



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 23 września 2024 r.

Poz. 7699

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NP-II.4131.1.250.2024.9 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 12 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 § 2 ust. 3 zdanie pierwsze w zakresie zwrotu: "lub jest usprawiedliwiona przez Przewodniczącego Rady" uchwały nr V/31/2024 Rady Miasta i Gminy Margonin z dnia 12 sierpnia 2024 r. w sprawie ustalenia zasad wypłacania diet radnym Rady Miasta i Gminy Margonin - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 12 sierpnia 2024 r. Rada Miasta i Gminy Margonin podjęła uchwałę nr V/31/2024 w sprawie ustalenia zasad wypłacania diet radnym Rady Miasta i Gminy Margonin.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 25 ust. 4, ust. 6 i ust. 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.) w zw. z § 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).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 14 sierpnia 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 2024 r. poz. 609, 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 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).

Ocenianą uchwałą Rada Miasta i Gminy Margonin ustaliła m. in. wypłacane ryczałtowo diety radnych Rady Miasta i Gminy Margonin według zasad określonych w § 1 uchwały. Paragraf 2 uchwały natomiast stanowi o zasadach obniżania diet w następujący sposób: "1. W odniesieniu do osób o których mowa w § 1 ust. 2 pkt 1-6 przyjmuje się zasadę obniżenia ustalonej diety za każdorazową nieobecność: 1) na sesji

Rady - o 30% diety; 2) na posiedzeniu Komisji Rady - o 10 % diety; 2. W przypadku nieobecności radnego na posiedzeniu Komisji Rady i na sesji Rady zwołanych na ten sam dzień dokonuje się obniżenia ustalonej diety o jedną wyższą stawkę potrąceń określonych w ust. 1."

Ponadto w ust. 3 wyżej wskazanego przepisu zastrzeżono, iż: "Nie dokonuje się potrąceń, gdy nieobecność radnego pozostaje w związku z oddelegowaniem przez Przewodniczącego Rady do innych zadań związanych z wykonywaniem mandatu radnego lub jest usprawiedliwiona przez Przewodniczącego Rady. W stosunku do Przewodniczącego Rady ww. czynności dokonuje Wiceprzewodniczący starszy wiekiem."

W ocenie organu nadzoru uchwalone przez Radę Miasta i Gminy Margonin zasady dotyczące sposobu wypłacania diety dla radnego określone w § 2 ust. 3 zdanie pierwsze po słowie "lub", zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 25 ust. 4 ustawy.

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 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. 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 niewykonywania funkcji określonej w uchwale i nie może przekroczyć limitu określonego w ustawie i rozporządzeniu".

Organ podziela stanowisko judykatury, iż niedopuszczalna jest sytuacja, w której radny otrzymuje miesięcznie zryczałtowaną dietę, pomimo, iż nie wykonuje on swoich obowiązków, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem tej funkcji. Ustalając zasady przyznawania i wysokości diet dla radnych należy pamiętać o wprowadzeniu kompleksowych regulacji pozwalających na uwzględnienie w zakresie wysokości diety przysługującej radnemu wszystkich jego obowiązków. Mając to na uwadze, zasadne okazuje się uregulowanie w uchwale systemu potrąceń będących skutkiem obiektywnie stwierdzonego braku wykonywania przez radnego obowiązków przypisanych mu z racji pełnionej funkcji.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że ustalenie przez Radę Miasta i Gminy Margonin miesięcznej diety przysługującej radnym w formie ryczałtowej, przy jednoczesnym niezgodnym z prawem mechanizmie jej obniżania (§ 2 ust. 3 zdanie pierwsze uchwały po słowie "lub"), stanowi istotne naruszenie art. 25 ust. 4 ustawy. W ocenie organu nadzoru, rada powinna była w przedmiotowej uchwale poprzestać na jasnym i czytelnym określeniu zasad potrącania diety radnym w przypadku, gdy nie wykonują oni w ogóle obowiązków wynikających z pełnionej funkcji.

Zdaniem organu nadzoru omówiony wcześniej kompensacyjny charakter diety, o której mowa w art. 21 ust. 4 ustawy, wyklucza możliwość jej przyznawania w każdej sytuacji, w której radny nie

wykonuje swojej funkcji i związanych z nią obowiązków, nawet wówczas gdy nieobecność radnego jest usprawiedliwiona przez Przewodniczącego Rady. W tym czasie bowiem radny nie wykonuje swoich powinności związanych z mandatem, a zatem nie powstają wydatki lub straty, które dieta ta miałaby rekompensować.

Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 26 sierpnia 2020 r., II SA/Go 319/20: "(...) jeżeli radny w czasie swojej nieobecności podczas prac rady lub jej organów, nie wykonuje innych czynności związanych z pełnieniem mandatu, to nie powinien otrzymać diety, chociażby ta nieobecność była usprawiedliwiona".

W świetle powyższego, konieczne jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w części, jako że nie wypełnia ona w sposób prawidłowy normy kompetencyjnej wynikającej z art. 25 ust. 4 ustawy.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, 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 Miasta i Gminy Margonin

Burmistrz Miasta i Gminy Margonin