



Poznań, dnia 26 stycznia 2022 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.14.2022.6

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

orzekam

nieważność § 4 ust. 1 w zakresie zwrotu "jednak nie więcej niż 50% miesięcznej diety" oraz § 5 uchwały nr XL/276/2021 Rady Gminy Zaniemyśl z dnia 27 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla Radnych Rady Gminy Zaniemyśl oraz należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 grudnia 2021 r. Rada Gminy Zaniemyśl podjęła uchwałę nr XL/276/2021 w sprawie ustalenia wysokości diet dla Radnych Rady Gminy Zaniemyśl oraz należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych, dalej: "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 25 ust. 4, 6, 7, 8 i 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 z póź. 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 w dniu 30 grudnia 2021 r.

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

Ocenianą uchwałą Rada Gminy Zaniemyśl ustaliła wysokość diet dla Radnych Rady Gminy Zaniemyśl oraz należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych. 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 2021 r. poz. 1372 ze zm.), dalej: "ustawa", w myśl którego: "Na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych". Stosownie do

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

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 2020 r. poz. 1658)" (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, CBOSA) orzekł, że: "[...] 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 orzecnictwie 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. Wojewódzki Sąd Administracyjny 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 nie wykonywania funkcji określonej w uchwale i nie może przekroczyć limitu określonego w ustawie i rozporządzeniu". Również w powołanym wcześniej wyroku z dnia 26 czerwca 2014 r. (II OSK 406/14, CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że: "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)".

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, że wprowadzenie przez radę w § 4 ust. 1 uchwały regulacji, zgodnie z którą: "W przypadku nieobecności Radnego na sesji Rady Gminy lub na posiedzeniu Komisji, której jest członkiem z diety zostanie potrącona należność w wysokości 20% przysługującej Radnemu diety za każdą nieobecność, jednak nie więcej niż 50% miesięcznej diety" prowadzi do sytuacji, w której ogranicza się potrącenia z diet radnych. A zatem mimo takiej ilości nieobecności radnych na sesjach rady czy komisjach w danym miesiącu, które łącznie, w świetle § 4 ust. 1 uchwały, uzasadniałyby potrącenia z diet w wysokości wyższej niż 50%, potrącenie nie będzie miało miejsca. W ocenie organu nadzoru prowadzi to do sytuacji, że radni otrzymają diety pomimo niewykonywania swoich powinności związanych z mandatem, a tylko wykonywanie takich powinności powoduje, że powstają wydatki lub straty, które dieta miałaby rekompensować.

Należy podzielić pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim wyrażony w wyroku z 26 sierpnia 2020 r. (II SA/Go 319/20, CBOSA), zgodnie z którym: "[...] 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. Jak bowiem trafnie podkreśla się w orzecznictwie, skoro dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem określonej funkcji, to osoba pełniąca tę funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku jej wykonywaniem, a nie z tytułu samego faktu bycia taką osobą (por. wyrok WSA w Opolu z 21 lipca 2015 r., II SA/Op 177/15). Gdyby przyjąć inaczej, dieta straciłaby charakter rekompensaty, a stałaby się miesięcznym wynagrodzeniem, co stoi w sprzeczności z jej naturą".

Uznać zatem należy, że przyjęty w ocenianej uchwale limit dokonywanych potrąceń nie znajduje uzasadnienia w świetle art. 25 ust. 4 ustawy, wobec czego koniecznym jest stwierdzenie nieważności § 4 ust. 1 uchwały we wskazanym zakresie.

Ponadto, za przekroczenie granic upoważnienia wynikającego z art. 25 ust. 4 ustawy organ nadzoru uznaje zapis § 5 uchwały, zgodnie z którym "Radny może złożyć pisemne oświadczenie o rezygnacji z całości lub części diety lub o przeznaczeniu jej na inny, wskazany w oświadczeniu, cel". Uchwała rady nie może rozstrzygać w kwestiach dotyczących rezygnacji przez radnego z diety w całości lub w części, a także o możliwościach przeznaczenia jej na wskazany cel, bowiem to wyłącznie sam zainteresowany może podjąć decyzję w ww. sprawach. W ocenie organu nadzoru nie jest możliwe również wskazanie przez radnego celu, na jaki dieta powinna być przekazana przez gminę. Radny powinien dietę pobrać, a następnie może nią rozporządzać według własnego uznania.

Mając na uwadze powyższe, orzeczono, jak w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia.

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.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

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
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:
Rada Gminy Zaniemyśl
Wójt Gminy Zaniemyśl