



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 27 czerwca 2024 r.

Poz. 3406



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.232.2024

z dnia 26 czerwca 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr II/7/2024 Rady Gminy Serokomla z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży dla radnych Rady Gminy Serokomla, w części obejmującej § 2 ust. 2 w brzmieniu: „lub przebywał na zwolnieniu lekarskim ze względu na stan zdrowia” oraz § 2 ust. 3 w brzmieniu: „bądź zwolnienie lekarskie gdy na nim przebywał”.

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 Serokomla z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży dla radnych Rady Gminy Serokomla, w części obejmującej § 2 ust. 2 w brzmieniu: „lub przebywał na zwolnieniu lekarskim ze względu na stan zdrowia” oraz § 2 ust. 3 w brzmieniu: „bądź zwolnienie lekarskie gdy na nim przebywał”.

Uzasadnienie

Uchwała Nr II/7/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 maja 2024 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano przepisy m. in. art. 25 ust. 4 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) 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 § 1 przedmiotowej uchwały ustalono zryczałtowane diety dla radnych Rady Gminy Serokomla w wysokości:

- 1) dla Przewodniczącego Rady Gminy – 1.400,00 złotych miesięcznie;
- 2) dla Wiceprzewodniczącego Rady Gminy – 1.100,00 złotych miesięcznie;
- 3) dla Przewodniczących Komisji Stałych Rady Gminy – 800,00 złotych miesięcznie;
- 4) dla pozostałych Radnych Rady Gminy – 700,00 złotych miesięcznie.

W § 2 ust. 1 uchwała przewiduje, iż kwota diety, o której mowa w § 1 ulega obniżeniu o 10% za każdorazową nieobecność radnego Rady Gminy Serokomla na sesji Rady Gminy oraz posiedzeniu komisji.

W § 2 ust. 2 uchwały przyjęto, że jeżeli radny wykonywał inne obowiązki związane z pełnieniem funkcji radnego, które uniemożliwiały mu obecność na sesji lub komisji, *lub przebywał na zwolnieniu lekarskim ze względu na stan zdrowia*, dieta nie ulega obniżeniu.

Zgodnie zaś z § 2 ust. 3 uchwały, radny nieobecny na posiedzeniu komisji lub sesji z powodu wykonywania w tym czasie innych obowiązków związanych z pełnieniem funkcji radnego przedstawia przewodniczącemu rady pisemne oświadczenie, *bądź zwolnienie lekarskie gdy na nim przebywał*.

W przytoczonych postanowieniach wprowadzono zatem zasadę, zgodnie z którą radny zachowuje prawo do miesięcznego ryczałtu, w wysokości określonej uchwałą - bez potrąceń, w przypadku nieobecności na sesji lub komisji ze względu na jego stan zdrowia, udokumentowanej zwolnieniem lekarskim.

W ocenie organu nadzoru postanowienia § 2 ust. 2 w brzmieniu: „*lub przebywał na zwolnieniu lekarskim ze względu na stan zdrowia*” oraz § 2 ust. 3 w brzmieniu: „*bądź zwolnienie lekarskie gdy na nim przebywał*” 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 miesięcznej 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. 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 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”.

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 Serokomla
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Serokomla