



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 22 października 2024 r.

Poz. 4995



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.348.2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 21 października 2024 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr VI/28/24 Rady Gminy Miączyn z dnia 13 września 2024r.
w sprawie ustalenia wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Gminy
Miączyn, w części obejmującej § 4 ust. 4, § 6 oraz § 7 ust. 2.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/28/24 Rady Gminy Miączyn z dnia 13 września 2024r. w sprawie ustalenia wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Gminy Miączyn, w części obejmującej § 4 ust. 4, § 6 oraz § 7 ust. 2.

Uzasadnienie

Uchwała Nr VI/28/24 Rady Gminy Miączyn została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 września 2024 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały przywołano m.in. art. 25 ust. 4, ust. 6 i ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 25 ust. 4 tej ustawy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży na zasadach ustalonych przez radę.

Jednocześnie ustawodawca wskazał maksymalną wysokość diety radnego (ust. 6 i 7) oraz konieczność wzięcia pod uwagę przy ustalaniu wysokości diety funkcji pełnionych przez radnego (ust. 8)

Natomiast w myśl art. 24 cyt. ustawy, radny jest zobowiązany brać udział w pracach rady i jej organów oraz 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. Mówiąc inaczej, 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 (np. 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 przedmiotowej uchwały ustalono miesięczną wysokość diet w formie ryczałtu, przysługujących radnym w zależności od pełnionych funkcji:

- 1) dla przewodniczącego Rady Gminy – 1.700,00 zł;
- 2) dla wiceprzewodniczących Rady Gminy – 550,00 zł;
- 3) dla przewodniczących Komisji Rady Gminy – 550,00 zł;
- 4) dla pozostałych radnych Rady Gminy – 500,00 zł.

Uchwała przewiduje także, iż za każdą nieobecność na sesji obniża się dietę miesięczną o 50% - w przypadku Przewodniczącego Rady Gminy, albo o 25% - w przypadku pozostałych radnych (§ 4 ust. 1 i 2) oraz że w przypadku zmiany w trakcie miesiąca kalendarzowego funkcji pełnionej przez radnego, wymiar diety za dany miesiąc ustala się proporcjonalnie, przyjmując za miesiąc 30 dni (§ 8 ust. 1), zaś w przypadku wygaśnięcia mandatu radnego, zachowuje on w tym miesiącu prawo do diety proporcjonalnie do czasu trwania mandatu (§8 ust. 2). Przytoczone powyżej postanowienia regulują zatem sytuacje, w których dieta ustalona w formie ryczałtu podlega obniżeniu w związku z nieobecnością radnego na sesji.

Od powyższej zasady wprowadzono jednakże szereg wyjątków:

- 1) zgodnie z § 4 ust. 2 uchwały *„nie zmniejsza się diety radnemu, który nie uczestniczy w sesji nadzwyczajnej”*;
- 2) zgodnie z § 6 uchwały *„wysokość diety nie ulegnie zmniejszeniu jeśli nieobecność na sesji rady lub posiedzeniu komisji nastąpi z przyczyn losowych niezależnych od radnego (np. choroba, awaria techniczna), a radny złoży na ręce Przewodniczącego Rady oświadczenie na piśmie w terminie 7 dni od dnia sesji lub posiedzenia”*;
- 3) zgodnie z § 7 ust. 2 uchwały *„dieta przysługuje również za miesiąc, w którym nie odbywa się sesja Rady Gminy czy posiedzenie Komisji, z zastrzeżeniem §6. Podstawą do wypłaty diety jest w takim przypadku lista radnych zatwierdzona przez Przewodniczącego Rady Gminy”*.

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia 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 cyt. 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 2022 r. sygn. akt 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 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 rzeczywistie poniesionych wydatków, względnie rzeczywistie 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 kwoty 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 2023 r. sygn. akt III OSK 2472/21 oraz z dnia 11 lipca 2023 r. sygn. akt III OSK 2602/21).*

W orzecnictwie sądów administracyjnych poddana została analizie także kwestia „usprawiedliwiania nieobecności” przez radnych w kontekście otrzymywania diet. W wyroku z dnia 13 września 2023 r. 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 2019 r. sygn. akt II SA/Wa 1230/19). W wyroku z dnia 14 listopada 2019 r. 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 rozporządzenia z 2000 r., jak również przewidzieć możliwość potrąceń przyznanej diety za wszystkie, a nie tylko nieusprawiedliwione nieobecności na posiedzeniach rady gminy, czy brak uczestnictwa w innych obowiązkowych czynnościach”.**

Powyższe stanowisko prezentowane było przez organ nadzoru m. in. w rozstrzygnięciach nadzorczych Wojewody Lubelskiego z dnia 16 lipca 2024 r. znak: PN-II.4131.252.2024 (Dz. Urz. Woj. Lub. 2024.3801), z dnia 26 czerwca 2024 r. znak: PN-II.4131.231.2024 (Dz. Urz. Woj. Lub. 2024.3443) z dnia 21 czerwca 2024 r. znak: PN-II.4131.227.2024 (Dz. Urz. Woj. Lub. 2024.3024).

W ocenie organu nadzoru również przyjmowanie, że dieta nie ulega zmniejszeniu w przypadku nieobecności radnego na sesji zwołanej w trybie art. 20 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, czyli tzw. sesji nadzwyczajnej, jest sprzeczne z art. 25 ust. 4 w zw. z art. 24 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Według regulacji przyjętej w § 4 ust. 4 przedmiotowej uchwały dieta ustalona w formie miesięcznego ryczałtu nie ulega obniżeniu w przypadku nieobecności radnego na sesji nadzwyczajnej, a zatem radny będzie uprawniony do diety, pomimo iż wobec nieobecności na sesji nadzwyczajnej nie poniósł w tym zakresie żadnych kosztów, które należałoby mu zrekompensować. Tryb zwołania sesji pozostaje w tym zakresie prawnie irrelevantny.

Organ nadzoru dostrzega, iż szczególny tryb zwoływania sesji nadzwyczajnych (na dzień przypadający w ciągu siedmiu dni od dnia złożenia wniosku o zwołanie takiej sesji) może skutkować pewnymi utrudnieniami dla radnych. Jednakże dla oceny charakteru prawnego diety jako świadczenia kompensacyjnego nie ma to większego znaczenia, gdyż w przypadku nieobecności na sesji po stronie radnego po prostu nie powstają żadne koszty, które należałoby mu zrekompensować.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr VI/28/24 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dnia do daty jego doręczenia

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Miączyn
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Miączyn