



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 17 stycznia 2022 r.

Poz. 510

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.65.2021.7

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 5 stycznia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

#### **orzekam**

nieważność § 4 ust. 4 uchwały nr XLIV/405/2021 Rady Gminy Ostrowite z dnia 1 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia zasad i wysokości diet dla radnych Gminy Ostrowite oraz zwrotu kosztów podróży - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 1 grudnia 2021 r. Rada Gminy Ostrowite podjęła uchwałę nr XLIV/405/2021 w sprawie ustalenia zasad i wysokości diet dla radnych Gminy Ostrowite oraz zwrotu kosztów podróży, dalej "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie przepisów: "art. 25 ust. 4, ust. 6 i ust. 8 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1372) oraz Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. W sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. z 2021 r., poz. 1974)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 8 grudnia 2021 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Ocenianą uchwałą Rada Gminy Ostrowite ustaliła zasady i wysokość diet dla radnych Rady Gminy Ostrowite oraz zasady zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Gminy Ostrowite.

Uchwała została podjęta m.in. w oparciu o przepis art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.), dalej „ustawa”, w myśl którego: „Na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych”. Stosownie do dalszych postanowień zawartych w art. 25 ustawy: „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 (Dz. U. z 2020 r. poz. 1658)" (ust. 6); "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" (ust. 7); "Rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego" (ust. 8).

Zgodnie z utrwaloną względem przytoczonych przepisów ustawy linią orzecniczą sądów administracyjnych, dieta przysługująca radnemu na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy stanowi rekompensatę z tytułu utraconych przez radnego zarobków, przez co nie może być traktowana jak świadczenie

pracownicze, np. wynagrodzenie. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 26 czerwca 2014 r. II OSK 406/14, CBOSA orzekł, że: „(...) dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym”. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 25 stycznia 2018 r. II SA/Wa 1520/17, CBOSA, wyjaśnił, że: „(...) użyty przez ustawodawcę zwrot «dieta» należy rozumieć jako zwrot kosztów związanych z pełnieniem funkcji radnego. Jego istota sprowadza się do wyrównywania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji. Osoba pełniąca tę funkcję zachowuje więc prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem funkcji, a nie z tytułu samego faktu bycia taką osobą. Dieta powinna być zatem ściśle powiązana z aktywnością radnych w pracach rady i zależna od rzeczywistego wykonywania obowiązków związanych z pełnioną funkcją”. Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z 17 listopada 2020 r. II SA/Rz 970/20, CBOSA, stwierdził, że „(...) 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”.

Jednocześnie w orzecznictwie dopuszcza się wprowadzenie diety o charakterze ryczałtowym, jednakże nie może to prowadzić do sytuacji powstania stałego miesięcznego wynagrodzenia niezależnego od udziału w pracach organów gminy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 17 grudnia 2019 r. II SA/Wa 1230/19, CBOSA, wyjaśnił, że: „Dieta winna określać konkretną kwotę za udział w każdym odbytym posiedzeniu sesji, zarządu czy też komisji, ewentualnie w ustalonej kwocie, która ulega proporcjonalnemu obniżeniu z uwzględnieniem wszystkich dni w miesiącu kalendarzowym za każdy dzień nie wykonywania funkcji określonej w uchwale i nie może przekroczyć limitu określonego w ustawie i rozporządzeniu”. Również w powołanym wcześniej wyroku z 26 czerwca 2014 r. II OSK 406/14, Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że: „W sytuacji, gdy ustalenie świadczenia następuje w formie ryczałtu, brak przewidzianych potrąceń diety za przypadki nieobecności przewodniczącego na posiedzeniach, czy innych obowiązkowych czynnościach, sprawia, że nie mamy już do czynienia ze świadczeniem wyrównawczym (kompensacyjnym)”.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, że rada ustaliła wysokość miesięcznych diet przysługujących radnym Rady Gminy Ostrowite w formie ryczałtowej, tj.: „1) Przewodniczący Rady w kwocie 2 140,00 zł, 2) Wiceprzewodniczący Rady w kwocie 1 050,00, 3) Przewodniczącemu komisji stałej w kwocie 1 050,00 zł, 4) Zastępca przewodniczącego komisji stałej w kwocie 1 030,00 zł, 5) Pozostali radni w kwocie 1 010,00,00 zł” (§ 1 uchwały). Jednocześnie w § 4 uchwały przyjęto, że: "Uprawnionym, o których mowa w § 1 za każdą nieobecność na sesji w miesiącu, za który przysługuje dieta potrąca się po 10 % z przysługującej diety" (ust. 1); "Uprawnionym, o których mowa w § 1 za każdą nieobecność na posiedzeniu komisji w miesiącu, za który przysługuje dieta potrąca się po 10 % z przysługującej diety" (ust. 2); "Potrąceń diet dokonuje się na podstawie zestawienia nieobecności radnych na posiedzeniach sporządzonego w oparciu o listy obecności radnych na posiedzeniach" (ust. 3); "W przypadku nieobecności uprawnionego spowodowanej zwolnieniem lekarskim potrąceń określonych w ust. 1 i 2 nie stosuje się" (ust. 4).

W ocenie organu nadzoru przyjęty przez radę mechanizm potrącania ustalonych ryczałtowo diet nie jest w pełni prawidłowy. Z powołanych przepisów uchwały wynika między innymi, że w przypadku nieobecności radnego na sesji rady czy na posiedzeniu komisji spowodowanej zwolnieniem lekarskim, potrąceń diet nie stosuje się.

Zdaniem organu nadzoru omówiony wcześniej kompensacyjny charakter diety, o której mowa w art. 25 ust. 4 ustawy, wyklucza możliwość jej przyznawania w każdej sytuacji niewykonywania przez radnego swojej funkcji i związanych z nią obowiązków, a zatem także, gdy jest to spowodowane chorobą (przebywaniem na zwolnieniu lekarskim). W tym czasie radny nie wykonuje bowiem swoich powinności związanych z mandatem, a zatem nie powstają wydatki lub straty, które dieta ta miałaby rekompensować. W tej kwestii organ nadzoru podziela pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim wyrażony w wyroku z 26 sierpnia 2020 r. II SA/Go 319/20, CBOSA): „(...) jeżeli radny w czasie swojej nieobecności podczas prac rady lub jej organów, nie wykonuje innych czynności związanych z pełnieniem mandatu, to nie powinien otrzymać diety, chociażby ta nieobecność była usprawiedliwiona. Jak bowiem trafnie podkreśla się w orzecznictwie, skoro dieta sprowadza się

do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem określonej funkcji, to osoba pełniąca tę funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku jej wykonywaniem, a nie z tytułu samego faktu bycia taką osobą (por. wyrok WSA w Opolu z 21 lipca 2015 r., II SA/Op 177/15). Gdyby przyjąć inaczej, dieta straciłaby charakter rekompensaty, a stałaby się miesięcznym wynagrodzeniem, co stoi w sprzeczności z jej naturą”.

Uznać zatem należy, że przyjęty w ocenianej uchwale brak potrącania ryczałtowo ustalonej diety w przypadku nieobecności radnego w obradach sesji rady lub na posiedzeniu komisji, spowodowanej zwolnieniem lekarskim, nie znajduje uzasadnienia prawnego w świetle art. 25 ust. 4 ustawy.

W tym stanie rzeczy konieczne jest stwierdzenie nieważności § 4 ust. 4 uchwały.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji.

#### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski  
(-) Michał Zieliński  
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Ostrowite

Wójt Gminy Ostrowite