

**II SA/Rz 96/20 - Wyrok**

<b>Data orzeczenia</b>	2020-07-22
<b>Data wpływu</b>	2020-01-27
<b>Sąd</b>	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie
<b>Sędziowie</b>	Elżbieta Mazur-Selwa /przewodniczący sprawozdawca/ Ewa Partyka Magdalena Józefczyk.
<b>Symbol z opisem</b>	6262 Radni 6401 Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)
<b>Hasła tematyczne</b>	Samorząd terytorialny
<b>Skarżony organ</b>	Rada Gminy
<b>Treść wyniku</b>	oddalono skargę
<b>Powołane przepisy</b>	Dz.U. 2019 nr 0 poz 506; art 35 ust. 4, 6 i 8; Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - tekst jednolity

**Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Elżbieta Mazur-Selwa /spr./ Sędziowie WSA Magdalena Józefczyk WSA Ewa Partyka po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w dniu 22 lipca 2020 r. sprawy ze skargi Wojewody Podkarpackiego na uchwałę Rady Gminy Pysznica z dnia 30 października 2019 r. nr XIV/82/2019 w przedmiocie ustalenia diet radnych Gminy Pysznica i sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych - skargę oddala -

**Uzasadnienie**

Przedmiotem rozpoznania jest skarga Wojewody Podkarpackiego (dalej: "Wojewoda" lub "organu nadzoru") uchwała Rady Gmina Pysznica Nr XIV/82/2019 w sprawie ustalenia diet radnych Gminy Pysznica i sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych.

Wojewoda powołując się na art 54 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.; dalej: "p.p.s.a.") w zw. z art 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.; dalej: "u.s.g.") wniósł o:

-stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały,

-oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

Uchwale zarzucił naruszenie art. 25 ust. 4, 6 i 8 u.s.g., § 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. Nr 61, poz. 710) oraz § 2 i § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000r. w sprawie ustalenia należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz.U. Nr 66, poz. 800 ze zm.).

W uzasadnieniu wyjaśnił, że w § 1 ust. 1 uchwały, Rada Gminy ustaliła następujące wysokości miesięcznych zryczałtowanych diet dla radnych gminy:

1) przewodniczący rady gminy -1340,00 zł;

2) wiceprzewodniczący rady gminy - 780,00 zł;

3) przewodniczący komisji stałych - 750,00 zł:

4) radny - 700,00 zł.

W dalszej części uchwały Rada przewidziała, iż radnemu za każdą nieobecność na posiedzeniu komisji, której jest członkiem lub sesji Rady Gminy potrąca się 25% diety należnej za dany miesiąc, jednak nie więcej niż 75% (§ 1 ust. 2 uchwały). Z kolei w § 2 ust. 4 uchwały postanowienia dotyczące potrąceń zawarte w § 2 ust. 2 zostały wyłączone w przypadku, gdy nieobecność radnego jest spowodowana wykonywaniem innych obowiązków radnego na podstawie upoważnienia lub polecenia przewodniczącego rady gminy. W § 1 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, że radnemu pełniącemu różne funkcje w radzie gminy przysługuje jedna dieta ryczałtowa w najwyższej wysokości.

W świetle brzmienia przepisu art. 25 ust. 4 u.s.g., rada gminy może ustanowić jedynie zasady na jakich radnemu będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Inaczej mówiąc powołany przepis, daje radzie gminy możliwość ustanowienia zasad rekompensaty wydatków radnym, w postaci diety i zwrotu kosztów podróży służbowej. W użytym przez ustawodawcę w art. 25 ust. 4 ustawy sformułowaniu "zasady" mieści się więc tryb rozliczeń diet i kosztów podróży. Rada gminy, korzystając zatem z normy kompetencyjnej zawartej w ww. przepisie winna dokonać określenia zasad, na jakich przysługują przewodniczącemu rady i radnym, diety i zwrot kosztów podróży, a więc określenia tych czynności radnych, za które dieta przysługuje.

Rada ma przy tym obowiązek uwzględnić zarówno liczbę mieszkańców danej gminy, jak i funkcje, które pełni radny, które wiążą się z określonym nakładem pracy przy ich sprawowaniu. Jednocześnie przy uchwalaniu przedmiotowej uchwały rada nie może przekroczyć kwot procentowych wskazanych w ww. rozporządzeniu.

