



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 30 lipca 2024 r.

Poz. 6742

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.197.2024.JP

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 24 lipca 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 § 3 ust. 2 w zakresie zwrotu: "oraz jeżeli sesję zwołano na mniej niż 7 dni przed jej terminem, a komisję zwołano na mniej niż 3 dni przed jej terminem" uchwały nr III/10/2024 Rady Miejskiej w Pleszewie z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie diet radnych Rady Miejskiej w Pleszewie oraz sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 czerwca 2024 r. Rada Miejska w Pleszewie podjęła uchwałę nr III/10/2024 w sprawie diet radnych Rady Miejskiej w Pleszewie oraz sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych, zwaną dalej "uchwałą".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zmianami), w związku z § 3 ust. 2 i § 5 ust. 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 3 lipca 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 2024 r. poz. 609, 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 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 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 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. 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 niewykonywania 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 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)".

Ocenianą uchwałą Rada Miejska w Pleszewie ustaliła m. in. wypłacane ryczałtowo diety radnych Rady Miejskiej w Pleszewie według następujących zasad. W treści § 2 ust. 1 uchwały określono: "1. Wysokość diet należnych radnym określa się w wielkości odpowiadającej miesięcznie: 1) dieta Przewodniczącego Rady – 75% podstawy wymiaru diety, 2) dieta Wiceprzewodniczącego Rady – 70 % podstawy wymiaru diety, 3) dieta Przewodniczącego stałej Komisji Rady – 65% podstawy wymiaru diety, 4) dieta Wiceprzewodniczącego stałej Komisji Rady lub Przewodniczącego Klubu Radnych – 60% podstawy wymiaru diety, 5) dieta radnego będącego członkiem dwóch stałych Komisji Rady – 55% podstawy wymiaru, 6) dieta radnego niepełniącego funkcji lub będącego członkiem jednej stałej Komisji Rady – 40% podstawy wymiaru diety". Ponadto w ust. 2 rzeczonego przepisu podano: "Dieta wypłacana jest za całokształt czynności związanych z wykonywaniem mandatu radnego niezależnie od liczby odbytych w miesiącu sesji, posiedzeń, z zastrzeżeniem § 3".

Paragraf 3 uchwały natomiast stanowi o zasadach obniżania diet w przypadku nieobecności na sesji lub komisji, której radny jest członkiem. W ust. 2 wymienionego przepisu rada zawarła postanowienie, w zakresie wyłączenia obniżenia diety dla radnego, wskazując, iż "Obniżenia nie stosuje się, jeżeli nieobecność związana była z wykonywaniem innych obowiązków samorządowych oraz jeżeli sesję zwołano na mniej niż 7 dni przed jej terminem, a komisję zwołano na mniej niż 3 dni przed jej terminem". W ocenie organu nadzoru uchwalone przez Radę Miejską w Pleszewie zasady dotyczące sposobu wypłacania diety dla radnego (§ 3 ust. 2 część druga zdania po słowie "oraz") zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 25 ust. 4 ustawy.

W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 14 grudnia 2023 r., III SA/Gd 639/23, CBOSA, stwierdzono, że: "Przepisy u.s.g. nie regulują wprost tego, za co radnemu przysługuje dieta, lecz uwzględniając ich rekompensacyjny charakter, ustalane 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 ryczałtu. Niezależnie od tego zasady ustalania wysokości diety powinny jednak przewidywać możliwość pomniejszenia określonej miesięcznej kwoty z uwagi na niewykonywanie przez radnego 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 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 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".

Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 26 sierpnia 2020 r., II SA/Go 319/20: "(...) 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".

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że ustalenie przez Radę Miejską w Pleszewie miesięcznej diety przysługującej radnym Rady Miejskiej w Pleszewie w formie ryczałtowej, przy jednoczesnym niezgodnym z prawem mechanizmie jej obniżania (§ 3 ust. 2 uchwały po słowie "oraz"), stanowi istotne naruszenie art. 25 ust. 4 ustawy. W ocenie organu nadzoru, rada powinna była w przedmiotowej uchwale w sposób jasny i czytelny określić zasady potrącania diety radnym Rady Miejskiej w przypadku, gdy nie wykonują oni w ogóle obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, nie uczestniczą w sesjach Rady lub posiedzeniach komisji Rady.

W świetle powyższego, konieczne jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w części, jako że nie wypełnia ona w sposób prawidłowy normy kompetencyjnej wynikającej z art. 25 ust. 4 ustawy. Mimo, iż w treści § 3 ust. 2 uchwały występuje spójnik "oraz" łączący słowa i zdania równorzędne, wskazując je jako występujące równocześnie, to nie ulega wątpliwości, iż regulacja zawarta w drugiej części badanego zdania, po słowie "oraz", w zakresie zwrotu: "jeżeli sesję zwołano na mniej niż 7 dni przed jej terminem, a komisję zwołano na mniej niż 3 dni przed jej terminem" - istotnie narusza przepisy rangi ustawowej. Organ nadzoru stwierdza zatem nieważność § 3 ust. 2 uchwały w zakresie zwrotu: "oraz jeżeli sesję zwołano na mniej niż 7 dni przed jej terminem, a komisję zwołano na mniej niż 3 dni przed jej terminem", co pozwoli na funkcjonowanie w obrocie prawnym postanowienia zawartego w § 3 ust. 2, w zakresie jego pierwszej części poprzedzającej unieważniony zwrot.

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 w Pleszewie

Burmistrz Miasta i Gminy Pleszew