



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 20 czerwca 2024 r.

Poz. 3319



WOJEWODA LUBELSKI

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.123.2024

z dnia 19 czerwca 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr II/9/2024 Rady Gminy Milanów z dnia 22 maja 2024 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży dla radnych Rady Gminy Milanów, w części obejmującej jej § 4 ust. 2 oraz § 5 ust. 3 w brzmieniu: „udokumentowanym przebywaniem na zwolnieniu lekarskim albo”.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr II/9/2024 Rady Gminy Milanów z dnia 22 maja 2024 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży dla radnych Rady Gminy Milanów, w części obejmującej jej § 4 ust. 2 oraz § 5 ust. 3 w brzmieniu: „udokumentowanym przebywaniem na zwolnieniu lekarskim albo”.

Uzasadnienie

Uchwała Nr II/9/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 maja 2024 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano przepisy art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych na zasadach ustalonych przez radę.

Jednocześnie ustawodawca wskazał maksymalną wysokość diety radnego (art. 25 ust. 6 i 7) oraz konieczność wzięcia pod uwagę przy ustalaniu wysokości diety funkcji pełnionych przez radnego (art. 25 ust. 8).

Natomiast w myśl art. 24 tej ustawy, radny jest zobowiązany brać udział w pracach rady i jej organów oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany.

Na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy może zatem ustanowić 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 sformułowaniu "zasady" mieści się więc tryb rozliczeń diet i kosztów podróży.

Diety mogą być wypłacane w formie określonej kwoty za udział radnego w każdym posiedzeniu rady lub komisji albo w formie diety zryczałtowanej, płatnej w ustalonych okresach (na przykład miesięcznie).

Warunkiem zgodności diety ryczałtowej z art. 25 ust. 4 ustawy jest wymaganie, aby ustalając taką formę, rada określiła, w sposób nie budzący wątpliwości, zasady dokonywania potrąceń, uwzględniających rekompensacyjny charakter diet przysługujących radnym.

W § 2 przedmiotowej uchwały ustalono miesięczną wysokość diet w formie ryczałtu, przysługujących radnym w zależności od pełnionych funkcji:

- 1) dla Przewodniczącego Rady Gminy Milanów – 2 078,00 zł;
- 2) dla Wiceprzewodniczącego Rady Gminy Milanów – 1 252,00 zł;
- 3) dla Przewodniczących Komisji Rady Gminy Milanów – 1 252,00 zł;
- 4) dla pozostałych Radnych – 1 126,00 zł.

W § 4 ust. 2 uchwały przyjęto, że *Radny zachowuje prawo do miesięcznej diety w wysokości określonej w § 2 również w przypadku, gdy w danym miesiącu nie odbywały się obrady sesji rady lub komisji.*

Zgodnie zaś z § 5 ust. 3 uchwały zmniejszenia diety, o którym mowa w ust. 1 nie stosuje się, jeżeli nieobecność radnego została spowodowana *udokumentowanym przebywaniem na zwolnieniu lekarskim albo delegowaniem radnego do wykonywania obowiązków związanych z pełnieniem mandatu.*

Uchwała przewiduje także, iż wysokość diet określonych w § 2 ulega zmniejszeniu o 25% za każdą nieobecność radnego w danym miesiącu na sesji rady oraz na posiedzeniu komisji, której radny jest członkiem (§ 5 ust. 1) oraz że w przypadku rozpoczęcia lub zakończenia kadencji lub zmiany w trakcie miesiąca kalendarzowego wykonywania funkcji pełnionej przez radnego, wysokość diety za dany miesiąc ustala się proporcjonalnie do okresu sprawowania mandatu radnego lub tej funkcji w danym miesiącu przyjmując, że wysokość diety odpowiada stosunkowi liczby dni kalendarzowych, przez które radny sprawował mandat lub pełnił funkcję do liczby dni kalendarzowych jakie liczy dany miesiąc (§ 6).

W przytoczonych postanowieniach wprowadzono zatem zasady, zgodnie z którymi radny zachowuje prawo do miesięcznego ryczałtu, w wysokości określonej uchwałą, bez potrąceń, w miesiącu, w którym nie odbyła się sesja rady lub posiedzenie komisji – za wyjątkiem miesiąca, w którym rozpoczyna się albo kończy kadencja Rady. Ponadto, zgodnie z uchwałą potrąceń diety przewidzianych z powodu nieobecności radnego na sesji rady lub posiedzeniu komisji nie stosuje się w przypadku udokumentowania przebywania na zwolnieniu lekarskim (§ 5 ust. 3).

W ocenie organu nadzoru postanowienia § 4 ust. 2 oraz § 5 ust. 3 w brzmieniu: „udokumentowanym przebywaniem na zwolnieniu lekarskim albo” są sprzeczne z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie sądów administracyjnych stanowiskiem, dieta przysługująca radnemu, o której mowa w art. 25 ust. 4 ww. ustawy, ma charakter rekompensacyjny, stanowi bowiem ekwiwalent utraconych korzyści, jakich radny nie uzyskuje w związku z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego.

W przypadku ustalenia w uchwale podejmowanej na podstawie art. 25 ust. 4 i 8 ustawy o samorządzie gminnym diet w formie ryczałtu (np. miesięcznego) konieczne jest wprowadzenie regulacji przewidujących pomniejszenie określonej miesięcznie kwoty z uwagi na niewykonywanie przez radnego obowiązków wynikających ze sprawowania mandatu.