Zdaniem Wojewody, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego działając w oparciu o wspomniany wyżej przepis ustawy nie jest uprawniony do uchwalenia diet dla radnych w formie tzw. miesięcznego ryczałtu, a więc w oderwaniu od udziału radnego w sesjach rady czy komisjach. Dieta radnego, jak dalej wywodzi, ma charakter rekompensaty za utracone przez niego zarobki wynikające z wykonywania mandatu i nie stanowi wynagrodzenia za bycie radnym. Zdaniem Wojewody nie zmienia powyższego wprowadzenie przez Radę Gminy Pysznica potrącenia procentowego diety należnej radnemu za dany miesiąc w przypadku nieobecności na sesji czy posiedzeniu komisji rady.

W jego ocenie dieta winna zostać określona w uchwale w konkretnej kwocie za udział w sesji czy też posiedzeniu komisji. Wówczas nieobecność będzie skutkowałą brakiem diety w ogóle. Przyjęcie takiego rozwiązania będzie oznaczało ścisłe powiązanie pracy radnego z obowiązkiem pracy w organach organu stanowiącego. Albowiem radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisjach oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany w myśl art. 24 ust 1 ustawy.

Brak zasad ustalenia wysokości diet w ww. zakresie powoduje, zdaniem Wojewody, że określony ryczałt miesięczny traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od udziału radnego w pracach rady.

W opozycji do Wojewody Rada Gminy Pysznica twierdzi, że zapisy uchwały nie przekraczają delegacji ustawowej.

W uzasadnieniu podniosła, że możliwość ustalania diet dla radnych w postaci ryczałtu (czy to procentowego, czy też kwotowego), wbrew twierdzeniom organu nadzoru, nigdy nie była

kwestionowana w orzecznictwie sądów administracyjnych, tu powołała wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 406/14, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 9 marca 2017 r. sygn. akt II SA/Bk 14/17, WSA w Warszawie z dnia 25 stycznia 2018, II SA/Wa 1520/17, wszystkie powołane w sprawie orzeczenia dostępne w Centralnej bazie Orzeczeń i Informacji o Sprawach orzeczenia.nsa.gov.pl).

Podkreśliła, że ustalając zasady przyznawania diet radnym przewidziała mechanizm ich obniżania za każdą nieobecność na posiedzeniu komisji, której radny jest członkiem lub sesji Rady Gminy. Mechanizm ten przewiduje górny limit potrącenia diety radnego za dany miesiąc na poziomie 75 % tejże diety.

W jej ocenie mechanizm ten jest logiczny i zgodny z obowiązującym porządkiem prawnym.

Podkreśliła przy tym że ustalając przysługujące radnemu diety miała na uwadze zakres wszystkich stawianych przed radnym zadań, powołała się przy tym na stanowisko WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 7 listopada 2019 r., II SA/OI 763/19.

Na poparcie swojego stanowiska powołała się również na regulacje zawarte w ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2018, poz. 1799 ze zm. ), której art. 42 określa wysokość diet poselskich i odsyła do Regulaminu Sejmu RP w materii zasad jej obniżania i pozbawiania. Art. 24 i 25 Regulaminu Sejmu RP określa zasady obniżania i pozbawiania posłów diety parlamentarnej. Z zasad tych jednoznacznie wynika, że posłowie przez dłuższy okres czasu nie wykonujący obowiązków wynikających z pełnionej funkcji nie są pozbawiani prawa do diety, a co najwyżej jest im ona pomniejszana.

Podniosła także, że nie sposób precyzyjnie zdefiniować pojęcie "dłuższego okresu czasu nie wykonywania obowiązków wynikających z pełnionej przez radnego funkcji" chociażby w kontekście, iż zakres ustawowych zadań i kompetencji radnego jest szeroki i nie sprowadza się on tylko do uczestnictwa w pracach organów rady gminy. Wskazała także, że organ nadzoru nie zauważa, że radni posiadają różny status zawodowy (np. pracują na podstawie stosunku pracy, prowadzą działalność gospodarczą, są emerytami lub rencistami), co skutkuje tym, że w różnych sytuacjach radni ponoszą lub nie ponoszą różny uszczerbek w swoich dochodach w związku z pełnieniem funkcji radnego (np. radny - emeryt).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje:

Na podstawie art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 2188), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kryterium sprawowania tej kontroli stanowi zgodność z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych).

Zakres działań administracji publicznej objętych kontrolą sądów administracyjnych wyznaczony został w treści art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325), zwanej dalej P.p.s.a. W art. 3 § 2 pkt 6 tej ustawy, wymienione zostały akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż akty prawa miejscowego, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Zgodnie zaś z art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.

Z kolei z art. 93 ust. 1 u.s.g. wynika, że organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 tej ustawy. Jednak w tym przypadku może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Natomiast według art. 94 ust. 1 u.s.g., nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego.

