



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 17 lipca 2024 r.

Poz. 3801



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131. 252 .2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 16 lipca 2024 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr III/15/2024 Rady Gminy Potok Wielki z dnia 27 czerwca 2024 r.  
w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet radnym i sołtysom Gminy Potok Wielki,  
w części obejmującej jej § 2 ust. 5.**

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 III/15/2024 Rady Gminy Potok Wielki z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet radnym i sołtysom Gminy Potok Wielki, w części obejmującej jej § 2 ust. 5.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr III/15/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 lipca 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 ryczałtowanej, 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 ust. 1 przedmiotowej uchwały ustalono miesięczną wysokość diet w formie ryczałtu, przysługujących radnym w zależności od pełnionych funkcji:

- 1) dla Przewodniczącego Rady Gminy – 1 600 zł;
- 2) dla Wiceprzewodniczących Rady Gminy – 1 100 zł;
- 3) dla pozostałych radnych Rady Gminy – 800 zł.

W § 2 ust. 5 uchwały przyjęto, że *radny zachowuje prawo do miesięcznej diety w wysokości określonej w § 2 ust. 1 również w przypadku, gdy w danym miesiącu nie odbywały się sesje Rady Gminy lub posiedzenia Komisji Rady Gminy.*

Uchwała przewiduje także, iż uprawnionym, o których mowa w ust. 1, za każdą nieobecność na sesji Rady Gminy lub posiedzeniu komisji stałej, której jest członkiem, potrąca się 10% kwoty z przysługującej diety miesięcznej (§ 2 ust. 2) oraz że w przypadku rozpoczęcia, zakończenia lub zmiany w trakcie miesiąca kalendarzowego wykonywania funkcji pełnionej przez radnego, wymiar diety miesięcznej za dany miesiąc ustala się proporcjonalnie przyjmując za miesiąc 30 dni (§ 2 ust. 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, zmienia lub kończy okres wykonywania funkcji pełnionej przez radnego.

W ocenie organu nadzoru postanowienia § 2 ust. 5 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 ryczałtowaną 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).

Pismem z dnia 10 lipca 2024r. (znak: RG.0002.3.2024) Wójt Gminy Potok Wielki złożył wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie. W piśmie podniesiono, że: "nie dostrzeżono, że po pierwsze zgodnie z § 2 ust. 1 uchwały Ustala się miesięczną dietę dla radnych Rady Gminy Potok Wielki za udział w pracach Rady, za udział w sesjach Rady Gminy, za udział w posiedzeniach Komisji Rady Gminy (...) Po drugie w świetle § 2 ust.2 uchwały Uprawnionym, o których mowa w ust. 1, za każdą nieobecność na sesji Rady Gminy lub posiedzeniu komisji stałej, której jest członkiem, potrąca się 10% kwoty z przysługującej diety miesięcznej. Po trzecie, co zostało pominięte, w myśl § 2 ust. 3 uchwały postanowienia ust. 2 nie mają zastosowania do tych przypadków nieobecności, w czasie których uprawnieni, wymienieni w ust. 1 wykonywali inne obowiązki związane z realizacją przez Radę zadań statutowych, bądź zostali delegowani na szkolenia, seminaria, spotkania, uroczystości. W końcu po czwarte, co również zostało pominięte, zgodnie z § 2 ust. 7 uchwały W przypadku braku możliwości wykonywania mandatu Radnego przez okres dłuższy niż jeden miesiąc, nie wypłaca się diety miesięcznej (...) w uchwale przewidziano, mając na uwadze ww. orzecznictwo, z jednej strony obowiązek potrącenia (a więc pomniejszenia) 10% kwoty z miesięcznej diety za każdą nieobecność radnego na sesji Rady Gminy lub posiedzeniu komisji stałej, której radny jest członkiem, z drugiej strony obowiązek niewypłacenia radnemu diety miesięcznej w sytuacji niewykonywania mandatu radnego przez okres dłuższy niż jeden miesiąc (...)”.

