



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 6 sierpnia 2024 r.

Poz. 4060



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.286.2024

z dnia 5 sierpnia 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwał Rady Gminy Potok Górny z dnia 12 lipca 2024 r.:

- Nr III/17/2024 w sprawie ustalenia wysokości diety dla Przewodniczącego Rady Gminy Potok Górny,
- Nr III/18/2024 w sprawie ustalenia wysokości diety dla Wiceprzewodniczącego Rady Gminy Potok Górny.

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

uchwał Rady Gminy Potok Górny z dnia 12 lipca 2024 r.:

- Nr III/17/2024 w sprawie ustalenia wysokości diety dla Przewodniczącego Rady Gminy Potok Górny,
- Nr III/18/2024 w sprawie ustalenia wysokości diety dla Wiceprzewodniczącego Rady Gminy Potok Górny.

Uzasadnienie

Uchwała Nr III/17/2024 oraz Nr III/18/2024 Rady Gminy Potok Górny zostały doręczone organowi nadzoru w dniu 16 lipca 2024 r.

W podstawie prawnej przedmiotowych uchwał powołano przepisy art. 25 ust. 4, ust. 6 i ust. 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 § 1 uchwały Nr III/17/2024 Rady Gminy Potok Górny przyjęto, że: „Ustala się wysokość diety dla Przewodniczącego Rady Gminy Potok Górny w wysokości 2 100,00 zł miesięcznie (słownie: dwa tysiące złotych)” (ust. 1). „W przypadku niemożności pełnienia obowiązków Przewodniczącego Rady Gminy powyżej 1 miesiąca, dieta w ustalonej w ust. 1 wysokości przysługuje Wiceprzewodniczącemu” (ust. 2).

W ocenie organu nadzoru przytoczone regulacje są sprzeczne z uregulowaniami 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 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 § 1 uchwały Nr III/18/2024 przyjęto, że: „ustala się wysokość diety dla Wiceprzewodniczącego Rady Gminy Potok Górny w wysokości 1 400,00 zł miesięcznie (słownie: jeden tysiąc czterysta złotych)” (ust. 1). „W przypadku niemożności pełnienia obowiązków Wiceprzewodniczącego Rady Gminy powyżej 1 miesiąca, dieta nie przysługuje” (ust. 2).

W ocenie organu nadzoru przytoczone regulacje także są sprzeczne z uregulowaniami art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Delegacja ustawowa zawarta w art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym nie wyklucza ustalenia diety w formie ryczałtowej, jednak podejmując taka uchwałę trzeba 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.

Kwestionowane zapisy odnoszą się bowiem do sytuacji niewykonywania mandatu 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 § 1 ust. 2 uchwały powoduje, że jeśli Wiceprzewodniczący nie będzie podejmować 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 Wiceprzewodniczącego w posiedzeniach rady gminy i komisji, jak też brak aktywności w pozostałej sferze działalności mandatowej w danym miesiącu.

Należy zauważyć, że Rada Gminy Potok Górny uchwałą Nr III/19/2024 z dnia 12 lipca 2024 r., określiła wysokość i zasady pobierania diet przez radnych Rady Gminy Potok Górny. Zgodnie z przyjętymi uregulowaniami radni otrzymują swoją dietę tylko, gdy uczestniczą w sesji Rady oraz posiedzeniach stałych komisji Rady.

Z uwagi na brak podobnych ustaleń w stosunku do Wiceprzewodniczącego Rady Gminy, należy raz jeszcze podkreślić, że przez „dietę”, o której mowa w art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym należy rozumieć wyrównanie wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji, a nie wynagrodzenie z tytułu samego faktu bycia Wiceprzewodniczącym Rady Gminy.

W świetle regulacji ustawy o samorządzie gminnym, dieta radnego, w tym również radnego pełniącego funkcję Wiceprzewodniczącego Rady powinna być ściśle powiązana z rzeczywistym uczestnictwem w pracach organów gminy.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w ukształtowanym orzecznictwie sądów administracyjnych, w których trafnie podkreśla się, że obowiązkowy mechanizm potrąceń w przypadku ustalenia diety w formie ryczałtu miesięcznego musi przewidywać redukcję kwoty ryczałtu adekwatnie do zmniejszenia aktywności Wiceprzewodniczącego 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 2022 r.).

W ocenie organu nadzoru wskazane naruszenia mają charakter istotny i skutkują nieważnością przedmiotowych uchwał Rady Gminy Potok Górny w całości.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr III/17/2024 oraz uchwały Nr III/18/2024 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.

w z. WOJEWODY LUBELSKIEGO

Wojciech Wołoch
I WICEWOJEWODA

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Potok Górny
- 2) Przewodniczącą Rady Gminy Potok Górny