



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 9 grudnia 2024 r.

Poz. 5518

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P.II. 4131.2.423.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 6 grudnia 2024 r.

Na podstawie art. 25 ust. 4, ust. 6 i ust. 8, 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 późn. zm.).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr 48/IX/2024 Rady Gminy w Starym Dzikowie z dnia 30 października 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości i zasad wypłacania diet radnych Gminy Stary Dzików.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Starym Dzikowie w dniu 30 października 2024 r. podjęła uchwałę Nr 48/IX/2024 w sprawie zasad przyznania i wysokości diet radnych Gminy Stary Dzików. Analizowana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 listopada 2024 r. W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano przepisy art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy o samorządzie gminnym. Stosownie do brzmienia 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).

Na podstawie zapisów zawartych w art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy posiada delegację do ustanowienia zasad na jakich radnemu będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Przysługująca dieta może być wypłacana w formie określonej kwoty za udział radnego w każdym posiedzeniu rady lub komisji albo w formie diety zryczałtowanej. W przypadku gdy rada ustali diety w formie ryczałtu to warunkiem zgodności ich z brzmieniem art. 25 ust. 4 ustawy jest aby określone zostały, zasady dokonywania potrąceń, uwzględniających rekompensacyjny charakter diet przysługujących radnym.

W § 1 przedmiotowej uchwale ustalono miesięczną wysokość diet w formie ryczałtu, przysługujących radnym w zależności od pełnionych funkcji. W § 1 ust. 3 i 4 uchwały przyjęto, potrącenia za każdą nieobecność radnego na sesji lub posiedzeniu komisji oraz określono zmiany wysokości diety w związku ze zmianą funkcji pełnionej przez radnego w danym miesiącu. W przytoczonych postanowieniach uchwały nie wprowadzono zapisu, zgodnie z którym radny nie zachowuje prawa do diety, w wysokości określonej uchwałą, w sytuacji gdy w danym miesiącu nie odbędzie się sesja rady lub posiedzenie komisji. Nie przyjęcie w tym zakresie jakiegokolwiek regulacji prowadzi do wniosku, że doszło do naruszenia 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 jedynie ekwiwalent z tytułu utraconych korzyści, jakich radny nie uzyskuje w związku z wykonywaniem mandatu.

W przypadku ustalenia w uchwale podejmowanej na podstawie art. 25 ust. 4 i 8 ustawy o samorządzie gminnym diet w formie ryczałtu 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 2022 r., 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, ustalane 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. W sytuacji gdy radny w danym miesiącu nie podejmuje żadnej aktywności mandatowej, dieta nie będzie mu przysługiwać. Założenie odmienne, pozwalające na przyznanie swego rodzaju "diety minimalnej", stanowiłoby zaprzeczenie jej rekompensacyjnego charakteru." (wyroki NSA z dnia 27 czerwca 2023 r., sygn. akt III OSK 2472/21 oraz z dnia 11 lipca 2023 r., sygn. akt III OSK 2602/21).

W przedmiotowej uchwale brak jest przywołanych regulacji, co stanowi istotne naruszenie prawa. Brak w analizowanej uchwale regulacji w sytuacji, gdy w danym miesiącu nie odbędzie się posiedzenie komisji lub sesja rady, prowadzi do zaprzeczenia celowi diety jakim jest zabezpieczenie prawidłowego i efektywnego wykonywania mandatu radnego. Zauważyć wypad, że pomimo nie odbycia się sesji rady lub posiedzenia komisji w danym miesiącu radnemu i tak będzie przysługiwało prawo do diety w pełnej jej wysokości pomimo, że nie realizował swoich zasadniczych obowiązków.

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

Podkreślić trzeba, że przez "dietę", o której mowa w art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym należy rozumieć jako sposób wyrównywanie wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji, a nie wynagrodzenie z tytułu samego faktu bycia radnym. Dieta radnego nie jest wynagrodzeniem za pracę, gdyż pełni on funkcję społecznie, a fakt wykonywania mandatu nie skutkuje ani nawiązaniem stosunku pracy z gminą, ani też nawiązaniem z nimi umowy cywilnoprawnej. Dieta ma stanowić ekwiwalent z tytułu utraconych korzyści, jakich radny nie uzyskuje w związku z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego (np. pomniejszonego wynagrodzenia za pracę w związku z obecnością na sesji rady gminy), nie może więc być także traktowana w kategorii przywileju.

W świetle powyższego, jeżeli radny w danym miesiącu nie podejmuje podstawowej aktywności mandatowej, dieta nie będzie mu przysługiwać. Obniżenie wysokości diety radnego powinno zostać powiązane z niewypełnianiem obowiązków radnego.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru