



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 25 lipca 2024 r.

Poz. 3923



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131. 275 .2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 24 lipca 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr III/ 23 /2024 Rady Powiatu w Łęcznej z dnia 26 czerwca 2024r. w sprawie wysokości diet przysługujących radnym, w części obejmującej § 3 ust. 2 pkt 3-5 tej uchwały

Na podstawie art. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr III/ 23 /2024 Rady Powiatu w Łęcznej z dnia 26 czerwca 2024r. w sprawie wysokości diet przysługujących radnym, w części obejmującej § 3 ust. 2 pkt 3-5 tej uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr III/23/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 lipca 2024 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano przepisy art. 21 ust. 4 i 5 ustawy o samorządzie powiatowym.

Zgodnie z art. 21 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym, na zasadach ustalonych przez radę powiatu, radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych.

Jednocześnie ustawodawca wskazał maksymalną wysokość diety radnego (art. 21 ust. 5 i 5a) oraz konieczność wzięcia pod uwagę przy ustalaniu wysokości diety funkcji pełnionych przez radnego (art. 21 ust. 4 zd. drugie).

Natomiast w myśl art. 21 ust. 2 tej ustawy, radny obowiązany jest brać udział w pracach organów powiatu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych, do których został wybrany lub desygnowany.

Na podstawie art. 21 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym rada powiatu może zatem ustanowić zasady na jakich radnemu będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej.

Inaczej mówiąc powołany przepis daje radzie powiatu 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. 21 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 – 2900 zł
- 2) dla Wiceprzewodniczącego Rady – 2600 zł,
- 3) dla Przewodniczących komisji – 2600 zł,
- 4) dla nieetatowych Członków Zarządu – 2900 zł,
- 5) dla radnych niepełniących żadnej funkcji zasiadających w co najmniej 2 komisjach – 1500 zł,
- 6) dla radnych niepełniących żadnej funkcji zasiadających w 1 komisji – 1 200 zł,
- 7) dla radnych niepełniących żadnej funkcji, niebędących członkiem komisji stałej – 1000 zł.

W § 3 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, że kwoty o których mowa w § 2 ulegają zmniejszeniu o 20 % diety przysługującej radnemu za każdą nieobecność na sesji Rady, komisji Rady i Zarządzie Powiatu.

Stosownie do § 3 ust. 2 uchwały, przepisów w ust.1 nie stosuje się w przypadkach: odbywania w jednym terminie posiedzeń dwóch komisji, w których pracuje radny pod warunkiem obecności radnego na jednym z tych posiedzeń (pkt 1), nieobecności spowodowanej wykonywaniem obowiązków w sprawach związanych z funkcją pełnioną w powiecie (pkt 2), nieobecności spowodowanej chorobą potwierdzoną kserokopią zwolnienia lekarskiego lub zaświadczeniem lekarskim (pkt 3), nieobecności spowodowanej zdarzeniem losowym – śmierć, pogrzeb osoby bliskiej (pkt 4), usprawiedliwienia nieobecności z innych ważnych przyczyn: na sesjach – przez Przewodniczącego Rady, na komisjach – przez Przewodniczącego komisji, na posiedzeniu Zarządu – przez Przewodniczącego Zarządu. W przypadku nieobecności Przewodniczącego decyzję podejmuje jego zastępca (pkt 5).

W przytoczonych postanowieniach § 3 ust. 2 uchwały określono zatem sytuacje, po wystąpieniu których radny zachowuje prawo do miesięcznego ryczałtu, w wysokości określonej uchwałą, bez potrąceń.

W ocenie organu nadzoru postanowienia § 3 ust. 2 pkt 3-5 są sprzeczne z art. 21 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym.

Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie sądów administracyjnych stanowiskiem, dieta przysługująca radnemu, o której mowa w art. 21 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. 21 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym 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 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 III/ 23 /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) Starosta Łęczyński
- 2) Przewodniczący Rady Powiatu w Łęcznej