



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 6 marca 2024 r.

Poz. 2498

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.58.2024.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 29 lutego 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 § 3 ust. 1 w zakresie użytego dwukrotnie wyrazu: „nieusprawiedliwioną” oraz § 3 ust. 2 w zakresie zwrotu: „w przypadku, gdy radny nieobecność usprawiedliwi przedkładając przewodniczącemu Rady zaświadczenie lekarskie oraz” uchwały nr 559/24/VIII Rady Miasta Puszczykowa z dnia 30 stycznia 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych Rady Miasta Puszczykowa - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 stycznia 2024 r. Rada Miasta Puszczykowa podjęła uchwałę nr 559/24/VIII w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych Rady Miasta Puszczykowa, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 25 ust. 4, ust. 6 i ust. 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.) w związku 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 2 lutego 2024 r.

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

Jak stanowi art. 25 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.), zwanej dalej „u.s.g.”, 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, ze zm.) (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 u.s.g. linią orzecniczą sądów administracyjnych, dieta przysługująca radnemu na podstawie art. 25 ust. 4 u.s.g. 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) 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 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 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” (tak 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)”. Taką linię orzeczniczą Naczelny Sąd Administracyjny utrzymuje konsekwentnie także w najnowszym orzecznictwie (por. wyrok z 27 czerwca 2023 r., III OSK 2472/21, wyrok z 14 czerwca 2022 r., III OSK 5279/21; CBOSA).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że konstrukcja § 3 ust. 1 i ust. 2 uchwały istotnie narusza prawo. W powołanych przepisach rada postanowiła: „Obniża się radnemu o 25% dietę miesięczną za każdorazową nieobecność nieusprawiedliwioną na posiedzeniach komisji oraz o 50% za każdorazową nieobecność nieusprawiedliwioną na sesji, jednak obniżenie nie może wynieść więcej niż 75% przysługującej diety, o której mowa w § 2 (ust. 1), „Ustęp 1 nie ma zastosowania w przypadku, gdy radny nieobecność usprawiedliwi przedkładając przewodniczącemu Rady zaświadczenie lekarskie oraz w sytuacji, gdy nieobecność na posiedzeniu wynika z pełnienia innych czynności związanych ze sprawowaniem mandatu” (ust. 2).

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 wreszcie choroba lub inne zdarzenia wpływające na niezdolność do pracy potwierdzone („usprawiedliwione”) zaświadczeniem lekarskim, nie mogą stanowić podstawy wypłacenia diety. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 26 sierpnia 2020 r. (II SA/Go 319/20; CBOSA): „[...] 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”.

Wobec powyższego, konieczne jest stwierdzenie nieważności § 3 ust. 1 uchwały w zakresie dwukrotnie użytego w tym przepisie wyrazu: „nieusprawiedliwioną”, a także § 3 ust. 2 uchwały w zakresie zwrotu: „w przypadku, gdy radny nieobecność usprawiedliwi przedkładając przewodniczącemu Rady zaświadczenie lekarskie oraz” – jako podjętych z istotnym naruszeniem art. 25 ust. 4 u.s.g.

W tym stanie rzeczy, orzeczono 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 Miasta Puszczykowa

Burmistrz Miasta Puszczykowa