Na podstawie art. 94 ust. 2 tej ustawy, jeżeli nie stwierdzono nieważności uchwały lub zarządzenia z powodu upływu terminu określonego w ust. 1, a istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, sąd administracyjny orzeka o ich niezgodności z prawem.

W przedmiotowej sprawie Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały z dnia 30 października 2019 r. Rady Gminy Pysznicza w sprawie określenia zasad i wysokości diet radnych oraz zasad zwrotu kosztów podróży służbowych jako sprzecznej z art. 25 u.s.g.

Rada Gminy Pysznicza w dniu 30 października 2019r. podjęła uchwałę Nr XIV/82/2019 w sprawie ustalenia diet radnych Gminy Pysznicza i sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych, powołując w podstawie prawnej art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. Z 2019r. poz. 506 ze zm.), § 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. Nr 61, poz. 710) oraz § 2 i § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000r. w sprawie ustalenia należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz.U. Nr 66, poz. 800 ze zm.).

W § 1 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy ustaliła następujące wysokości miesięcznych zryczałtowanych diet dla radnych gminy:

- 1) przewodniczący rady gminy -1340,00 zł;
- 2) wiceprzewodniczący rady gminy - 780,00 zł;
- 3) przewodniczący komisji stałych - 750,00 zł;
- 4) radny-700,00 zł.

W dalszej części uchwały Rada przewidziała, iż radnemu za każdą nieobecność na posiedzeniu komisji, której jest członkiem lub sesji Rady Gminy potrąca się 25% diety należnej za dany miesiąc, jednak nie więcej niż 75% (§ 1 ust. 2 uchwały). Z kolei w § 2 ust. 4 uchwały postanowienia dotyczące potrąceń zawarte w § 2 ust. 2 zostały wyłączone w przypadku, gdy nieobecność radnego jest spowodowana wykonywaniem innych obowiązków radnego na podstawie upoważnienia lub polecenia przewodniczącego rady gminy. W § 1 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, że radnemu pełniącemu różne funkcje w radzie gminy przysługuje jedna dieta ryczałtowa w najwyższej wysokości.

Podnieść należy, że przepisem upoważniającym radę gminy do podjęcia przedmiotowej uchwały jest art. 25 ust. 4 u.s.g. Zgodnie z art. 25 ust. 4 u.s.g. na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Z kolei w myśl ust. 6 art. 25 u.s.g. 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 1999r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2018r. poz. 373 730).

Należy również wskazać, iż Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, maksymalna 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 (art. 25 ust. 7 u.s.g.). Przy ustalaniu wysokości diet radnych rada gminy jest zobligowana wziąć pod uwagę funkcje pełnione przez radnego (art. 25 ust. 8 u.s.g.). Na mocy ww. rozporządzenia radnemu w ciągu miesiąca przysługuje dieta, której wysokość jest uzależniona od liczby mieszkańców danej gminy, tj.

- 100% maksymalnej wysokości diety w gminach powyżej 100 tys. mieszkańców,
- 75% maksymalnej wysokości diety w gminach od 15 tys. do 100 tys. mieszkańców,
- 50% maksymalnej wysokości diety w gminach poniżej 15 tys. Mieszkańców.

Organ nadzoru zakwestionował kwotowe ryczałtowe określenie diet dla radnych, zróżnicowane wysokością w zależności od pełnionej funkcji i zmodyfikowane mechanizmem ich obniżenia w razie nieobecności na komisji, której rady jest członkiem lub sesji Rady Gminy.

W ocenie Skarżącego, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego działając w oparciu o wspomniany wyżej przepis ustawy nie jest uprawniony do uchwalenia diet dla radnych w formie tzw. miesięcznego ryczałtu, a więc w oderwaniu od udziału radnego w sesjach rady czy komisjach. Albowiem dieta radnego ma charakter rekompensaty za utracone przez niego zarobki wynikające z wykonywania mandatu i nie stanowi wynagrodzenia za bycie radnym. Jest to aktualnie pogląd utrwalony w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zdaniem skarżącego wprowadzone przez Radę Gminy Pysznica potrącenie procentowe diety należnej radnemu za dany miesiąc w przypadku nieobecności na sesji czy posiedzeniu komisji rady nie zmienia charakteru tej diety, która winna mieć charakter rekompensacyjny i nie może przyjmować charakteru stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem danej funkcji.

