



Poznań, dnia 3 lutego 2021 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.77.2021.24

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XLV/187/20 Rady Gminy Orchowo z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet oraz zasad zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym Rady Gminy Orchowo - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 grudnia 2020 r. Rada Gminy Orchowo podjęła uchwałę nr XLV/187/20 w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet oraz zasad zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym Rady Gminy Orchowo, dalej: "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 z późn. zm.) w związku z § 3 pkt 3 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. z 2000 r. Nr 61, poz. 710 z późn. zm.) oraz § 5 ust. 3 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz. U. z 2000 r., nr 66, poz. 800 z późn. zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 4 stycznia 2021 r.

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

Na podstawie przepisu art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.), dalej „ustawa”, na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Z kolei zgodnie z ust. 6 ww. przepisu ustawy wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie półtorakrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu

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

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

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

wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2288 oraz z 2020 r. poz. 278). W ust. 7 wskazano, że 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.

Zwrócić należy uwagę, że ustawodawca nie sformułował legalnej definicji pojęcia "*dieta*". Podejmując próby ustalenia jego znaczenia wskazać należy, że "*dieta*" oznacza pieniądze przeznaczone na koszty utrzymania pracownika w podróży służbowej, a także wynagrodzenie dzienne dla ludzi pełniących funkcje społeczne, np. parlamentarzystów, radnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 2121/19 i zawarte w nim odniesienie do "Uniwersalnego słownika języka polskiego" pod red. St. Dubisza, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2003, t. 1, s. 612).

Zgodnie z utrwaloną względem przytoczonych przepisów ustawy linią orzecniczą sądów administracyjnych, dieta przysługująca radnemu na podstawie jej art. 25 ust. 4, stanowi rekompensatę z tytułu utraconych przez radnego zarobków, przez co nie może być traktowana jak świadczenie pracownicze, np. wynagrodzenie. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 406/14 „(...) *dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym*”. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 25 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 1520/17 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*”. Tym samym przyjąć należy, że przepis art. 25 ust. 4 ustawy zawiera upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do sprecyzowania zasad, na jakich przysługiwać będzie rekompensata (wyrównanie wydatków i strat) w związku z wykonywaniem mandatu radnego.

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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Wa 1230/19). Również w wyżej wskazanym wyroku z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 406/14 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)*”.

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

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

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

Rada Gminy Orchowo w § 3 ust. 2 uchwały wprowadziła zapis, że *"Prawo do diety wskazanej w ust. 1 w określonej w ust. 1 wysokości Radny nabywa poprzez uczestnictwo w przynajmniej jednej sesji Rady Gminy albo jednej Komisji Rady Gminy w danym miesiącu. W przypadku braku spełnienia warunku ze zdania poprzedniego, Radnemu w związku z wykonywaniem (pisownia oryginalna - przyp. własny) funkcji wypłacana jest połowa przynależnej mu diety"*. W ocenie organu nadzoru, taki zapis istotnie narusza przepis art. 25 ust. 4 ustawy, bowiem prowadzi do nieakceptowalnej sytuacji, w której radny za "niewykonywanie" swoich obowiązków otrzymuje dietę (jej część). Ponadto, uregulowanie przez radę, że prawo do diety w pełnej wysokości przysługuje za uczestnictwo w przynajmniej jednej sesji rady lub jednej komisji w miesiącu również powoduje, że dieta traci swój kompensacyjny charakter i staje się niejako wynagrodzeniem radnego za to, że wziął udział chociażby tylko jeden raz w miesiącu w pracach rady lub komisji.

Organ nadzoru stwierdza również, że w uchwale brak jest jakiegokolwiek powiązania braku aktywności radnego w pracach rady z wypłatą diety, w szczególności uchwała nie reguluje sposobu obniżania diet z powodu nieobecności radnego w sesjach czy innych obowiązkowych czynnościach. Jak wskazano wyżej, dieta radnego nie jest wynagrodzeniem za pracę, lecz stanowi wyrównanie za utracone wynagrodzenie wskutek pełnienia przez niego funkcji, wobec czego uchwała w sprawie zasad ustalania diet radnym powinna uwzględniać sytuacje, w których radny gminy nie jest obecny na sesji rady gminy lub podczas prac komisji.

Inaczej z kolei rada potraktowała "dodatkową" aktywność radnych w § 4 uchwały, gdzie wskazano, że *"1. Każdemu Radnemu z wyjątkiem przewodniczącego i wiceprzewodniczącego Rady Gminy przysługuje dieta za uczestnictwo w każdej dodatkowej, więcej niż jednej sesji Rady Gminy, a także za udział w więcej niż jednym posiedzeniu (pisownia oryginalna - przyp. własny) Komisji w danym miesiącu, w wysokości 4% kwoty określonej w § 2 ust. 2 za udział w sesji Rady Gminy i 2% za udział w posiedzeniu Komisji. 2. Jednakże łączne zwiększenie diety zgodnie z zasadami wskazanymi w ust. 1 nie może w danym miesiącu dla osób wskazanych w ust. 1 stanowić więcej niż 15% kwoty określonej w § 2 ust. 2"*. W ocenie organu nadzoru wskazany zapis o "dodatkowych" dietach jest również niedopuszczalny, bowiem sprawowanie mandatu radnego wiąże się przede wszystkim z udziałem w pracach rady i jej komisji, i to rolą organu stanowiącego jest takie ukształtowanie wysokości diet radnych (z uwzględnieniem ograniczeń wynikających m.in. z art. 25 ust. 6 ustawy i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. z 2000 r. Nr 61, poz. 710 ze zm.), ażeby pokrywały one każdy rodzaj aktywności radnych w pracach rady. Zapis § 4, w ocenie organu nadzoru, wynika z błędnego przyjęcia przez radę, że wystarczy jednorazowy udział radnego w sprawowaniu przez niego obowiązków w pracach gminy w danym miesiącu, żeby mógł otrzymać on dietę w pełnej wysokości. Powiązany z § 4 uchwały jest również § 2 ust. 4, który niezasadnie wprowadza wyłączenie proporcjonalności wypłaty diety w przypadku pełnienia przez radnego funkcji przez czas krótszy niż miesiąc. W ocenie organu nadzoru przepis ten również w sposób istotny narusza prawo.

Jednocześnie organ nadzoru zwraca uwagę, że treść § 11 uchwały: *"Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, z mocą obowiązywania od 1 stycznia 2021 r."* zawiera wewnętrzną sprzeczność.

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

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

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

Data wejścia w życie aktu prawnego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd, godząc jednocześnie w zasadę demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Początek mocy obowiązującej aktu prawnego oznacza jego wejście w życie. Wejście w życie i uzyskanie mocy są zdarzeniami tożsamymi, polegającymi na rozpoczęciu od ich spełnienia się, prawnego kwalifikowania stosunków społecznych przez przepisy, które weszły w życie lub uzyskały moc. Uchwała nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie - uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście w uchwały w życie (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 1996 r. sygn. akt I PZP 12/96).

Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru orzekł, 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.
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.

z up. Wojewody Wielkopolskiego
I Wicewojewoda Wielkopolski

(-) Aneta Niestrawska
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Orchowo
Wójt Gminy Orchowo