę Miejskiej Śmigła miesięcznej diety przysługującej przewodniczącemu Rady Miejskiej w formie ryczałtowej (§ 3 ust. 1 pkt 1 uchwały), przy jednoczesnym braku regulacji przewidujących mechanizm jej obniżania w sytuacji, gdy przewodniczący Rady Miejskiej nie wykonuje przez dłuższy czas swoich obowiązków, nie uczestniczy w sesjach Rady lub posiedzeniach komisji Rady stanowi istotne naruszenie art. 25 ust. 4 ustawy. W ocenie organu nadzoru, rada powinna była w przedmiotowej uchwale określić zasady potrącania diety przewodniczącemu Rady Miejskiej w przypadku, gdy nie wykonuje on obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, nie uczestniczy w sesjach Rady lub posiedzeniach komisji Rady.

Tym samym konieczne jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały, jako że nie wypełnia ona w sposób prawidłowy normy kompetencyjnej wynikającej z art. 25 ust. 4 ustawy.

Podkreślenia wymaga także fakt, że uchwała organu gminy w sprawie ustalenia diety oraz zwrotu kosztów podróży służbowych stanowi akt prawa miejscowego. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wielokrotnie podnoszono, że aktem prawa miejscowego jest taki akt, który zawiera normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w takim akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie go z nazwy. Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji (por. wyrok NSA z 19 czerwca 2019 r., II OSK 2048/17, wyrok NSA z 25 lutego 2016 r., II OSK 1572/14).

Uchwała rady gminy ustalająca diety przysługujące radnym jest aktem prawa miejscowego (zob. wyrok NSA z 13 marca 2024 r. III OSK 1522/22; wyrok NSA z 28 kwietnia 2020 r. II OSK 570/19; wyrok NSA z dnia 7 listopada 2017 r. II OSK 2794/16; wyrok NSA z 27 czerwca 2023 r. III OSK 2472/21). Takie uchwały zawierają normy abstrakcyjne, ponieważ diety wypłacane są cyklicznie, powtarzalnie, nie dotyczą konkretnego zdarzenia zamkniętego w określonych ramach czasowych. Przepisy takich uchwał mają charakter generalny, gdyż ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale każdy mieszkaniec, który pełniłby określoną w niej funkcję. Wprawdzie krąg adresatów tej uchwały nie jest zbyt liczny, to jednak poprzez wyznaczenie go wspólną cechą, jaką jest pełnienie funkcji, jej przepisy uzyskały charakter generalny. Takie uchwały zawierają przepisy normatywne, na podstawie których jej adresaci uzyskali uprawnienia do diety i są one wydawane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy.

Zgodnie z art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: "Konstytucja RP", warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, a zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa. W myśl art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako: "u.o.a.n.", ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Art. 4 ust. 1 u.o.a.n. stanowi, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes 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 tego aktu w dzienniku urzędowym (art. 4 ust. 2 u.o.a.n.). Jednocześnie ustawodawca w art. 13 u.o.a.n. zawarł katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, wymieniając w pkt 2 akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.

W konsekwencji badana uchwała, jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, chyba że akt ten będzie określał termin dłuższy.

Tymczasem w § 10 uchwały, Rada Miejska Śmigła postanowiła, że: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od 1 czerwca 2024 r.". W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja narusza w sposób istotny art. 2 ust. 1w zw. z art. 4 i art. 13 pkt 2 u.o.a.n., co stanowi samoistną podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Organ nadzoru zwraca w tym miejscu uwagę na uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 2 sierpnia 2018 r., II SA/Po 228/18, w którym stwierdzono: "W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie rozróżnia się sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwały, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji [...]".

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska Śmigła

Burmistrz Śmigła