Zdaniem Skarżącego, przedmiotowa dieta winna zostać określona w uchwale w konkretnej kwocie za udział w sesji czy też posiedzeniu komisji. Wówczas nieobecność będzie skutkowałą brakiem diety w ogóle. Przyjęcie takiego rozwiązania będzie oznaczało ścisłe powiązanie pracy radnego z obowiązkiem pracy w organach organu stanowiącego. Albowiem radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisjach oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany w myśl art. 24 ust 1 ustawy.

Sąd nie podziela tego stanowiska. Rację ma Gmina wskazując, że powyższe przepisy u.s.g. regulują zakres wykonywania funkcji radnego. Ustalając przysługujące radnemu diety, rada gminy powinna mieć na uwadze zakres wszystkich stawianych przed radnym zadań, i powołując się w tym zakresie na wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 listopada 2019 r., II SA/OI 763/19.

Słusznie zauważył skarżony organ, że orzecznictwo przywołane w skardze przez Wojewodę dotyczyło stanów faktycznych spraw badanych przez sądy administracyjne, w których uchwały nie zawierały mechanizmu potrącania diet radnych w przypadku ich nieobecności na posiedzeniach rady lub komisji. Dotyczy to przywołanych w skardze wyroku WSA w Opolu z dnia 21 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Op 177/15 i powtórnego w orzeczeniach WSA w Poznaniu z dnia 30 maja 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 292/19 i z dnia 14 sierpnia 2019 r., IV SA/Po 401/19, z tą tylko istotną różnicą, że w stanach faktycznych spraw badanych przez sądy

administracyjne w zapadłych orzeczeniach, uchwały organów stanowiących j.s.t. nie przewidywały jakiegokolwiek mechanizmu potrącania ryczałtowych diet radnych w przypadku ich nieobecności na posiedzeniach rady gminy lub komisji.

Sąd podziela stanowisko Gminy, która ustalając zasady przyznawania diet radnym przewidywał mechanizm ich obniżania za każdą nieobecność na posiedzeniu komisji, której radny jest członkiem lub sesji Rady Gminy. Mechanizm ten przewiduje górny limit potrącenia diety radnego za dany miesiąc na poziomie 75 % tejże diety.

Zakres obowiązków radnych nie sprowadza się wyłącznie do uczestniczenia w komisjach i sesjach Rady na podstawie art. 24 ust. 1 – 3 u.s.g. Ich obowiązki wyznaczone są także przez art. 23 ust. 1 u.s.g., art. 24 ust. 2 i ust. 3 u.s.g.

Zgodnie z przywołanym wyżej art. 25 ust. 4 u.s.g. rada gminy ma kompetencje do określenia jedynie zasad na jakich radnemu przysługuje dieta. Zauważyć przy tym trzeba, że posługując się terminem "dieta" ustawodawca nie sformułował legalnej definicji tego pojęcia. Rekonstruując jego znaczenie należy mieć na względzie, 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. "Uniwersalny słownik języka polskiego" pod red. St. Dubisza, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2003, t. 1, s. 612). Na gruncie tej definicji użyty przez ustawodawcę wyraz "dieta" należy rozumieć jako zwrot kosztów związanych z pełnieniem funkcji, co przemawia za kompensacyjnym jego charakterem. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym (por. wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 406/14, LEX nr 1519403)".

Pojęcie diety zakłada przyjęcie jakiejś średniej dla wydatków, poniesionych kosztów czy kompensacji strat związanych z pełnioną funkcją. Ustalona kwota diety raz będzie je pokrywać, w innym przypadku będzie niewystarczająca. Sąd podziela stanowisko Gminy, która akcentuje, że Wojewoda nie zauważa, że radni posiadają różny status zawodowy (np. pracują na podstawie stosunku pracy, prowadzą działalność gospodarczą, są emerytami lub rencistami), co skutkuje tym, że w różnych sytuacjach radni ponoszą/lub nie ponoszą różny uszczerbek w swoich dochodach w związku z pełnieniem funkcji radnego (np. radny – emeryt).

Wprowadzony mechanizm obniżek diety związanych z nieobecnością radnego na posiedzeniu komisji czy sesji rady podkreśla, odmienny od wynagrodzenia, charakter diety radnego. Sąd akceptuje wywody skarżonego organu odwołującego się do pojęcia diety w systemie prawa, w zakresie diety posła i senatora. Są one uprawnione z uwagi na podobieństwo konstrukcji prawnej w obu przypadkach. Stanowisko takie zajął już tutejszy Sąd w sprawie II SA/Rz 1701/15, którego zasadność potwierdził NSA w wyroku z dnia 7 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 2794/16.

Mając powyższe na uwadze Sąd na podstawie art. 151 P.p.s.a. orzekł jak w sentencji.