

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.159.2024.ACze

z dnia 16 stycznia 2025 r.

Rada Gminy Bobrowice

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 i 1572)

stwierdzam nieważność

§ 2 ust. 3 oraz § 4 uchwały Nr X/48/24 Rady Gminy Bobrowice z dnia 17 grudnia 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 grudnia 2024 r. Rada Gminy Bobrowice podjęła uchwałę w sprawie ustalenia wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 i 1572) w związku z § 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnym gminy (Dz. U. poz. 1974) oraz § 2 ust. 2 i § 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. Nr 66, poz. 800 z późn. zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 grudnia 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, iż uchwała w części istotnie narusza prawo, tj. art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 roku, poz. 1465) - dalej u.s.g. Zgodnie z tym przepisem na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Na tle tego przepisu utrwalone jest stanowisko, że z użytego przez ustawodawcę zwrotu „na zasadach ustalonych przez radę” wynika, że pozwala on radzie na sprecyzowanie reguł (zasad), na jakich przysługiwać będzie rekompensata (wyrównanie wydatków i strat) w związku z wykonywaniem mandatu radnego. Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w uzasadnieniu do wyroku z dnia 4 marca 2021 r., sygn. II SA/Op 301/20, 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. Skoro dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat wynikających z wykonywania 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. Dieta powinna być zatem ściśle powiązana z aktywnością radnych w pracach rady i zależna od rzeczywistego wykonywania obowiązków związanych z pełnioną funkcją (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 lutego 2020 r. o sygn. II SA/Wa 2120/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 sierpnia 2019 r. o sygn. IV SA/Po 401/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 9 lipca 2015 r. o sygn. II SA/Op 161/15).

W związku z powyższym postanowienie § 2 ust. 3 uchwały: „Suma potrąceń nie może przekroczyć 50%” istotnie narusza art. 25 ust. 4 u.s.g. W ocenie organu nadzoru, w wyniku takiej regulacji, radny nie uczestnicząc w pracach Rady otrzyma 50% ustalonej diety. Ograniczenie zatem możliwości potrąceń do 50% należnej diety przesądza o tym, że dieta radnych będzie stanowiła miesięczne wynagrodzenie z tytułu bycia radnym, niezależnie od kosztów związanych z pełnioną funkcją. Nie można bowiem wykluczyć, że radny z różnych przyczyn przez okres co najmniej miesiąca nie będzie w ogóle wykonywał swojego mandatu, a co za tym idzie nie poniesie żadnych kosztów związanych z mandatem radnego, co zgodnie z powołanymi orzeczeniami stanowi zaprzeczenie idei zapewnienia wyrównania finansowego odpowiednio do kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu i ma zależeć od rzeczywistego wykonywania obowiązków. W tym miejscu zasadnym jest powołanie stanowiska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku wyrażonego w wyroku z dnia 7 marca 2024 r., sygn. akt III SA/Gd 583/23 publ. LEX nr 3698202, w którym wskazał, że „Prawidłowa realizacja upoważnienia normotwórczego wyartykułowanego w art. 25 ust. 4 u.s.g. wymaga od rady gminy stworzenia takich zasad ustalania diety radnego, które przy kształtowaniu wysokości tej diety w sposób ryczałtowy, będą uwzględniać pełnione przez niego funkcje. Obowiązkowy mechanizm potrąceń z tak ustalonej diety musi z kolei przewidywać redukcję kwoty ryczału adekwatnie do zmniejszenia aktywności radnego. Powinien zatem obejmować zarówno nieobecność w posiedzeniach rady gminy i posiedzeniach komisji rady gminy, jak i brak aktywności w pozostałej sferze działalności mandatowej, będącej podstawą przyznania diety. (...). Założenie odmienne, pozwalające na przyznanie swego rodzaju „diety minimalnej”, stanowiłoby zaprzeczenie jej rekompensacyjnego charakteru (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 czerwca 2023 r., sygn. akt III OSK 2472/21 oraz z dnia 14 czerwca 2022 r., sygn. akt III OSK 5279/21 (...)). Także Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 26 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 406/14 (publ. LEX nr 1519403) podkreślił, że dopuszczalność wprowadzenia diety o charakterze ryczałtowym nie może prowadzić do sytuacji powstania stałego miesięcznego wynagrodzenia niezależnego od udziału w pracach organów.

W ocenie organu nadzoru kolejnym naruszeniem jest zapis § 4 uchwały, w którym Rada postanowiła, że „Diety określone w § 1, stanowią rekompensatę za utracone wynagrodzenie z powodu udziału w sesjach i w posiedzeniach komisji.” W orzecznictwie sądowo-administracyjnym przyjmuje się, że przepisy u.s.g. nie regulują wprost, za co radnemu przysługuje dieta, jednakże uwzględniając jej rekompensacyjny charakter, wskazać należy, że ustalone przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasady, winny być powiązane z aktywnością lub brakiem aktywności

radnego w wykonywaniu przez niego tej funkcji. Przy czym regulacje te powinny uwzględniać w zakresie wysokości diety przysługującej radnemu wszystkie jego obowiązki, nie zaś tylko te, które są związane z udziałem w posiedzeniach rady lub komisji. Zauważyć bowiem należy, że radny, realizując swój mandat, podejmuje wiele czynności wykraczających zakresowo poza uczestnictwo w posiedzeniach rady czy komisji (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 6 lutego 2024 r. sygn. akt II SA/Ol 1116/23). Obowiązki radnego wyznaczane są także przez inne przepisy, w tym art. 23 ust. 1, art. 24 ust. 2 i ust. 3 u.s.g. W związku z powyższym Rada Gminy, ustalając przysługujące radnemu diety, powinna mieć na uwadze zakres wszystkich stawianych przed radnym zadań.

Mając na uwadze 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

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli