



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 4 grudnia 2025 r.

Poz. 3074

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE PN.III.4131.1.66.2025 WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 2 grudnia 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), zwanej dalej u.s.g., **stwierdzam nieważność uchwały nr XXVI/180/2025 Rady Gminy Walce z dnia 7 listopada 2025 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet dla radnych Rady Gminy Walce oraz zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym w części obejmującej § 1 ust. 4 – z powodu istotnego naruszenia prawa.**

UZASADNIENIE

W dniu 7 listopada 2025 r. Rada Gminy Walce, działając m.in. na podstawie art. 25 ust. 4, 6, 7 i 8 u.s.g., podjęła uchwałę nr XXVI/180/2025, w której ustaliła zasady przyznawania i wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Gminy Walce. W akcie tym określono wysokość diet radnych, uzależniając je od pełnionych funkcji (§ 1 ust. 1). Przewidziano również zasady dotyczące obniżania diet (§ 1 ust. 3-7). W § 7 postanowiono, że uchwała wchodzi w życie z dniem 1 grudnia 2025 r. i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego. Przedmiotowy akt doręczono organowi nadzoru w dniu 14 listopada 2025 r.

W ocenie organu nadzoru uchwała nr XXVI/180/2025 Rady Gminy Walce istotnie narusza art. 25 ust. 4 u.s.g., zgodnie z którym na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Z użytego przez ustawodawcę zwrotu „na zasadach ustalonych przez radę” wynika, że przywołana norma kompetencyjna upoważnia organ stanowiący do sprecyzowania reguł (zasad), na jakich radnym przysługiwać będzie rekompensata (wyrównanie wydatków i strat) w związku z wykonywaniem mandatu. Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 4 marca 2021 r., 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 stanowiącego - 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 z wykonywaniem mandatu, a nie z tytułu samego faktu bycia członkiem organu gminy. Dieta powinna być zatem ściśle powiązana z aktywnością radnych w pracach rady i zależna od rzeczywistej realizacji obowiązków związanych z wykonywaniem mandatu. Dopuszczalne jest przy tym określenie ogólnej wysokości diety należnej za dany okres – o ile nie będzie to prowadzić do uregulowania stałego miesięcznego wynagrodzenia. Konieczne jest w takim przypadku ustalenie zasad obniżenia wysokości diety w konkretnych okolicznościach, związanych z brakiem aktywności radnego w zakresie sprawowanej funkcji. W przeciwnym razie, dieta określona w formie ryczałtu i niezależna od ponoszonych kosztów, traci charakter rekompensacyjny, co jest zaprzeczeniem idei zapewnienia wyrównania finansowego odpowiednio do kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2022 r., sygn. akt. III OSK 5279/21).

Biorąc powyższe pod uwagę należy wskazać, że jeżeli radny w czasie swojej nieobecności podczas prac rady lub jej organów nie wykonuje innych czynności związanych z pełnieniem mandatu, to nie powinien otrzymać z tego tytułu diety, chociażby ta nieobecność była usprawiedliwiona pewnymi okolicznościami (np. stanem zdrowia). Co również istotne, prawo do diety nie powinno być uzależnione od trybu w jakim została zwołana sesja. Obowiązkiem radnego jest uczestniczenie w sesji rady niezależnie od tego, na jakiej podstawie i w jakim terminie została zwołana. Jeżeli radny nie uczestniczy w posiedzeniu, to nie powstają po jego stronie koszty i straty związane z jego udziałem w sesji – a w konsekwencji dieta w tym zakresie nie powinna mu przysługiwać. Radny, pełniąc swoją funkcję, pracuje na rzecz społeczności lokalnej, a nie na rzecz osobistego zysku. Dlatego też dieta powinna być adekwatna do rzeczywistych wydatków czy strat poniesionych przez radnego. Innymi słowy, miesięczna dieta powinna uwzględniać rzeczywiste powiązanie pomiędzy jej kwotą a kosztami (wydatkami, straconymi korzyściami) poniesionymi przez radnego w związku z wykonywaniem obowiązków w organie gminy. Wysokość diety nie może więc być ustalona na arbitralnym poziomie, niezależnym od aspektu kompensacyjnego (por. P. Drembkowski [w:] P. Drembkowski, P. J. Suwaj (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. 1, 2023, art. 25).

