



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 27 października 2025 r.

Poz. 3975

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2. 322.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 24 października 2025 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XXIII/153/25 Rady Miejskiej w Lesku z dnia 18 września 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości miesięcznych diet radnych.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Lesku na sesji w dniu 18 września 2025 r. podjęła uchwałę nr XXIII/153/25 w sprawie ustalenia wysokości miesięcznych diet radnych.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 września 2025 r.

Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowi m.in. art. 25 ust.4, 6 i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153) zwana dalej „ustawą”.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdził, że postanowienia przedmiotowego aktu naruszają w sposób istotny przepis art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy, w związku z czym wszczął w dniu 15 października 2025 r. postępowanie zmierzające do stwierdzenia nieważności zapisów uchwały.

Zgodnie z art. 25 ust. 4 ustawy, na zasadach ustalonych przez radę gminy, radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Według ust. 6 tegoż przepisu wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie 2,4- krotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw. Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, maksymalną wysokość diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca, uwzględniając liczbę mieszkańców gminy, przy czym kwota wymieniona w ust.6 oznacza maksymalną wysokość diet w gminach o największej liczbie mieszkańców (art.25 ust.7 ustawy). Przy ustalaniu wysokości diet radnych rada gminy jest zobligowana wziąć pod uwagę funkcje pełnione przez radnego (art. 25 ust. 8 ustawy). Zarówno z przepisów ustawy jak i rozporządzenia wykonawczego wynika, iż przy ustalaniu wysokości diet radnych gminy, rada ma obowiązek wzięcia pod uwagę, zarówno liczby mieszkańców danej gminy, a także funkcji pełnionych przez radnego, które związane są z nakładem pracy przy sprawowanej funkcji.

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada miejska w Lesku postanowiła, że podstawą ustalenia wysokości diety stanowi procent maksymalnej wysokości diety ustalonej zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługującej radnemu. Następnie w § 2 ust. 1 uchwały określono dla radnych konkretne stawki procentowe podstawy określonej w § 1 uchwały stanowiącej miesięczną zryczałtowaną dietę za faktyczny udział w pracach Rady Miejskiej oraz w jej organach; w ust. 2 tego paragrafu Rada postanowiła, że radnym należy się jedna dieta w najwyższej przewidzianej

wysokości. (w domyśle w sytuacji zbiegu funkcji), ust. 3 ww paragrafu wskazuje że diety i zwrot kosztów podróży oraz noclegów przysługujące radnemu z tytułu podróży służbowej podjętej w związku z wykonywaniem mandatu radnego ustalone będą na podstawie Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy. Kolejno w ust. 4-6 ww paragrafu rada zawarła regulacje dotyczące kwestii podpisów poleceń wyjazdu służbowego oraz sposobu wypłaty diet bez podania terminu oraz określenia jaka jest podstawa do wypłacenia diet. W ust. 7 zawarto zapis, iż ustalone kwoty diet ulegają obniżeniu o 10 % za każdą nieobecność radnego na sesji rady bądź posiedzeniu komisji. Dalej, w ust. 8 wskazano, iż w przypadku pełnienia funkcji przez radnego przez niepełny miesiąc dieta będzie mu przysługiwać w wysokości proporcjonalnie obliczonej w stosunku do okresu sprawowania funkcji w danym miesiącu.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że pojęcie diety w świetle przepisów ustawy traktować należy jako wyrównanie strat wynikających z pełnienia przez radnego funkcji społecznej, jakim jest wykonywanie mandatu uzyskanego w wyborach samorządowych. Dietę postrzegać należy wyłącznie w kategoriach zwrotu kosztów związanych z pełnieniem funkcji radnego, co decyduje o jej kompensacyjnym charakterze. 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 lub wykonywania pozostałych form działalności mandatowej. Powyższe znajduje potwierdzenie m.in. w wyroku WSA w Warszawie z dnia 25 lutego 2020 r., sygn. II SA/Wa 2120/20, gdzie zostało podkreślone, że dieta radnego stanowi rekompensatę za utracone przez niego zarobki. Dieta nie jest świadczeniem pracowniczym. Skoro dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji, 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 taką osobą.

