



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 4 listopada 2024 r.

Poz. 8728

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.339.2024.2

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 24 października 2024 r.

Na podstawie art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 566)

orzekam

nieważność § 3 ust. 1 w zakresie wyrazu "nieusprawiedliwioną" uchwały nr V/125/24 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 30 września 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości diet oraz ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych Województwa Wielkopolskiego - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 września 2024 r. Sejmik Województwa Wielkopolskiego uchwałą nr V/125/24 ustalił wysokość diet oraz zasady ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych Województwa Wielkopolskiego.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 24 ust. 3, 5 i 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2024 r. poz. 566); § 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 województwa (Dz. U. z 2000 r. poz. 798 ze zm.) oraz § 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów nie będących własnością pracodawcy (Dz. U. z 2002 r. poz. 271 ze zm.)".

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

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

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, CBOSA).

Stosownie do art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 566) - zwanej dalej "u.s.w." - radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Dieta nie przysługuje jednak radnemu pełniącemu odpłatnie funkcję członka zarządu w województwie, w którym uzyskał mandat (art. 24 ust. 7 u.s.w.). Wolą ustawodawcy sejmik województwa przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego (art. 24 ust. 6

u.s.w.). Na podstawie art. 24 ust. 5 u.s.w. 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). W województwie będącym jednostką zainteresowania publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1015, 1723 i 1843) za funkcję pełnioną przez radnego uważa się również członkostwo w Komitecie Audytu (art. 24 ust. 6a u.s.w.).

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ugruntowany jest pogląd, zgodnie z którym uchwała w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet radnych jednostek samorządu terytorialnego jest aktem prawa miejscowego (por. wyroki NSA: z 14 czerwca 2022 r., III OSK 5279/21; z 17 listopada 2021 r., III OSK 4382/21; z 28 kwietnia 2020 r., II OSK 570/19; z 7 listopada 2017 r., II OSK 2794/16, CBOSA). Tego typu uchwała zawiera bowiem normy abstrakcyjne, albowiem diety mają charakter powtarzalny, jak i o charakterze generalnym, gdyż ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale każdy mieszkaniec województwa, który pełni lub będzie pełnił w przyszłości funkcję radnego w tym województwie. Nie ulega również wątpliwości, że uchwała zawiera przepisy normatywne, na podstawie których jej adresaci uzyskali uprawnienia do diety. Ponadto uchwała podejmowana w tej materii nie jest związana z kadencyjnością rady, w związku z tym zachowuje ważność także po zakończeniu kadencji organu stanowiącego, który ją uchwalił.

W orzecznictwie wskazuje się nadto, że ww. diety stanowią rekompensatę za utracone przez radnego korzyści czy poniesione straty, jakie powstają w związku z wykonywaniem obowiązków wynikających ze sprawowania mandatu radnego (por. wyrok NSA z 26 czerwca 2014 r., II OSK 406/14; wyrok WSA w Rzeszowie z 17 listopada 2022 r., II SA/Rz 814/22; CBOSA). Dieta radnego nie jest więc wynagrodzeniem za pracę, gdyż radny pełni funkcję społecznie, a fakt wykonywania mandatu nie skutkuje ani nawiązaniem stosunku pracy z województwem, ani też nawiązaniem z nim umowy cywilnoprawnej. Jej celem jest zabezpieczenie prawidłowego i efektywnego wykonywania mandatu radnego.

Zasady ustalania diet radnym określone przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego muszą zatem uwzględniać ww. rekompensacyjny charakter diety jako ekwiwalentu kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem funkcji i zadań powierzonych radnemu oraz ewentualnych utraconych korzyści, jakich radny nie uzyskał w związku z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego. Tym samym uwzględniając jej rekompensacyjny charakter, określanie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasad na jakich ustalana jest dieta powinno być powiązane z aktywnością lub brakiem aktywności radnego w wykonywaniu przez niego tej funkcji.

Zdaniem organu nadzoru wymóg skorelowania zasad przyznawania diety radnemu z jego aktywnością mandatową nie wyklucza możliwości ustalenia diety w formie ryczałtu (por. ww. wyrok NSA z 26 czerwca 2014 r., II OSK 406/14; wyrok NSA z 27 czerwca 2023 r., III OSK 2472/21, CBOSA). W takiej sytuacji jednak zasady ustalania wysokości diety przysługującej radnemu jako określona miesięcznie kwota powinny przewidywać możliwość jej pomniejszenia w razie braku wykonywania przez radnego jego obowiązków, np. w przypadku absencji radnego na posiedzeniach (sejmiku, komisji, itp.) lub także innych obowiązków. Przy czym radni podejmując uchwałę w sprawie ustalenia dla siebie diet mają prawo wskazania, za jaką aktywność dieta przysługuje oraz za brak jakiej aktywności radnego dieta lub jej część nie przysługuje. Ustawodawca wymaga jednak uwzględnienia pełnionych funkcji przez radnych przy ustalaniu wysokości przysługujących im diet (por. art. 24 ust. 7 u.s.w.).

W opinii organu nadzoru zawarta w § 3 ust. 1 przedmiotowej uchwały regulacja, iż "za każdą nieusprawiedliwioną nieobecność radnego na sesji Sejmiku Województwa Wielkopolskiego dieta, o której mowa w § 2 ust. 1 ulega obniżeniu o 10%, zaś za każdą nieobecność na posiedzeniu komisji o 5 %", nie odpowiada kompensacyjnemu charakterowi diety. Powyższy zapis oznacza bowiem, że usprawiedliwiona nieobecność na sesji Sejmiku czy posiedzeniu komisji nie uzasadnia obniżenia diety. Przy tak uregulowanej wypłacie dieta jest należna radnemu także wówczas, gdy nie poniesie on żadnego wydatku czy straty związanej z wykonywaniem mandatu radnego Województwa Wielkopolskiego. Nie jest zgodna z dyspozycją art. 24 ust. 3 i 7 u.s.w. regulacja, na mocy której 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. Jeżeli zatem radny w czasie swojej nieobecności

podczas prac Sejmiku lub komisji, nie wykonuje innych czynności związanych z pełnieniem mandatu, to nie powinien otrzymać diety, chociażby ta nieobecność była usprawiedliwiona.

Jak już zostało to wskazane dieta radnego ma stanowić ekwiwalent utraconych korzyści, jakich radny nie uzyskuje w związku z wykonywaniem mandatu. Zatem przez "dieta", o której mowa w art. 24 ust. 3 u.s.w. należy rozumieć wyrównywanie wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji, a nie wynagrodzenie z tytułu samego faktu bycia radnym województwa.

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 82a ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, 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:

Sejmik Województwa Wielkopolskiego

Zarząd Województwa Wielkopolskiego