

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.59.2020.ASzc

z dnia 14 maja 2020 r.

Rada Miasta Gorzowa Wielkopolskiego

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXI/393/2020 Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 17 kwietnia 2020 r. zmieniającej uchwałę w sprawie diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 kwietnia 2020 r. Rada Miasta Gorzowa Wielkopolskiego podjęła uchwałę zmieniającą uchwałę w sprawie diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego (dalej uchwała).

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 25 ust. 4 i 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) oraz § 5 ust.3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalenia należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz.U. z 2000 r. Nr 66, poz.800 ze zm.).

Na mocy § 1 uchwały - w uchwale Nr XII/218/2019 Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 28 sierpnia 2019 r. w sprawie diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego (dalej uchwała Nr XII/218/2019) § 3 otrzymał brzmienie: „§ 3. Wysokość diety ulega pomniejszeniu o 10% za każdą nieobecność na sesji rady miasta lub posiedzeniu komisji, z wyłączeniem nieobecności spowodowanej:

- przedłożonym zwolnieniem lekarskim z tytułu niezdolności do pracy,
- podróżą służbową radnego,
- reprezentowania Rady Miasta w sytuacjach innych niż podróż służbowa, odbywanych z polecenia Przewodniczącego Rady.”.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 kwietnia 2020 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że § 1 ww. uchwały, w części, w jakiej nadaje nowe brzmienie § 3 uchwały Nr XII/218/2019 i wprowadza brak pomniejszenia diety o 10% za każdą nieobecność na sesji miasta lub posiedzeniu komisji, w sytuacji przedłożenia przez radnego zwolnienia lekarskiego z tytułu niezdolności do pracy, podjęty został z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 506 ze zm., dalej u.s.g.). Stosownie do powyższego

przepisu - na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży

Tytułem wstępu należy wskazać, że radny pełni funkcję społecznie. Dieta nie stanowi wynagrodzenia za pracę, tylko ekwiwalent utraconych korzyści głównie z tytułu pomniejszonego wynagrodzenia za pracę, jak i innych zarobków, które radny mógłby uzyskać w czasie, który poświęca na działalność na rzecz samorządu - w związku z obecnością na sesjach rady gminy, posiedzeniach komisji bądź wykonywania innych obowiązków związanych z wykonywaniem mandatu.

Ustawodawca w art. 25 ust. 4 u.s.g. przyznał radzie gminy uprawnienie do sprecyzowania reguł (zasad), na jakich przysługiwać będzie rekompensata (wyrównanie wydatków i strat) w związku z wykonywaniem mandatu radnego. Skoro dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat wynikających z wykonywaniem funkcji radnego, to osoba pełniąca tę funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem tej funkcji, a nie z tytułu samego bycia taką osobą. W orzecznictwie i doktrynie akceptuje się wypłacanie diety w formie zryczałtowanej, z tym zastrzeżeniem, że rada gminy określi w sposób niebudzący wątpliwości zasady potrącania diet z tytułu nieobecności radnego na sesjach rady, posiedzeniach komisji rady i ewentualnie w innych pracach.

Uchwała podjęta na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 25 ust. 4 u.s.g. winna określać nie tylko wysokości diet przysługujących radnym w ciągu miesiąca, ale także regulować sytuacje gdy radny przez dłuższy okres nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji. W przeciwnym razie dieta ustalona w stałej kwocie ma charakter miesięcznego ryczałtu, przez co traci charakter kompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji radnego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 21 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Op 177/15, LEX nr 1816489; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 406/14, LEX nr 1519403).

Przechodząc do oceny zgodności z prawem badanej uchwały należy wskazać, że Rada Miasta Gorzowa Wielkopolskiego określiła przypadki, kiedy dieta - mająca charakter zryczałtowany - ulega pomniejszeniu (tj. wysokość diety ulega pomniejszeniu o 10% za każdą nieobecność na sesji rady miasta lub posiedzeniu komisji), ale jednocześnie wprowadziła generalne wyłączenia związane z przedłożeniem przez radnego zwolnienia lekarskiego z tytułu niezdolności do pracy, podróżą służbową oraz reprezentowaniem Rady Miasta w sytuacjach innych niż podróż służbowa, odbywanych z polecenia Przewodniczącego Rady.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że 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. Z tego względu dwa ostatnie przypadki nie budzą zastrzeżeń organu nadzoru co do ich zgodności z przepisem art. 25 ust. 4 u.s.g. Należy natomiast podkreślić, że w okresie przebywania na zwolnieniu lekarskim radny nie realizuje swoich obowiązków, a tym samym nie ponosi również związanych z tym kosztów. Stąd też wprowadzenie takiego wyłączenia należy uznać za podjęte z istotnym naruszeniem przepisu art. 25 ust. 4 u.s.g., albowiem w takim przypadku dieta traci swój kompensacyjny charakter. Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach (por. wyrok z 27 sierpnia 2009 r., sygn. akt IV SA/Gl 373/09, LEX nr 556688).

Organ nadzoru zdecydował się na stwierdzenie nieważności uchwały w całości, albowiem dwa pozostałe wyłączenia, co do których organ nadzoru nie wnosi zastrzeżeń, tj. podróż służbowa oraz reprezentowanie Rady Miasta w sytuacjach innych niż podróż służbowa, odbywanych z polecenia Przewodniczącego Rady - były już uregulowane w § 3 uchwały Nr XII/218/2019. W konsekwencji, stwierdzenie nieważności badanej uchwały w całości spowoduje, że uchwała Nr XII/218/2019 będzie obowiązywała w swoim dotychczasowym brzmieniu, a zatem z ww. wyłączeniami.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. Wojewody Lubuskiego

Paweł Witt

Wydział Nadzoru i Kontroli - Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli