



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 31 stycznia 2024 r.

Poz. 1362

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.32.2024.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 26 stycznia 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 ze zm.)

orzekam

nieważność § 1 ust. 3 w zakresie zwrotu „i § 2”, § 2, § 3 ust. 2 w zakresie zwrotów: „usprawiedliwionych chorobą, szczególnymi przypadkami losowymi lub” oraz „Szczególny przypadek musi być potwierdzony pisemnie.”, § 4 ust. 4 uchwały nr L/464/2023 Rady Gminy Przygodzice z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie zasad przyznawania i wysokości diet dla radnych Gminy Przygodzice, sołtysów oraz zwrotu kosztów podróży służbowej radnych Gminy Przygodzice -ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 21 grudnia 2023 r. Rada Gminy Przygodzice podjęła uchwałę nr L/464/2023 w sprawie zasad przyznawania i wysokości diet dla radnych Gminy Przygodzice, sołtysów oraz zwrotu kosztów podróży służbowej radnych Gminy Przygodzice, dalej „uchwała”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 25 ust. 4, 6, 7 i 8 oraz art. 37 b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zmianami), § 3 i § 4 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. Nr 66, poz. 800 ze zmianami)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 28 grudnia 2023 r.

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

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Przygodzice określiła zasady ustalania diet radnych Gminy Przygodzice, sołtysów oraz zasady zwrotu kosztów podróży służbowych radnych.

Zgodnie z treścią art. 25 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), dalej „ustawa”, 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) - (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. 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, podzielił stanowisko, zgodnie z którym 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 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. "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)”.

Odnosząc powyższe do przedmiotowej uchwały należy stwierdzić, że konstrukcja § 3 ust. 2 uchwały istotnie narusza prawo. Na podstawie wskazanego przepisu rada postanowiła, że: „Nie dokonuje się potrąceń z tytułu nieobecności usprawiedliwionych chorobą, szczególnymi przypadkami losowymi lub spowodowanych wykonaniem innych czynności związanych z pełnieniem mandatu radnego. Szczególny przypadek musi być potwierdzony pisemnie”.

Jak już 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 też jak wskazała rada gminy, "choroba, szczególne przypadki losowe", nie mogą stanowić podstawy wypłacenia diety.

Bez znaczenia przy tym jest okoliczność, czy nieobecność radnego ma charakter zależny, czy też niezależny od niego. Skoro Rada Gminy Przygodzice w treści § 3 ust. 1 uchwały określiła procentową wysokość obniżenia miesięcznej diety w przypadku nieobecności radnego to zapis ten, w ocenie organu nadzoru, jest zapisem kompletnym (wystarczającym). Ponadto pojęcie „szczególne przypadki losowe" jest pojęciem nieostrym, niedookreślonym co stoi w sprzeczności z treścią udzielonego radzie upoważnienia do podjęcia uchwały. W art. 25 ust. 4 ustawy wyraźnie wskazuje się, że to rada gminy określa zasady na jakich przysługują radnemu diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Zasady te powinny zaś być jasne i jednoznaczne dla wszystkich adresatów danej normy prawnej.

Wobec powyższego, konieczne jest stwierdzenie nieważności § 3 ust. 2 uchwały w zakresie zwrotów: „usprawiedliwionych chorobą, szczególnymi przypadkami losowymi lub” oraz „Szczególny przypadek musi być potwierdzony pisemnie.”.

W § 4 uchwały rada uchwaliła, iż: „Ustala się dla sołtysów sołectw Gminy Przygodzice miesięczną dietę z tytułu wykonywania obowiązków sołtysa określonych w statutach sołectw, udziału w pracach Rady Gminy (sesje) oraz posiedzeniach zwoływanych przez Wójta Gminy, w wysokości 600,00 zł" (ust. 1). "Za każdą nieobecność sołtysa na Sesji Rady lub na posiedzeniu zwołanym przez Wójta Gminy wysokość diety o której mowa w ust. 1 zostaje pomniejszona o 25%" (ust. 2). "Podstawą zmniejszenia diety jest lista obecności sołtysów na sesji lub na posiedzeniu zwołanym przez Wójta Gminy" (ust. 3). "Nie dokonuje się potrąceń z tytułu nieobecności usprawiedliwionych chorobą, szczególnymi przypadkami losowymi. Szczególny przypadek musi być potwierdzony pisemnie" (ust. 4).

