



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 1 lipca 2024 r.

Poz. 5949

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.234.2024.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 26 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 § 2 ust. 2 pkt 3 i 4 uchwały nr II/24/2024 Rady Gminy Skulsk z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie ustalenia diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Gminy Skulsk - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 23 maja 2024 r. Rada Gminy Skulsk podjęła uchwałę nr II/24/2024 w sprawie ustalenia diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Gminy Skulsk, dalej: "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024r., poz. 609) oraz § 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. z 2021 r. poz. 1974)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 4 czerwca 2024 r.

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

Jak stanowi art. 25 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.), dalej: "u.s.g", na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych (ust. 4). 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) (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 u.s.g. linią orzecniczą sądów administracyjnych, dieta przysługująca radnemu na podstawie art. 25 ust. 4 u.s.g. 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 26 czerwca 2014 r. (II OSK 406/14, CBOSA) 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 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 Wojewódzki Sąd Administracyjny 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 sądowoadministracyjnym 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 nie wykonywania funkcji określonej w uchwale i nie może przekroczyć limitu określonego w ustawie i rozporządzeniu" - Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 17 grudnia 2019 r., II SA/Wa 1230/19, CBOSA. Również w powyżej powołanym wyroku z 26 czerwca 2014 r., II OSK 406/14, Naczelny Sąd Administracyjny zajął stanowisko, według którego: "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)". Taką linię orzecniczą Naczelny Sąd Administracyjny utrzymuje konsekwentnie także w najnowszym orzecznictwie (por. wyrok z 27 czerwca 2023 r., III OSK 2472/21, wyrok z 14 czerwca 2022 r., III OSK 5279/21; CBOSA).

W § 2 uchwały Rada Gminy Skulsk zapisała że: „W przypadku nieobecności radnego na posiedzeniu sesji Rady lub Komisji Rady, której jest członkiem, potrąca się za każdą nieobecność 10 % diety ustalonej w § 1 ust.1.” (ust. 1); „Nie uznaje się za nieobecność, o której mowa w ust. 1, absencji spowodowanej: 1) oddelegowaniem radnego na wyjazd służbowy, 2) udziałem radnego w posiedzeniach lub pracach innych organów lub instytucji wynikających z uchwał Rady Gminy Skulsk, 3) brakiem potwierdzenia przyjęcia zawiadomienia o terminie sesji lub komisji; 4) zdarzeniem losowym lub okolicznościowym po przedstawieniu na piśmie w formie oświadczenia przyczyny nieobecności Przewodniczącemu Rady” (ust. 2).

W ocenie organu nadzoru przyjęty przez radę mechanizm potrącania ustalonych ryczałtowo diet nie jest w pełni prawidłowy. Omówiony wcześniej kompensacyjny charakter diety, o której mowa w art. 25 ust. 4 u.s.g., wyklucza możliwość jej przyznawania w sytuacji niewykonywania przez radnego swojej funkcji i związanych z nią obowiązków, a zatem także, gdy jest to spowodowane - jak w niniejszej sprawie - „brakiem potwierdzenia przyjęcia zawiadomienia o terminie sesji lub komisji” (§ 2 ust. 2 pkt 3), zdarzeniem losowym lub okolicznościowym po przedstawieniu na piśmie w formie oświadczenia przyczyny nieobecności Przewodniczącemu Rady (§ 2 ust. 2 pkt 4). W tym czasie radny nie wykonuje bowiem swoich powinności związanych z mandatem, a zatem nie powstają wydatki lub straty, które dieta ta miałaby rekompensować. W tej kwestii organ nadzoru podziela pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim wyrażony w wyroku z 26 sierpnia 2020 r., II SA/Go 319/20, CBOSA): "(...) jeżeli radny w czasie swojej nieobecności podczas prac rady lub jej organów, nie wykonuje innych czynności związanych z pełnieniem mandatu, to nie powinien otrzymać diety, chociażby ta nieobecność była usprawiedliwiona. Jak bowiem trafnie podkreśla się w orzecznictwie, skoro dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem określonej funkcji, to osoba pełniąca tę funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku jej wykonywaniem, a nie z tytułu samego faktu bycia taką osobą (por. wyrok WSA w Opolu z 21 lipca 2015 r., II SA/Op 177/15). Gdyby przyjąć inaczej, dieta straciłaby charakter rekompensaty, a stałaby się miesięcznym wynagrodzeniem, co stoi w sprzeczności z jej naturą".

Wobec powyższego, należało orzec 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 Gminy Skulsk

Wójt Gminy Skulsk