



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 24 września 2024 r.

Poz. 4046

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.326.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 23 września 2024 r.

Działając na podstawie art. 25 ust.4, 6 i 8 oraz 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024r. poz.609 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr VI/35/2024 Rady Gminy Medyka z dnia 30 sierpnia 2024r. w sprawie ustalenia wysokości diet i zwrotu kosztów podróży służbowych radnych Rady Gminy Medyka.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 sierpnia 2024r. Rada Gminy Medyka podjęła ww. uchwałę, która została przekazana do organu nadzoru 6 września 2024r.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 25 ust. 4, 6, 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 25 ust. 4 ustawy, na zasadach ustalonych przez radę gminy, radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Według ust. 6 tegoż przepisu 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. 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 (art.25 ust.7 ustawy). Przy ustalaniu wysokości diet radnych rada gminy jest zobligowana wziąć pod uwagę funkcje pełnione przez radnego (art. 25 ust. 8 ustawy). Zarówno z przepisów ustawy jak i rozporządzenia wykonawczego wynika, iż przy ustalaniu wysokości diet radnych gminy, rada ma obowiązek wzięcia pod uwagę, zarówno liczby mieszkańców danej gminy, a także funkcji pełnionych przez radnego, które związane są z nakładem pracy przy sprawowanej funkcji.

W ocenie organu nadzoru zapisy przedmiotowej uchwały są sprzeczne z prawem w zakresie delegacji ustawowej zawartej w art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 4 ust.3 uchwały Rada postanowiła, że w przypadku pełnienia funkcji przez radnego przez niepełny miesiąc z powodu choroby lub innej przyczyny dieta przysługuje w wysokości proporcjonalnej do okresu sprawowania funkcji w danym miesiącu.

Rada przewidziała zatem obowiązek zmniejszenia diety w danym miesiącu wobec radnych pełniących funkcję w radzie, gdy tymczasem zasada ta powinna obejmować wszystkich radnych niezależnie od pełnionej funkcji. Jednocześnie rada nie przewidziała sytuacji, gdy radny nie wykonuje obowiązków w przypadku długotrwałej przeszkody (nieobecności) przez okres dłuższy niż miesiąc.

W ocenie organu nadzoru zapis § 6, iż łączna kwota zmniejszenia diety nie może przekroczyć 60 % przecy zasady funkcji rekompensacyjnej diety ustalonej w formie ryczałtu. Zgodnie z linią orzeczniczą

sądów administracyjnych, dieta ma wyłącznie rekompensować poniesione przez radnego straty, które nie powstaną, ze względu na nieobecność radnego na posiedzeniach rady i organów rady gminy. Powyższe stanowisko znajduje oparcie w wyrokach sądów administracyjnych - wyrok NSA z dnia 11 lipca 2023 r. sygn. akt III OSK 2602/21 i z dnia 10 lutego 2022 r. sygn. akt III OSK 3602/21.

W doktrynie jak i orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że dieta radnego, stanowi jedynie rekompensatę utraconych przez radnego korzyści i nie posiada charakteru świadczenia pracowniczego. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 7 listopada 2013r. sygn. akt II SA/Op 316/13 przyjęto, że użyte przez ustawodawcę określenie "dieta" należy rozumieć jako zwrot kosztów związanych z pełnieniem funkcji radnego. Istota diety sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji. Osoba pełniąca daną funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków (strat) poniesionych w związku ze sprawowaniem mandatu radnego. Dieta powinna być zatem ściśle powiązana z aktywnością radnych w pracach rady i zależna od rzeczywistego wykonywania obowiązków związanych z pełnioną funkcją (wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu: z dnia 9 lipca 2015 r. II SA/Op 161/15, z dnia 21 lipca 2015 r. II SA/Op 177/15).

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie regulują, za co radnemu przysługuje dieta, jednakże uwzględniając jej rekompensacyjny charakter, wskazać należy, że ustalone przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasady, winny być powiązane z aktywnością lub brakiem aktywności radnego w wykonywaniu przez niego mandatu. Przy czym regulacje te powinny uwzględniać w zakresie wysokości diety przysługującej radnemu wszystkie jego obowiązki, nie zaś tylko te, które są związane z udziałem w posiedzeniach rady lub komisji (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 3602/21, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/OI 763/19).

Obowiązkowy mechanizm potrąceń diety musi przewidywać redukcję kwoty ryczałtu adekwatnie do zmniejszenia aktywności radnego w danym miesiącu. Powinien więc obejmować zarówno nieobecność w posiedzeniach rady gminy i posiedzeniach komisji rady gminy, jak i brak aktywności w pozostałej sferze działalności mandatowej, będącej podstawą przyznania diety. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym wskazuje się, że dieta radnego sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji, to osoba pełniąca tę funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem funkcji, a nie z tytułu samego faktu bycia taką osobą. Zakresem regulacji uchwały podjętej na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym winna być objęta m.in. sytuacja, gdy radny, przez dłuższy okres czasu nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem tej funkcji (wyrok WSA w Warszawie z dnia 25.02.2020 r. sygn. akt II SA/Wa 2120/2019). W przeciwnym razie dieta ustalona w stałej kwocie ma charakter ryczałtu miesięcznego, przez co traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 21 lipca 2015 r. sygn. II SA/Op 177/15).

Uwzględniając powyższe orzecznictwo sądownoadministracyjne należy stwierdzić, że uchwała w sposób istotny narusza prawo poprzez brak regulacji, że dieta nie przysługuje, gdy radny przez dłuższy okres czasu nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem tej funkcji. Nie ma również uzasadnienia dla wprowadzenia górnego, określonego w § 6 uchwały limitu potrąceń diety z powodu czasowego niewykonywania mandatu.

Uwzględniając powyżej wskazane naruszenia prawa, należało stwierdzić nieważność uchwały w całości.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Renata Piśła
Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru