



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 25 czerwca 2024 r.

Poz. 3340



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.227.2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 21 czerwca 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr II/7/2024 Rady Gminy Łopiennik Górny z dnia 20 maja 2024 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży radnym Rady Gminy Łopiennik Górny, w części obejmującej jej § 1 ust. 3 w brzmieniu: „z zastrzeżeniem ust. 2”, § 1 ust. 7, § 2 ust. 3 w brzmieniu: „i radny nie usprawiedliwi swojej nieobecności zgodnie z zasadami określonymi w ust. 1 i 2” oraz § 2 ust. 4.

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/7/2024 Rady Gminy Łopiennik Górny z dnia 20 maja 2024 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży radnym Rady Gminy Łopiennik Górny, w części obejmującej jej § 1 ust. 3 w brzmieniu: „z zastrzeżeniem ust. 2”, § 1 ust. 7, § 2 ust. 3 w brzmieniu: „i radny nie usprawiedliwi swojej nieobecności zgodnie z zasadami określonymi w ust. 1 i 2” oraz § 2 ust. 4.

Uzasadnienie

Uchwała Nr II/7/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 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 ryczałtowej, 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 § 1 ust. 1 i 2 przedmiotowej uchwały ustalono diety dla radnych Rady Gminy Łopiennik Górny w postaci miesięcznego ryczałtu, którego wysokość uzależniona jest od pełnionej funkcji w Radzie Gminy. Wysokość ryczałtu wynosi:

- 1) dla Przewodniczącego Rady – 1700,00 zł;
- 2) dla Wiceprzewodniczącego Rady - 800,00 zł;
- 3) dla Przewodniczącego Komisji – 800,00 zł;
- 4) pozostałych radnych – 700,00 zł.

Zgodnie z § 1 ust. 7 uchwały *Radny zachowuje prawo do miesięcznego ryczałtu bez potrąceń w przypadku braku, w danym miesiącu, sesji Rady lub posiedzenia Komisji do której został wybrany.*

W § 2 uchwały postanowiono zaś, że gdy radny czasowo nie wykonuje czynności związanych z pełnieniem mandatu, zobowiązany jest pisemnie powiadomić o tym fakcie Przewodniczącego Rady podając okres, w którym czynności takie nie były lub nie będą wykonywane (ust. 1); powiadomienie, o którym mowa w ust. 1 należy przedłożyć Przewodniczącemu Rady najpóźniej w ostatnim dniu miesiąca, którego taka sytuacja dotyczy. Przewodniczący Rady swoje powiadomienie przedkłada Wiceprzewodniczącemu Rady (ust. 2); w przypadku, gdy czasowe niewykonywanie czynności związanych z pełnieniem mandatu trwa pełny miesiąc *i radny nie usprawiedliwi swojej nieobecności zgodnie z zasadami określonymi w ust. 1 i 2*, dieta za dany miesiąc nie przysługuje (ust. 3); *w przypadku, gdy czasowe niewykonywanie czynności związanych z pełnieniem mandatu, trwa niepełny miesiąc lub radny wykona czynności określone w ust. 1 i 2, dietę za dany okres ustala się zgodnie z zasadą określoną w § 1 ust. 2 i 3 oraz innymi postanowieniami niniejszej uchwały* (ust. 4).

Ponadto, w § 1 ust. 3 uchwały przyjęto, że dieta przysługująca radnemu za dany miesiąc, podlega zmniejszeniu o 15 % za każdą nieobecność w danym miesiącu na sesji Rady bądź posiedzeniu Komisji Rady, których jest członkiem, bez względu na przyczynę nieobecności *z zastrzeżeniem § 2.*

W przytoczonych postanowieniach wprowadzono zatem zasady, zgodnie z którymi radny *zachowuje prawo do miesięcznego ryczałtu bez potrąceń w przypadku braku, w danym miesiącu, sesji Rady lub posiedzenia Komisji do której został wybrany* (§ 1 ust. 7 uchwały), a także tryb „usprawiedliwiania nieobecności” przez radnego polegający na powiadomieniu Przewodniczącego Rady (Wiceprzewodniczącego Rady) o czasowym niewykonywaniu czynności związanych z pełnieniem mandatu, którego zastosowanie skutkuje zachowaniem prawa do diety ryczałtowej w pełnej wysokości (§ 1 ust. 3 w brzmieniu: „z zastrzeżeniem §2”, § 2 ust. 3 w brzmieniu: „*i radny nie usprawiedliwi swojej nieobecności zgodnie z zasadami określonymi w ust. 1 i 2*” oraz § 2 ust. 4 uchwały).

W ocenie organu nadzoru postanowienia § 1 ust. 3 w brzmieniu: „z zastrzeżeniem §2”, § 1 ust. 7, § 2 ust. 3 w brzmieniu: „*i radny nie usprawiedliwi swojej nieobecności zgodnie z zasadami określonymi w ust. 1 i 2*” oraz § 2 ust. 4 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 wskutek 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 orzecnictwie 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”.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr II/7/2024, 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 Łopiennik Górny
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Łopiennik Górny