

OPINIA PRAWNA RP.074.1.2024.AKK

Data wpływu: 29.01.2024

Przedmiot opinii:

Przedmiotem niniejszej opinii jest ocena prawna projektu uchwały Rady Miejskiej w Sulechowie w sprawie ustalenia zasad wypłacania diet dla radnych i sołtysów Gminy Sulechów.

Stan faktyczny:

W dniu 5 stycznia 2024 roku do Urzędu Miejskiego Sulechów wpłynął wniosek Przewodniczącego Rady Miejskiej w Sulechowie o sporządzenie stanowiska prawnego co do przedstawionego projektu uchwały Rady Miejskiej w Sulechowie w sprawie ustalenia zasad wypłacania diet dla radnych i sołtysów Gminy Sulechów.

Stan prawny:

- 1) ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym
- 2) ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych

Opinia:

Zgodnie z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych, a zgodnie z art. 25 ust. 8 ww. ustawy rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego. Nadto, zgodnie z art. 25 ust. 6 ww. ustawy, wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie 2,4-krotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 1533).

Uchwała w sprawie diet radnych i sołtysów, stosownie do aktualnego stanowiska doktryny i judykatury, uznawana jest za akt prawa miejscowego co implikuje konieczność jej publikacji we właściwym Dzienniku Urzędowym. Zapis projektu uchwały przedstawionego do oceny zawiera zapis o obowiązku publikacji uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, określając jednak bez uzasadnienia, odmiennie termin jej wejścia w życie aniżeli termin wynikający z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, stosownie do którego, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Z uwagi na powyższe, w zakresie zapisu § 6 projektu uchwały zalecana jest zmiana i nadanie mu brzmienia „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego i wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia.”.

Najistotniejsze jednak zastrzeżenia skutkujące negatywną oceną formalno-prawną przedstawionego projektu dotyczą zapisów § 2 i 3 projektu uchwały przedstawionej do

oceny i wynikają z aktualnej linii orzeczniczej i stanowisk doktryny, które w zakresie projektowanych zapisów przytoczone zostaną poniżej.

I tak, należy wyjść z założenia, że prawidłowa realizacja upoważnienia normotwórczego zawartego w art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wymaga od rady gminy stworzenia takich zasad ustalania diety radnego, które przy kształtowaniu wysokości tej diety w sposób ryczałtowy, będą uwzględniać wszystkie pełnione przez niego funkcje, a nie tylko te związane z uczestnictwem w posiedzeniach rady gminy, czy komisji rady gminy. Obowiązkowy mechanizm potrąceń z tak ustalonej diety musi z kolei przewidywać redukcję kwoty ryczałtu adekwatnie do zmniejszenia aktywności radnego w danym miesiącu. 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. Ostatecznie więc, jeżeli radny w danym miesiącu nie podejmuje żadnej aktywności mandatowej (przykładowo wskutek choroby), dieta nie będzie mu przysługiwać. Założenie odmienne, pozwalające na przyznanie swego rodzaju "diety minimalnej", stanowiłoby zaprzeczenie jej rekompensacyjnego charakteru – tak, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 czerwca 2023 roku, III OSK 2472/21.

Kwestionowane i niewłaściwe są także zapisy uchwał przewidujące możliwość usprawiedliwienia nieobecności radnego co powoduje, że dieta traci swój kompensacyjny charakter. Dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki i nie może być świadczeniem pracowniczym. Wobec tego, jeżeli radny nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnienia mandatu, to nie powinien otrzymać z tego tytułu diety, chociażby ta nieobecność była usprawiedliwiona – tak, Wojewoda mazowiecki w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 8 lipca 2020 roku, WNP-P.4131.10.2020.PC. Wyjątek może stanowić jedynie nieobecność radnego spowodowana koniecznością wykonywania innych obowiązków związanych z funkcją radnego – tak, Wojewoda Mazowiecki w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 28 lutego 2022 roku, WNP-S.4131.6.2022. Niewątpliwie ani przyczyny zdrowotne, powodujące nieobecność radnych na posiedzeniach komisji czy sesji rady, ani też nieodbycie się posiedzeń w wyznaczonym terminie, nie mogą być podstawą do wypłaty diety w pełnej wysokości. Spowodowałyby to sytuacje, w której radni otrzymują dietę niezależnie od faktycznej obecności na sesji, co stanowi istotne naruszenie art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Skoro dieta radnego sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji, to osoba pełniąca tę funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem funkcji, a nie z tytułu samego faktu bycia taką osobą. Zakresem regulacji uchwały podjętej na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym winna być objęta m.in. sytuacja gdy radny, przez dłuższy okres czasu nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem funkcji. W przeciwnym razie dieta ustalona w stałej kwocie ma charakter ryczałtu miesięcznego, przez co traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji – tak, Wojewoda Mazowiecki w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 21 kwietnia 2022 roku, WNP-O.4131.6.2022.

