



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 31 października 2025 r.

Poz. 2521

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.III.4131.1.60.2025 WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 29 października 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) **stwierdzam nieważność uchwały nr XXII/91/2025 Rady Gminy Pokój z dnia 30 września 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych Rady Gminy Pokój** – z powodu istotnego naruszenia prawa.

UZASADNIENIE

W dniu 30 września 2025 r. Rada Gminy Pokój, powołując się art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153) w związku z § 3 pkt 3 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz.U. z 2021 r. poz. 1974) podjęła uchwałę nr XXII/91/2025 w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych Rady Gminy Pokój. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 października 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Zastrzeżenia organu nadzoru wzbudziły zapisy zawarte w § 1 ust. 4, 5 i 6 uchwały, w zestawieniu z § 1 ust. 2 tegoż aktu. I tak, w § 1 ust. 4 postanowiono że: W przypadku nieobecności radnego na posiedzeniu komisji lub sesji rady gminy odbywających się w czasie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii dieta nie ulega zmniejszeniu. Z kolei w § 1 ust. 5 uchwalono: W przypadku nieobecności radnego na posiedzeniu sesji rady gminy zwołanej w trybie art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz komisji związanej z tą sesją, które mają miejsce w miesiącach lipiec i sierpień, potrąca się 2% diety. Jednocześnie w § 6 uchwały przewidziano iż: W przypadku nieobecności radnego na posiedzeniu sesji lub komisji z powodu choroby lub pełnienia innych obowiązków radnego kolidujących z terminie i godziną sesji lub komisji, potrąca się 2% diety. Równolegle, w § 1 ust. 2 zapisano że: Za każdą nieobecność na posiedzeniu komisji lub sesji rady gminy potrąca się 10% diety należnej za dany miesiąc, jednak nie więcej niż 80%.

W ślad za powyższym zauważyć wypada, że zgodnie z treścią art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą sądów administracyjnych wyraz „dieta” należy przy tym rozumieć jako zwrot kosztów związanych z pełnieniem funkcji przez radnego. Istota diety sprowadza się bowiem do wyrównywania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji. Osoba pełniąca taką funkcję zachowuje zatem prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem funkcji, a nie z tytułu samego bycia radnym (tak. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1276/19, Legalis; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, z dnia 11 października 2012 r., sygn. akt II SA/Op 387/12, Legalis).

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie, w wyroku z dnia 17 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Rz 970/20, Legalis: używany w art. 25 ust. 4 ustawy 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 stanowiącego, np. udział w sesji rady czy w posiedzeniach komisji stałych lub doraźnych tego organu. Podobnie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 czerwca 2024 r., sygn. akt III OSK 425/24, Legalis).

W orzecznictwie dopuszcza się przy tym wprowadzenie diety o charakterze ryczałtowym, jednakże nie może to prowadzić do sytuacji powstania stałego miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od udziału w pracach organów gminy i aktywności radnego. W przeciwnym razie, dieta ustalona w formie ryczałtu okresowego i niezależna od ponoszonych kosztów traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia (tak wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 406/14, Legalis). Należy wyjść bowiem z założenia, że prawidłowa realizacja upoważnienia normotwórczego zawartego w art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, wymaga od rady gminy stworzenia takich zasad ustalania diety radnego, które przy kształtowaniu wysokości tej diety w sposób ryczałtowy, będą uwzględniać wszystkie pełnione przez niego funkcje i przedsięwzięte działania.

Przez wzgląd na powyższe, niedopuszczalne jest, aby radny w przypadku braku udziału w sesji lub posiedzeniu komisji, chociażby z przyczyn usprawiedliwionych (np. na skutek choroby) - otrzymywał z tego tytułu dietę, mimo że nie ponosi w tym zakresie żadnych kosztów (tak m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, z dnia 8 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Rz 1085/22, Legalis; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, z dnia 13 września 2023 r., sygn. akt II SA/Bd 326/23, Legalis; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, z dnia 29 lutego 2024 r., sygn. akt III SA/Gd 561/23, Legalis; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, z dnia 22 stycznia 2025 r., sygn. akt III SA/Łd 436/24, Legalis).

Zestawienie powyższej argumentacji z uchwalonymi przez Radę Gminy w Pokoju zapisami zawartymi w § 1 ust. 4, 5 i 6 oraz § 1 ust. 2 zaskarżonej uchwały, uzasadnia zastrzeżenia organu nadzoru. Odnosząc się do § 1 ust. 4 uchwały - brak jest na obecnym etapie podstaw, aby w przypadku nieobecności radnego na posiedzeniu komisji lub sesji rady gminy odbywających się w czasie zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii dieta nie ulegała zmniejszeniu. Jeżeli bowiem radny nie uczestniczy w posiedzeniach tych organów, nie powstają po jego stronie koszty i straty związane z koniecznością stawiennictwa. Podobnie - odnosząc się do § 1 ust. 5 i 6 uchwały w połączeniu z § 1 ust. 2 tejże - brak jest podstaw do różnicowania wysokości potrącenia diety radnego w zależności od przyczyn jego nieobecności na sesji lub komisji, czy też okresu czasu, w którym taka nieobecność następuje (np. lipiec i sierpień). Obowiązkiem radnego jest udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. Bez znaczenia pozostaje natomiast okoliczność, czy nieobecność radnego ma charakter zależny, czy też niezależny od niego.

