



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 5 grudnia 2024 r.

Poz. 5412

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.396.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 2 grudnia 2024 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r, poz. 1465 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

Nr XIII/128/2024 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 30 października 2024 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia zasad przysługiwania radnym oraz przewodniczącym zarządów osiedli diet oraz zwrotów radnym kosztów podróży służbowych.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 października 2024 r. Rada Miasta Tarnobrzega podjęła uchwałę Nr XIII/128/2024 zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia zasad przysługiwania radnym oraz przewodniczącym zarządów osiedli diet oraz zwrotów radnym kosztów podróży służbowych. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 listopada 2024r.

Stosownie do postanowień § 1 w uchwale Nr III/31/2024 Rada Miasta Tarnobrzega z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie ustalenia zasad przysługiwania radnym oraz przewodniczącym zarządów osiedli diet oraz zwrotów radnym kosztów podróży służbowych wprowadza się następujące zmiany: w § 2. 1 skreśla się zapis „i 5” oraz skreśla się § 5. Zgodnie z postanowieniami § 5 zmienianej uchwały:

„1. W przypadku, gdy w danym miesiącu nie odbędzie się sesja Rady Miasta, ustalona zgodnie z treścią § 2 niniejszej uchwały dieta ulega obniżeniu o 20 %.

2. W przypadku, gdy w danym miesiącu nie odbędzie się posiedzenie żadnej komisji Rady Miasta, do których radny został powołany, ustalona zgodnie z treścią § 2 niniejszej uchwały dieta ulega obniżeniu o 10 %.

3. W przypadku zbiegu okoliczności wskazanych w ust. 1 i 2 określone tam wskaźniki procentowe obniżenia diety sumują się..”.

Ramy prawne, które legitymują organ uchwałodawczy do podjęcia omawianej uchwały w tej materii zawarte są w art. 25 ust. 4, ust. 6 i ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym. Stosownie do postanowień art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym „Na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych.”

Zawarte w ustawie o samorządzie gminnym upoważnienie pozwala na określenie diet w sposób zryczałtowany, a także na różnicowanie wysokości diet z uwagi na funkcję pełnioną przez radnego, a nadto uwzględnia okoliczności związane z tym, czy radny, faktycznie wykonywał powiązane ze sprawowaną funkcją obowiązki. Celem diety jest zabezpieczenie prawidłowego i efektywnego wykonywania mandatu radnego (por. wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 406/14).

Dieta radnego nie jest wynagrodzeniem za pracę, gdyż pełni on funkcję społecznie, a fakt wykonywania mandatu nie skutkuje ani nawiązaniem stosunku pracy z gminą (czy urzędem gminy/miasta), ani też nawiązaniem z nimi umowy cywilnoprawnej. Dieta ma stanowić ekwiwalent z tytułu utraconych korzyści, jakich radny nie uzyskuje w związku z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego (np. pomniejszonego wynagrodzenia za pracę w związku z obecnością na sesji rady gminy), nie może więc być także traktowana w kategorii przywileju. Przepisy u.s.g. nie regulują wprost tego, za co radnemu przysługuje dieta, lecz uwzględniając ich rekompensacyjny charakter, ustalone w tym zakresie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasady powinny być powiązane z aktywnością lub brakiem zaangażowania przez radnego w wykonywaniu przez niego tej funkcji. Nie jest zatem wykluczone ustalenie wysokości diety w formie ryczałtu. Niezależnie od tego zasady ustalania wysokości diety powinny jednak przewidywać możliwość pomniejszenia określonej miesięcznie kwoty, z uwagi na niewykonywanie przez radnego obowiązków.

