



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 5 czerwca 2025 r.

Poz. 1423

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NK-I.4131.102.2024.PPOD WOJEWODY LUBUSKIEGO

z dnia 7 sierpnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024r., poz. 609 i 721) stwierdzam nieważność § 2 w zakresie słów: „bez względu na ich liczbę w danym miesiącu”, § 3 oraz § 5 ust. 2 uchwały nr IV/22/24 Rady Miejskiej w Torzymiu z dnia 27 czerwca 2024r. w sprawie ustalenia diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 27 czerwca 2024r. Rada Miejska w Torzymiu podjęła uchwałę nr IV/22/24 w sprawie ustalenia diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym (dalej uchwałą).

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 25 ust. 4, 6 – 8 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024r., poz. 609 z późn. zm.) oraz § 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. z 2021r., poz. 1974). Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 18 lipca 2024r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, iż akt ten w części dotyczącej § 2 w zakresie słów: „bez względu na ich liczbę w danym miesiącu”, § 3 oraz § 5 ust. 2 uchwały istotnie narusza prawo, tj. art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024r., poz. 609, z późn. zm., dalej u.s.g.), zgodnie z którym na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych.

Tytułem wstępu należy podkreślić, że radny pełni funkcję społecznie. Dieta nie stanowi wynagrodzenia za pracę, lecz ekwiwalent utraconych korzyści, głównie z tytułu pomniejszonego wynagrodzenia za pracę, jak i innych zarobków, które radny mógłby uzyskać w czasie, który poświęca na działalność na rzecz samorządu – w związku z obecnością na sesjach Rady, posiedzeniach komisji, bądź wykonywania innych obowiązków związanych z wykonywaniem mandatu.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie organu nadzoru istotnie narusza prawo § 2 uchwały, w zakresie, w jakim miesięczna dieta obejmuje ryczałt za posiedzenia i spotkania bez względu na ich liczbę w danym miesiącu.

Kierując się rekompensacyjnym charakterem diety, organ nadzoru zwraca uwagę, że może mieć miejsce sytuacja, w której radny przez dłuższy okres nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, jak i sytuacja, w której w danym miesiącu sesja Rady, posiedzenia komisji, dyżury czy spotkania z mieszkańcami w ogóle się nie odbędą. Należy pamiętać, że w przypadku, gdy w danym miesiącu nie odbywa się w ogóle posiedzenie Rady, bądź komisji, to stopień i wysokość utraconych dochodów przez radnych – z tytułu wykonywania przez nich mandatu radnego jest niższy bądź żaden - inaczej niż w przypadku miesięcy, w których te posiedzenia się odbywają. Dlatego zapis, że miesięczna dieta obejmuje ryczałt za posiedzenia na sesjach, komisjach stałych, komisjach doraźnych, dyżurach i spotkaniach z mieszkańcami, za cały czas ich trwania, bez względu na ich liczbę w danym miesiącu, jest niedopuszczalny i istotnie narusza art. 25 ust. 4 u.s.g.

Z kolei w § 3 przedmiotowej uchwały Rada ustaliła, że „dieta stanowi ekwiwalent za zużycie materialnych czynników niezbędnych do działalności społecznej radnego oraz koszty z tą działalnością związane (np.

rozliczane krótkie przejazdy, materiały biurowe, szkolenie, telefony), a także jako rekompensata za czas nieobecności radnego w pracy z powodu jego udziału w posiedzeniach sesji i komisji.”

Wymaga podkreślenia, że ustawodawca posłużył się w art. 25 ust. 4 u.s.g. terminem „dieta”, ale nie zamieścił w przepisach legalnej definicji tego pojęcia. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych przyjmuje się, że dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym. Na tle powyższego przepisu utrwalone jest stanowisko, że z użytego przez ustawodawcę zwrotu „na zasadach ustalonych przez radę” wynika, że pozwala on radzie wyłącznie na sprecyzowanie reguł (zasad), na jakich przysługiwać będzie rekompensata (wyrównanie wydatków i strat) w związku z wykonywaniem mandatu radnego. W konsekwencji, § 3 przedmiotowej uchwały, w którym Rada definiuje pojęcie diety, został podjęty z przekroczeniem delegacji ustawowej, zawartej w art. 25 ust. 4 u.s.g., co stanowi o istotnym naruszeniu prawa.

Przechodząc dalej, należy zauważyć, że w § 5 ust. 2 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, że „łączna suma potrąceń nie może przekroczyć 60% diety przysługującej radnemu.”

Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w uzasadnieniu do wyroku z dnia 4 marca 2021r., sygn. akt II SA/Op 301/20, używany w art. 25 ust. 4 u.s.g. wyraz „dieta” postrzegać należy wyłącznie w kategoriach zwrotu kosztów związanych z pełnieniem funkcji radnego, co decyduje o typowo kompensacyjnym charakterze diety należnej radnemu. Środki uzyskiwane przez radnego w ramach przysługującej mu diety, mają w istocie tylko i wyłącznie minimalizować poniesione koszty wynikające z potrącanego mu wynagrodzenia za pracę na skutek uczestniczenia w aktywności organu stanowiąco – kontrolnego, np. udział w sesji rady czy w posiedzeniach komisji stałych lub doraźnych tego organu.

Skoro dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat wynikających z wykonywania funkcji radnego, to osoba pełniąca tę funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem tej funkcji, a nie z tytułu samego bycia taką osobą. Użyty przez prawodawcę wyraz „dieta” należy rozumieć więc jako zwrot kosztów związanych ze sprawowaniem mandatu radnego, co przemawia za jego kompensacyjnym charakterem. Dieta powinna być zatem ściśle powiązana z aktywnością radnych w pracach rady i zależna od rzeczywistego wykonywania obowiązków związanych z pełnioną funkcją (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 lutego 2020r., sygn. akt II SA/Wa 2120/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 sierpnia 2019r., sygn. akt IV SA/Po 401/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 9 lipca 2015r., sygn. akt II SA/Op 161/15).

Kierując się przedstawioną powyżej wykładnią organ nadzoru stwierdza, że § 5 ust. 2 kwestionowanej uchwały istotnie narusza art. 25 ust. 4 u.s.g. Skoro dieta przysługuje jedynie wówczas, gdy radny faktycznie wykonywał swój mandat, nie można a priori zastrzec, że łączna suma potrąceń nie może przekroczyć 60% diety przysługującej radnemu. Nie można bowiem wykluczyć, że radny z różnych przyczyn, przez określony czas, nie będzie w ogóle wykonywał swojego mandatu. Zgodnie natomiast z § 5 ust. 2 uchwały radnemu, który np. przez cały miesiąc nie wykonywał mandatu, przysługiwałaby część diety, gdyż zgodnie z ww. paragrafem łączna suma potrąceń nie może przekroczyć 60% przysługującej mu diety, określonej w § 1 ust. 1 uchwały.

Wskazane powyżej nieprawidłowości stanowią o istotnym naruszeniu przepisu art. 25 ust. 4 u.s.g., stąd należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Paweł Witt