



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 17 kwietnia 2025 r.

Poz. 1978

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P.II. 4131.2.93.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 15 kwietnia 2025 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 VIII/51/2025 Rady Gminy Krzeszów z dnia 14 marca 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Krzeszowie w dniu 14 marca 2025 r. podjęła uchwałę Nr VIII/51/2025 w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych. Analizowana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 marca 2025 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. O ile delegacja ustawowa do wydania przez radę gminy uchwały w sprawie diet nie wyklucza ustalenia diety w formie ryczałtu, to podejmując taką uchwałę należy ustalić kompleksowe regulacje pozwalające na uwzględnienie w zakresie wysokości diety przysługującej radnemu wszystkich jego obowiązków, aktywności a nie tylko tych, związanych z udziałem w posiedzeniach rady lub komisji. Ustalając wysokość diety przysługującej miesięcznie radnemu należy mieć na uwadze, że ma ona stanowić ekwiwalent zarobku utraconego w związku z pełnieniem funkcji radnego. Z przytoczonego przepisu nie da się wywieść reguły, w myśl której rada gminy mogłaby ustalać zasady przyznawania diet w sposób swobodny.

W § 2 ust. 1 analizowanej uchwały ustalono, że kwota diety miesięcznej zmniejsza się o 30% za każdą nieobecność na sesji rady gminy lub posiedzeniu komisji, której jest członkiem z zastrzeżeniem ust. 3. Z przyjętych zapisów uchwały wynika, że dieta przyznawana jest za udział w sesjach Rady i posiedzeniach komisji. W 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 stosownej 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. Dieta nie może być traktowana w kategorii przywileju.

W przypadku ustalenia w uchwale podejmowanej na podstawie art. 25 ust. 4 i 8 ustawy o samorządzie gminnym diet w formie ryczału 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 ryczału. 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 ryczału, 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 ryczału 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 ryczału 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 regulacji w sytuacji, gdy w danym miesiącu nie odbędzie się posiedzenie komisji lub sesja rady, co niewątpliwie prowadzi do zaprzeczenia celowi diety jakim jest zabezpieczenie prawidłowego i efektywnego wykonywania mandatu radnego. Zauważyć wypada, że w przypadku 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. Podzielić należy stanowisko, że radny realizując swój mandat podejmuje wiele czynności wykraczających zakresowo poza uczestnictwo w posiedzeniach rady, czy komisji. Stanowisko to nie znalazło jednak odzwierciedlenia w treści uchwały. Z postanowień § 1 i § 2 ust. 1 uchwały w sposób nie budzący wątpliwości wynika, że dieta przysługuje radnemu za udział w sesjach Rady Gminy i posiedzeniach Komisji Rady. Przyjmując takie zapisy uchwały Rada Gminy sama wskazała za jakie aktywności radnemu przysługuje dieta. Z powyższych regulacji wynika bezsprzecznie, że mechanizm ustalania wysokości, diety opiera się wyłącznie na uczestnictwie w pracach Rady Gminy oraz jej organów. Abstrahuje on natomiast zupełnie od pozostałej aktywności radnego. Analogicznie skonstruowano normatywne podstawy potrącenia diety, ograniczając je wyłącznie do nieobecności na posiedzeniach Rady Gminy i komisji Rady Gminy. Przyjęto tym samym, że diety należą się tylko za udział w ww. posiedzeniach. Nie przewidziano żadnych innych czynności i przejawów aktywności radnego, za które miałyby mu przysługiwać diety i ze względu na niewykonywanie których mógłby być jej pozbawiony

w całości lub w części. 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 jego w pozostałej sferze działalności mandatowej w danym miesiącu, biorąc pod uwagę przyjęte rozwiązania w ocenianym akcie prawnym.

Podkreślić trzeba, że przez "dietę", o której mowa w art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym należy rozumieć sposób wyrównywania 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 uprawnienia.

Podkreślić trzeba, że zapis zawarty w § 2 ust. 2 uchwały w którym przyjęto, że w przypadku zbiegu w jednym terminie sesji i posiedzenia komisji dietę miesięczną zmiesza się za jedną nieobecność nie ma uzasadnienia prawnego w świetle powyżej poczynionych wywodów. Niedopuszczalna jest sytuacja, gdy radny otrzymuje miesięcznie zryczałtowaną dietę, czy też dietę zryczałtowaną za udział w sesji Rady lub w posiedzeniu komisji, pomimo tego, że w danym miesiącu nie wykonywał swoich obowiązków, albo też nie brał udziału w sesji lub posiedzeniu, chociażby z przyczyn usprawiedliwionych, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem tej funkcji. Obowiązkowy mechanizm potrąceń z tak ustalonej diety musi z kolei przewidywać redukcję kwoty ryczałtu adekwatnie do zmniejszenia aktywności radnego. 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 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