Podobnie, ograniczenie możliwości zmniejszenia diety radnych tylko do 50% w sytuacji nieobecności radnego na wszystkich sesjach rady i posiedzeniach komisji oraz kontrolach komisji, których radny jest członkiem w danym miesiącu, jest sprzeczne z istotą tego świadczenia, gdyż radny będzie miał prawo do połowy diety pomimo niewykonywania czynności związanych z jego funkcją, a co nie spowodowało u niego jakiegokolwiek uszczuplenia majątku. Nie wypełnia również delegacji z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym sytuacja, w której radny zachowuje prawo do diety, gdy w danym miesiącu nie odbywa się żadna sesja rady zwołana na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, żadne posiedzenie komisji ani żadna kontrola komisji – tak, Wojewoda Łódzki w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 25 stycznia 2023 roku, PNIK-I.4131.59.2023.

Przenosząc zasady wynikające z przytoczonych powyżej orzeczeń i stanowisk na grunt zapisów projektu uchwały poddanej ocenie wskazać należy, iż zmiany wymagają zapisy o możliwości usprawiedliwiania nieobecności radnych na sesjach lub komisjach z przyczyn odmiennych niż wykonywanie w tym samym czasie innych obowiązków radnego, skutkujące brakiem pomniejszenia diety pomimo niewykonywania mandatu, jak również zapisy o zmniejszaniu wysokości diety wyłącznie za nieusprawiedliwioną nieobecność radnego na sesji lub komisji albowiem nie przewidują one pomniejszenia diety w przypadku gdy przez dłuższy okres radny nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, jak również nie uwzględniają wszystkich pełnionych przez radnych funkcji, w tym tych nie tylko związanych z uczestnictwem w posiedzeniach rady czy komisji. Zapisy projektu uchwały poddanej ocenie w ogóle nie rozstrzygają, że w sytuacji gdy radny nie podejmuje żadnej aktywności mandatowej (przykładowo wskutek choroby), dieta nie będzie mu przysługiwać.

Ponadto zmiany wymagają także zapisy o należytym sołtysom diecie albowiem projektowane zapisy w poddanej ocenie uchwale swoim zakresem w ogóle nie obejmują sytuacji gdy przewodniczący organu wykonawczego przez dłuższy okres czasu nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem funkcji. Nadto wskazania także wymaga, że treść art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym określa zakres regulacji aktu wydawanego na jego podstawie co tym samym determinuje konieczność uzupełnienia zapisów projektu o regulacje dotyczące zwrotu kosztów podróży służbowej. Rada gminy korzystając zatem z normy kompetencyjnej zawartej w przepisie art. 37b ust. 1 ustawy winna dokonać określenia zasad, na jakich przysługują sołtysom diety oraz zwrot kosztów podróży służbowej, a więc określenia tych czynności sołtysów, za które dieta przysuguje i warunków zwrotu kosztów podróży służbowej – tak, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 20 lipca 2022 roku, III SA/Łd 307/22. Rada gminy ustalając zasady przysługiwania sołtysom diety nie może pominąć kosztów podróży służbowej – tak, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 kwietnia 2022 roku, III OSK 5051/21.

radca prawny  
Anna Kowalska-Kasprzak