



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 19 września 2024 r.

Poz. 7628

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NP-II.4131.1.233.2024.3 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 4 września 2024

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 uchwały nr V/51/2024 Rady Miejskiej Trzemeszna z dnia 31 lipca 2024 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet oraz należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych dla Radnych Gminy Trzemeszno - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 31 lipca 2024 r. Rada Miejska Trzemeszna podjęła uchwałę nr V/51/2024 w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet oraz należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych dla Radnych Gminy Trzemeszno.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. 2024 r., poz. 609), Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 roku w sprawie maksymalnej wysokości diety przysługującej radnemu gminy (Dz.U. 2021 r., poz. 1974) oraz Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie ustalenia należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz. U. 2000, Nr 66, poz. 800 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 7 sierpnia 2024 r.

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

Materialnoprawną podstawę do podjęcia badanej uchwały stanowił 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 zwanej: "ustawą". Zgodnie z treścią przytoczonego przepisu: "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. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 26 czerwca 2014 r., II OSK 406/14, 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, 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, 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 stanowiąco - 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. "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. 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)”.

W § 1 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Miejska Trzemeszna ustaliła w formie ryczałtowanej wysokość diety dla radnych Rady Miejskiej Trzemeszna. Nie określono jednak w przedmiotowej uchwale przypadków, w których następuje zmniejszenie wysokości diety radnych, czym istotnie naruszono normę art. 25 ust. 4 u.s.g. Jak już bowiem 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. Osoba pełniąca funkcję radnego zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem tej funkcji, a nie z tytułu samego faktu bycia taką osobą. Brak w uchwale zasad dotyczących ustalenia wysokości diety z uwzględnieniem czasu w którym dana funkcja nie jest wykonywana powoduje, że ma on charakter ryczałtu miesięcznego. 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. Powyższe rozważania należy również odnieść do treści § 1 ust. 3 uchwały, zgodnie z którym: "W przypadku nie pełnienia funkcji przez Przewodniczącego Rady Miejskiej dieta należna Przewodniczącemu przysługuje Wiceprzewodniczącemu Rady Miejskiej wykonującemu obowiązki Przewodniczącego przez czas nie krótszy niż jeden miesiąc. Przewodniczący Rady Miejskiej pobiera w tym czasie dietę w wysokości należnej Przewodniczącemu Rady Miejskiej". Z treści powyższych przepisów wynika, iż Przewodniczącemu Rady Miejskiej przysługuje dieta również w przypadku, gdy nie wykonuje on swoich obowiązków a jego obowiązki wykonuje Wiceprzewodniczący. Tym samym również powyższy zapis istotnie narusza normę art. 25 ust. 4 u.s.g.

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 Miejska Trzemeszna

Burmistrz Trzemeszna