W ocenie organu nadzoru uchwalone przez radę gminy zasady dotyczące przyznawania diet dla sołtysów (§ 4 ust. 4 uchwały) zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 37b ust. 1 ustawy. W myśl art. 37b ust. 1 ustawy: „Rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej". W kontekście ryczałtowego sposobu określenia wysokości diet na podstawie art. 37b ust. 1 ustawy zauważyć należy, że sądy administracyjne przyjmują podobne stanowisko, jak w odniesieniu do diet dla radnych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w uzasadnieniu wyroku z 11 października 2012 r. II SA/Op 387/12, CBOSA, wyjaśnił, że: „Użyty przez ustawodawcę w przepisie art. 37b ust. 1 u.s.g. wyraz «dieta» należy rozumieć (...) jako zwrot kosztów związanych z pełnieniem funkcji. Jego istota sprowadza się do wyrównywania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji. Skoro więc dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji sołtysa, to osoba pełniąca funkcję sołtysa zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem tej funkcji, a nie z tytułu samego faktu bycia taką osobą".

Mając na względzie tak rozumiane pojęcie „diety", Sąd ten uznał, że: „Rada gminy, korzystając z normy kompetencyjnej zawartej w przepisie art. 37 ust. 1 u.s.g. winna dokonać określenia zasad, na jakich przysługują przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej diety i zwrot kosztów podróży, a więc określenia tych czynności funkcyjnych sołtysa, za które dieta przysługuje. Zakresem regulacji uchwały winna być objęta m.in. sytuacja, gdy przewodniczący organu wykonawczego przez dłuższy okres czasu nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem funkcji". Natomiast „Ustalona w stałej kwocie dieta w formie ryczałtu miesięcznego traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji".

Odnosząc powyższe do ocenianej uchwały stwierdzić należy, że skoro dieta, o której mowa w art. 37b ust. 1 ustawy ma charakter kompensacyjny, przyjąć należy, że każde, nawet usprawiedliwione (np. chorobą, szczególnymi przypadkami losowym) niewykonywanie czynności przez sołtysa musi powodować obniżenie wysokości diety - jeżeli została ona ustalona, jak w omawianej sprawie, w sposób ryczałtowy. Tym samym za wydane z istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej z art. 37b ust. 1 ustawy uznać należy te postanowienia uchwały, które wyłączają mechanizm obniżania diety w przypadku usprawiedliwionego zwolnieniem lekarskim, szczególnym zdarzeniem losowym niewykonywania obowiązków sołtysa określonych w statucie sołectwa. Zasadnym jest zatem stwierdzenie nieważności § 4 ust. 4 uchwały.

Z kolei w § 2 uchwały rada uregulowała, że: „Niezależnie od diety ryczałtowej radnym będących członkami komisji doraźnych i pozastatutowych Rady Gminy Przygodzice, za udział w posiedzeniu tych komisji, przysługuje dieta w wysokości 15% limitu, o którym mowa w § 1 ust. 1 pkt 1 uchwały.”.

W ocenie organu nadzoru diety wskazane w tych przepisach mają charakter dodatkowy, wobec czego łączna miesięczna wysokość diety w przypadku przewodniczącego rady gminy - dieta wskazana w § 1 ust. 1 pkt 1 uchwały w wysokości 100% maksymalnego limitu ustalonego zgodnie z art. 25 ust. 6 i 7 ustawy oraz dieta w wysokości 15 % za udział w pracach komisji doraźnych, przekracza maksymalną wysokość diety dla radnego, o której mowa w § 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). Zgodnie ze wskazanym przepisem rozporządzenia "Radnemu przysługują w ciągu miesiąca diety w wysokości do: (...) 50% maksymalnej wysokości diety w gminach poniżej 15 tys. mieszkańców". W badanej uchwale rada nie wykluczyła z możliwości uzyskania takiej dodatkowej diety przewodniczącego rady gminy, w związku z czym tak skonstruowany przepis § 2 uchwały w sposób istotny narusza ww. przepis rozporządzenia, w konsekwencji koniecznym jest stwierdzenie nieważności § 2 uchwały i § 1 ust. 3 w zakresie zwrotu "i § 2".

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 Przygodzice

Wójt Gminy Przygodzice