Co więcej wskazać należy, że uchwalenie przez Radę Gminy Pokój redukcji kwoty ryczałtu miesięcznego wyłącznie o 2% za niestawiennictwo w sytuacjach określonych w § 1 ust. 5 i 6, w kontekście uzasadnienia uchwały, ocenić należy jako pozorne i oderwane od intencji ustawodawcy. Jak zostało to bowiem wskazane w uzasadnieniu do przedmiotowej uchwały, proponowane rozwiązanie ma odzwierciedlać zrozumienie dla wyjątkowych sytuacji, które nie powinny prowadzić do nadmiernych sankcji finansowych dla radnych. Kierunek uchwały organu nadzoru odczytuje zatem jako chęć pozostawienia radnym - w pewnych sytuacjach - de facto praktycznie całej diety, niezależnie od wydatków i start ponoszonych przez tych radnych. Nie sposób w świetle tego nie zauważyć, że przyjęta przez Radę Gminy Pokój redukcja diety o 2% ma zatem wyłącznie formalnie wpisać się w zasady potrąceń wymagane przy ustalaniu diet dla radnych w formie ryczałtowej, a pozostaje w całkowitym oderwaniu od realnego związku między wysokością diety, a kosztami poniesionymi przez radnego w związku z pełnieniem funkcji. Ustalona po potrąceniu stawka diety nie może być natomiast abstrakcyjna, uniezależniona od przesłanki kompensacyjnej (tak m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, z dnia 10 stycznia 2023 r., sygn. akt II SA/Rz 929/22, Legalis).

W ślad za powyższym, zastrzeżenia organu nadzoru wzbudziła także regulacja ujęta w § 1 ust. 2 uchwały. Zauważyć bowiem wypada, że skoro w zapisie tym Rada Gminy Pokój posłużyła się sformułowaniem „za każdą” - w zakresie odnoszącym się do posiedzenia komisji lub sesji rady - i jednocześnie nie poczyniła zastrzeżenia, że odmienne regulacje dotyczące wysokości potrącenia diety dotyczą przypadków wskazanych w § 1 ust. 5 i 6, pozostaje niejasnym, jak należałoby właściwie stosować przedmiotową uchwałę i w jakiej wysokości potrąceń oczekiwałaby Rada Gminy Pokój za niestawiennictwo na posiedzeniach komisji lub sesjach rady gminy. Akt prawa miejscowego musi być zredagowany w sposób czytelny i zrozumiały, a brak jasnych i kompletnych postanowień uchwały może wywoływać wątpliwości interpretacyjne u adresatów tej uchwały, czego skutkiem może być dowolność ustalania wysokości diet (tak m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, z dnia 19 października 2023 r., sygn. akt III SA/Gd 339/23, Legalis). Poruszając przy tym wątek regulacji zawartej w § 1 ust. 2 uchwały, organ nadzoru zwraca też uwagę, że jako niewłaściwe ocenić należy przyznawanie uchwałą w sprawie ustalenia diet dla radnych swego rodzaju "diety minimalnej", gdyż stanowiłoby to zaprzeczenie jej rekompensacyjnego charakteru (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 czerwca 2023 r., sygn. akt III OSK 2372/21, Legalis). Pozostaje natomiast nieczytelnym, czy Rada Gminy Pokój poprzez ograniczenie możliwości potrąceń diety za stawiennictwo na komisjach i sesjach rady gminy do maksymalnej wysokości 80% diety takiego właśnie efektu nie chciała uzyskać.

Wszystko powyższe uzasadnia zatem stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Wypada bowiem zauważyć, że odmienna ingerencja w zaskarżony akt przez organ nadzoru stanowiłaby de facto ingerencję w zasadę samodzielności gminy. Rozstrzygnięcie organu nadzoru nie może bowiem zastępować rzeczywistej woli rady gminy co do sposobu i wysokości stosownego potrącania diet w przypadku ustalenia ich w formie ryczałtowej. Nie można przy tym tracić z pola widzenia, że wyeliminowanie zapisów w § 1 ust. 2, 5 i 6 pozbawiłoby uchwałę wymaganego elementu dotyczącego potrącenia diety określonej w formie ryczałtowej, a zatem z tego też względu zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Mając na uwadze wszystko powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r., poz. 935, z późn. zm.) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego
Dyrektor
Wydziału Prawnego i Nadzoru

Joanna Sachanbińska