



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 kwietnia 2025 r.

Poz. 3872

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.81.2025.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 18 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

orzekam

nieważność § 3 ust. 3 w zakresie wyrazów „lub jest usprawiedliwiona przez Przewodniczącego Rady” oraz § 3 ust. 4 uchwały X/94/2025 Rady Gminy Lubasz z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie wysokości diet przysługujących radnym Gminy Lubasz – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 25 marca 2025 r. Rada Gminy Lubasz podjęła uchwałę nr X/94/2025 w sprawie wysokości diet przysługujących radnym Gminy Lubasz, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 25 ust. 4, ust. 6, ust. 7 i ust. 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), §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) oraz § 5 ust. 3 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 roku w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz.U. z 2000 r., Nr 66 poz. 800 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 27 marca 2025 r.

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

W § 1-3 uchwały ustalono zasady, na jakich przysługują diety dla radnych. Z treści uchwały wynika, że ustalone diety mają charakter ryczałtowy. W § 3 ust. 3 uchwały zapisano: „Nie dokonuje się potrąceń, gdy nieobecność pozostaje w związku z oddelegowaniem przez Przewodniczącego Rady do innych zadań związanych z wykonywaniem mandatu radnego lub jest usprawiedliwiona przez Przewodniczącego Rady”. Stosownie do § 3 ust. 4 uchwały: „W okresie przerw w pracy Rady przysługuje dieta w pełnej wysokości określonej w § 1”.

Jak stanowi przepis art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.), zwanej dalej „u.s.g.”, na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Zgodnie z dalszymi postanowieniami art. 25 u.s.g.: „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 2023 r. poz. 2692 oraz z 2024 r. poz. 123)” (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 u.s.g. linią orzecniczą sądów administracyjnych, dieta przysługująca radnemu na podstawie art. 25 ust. 4 u.s.g. stanowi rekompensatę z tytułu utraconych przez radnego zarobków, przez co nie może być traktowana jak świadczenie pracownicze, np. wynagrodzenie. W uzasadnieniu wyroku NSA z 26 czerwca 2014 r. (II OSK 406/14) stwierdzono: „[...] dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym”. W uzasadnieniu wyroku WSA w Warszawie z 25 stycznia 2018 r. (II SA/Wa 1520/17) wyjaśniono, 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”. Z uzasadnieniem wyroku WSA w Rzeszowie z 17 listopada 2020 r. (II SA/Rz 970/20) wynika, 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 sądowoadministracyjnym 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. „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” (por. wyrok WSA w Warszawie z 17 grudnia 2019 r., II SA/Wa 1230/19). Również w powyżej powołanym wyroku NSA z 26 czerwca 2014 r., II OSK 406/14, zajęto stanowisko, według którego: „W sytuacji, gdy ustalenie świadczenia następuje w formie ryczału, 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)”. Taką linię orzecniczą przyjęto konsekwentnie także w nowszym orzecznictwie (por. wyroki NSA z 27 czerwca 2023 r., III OSK 2472/21 oraz z 14 czerwca 2022 r., III OSK 5279/21).

Organ nadzoru podziela stanowisko judykatury, iż niedopuszczalna jest sytuacja, w której radny otrzymuje miesięcznie ryczałtowaną dietę, pomimo, iż nie wykonuje on swoich obowiązków, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem tej funkcji. Ustalając zasady przyznawania i wysokości diet dla radnych należy pamiętać o wprowadzeniu kompleksowych regulacji pozwalających na uwzględnienie w zakresie wysokości diety przysługującej radnemu wszystkich jego obowiązków. Jak już wyżej wskazano, dieta ma charakter świadczenia kompensacyjnego. Stanowi rekompensatę z tytułu utraconych przez radnego zarobków, przez co nie może być traktowana jak świadczenie pracownicze, np. wynagrodzenie. Dotyczy to każdego radnego, niezależnie od pełnionej przez niego funkcji.

Mając powyższe na uwadze, zdaniem organu nadzoru § 3 ust. 3 uchwały w zakresie wyrazów: „lub jest usprawiedliwiona przez Przewodniczącego Rady” narusza prawo w stopniu istotnym. Jak słusznie zauważono w uzasadnieniu wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 26 sierpnia 2020 r., II SA/Go 319/20: „(...) 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”.

Z podobnych względów w ocenie organu nadzoru także § 3 ust. 4 uchwały narusza prawo w stopniu istotnym, ponieważ przyznaje radnym ryczałtowaną dietę bez przewidzenia potrąceń. Jedyne potrącenia, o których mowa w przedmiotowej uchwale dotyczą bowiem sytuacji nieobecności radnych na posiedzeniu Rady Gminy lub Komisji. Powyższe oznacza, że w okresie przerwy w pracy Rady nie jest możliwe dokonanie powyższych potrąceń, co prowadzi do przyznania radnym pełnej diety w sytuacji

niewykonywania przez nich czynności związanych z pełnieniem mandatu radnego, tj. niebrania przez nich udziału w pracach Rady Gminy lub Komisji Rady.

W ocenie organu nadzoru uchwalone przez Radę zasady dotyczące sposobu wypłacania diety radnym określone w § 3 ust. 3 uchwały w zakresie wskazanym w sentencji oraz w § 3 ust. 4 uchwały zostały zatem podjęte z istotnym naruszeniem art. 25 ust. 4 u.s.g., co skutkuje koniecznością stwierdzenia ich nieważności.

W tym stanie rzeczy orzeczono 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.

wz. Wojewody Wielkopolskiego
(-) Karolina Fabiś-Szulc
I Wicewojewoda Wielkopolski
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Lubasz

Wójt Gminy Lubasz