Rada Gminy w Walcach w uchwale nr XXVI/180/2025 ustaliła wysokość diet dla radnych – 1.600 zł dla Przewodniczącego Rady Gminy, 1.500 zł dla Wiceprzewodniczących Rady Gminy, 1.200 zł dla Przewodniczących Komisji Rady Gminy, a 1.000 zł dla pozostałych radnych. Jednocześnie w § 1 ust. 3-7 przedmiotowego aktu uregulowała zasady obniżania ww. diet. Wątpliwość organu nadzoru wzbudził wyłącznie § 1 ust. 4 tej uchwały. Przepis ten przewiduje obniżenie wysokości diety o 1% za nieobecność na sesji zwołanej w trybie art. 20 ust. 3 u.s.g. Wysokość tej obniżki – w ocenie organu nadzoru – ma charakter pozorny i nie uwzględnia aspektu kompensacyjnego. Zakwestionowany zapis uchwały prowadzi bowiem do takiej sytuacji, że radny nieobecny na ww. sesji otrzyma niemalże pełną wartość diety – co nie znajdzie odzwierciedlenia w poniesionych po jego stronie kosztach lub stratach związanych z wykonywaniem mandatu (które w tym przypadku nie powstaną z uwagi na brak aktywności związanej z pełnieniem funkcji). Działania prawotwórcze Rady Gminy Walce w zakresie § 1 ust. 4 uchwały nr XXVI/180/2025 mają na celu wyłącznie formalne uregulowanie zasady potrąceń w przypadku sesji nadzwyczajnej, wymagane przy ustalaniu diet dla radnych w formie ryczałtowej, a w istocie pozostają w całkowitym oderwaniu od realnego związku między wysokością diet a kosztami poniesionymi przez radnego w ramach wykonywania mandatu. Organ nadzoru stoi również na stanowisku, że różnicowanie potrąceń w zależności od trybu zwołania sesji (1% w przypadku sesji nadzwyczajnej, 10% w przypadku zwykłej sesji) jest nieuzasadnione. W przypadku nieobecności radnego na posiedzeniu nie powstają po jego stronie wydatki i straty wynikające z pełnienia funkcji, niezależnie od tego czy sesję zwołano na podstawie art. 20 ust. 3 u.s.g. czy też w tzw. trybie zwykłym. Co również istotne, w art. 25 ust. 8 u.s.g. ustawodawca przewidział okoliczności, które rada gminy bierze pod uwagę przy ustalaniu wysokości diet. Wśród tych okoliczności wymienił wyłącznie funkcje pełnione przez radnego. Konsekwencją tego powinno być zatem przyjęcie, że radny będący przewodniczącym (wiceprzewodniczącym) rady czy przewodniczącym (wiceprzewodniczącym) komisji uzyska dietę wyższą niż radny niepełniący żadnej funkcji w organie stanowiącym. Jednocześnie ustawodawca nie przewidział żadnych innych okoliczności (w tym dotyczących trybu zwołania posiedzenia i trudności związanych z obecnością na sesji nadzwyczajnej), które należy uwzględnić przy ustalaniu wysokości diety. W konsekwencji w przypadku ustalenia ogólnej wysokości diety za dany okres również potrącenia powinny odnosić się wyłącznie do okoliczności związanych z pełnioną funkcją (np. rezygnacja z funkcji w okresie rozliczeniowym) i – co wskazywano już wyżej, a co wynika z charakteru diety – ekwiwalentnością za utracone korzyści. Jeśli radny nie uczestniczył w sesji nadzwyczajnej, to nie poniósł w związku z tym żadnych kosztów ani nie utracił zarobku, w związku z czym nie jest zasadne pomniejszenie mu diety wyłącznie w znikomym zakresie. Różnicowanie sytuacji radnego w zależności od trybu zwołania posiedzenia (potrącenie 1% w przypadku sesji nadzwyczajnej, a 10% w przypadku sesji zwołanej w zwykłym trybie) pozwala wyprowadzić wniosek, że Rada Gminy Walce ustaliła ww. 1% stawkę obniżki na arbitralnym poziomie, z pominięciem aspektu kompensacyjnego diety. Potwierdza to również uzasadnienie kwestionowanego aktu, w którym wskazano, że „*Różnicowanie to wynika ze specyfiki tego rodzaju sesji, które zwoływane są w trybie nadzwyczajnym i często w krótkim terminie, co może wpływać na możliwość zapewnienia obecności wszystkich radnych*”. Ustalając obniżenie diety w tym przypadku nie uwzględniono charakteru kompensacyjnego diety, a jedynie trudności związane z udziałem w sesji – co w ocenie organu nadzoru stanowi istotne naruszenie art. 25 ust. 4 i 8 u.s.g. Jednocześnie pozostałe regulacje zawarte w uchwale nr XXVI/180/2025 w sposób kompleksowy regulują zasady przyznawania i wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym, tym samym organ nadzoru za zasadne uznał wyłącznie stwierdzenie nieważności części przedmiotowego aktu obejmującej § 1 ust. 4.

Na podstawie art. 98 ust. 1 u.s.g. 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