Odnosząc się do powyższego należy stwierdzić, że oceniając zgodność z prawem uchwały Nr III/15/2024 organ nadzoru wnikliwie przeanalizował treść całej uchwały, w tym również jej § 2 ust. 1, ust. 2, ust. 3 i ust. 7.

Rada Gminy Potok Wielki w przedmiotowej uchwale ustaliła wysokość diet w formie ryczałtu miesięcznego i wskazała, że ulegają one potrąceniu w razie nieobecności radnego odpowiednio na sesjach Rady Gminy i posiedzeniach komisji.

Delegacja ustawowa zawarta w art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym nie wyklucza ustalenia diety w formie ryczałtowej, jednak podejmując taką uchwałę należy mieć na uwadze, że ma ona stanowić ekwiwalent utraconych korzyści oraz poniesionych wydatków w związku z pełnieniem funkcji radnego. W przedmiotowej uchwale brak jest takich kompleksowych regulacji, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Regulacja wynikająca z § 2 ust. 5 uchwały dopuszcza sytuację, w której radny zachowuje prawo do miesięcznego ryczałtu, w wysokości określonej uchwałą, bez potrąceń, również w sytuacji *gdy w danym miesiącu nie odbywały się sesje Rady Gminy lub posiedzenia Komisji Rady Gminy*. Można stwierdzić zatem, że pomimo braku aktywności radnego w danym miesiącu ten i tak otrzymuje prawo do diety.

Wbrew stanowisku przedstawionemu w wyjaśnieniach wadliwości powyższej regulacji nie sanuje przepis § 2 ust 7 uchwały, zgodnie z którym *w przypadku braku możliwości wykonywania mandatu Radnego przez okres dłuższy niż jeden miesiąc, nie wypłaca się diety miesięcznej*.

Przywołana regulacja § 2 ust 7 uchwały odnosi się bowiem do sytuacji niewykonywania mandatu radnego przez okres dłuższy niż jeden miesiąc natomiast obowiązkowy mechanizm potrąceń w ustalonej przez radę w sposób ryczałtowy diecie powinien przewidywać redukcję kwoty tego ryczałtu adekwatnie do zmniejszenia aktywności radnego także w przypadku, gdy dotyczy to okresu krótszego niż miesiąc.

Zasada określona w § 2 ust 7 uchwały powoduje, że jeśli radny w danym miesiącu nie będzie podejmował żadnej aktywności mandatowej (przykładowo wskutek choroby) i tak otrzyma dietę, dopiero bowiem upływ okresu miesięcznego braku takiej aktywności spowoduje, że nie wypłaci się mu diety.

W kontekście przedmiotowej sprawy prawidłowy sposób ustalania potrąceń z ustalonej przez radę diety ryczałtowej powinien obejmować zatem zarówno nieobecność radnego w posiedzeniach rady gminy i komisji, jak też brak aktywności radnego w pozostałej sferze działalności mandatowej w danym miesiącu.

Jeszcze raz należy podkreślić, że przez „dietę”, o której mowa w art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym należy rozumieć wyrównywanie wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji, a nie wynagrodzenie z tytułu samego faktu bycia radnym.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w ukształtowanym orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym trafnie podkreśla się, że obowiązkowy mechanizm potrąceń w przypadku ustalenia diety w formie ryczału miesięcznego musi przewidywać redukcję kwoty ryczału adekwatnie do zmniejszenia aktywności radnego w danym miesiącu. Założenie odmienne, pozwalające na przyznanie radnemu swego rodzaju "diety minimalnej", stanowiłoby zaprzeczenie jej rekompensacyjnego charakteru (por. m. in. przywołane wyżej orzeczenie NSA z dnia 14 czerwca 2022r.).

Złożone wyjaśnienia nie mogą zatem zostać uwzględnione z przyczyn szczegółowo przedstawionych w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr III/15/2024 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 Potok Wielki
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Potok Wielki