



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 3 kwietnia 2024 r.

Poz. 3419

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NP-III.4131.1.83.2024.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 marca 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 uchwały nr LXIII/410/2024 Rady Gminy Kotlin z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości diet i kosztów podróży służbowych dla radnych i sołtysów - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 lutego 2024 r. Rada Gminy Kotlin podjęła uchwałę nr LXIII/410/2024 w sprawie ustalenia wysokości diet i kosztów podróży służbowych dla radnych i sołtysów.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 25 ust. 4, 6, 8 i 37b ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) oraz § 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) i § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnym gminy (Dz. U. Nr 66, poz. 800 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 1 marca 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 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 Gminy Kotlin ustaliła m. in. diety dla przewodniczącego Rady Gminy oraz wiceprzewodniczącego Rady Gminy w formie ryczałtu. W treści § 1 uchwały określono: „1. Ustala się ryczałtową miesięczną dietę dla: 1) przewodniczącego Rady Gminy w wysokości 1.900 zł, 2) wiceprzewodniczącego Rady Gminy w wysokości 1.130 zł. 2. Dieta jest wypłaca z dołu ostatniego dnia każdego miesiąca. 3. Przewodniczącemu i wiceprzewodniczącemu, oprócz diety określonej odpowiednio w ust. 1 pkt 1 i 2, nie przysługuje odrębna dieta za udział w sesji Rady Gminy lub posiedzeniach komisji. 4. W przypadku ustania pełnienia funkcji lub jej objęcia w ciągu miesiąca kalendarzowego wysokość diety, o której mowa w ust. 1, ulega zmniejszeniu o 1/30 za każdy dzień niewykonywania obowiązków.”.

W ocenie organu nadzoru uchwalone przez Radę Gminy Kotlin zasady dotyczące diet dla przewodniczącego Rady Gminy oraz wiceprzewodniczącego Rady Gminy (§ 1 uchwały) zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 25 ust. 4 ustawy. Wprawdzie w § 1 ust. 4 uchwały wskazano zasady, na podstawie których dieta ulegałaby zmniejszeniu, ale tylko w dwóch przypadkach: ustania pełnienia funkcji lub objęcia funkcji przewodniczącego / wiceprzewodniczącego Rady Gminy Kotlin w ciągu miesiąca kalendarzowego. Natomiast rada nie zawarła postanowień w zakresie potrąceń diety dla przewodniczącego i wiceprzewodniczącego Rady Gminy, gdy ci nie wykonują swoich obowiązków.

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 ryczałtu. Niezależnie od tego zasady ustalania wysokości diety powinny jednak przewidywać możliwość pomniejszenia określonej miesięcznej 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 Gminy Kotlin miesięcznych diet przysługujących przewodniczącemu Rady Gminy oraz wiceprzewodniczącemu Rady Gminy w formie ryczałtowej (§ 1 ust. 1 uchwały), przy jednoczesnym braku regulacji przewidujących mechanizm ich obniżania w sytuacji, gdy przewodniczący Rady Gminy oraz wiceprzewodniczący Rady Gminy nie wykonują przez dłuższy czas swoich obowiązków, stanowi istotne naruszenie art. 25 ust. 4 ustawy. W ocenie organu nadzoru, rada powinna była w przedmiotowej uchwale określić zasady potrącania diety przewodniczącemu Rady Gminy oraz wiceprzewodniczącemu Rady Gminy w przypadku, gdy nie wykonują oni obowiązków wynikających z pełnionej funkcji.

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.

W § 2 ust. 2 pkt 1 uchwały postanowiono: „Ustala się dietę za udział w posiedzeniu komisji dla: 1) przewodniczących komisji w wysokości 490 zł, której są przewodniczącymi oraz za udział w posiedzeniu innej komisji Rady, w której na mocy przepisów szczególnych uczestniczą jako przewodniczący komisji”. W ocenie organu nadzoru przedmiotowy przepis jest niejasny i nieczytelny. Określa on, że przewodniczący komisji może uczestniczyć na mocy "przepisów szczególnych" w innej komisji jako przewodniczący. Należy mieć na względzie, że przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok NSA z 6 czerwca 1995 r., SA/Gd 2949/94; CBOSA).

Organ nadzoru wskazuje, że rada w ocenianej uchwale uregulowała zasady ustalania diet dla radnych (art. 25 ust. 4 ustawy) oraz zasady ustalania diet dla sołtysów (art. 37b ustawy).

W § 3 uchwały postanowiono: „Ustala się dietę dla sołtysów za udział w sesji Rady w wysokości 380 zł”. W ocenie organu nadzoru uchwalona przez radę gminy zasada dotycząca przyznawania diety dla sołtysów została podjęta 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”. Organ nadzoru podkreśla, że istota pełnienia funkcji sołtysa nie jest związana z udziałem w sesjach rady gminy (innego organu), a wykonywaniem swoich funkcji w terenie jako sołtys. Zatem przysługująca sołtysowi dieta nie powinna być związana wyłącznie z uczestnictwem w sesji rady gminy, tym bardziej, że udział w sesji rady gminy nie jest dla sołtysa obowiązkowy. Dodatkowo należy podkreślić, że dieta przysługująca sołtysom w formie ryczałtowej przy jednoczesnym braku regulacji przewidujących mechanizm jej obniżania w sytuacji, gdy sołtysi nie wykonują przez dłuższy czas swoich obowiązków, stanowi istotne naruszenie 37b ust. 1 ustawy.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, że przepis § 4 uchwały w brzmieniu: „W przypadku, gdy osoba sprawuje jednocześnie funkcję sołtysa i radnego, osobie takiej przysługuje dieta z każdego tytułu” istotnie narusza prawo. Zgodnie z art. 25 ust. 4 ustawy „Na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych”. Skoro więc w art. 25 ust. 4 ustawy „przesądzono o przysługującym radnym prawie do diety, to połączenie funkcji radnego z funkcją sołtysa uzasadnia przyjęcie zasady prawa do jednej diety, jako ekwiwalentu za utracone korzyści” - wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 listopada 2019 r., II OSK 3380/19, CBOSA.

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 Kotlin

Wójt Gminy Kotlin