W wyroku z dnia 14 czerwca 2022r., sygn. III OSK 5279/21, NSA wskazał, że: *„Przepisy u.s.g. nie regulują wprost za co radnemu przysługuje dieta, lecz uwzględniając jej rekompensacyjny charakter, ustalone przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasady, powinny być powiązane z aktywnością lub brakiem aktywności radnego w wykonywaniu przez niego tej funkcji. Wymóg skorelowania zasad przyznawania diety radnemu z jego aktywnością mandatową nie wyklucza możliwości ustalenia diety oraz zwrotu kosztów podróży w formie ryczałtu. W takim układzie zasady ustalania wysokości diety ujętej w punkcie wyjścia obliczeń, jako określona miesięcznie kwota, powinny przewidywać możliwość jej pomniejszenia w razie absencji radnego na posiedzeniach (rady, komisji, itp.) oraz w związku z niewykonywaniem przez niego innych obowiązków (podkreślenie moje). Każdy ryczałt ze swej istoty, pomimo iż stanowi pewną generalizację, powinien stanowić odzwierciedlenie rzeczywiście poniesionych wydatków, względnie rzeczywiście nieosiągniętego dochodu, które ma kompensować. Konsekwentnie, jeżeli zachodzą okoliczności uzasadniające ocenę, że nie doszło do ekspensu lub nie doszło do utraty dochodu, zasady wedle których ustala się przyznawanie ryczałtu, powinny przewidywać instrumenty pozwalające na zredukowanie jego wysokości,*

przywracając mu walor realnego ekwiwalentu. Niedopuszczalna jest sytuacja, gdy radny otrzymuje miesięcznie zryczałtowaną dietę, pomimo tego, że nie wykonuje swoich obowiązków, i tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem tej funkcji. Brak jasnych i kompletnych zasad dotyczących ustalenia wysokości diet sprawia, że ustalona w stałej kwocie dieta w formie ryczałtu miesięcznego traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji, co jest zaprzeczeniem idei zapewnienia wyrównania finansowego odpowiednio do kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu”.

Naczelny Sąd Administracyjny przyjmuje, że w przypadku ustalenia wysokości diety przysługującej radnemu w sposób ryczałtowy „*obowiązkowy mechanizm potrąceń z tak ustalonej diety musi 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 skutek choroby), dieta nie będzie mu przysługiwać. Założenie odmienne, pozwalające na przyznanie swego rodzaju "diety minimalnej", stanowiłoby zaprzeczenie jej rekompensacyjnego charakteru.” (por. także wyroki NSA z dnia 27 czerwca 2023r., sygn. akt III OSK 2472/21 oraz z dnia 11 lipca 2023 r., sygn. akt III OSK 2602/21).*

W orzecznictwie sądów administracyjnych poddana została analizie także kwestia „*usprawiedliwiania nieobecności*” przez radnych w kontekście otrzymywania diet. W wyroku z dnia 13 września 2023r. WSA w Bydgoszczy wywiódł, że: „*Skoro dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji radnego, 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 radnym.*

W sytuacji, gdy radny w czasie swojej nieobecności podczas pracy rady lub jej organów nie wykonuje innych czynności związanych z pełnieniem nie tylko funkcji, ale również mandatu radnego, to nie powinien otrzymać diety, chociażby ta nieobecność była usprawiedliwiona – w przeciwnym razie dieta ustalona w stałej kwocie ma charakter ryczałtu miesięcznego, przez co traci charakter kompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnie od kosztów związanych z pełnieniem funkcji” (sygn. akt II SA/Bd 326/23; por. także wyroki WSA w Rzeszowie z dnia 8 lutego 2023r. sygn. akt II SA/Rz 1085/22, WSA w Warszawie z dnia 17 grudnia 2019r., sygn. akt II SA/Wa 1230/19). W wyroku z dnia 14 listopada 2019r. sygn. akt II SA/Wa 823/19, WSA w Warszawie zauważył, że: „Rada Gminy, stanowiąc przepisy prawa miejscowego w zakresie zasad wypłacania diet i zwrotu kosztów podróży służbowych m.in. przewodniczącemu Rady Gminy, powinna mieć na względzie zarówno pełnione przez wyżej wymienioną osobę obowiązki oraz ograniczenia wynikające z rozporządzeniem z 2000 r., jak również przewidzieć możliwość potrąceń przyznanej diety za wszystkie, a nie tylko nieusprawiedliwione, przypadki nieobecności na posiedzeniach rady gminy, czy brak uczestnictwa w innych obowiązkowych czynnościach”.

Pismem z dnia 18 czerwca 2024 r., znak: RG.0008.1.2024 Wójt Gminy Milanów poinformował, że *na najbliższej sesji Rady Gminy Milanów w dniu 20 czerwca 2024 r. zostanie zmieniony zapis w w/w uchwale wobec którego wszczęto postępowanie.*

Odnosząc się do powyższego wyjaśniam, że zgodnie ze stanowiskiem Najwyższej Izby Kontroli określonym w wynikach kontroli „*Nadzór wojewodów nad stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego*” (Nr ewid. 186/2019/P/19/103/LWA), organ nadzoru nie jest uprawniony do odstąpienia od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego z powodu zadeklarowania przez jednostkę samorządu terytorialnego zmiany albo uchylenia uchwały kwestionowanej w toku postępowania nadzorczego. Zmiana stanowiska organu nadzoru w tej kwestii została przekazana do jednostek samorządu terytorialnego pismem z dnia 8 września 2020 roku znak: PN-II.40.39.2020.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr II/9/2024, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Milanów
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Milanów