W innym przypadku dieta przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, co jest zaprzeczeniem jej rekompensacyjnego charakteru (por. wyrok NSA z dnia 11 lipca 2023 r., sygn. akt III OSK 2602/21). Niedopuszczalna jest więc sytuacja, gdy radny otrzymuje miesięcznie zryczałtowaną dietę, pomimo tego, że nie wykonuje on swoich obowiązków, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem tej funkcji. Podejmując uchwałę w przedmiocie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet dla radnych należy zatem ustalić kompleksowe regulacje pozwalające na uwzględnienie w zakresie wysokości diety przysługującej radnemu wszystkich jego obowiązków. W tym zakresie dopuszczalne jest uregulowanie w uchwale systemu potrąceń będących skutkiem obiektywnie stwierdzonego braku wykonywania przypisanych radnemu z racji pełnionej funkcji obowiązków. Podnosi się, że Rada prawidłowo w uchwale Nr III/31/2024 Rada Miasta Tarnobrzega z dnia 23 maja 2024 r. przyjęła zapis, że *„W przypadku, gdy w danym miesiącu nie odbędzie się sesja Rady Miasta, ustalona zgodnie z treścią § 2 niniejszej uchwały dieta ulega obniżeniu o 20 %.”* oraz *„W przypadku, gdy w danym miesiącu nie odbędzie się posiedzenie żadnej komisji Rady Miasta, do których radny został powołany, ustalona zgodnie z treścią § 2 niniejszej uchwały dieta ulega obniżeniu o 10 %.”*. Przyjęte przez Radę rozwiązanie w uchwale zmieniającej jest sprzeczne z istotą tego świadczenia, gdyż radny będzie miał prawo do całej diety pomimo niewykonywania czynności związanych z jego funkcją, a co nie spowodowało u niego jakiegokolwiek uszczuplenia majątku. Właściwa realizacja upoważnienia normotwórczego wyartykułowanego w art. 25 ust. 4 u.s.g. wymaga od rady gminy stworzenia takich zasad ustalania diety radnego w przypadku ryczałtowym, aby zawierała obowiązkowy mechanizm potrąceń adekwatny do zmniejszenia aktywności radnego. W przypadku gdy radny w przyjętym okresie czasu nie podejmuje żadnej aktywności mandatowej (brak jest sesji lub komisji), dieta nie będzie mu przysługiwać. Założenie odmienne, pozwalające na przyznanie diety w przypadku nie wykonywania wskazanych aktywności w uchwale, 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).

Skreślenie zapisów § 5 uchwały Nr III/31/2024 przesądza o tym, że dieta będzie wypłacana niezależnie od jakiegokolwiek aktywności radnego. W rezultacie tego rozwiązania radny ma prawo do diety, pomimo że niezwołanie sesji rady czy brak posiedzenia komisji, nie spowodowało u niego jakiegokolwiek uszczuplenia majątku. W tej sytuacji próżno doszukać się argumentów usprawiedliwiających przewidziane w uchwale wyrównanie radnemu strat z budżetu samorządu (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 17 listopada 2020 r. II SA/Rz 970/20).

Dodatkowo zauważa się że zapis § 5 w uchwale Nr III/31/2024 Rada Miasta Tarnobrzega z dnia 23 maja 2024 r. pozostawał w korelacji z postanowieniami § 3 uchwały Nr III/31/2024, które przewidują sytuacje w których dieta radnego ulega obniżeniu w sytuacji nieobecności radnego na sesji lub komisji.

W konsekwencji tego niedopuszczalna jest sytuacja, gdy radny otrzymuje miesięcznie zryczałtowaną dietę, za udział w sesji Rady lub w posiedzeniu komisji, pomimo tego, że w danym miesiącu nie wykonywał swoich obowiązków, albowiem w danym miesiącu nie odbyła się sesja lub posiedzenie komisji, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem tej funkcji. W świetle powyższego, jeżeli radny w danym miesiącu nie podejmuje podstawowej aktywności mandatowej, dieta nie będzie mu przysługiwać. Obniżenie wysokości diety radnego powinno zatem zostać powiązane z niewypełnianiem obowiązków radnego.

Z uwagi na wskazane wyżej naruszenie art. 25 ust. 4, ust. 6, ust. 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.) zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności badanej uchwały Rady Miasta Tarnobrzega Nr XIII/128/2024 z dnia 30 października 2024 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia zasad przysługiwania radnym oraz przewodniczącym zarządów osiedli diet oraz zwrotów radnym kosztów podróży służbowych.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak na wstępie.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Renata Piśła

Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru