



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 21 marca 2025 r.

Poz. 2621

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.44.2025.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 12 marca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

orzekam

nieważność § 2 ust. 3 pkt 3-4 oraz § 2 ust. 5 w zakresie wyrazów „pkt od 1 do 3” uchwały nr X/69/25 Rady Gminy Babiak z dnia 5 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Gminy Babiak – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 5 lutego 2025 r. Rada Gminy Babiak podjęła uchwałę X/69/25 w sprawie ustalenia wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Gminy Babiak, zwanej dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 11 lutego 2025 r.

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

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Babiak ustaliła wysokość diet oraz zasady zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Gminy Babiak.

Zgodnie z treścią art. 25 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm., zwaną dalej „ustawą”), 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 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).

W § 1 uchwały ustalono wysokość diet radnych w formie miesięcznego ryczałtu. Stosownie do § 2 ust. 2 uchwały: „W przypadku nieobecności radnego na posiedzeniu sesji Rady lub Komisji Rady, której jest członkiem, potrąca się za każdą nieobecność 10 % diety ustalonej w § 1 ust.1”. Zgodnie z § 2 ust. 3 uchwały: „Nie uznaje się za nieobecność, o której mowa w ust.2 absencji spowodowanej: 1) oddelegowaniem radnego na wyjazd służbowy; 2) udziałem radnego w posiedzeniach lub pracach innych organów lub instytucji wynikających z uchwał Rady Gminy Babiak; 3) brakiem potwierdzenia przyjęcia

zawiadomienia o terminie sesji lub komisji; 4) zdarzeniem losowym lub okolicznościowym po przedstawieniu na piśmie w formie oświadczenia przyczyny nieobecności Przewodniczącemu Rady”.

Zgodnie z utrwaloną 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. W uzasadnieniu wyroku NSA z 26 czerwca 2014 r., II OSK 406/14, stwierdzono: „[...] dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym”. Podobnie wypowiedziano się w uzasadnieniu wyroku WSA w Warszawie z 25 stycznia 2018 r., II SA/Wa 1520/17, gdzie zaakceptowano 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 WSA 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 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” (wyrok WSA w Warszawie z 17 grudnia 2019 r., II SA/Wa 1230/19). Również w powyżej powołanym wyroku NSA z 26 czerwca 2014 r., II OSK 406/14, zajęto 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)”.

Biorąc powyższe pod uwagę, zdaniem organu nadzoru zapisy § 2 ust. 3 pkt 3 i 4 uchwały naruszają prawo w stopniu istotnym. Na podstawie wskazanego przepisu rada postanowiła, że nie uznaje się za nieobecność „na posiedzeniu sesji Rady lub Komisji Rady” (skutkującą potrąceniem 10% diety) absencji spowodowanej „brakiem potwierdzenia przyjęcia zawiadomienia o terminie sesji lub komisji” (pkt 3) oraz „zdarzeniem losowym lub okolicznościowym po przedstawieniu na piśmie w formie oświadczenia przyczyny nieobecności Przewodniczącemu Rady” (pkt 4).

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 wskazane przez Radę Gminy Babiak („brak potwierdzenia przyjęcia zawiadomienia o terminie sesji lub komisji” czy też „zdarzenie losowe lub okolicznościowe”), nie mogą stanowić podstawy wypłacenia diety.

Bez znaczenia przy tym jest okoliczność, czy nieobecność radnego ma charakter zależny, czy też niezależny od niego. Skoro Rada Gminy Babiak w treści § 2 ust. 2 uchwały określiła procentową wysokość obniżenia miesięcznej diety w przypadku nieobecności radnego to zapis ten, w ocenie organu nadzoru, jest zapisem wystarczającym. Okoliczności w których nie następuje potrącenie diety wskazane w § 2 ust. 3 pkt 1 i 2 uchwały również nie budzą wątpliwości organu nadzoru, ponieważ wiążą się bezpośrednio z wykonywaniem mandatu radnego w sposób inny niż udział w posiedzeniach rady i komisji. Brak udziału w posiedzeniach niezwiązany z innymi formami wykonywania mandatu radnego nie powinien natomiast w ocenie organu nadzoru wiązać się z uprawnieniem do pobierania diety.

Ponadto pojęcia „zdarzenia losowe lub okolicznościowe” są pojęciami nieostryimi, niedookreślonymi co stoi w sprzeczności z treścią udzielonego radzie upoważnienia do podjęcia uchwały. W art. 25 ust. 4 ustawy

wskazuje się, że rada gminy określa zasady na jakich przysługują radnemu diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Zasady te powinny zaś być jasne i jednoznaczne dla wszystkich adresatów danej normy prawnej.

Wobec powyższego, niezbędne jest stwierdzenie nieważności § 2 ust. 3 pkt 3-4 uchwały. Konsekwencją powyższego jest równocześnie konieczność stwierdzenia nieważności § 2 ust. 5 uchwały w zakresie wyrazów „pkt od 1 do 3”, jako odnoszących się m.in. do kwestionowanego § 2 ust. 3 pkt 3 uchwały, ze względów redakcyjnych.

Równocześnie organ nadzoru zwraca uwagę, że kwestionowane zapisy uchwały są identyczne z zapisami uprzednio umieszczonymi w uchwale nr II/13/24 Rady Gminy Babiak z dnia 24 maja 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Gminy Babiak, których nieważność stwierdzono w rozstrzygnięciu nadzorczym nr NP-II.4131.1.170.2024.5 Wojewody Wielkopolskiego z dnia 24 czerwca 2024 r. (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2024 r. poz. 5823).

W tym stanie rzeczy 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 Babiak

Wójt Gminy Babiak