Z przytoczonych przepisów uchwały wynika, że dieta przysługuje radnym w formie miesięcznego ryczału wyłącznie za faktyczny udział w sesjach Rady Gminy i posiedzeniach komisji, regulując jednocześnie potrącenie diety w sytuacji nieobecności radnego na sesji bądź komisji. Tak skonstruowane przepisy rodzą wewnętrzną sprzeczność, gdyż z jednej strony, interpretacja zapisu o przyznaniu diety za udział w zebraniach organów prowadzi do wniosku, że radny który uczestniczy w sesji lub posiedzeniu otrzymuje dietę w pełnej wysokości, z kolei gdy nie uczestniczy, diety nie otrzymuje wcale gdyż przesądza o tym wyrażenie: „za faktyczny udział”. Z drugiej strony zapis o potrąceniu, świadczy o tym, że radny który nie był obecny na zebraniach gremium otrzymuje jednak dietę, pomniejszoną o wskazaną stawkę procentową.

Ponadto, w postanowieniach przedmiotowej uchwały nie zawarto 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. Brak regulacji w tym zakresie powoduje naruszenie art. 25 ust. 4 ustawy. Niedopuszczalna jest sytuacja, gdy radny otrzymuje miesięcznie zryczałtowaną dietę, pomimo tego, że nie wykonuje on swoich obowiązków, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem tej funkcji.

W przypadku ustalenia w uchwale podejmowanej na podstawie art. 25 ust. 4 i ust. 6 ustawy diet w formie ryczału niezbędne jest wprowadzenie regulacji przewidujących pomniejszenie określonej miesięcznie kwoty, z uwagi na niewykonywanie przez radnego obowiązków wynikających ze sprawowania mandatu.

Naczelny Sąd Administracyjny w swoim wyroku z dnia 14 czerwca 2022 r. sygn.. III OSK 5279/21, 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 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 ryczałtu, powinny przewidywać instrumenty pozwalające na zredukowanie jego wysokości, przywracając mu walor realnego ekwiwalentu. Niedopuszczalna jest sytuacja, gdy radny otrzymuje miesięcznie ryczałtowaną 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 diety musi przewidywać redukcje 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. 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.

W analizowanej uchwale brak jest postanowień dotyczących sytuacji, gdy w danym miesiącu nie odbędzie się posiedzenie komisji lub sesja rady, co stanowi zaprzeczenie podstawowej idei diety, jaka jest zapewnienie prawidłowego i efektywnego wykonywania mandatu radnego. Organ nadzoru wskazuje iż, pomimo nie odbycia się sesji rady lub posiedzenia komisji w danym miesiącu radnemu i tak będzie przysługiwało prawo do diety w pełnej wysokości, bez względu na fakt że nie realizował swoich 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 odzwierciedlenia w treści analizowanej uchwały. Z treści § 2 ust. 1 uchwały wynika, że dieta przysługuje radnym jedynie za udział w sesjach Rady Miejskiej i posiedzeniach komisji Rady.

Mechanizm ustalania wysokości diety w przedmiotowej uchwale opiera się wyłącznie na uczestnictwie w pracach Rady Miejskiej oraz jej komisji. Nie jest powiązany z pozostałą aktywnością radnego. Podobnie skonstruowano normatywne podstawy potrącenia diety, ograniczając je wyłącznie do nieobecności na posiedzeniach Rady Miejskiej i komisji Rady Miejskiej. 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 świetle przedmiotowej sprawy, prawidłowy sposób ustalania potrąceń z ustalonej przez radę diety ryczałtowej powinien obejmować zarówno nieobecność radnego w zebraniach rady oraz jej komisji, jak też brak aktywności radnego w pozostałej sferze działalności mandatowej w danym miesiącu, biorąc pod uwagę przyjęte rozwiązania w analizowanej uchwale.

Również jeżeli radny w danym miesiącu nie podejmuje podstawowej aktywności mandatowej, którą w analizowanym przypadku jest udział w sesji lub posiedzeniu to dieta nie będzie mu przysługiwać.

Wobec powyższego należało stwierdzić, iż stwierdzone uchybienia w sposób istotny wpływają na ważność przedmiotowej uchwały, co czyni zasadnym stwierdzenie jej nieważności w całości.

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

Renata Piśla

Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru