



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 21 listopada 2025 r.

Poz. 8433

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.239.2025.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 17 listopada 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436)

orzekam

nieważność § 2 ust. 3 uchwały nr XX/105/2025 Rady Miejskiej w Ostrorogu z dnia 23 października 2025 r. w sprawie diet radnych Rady Miejskiej w Ostrorogu i zwrotu kosztów podróży służbowych – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 23 października 2025 r. Rada Miejska w Ostrorogu podjęła uchwałę nr XX/105/2025 w sprawie diet radnych Rady Miejskiej w Ostrorogu i zwrotu kosztów podróży służbowych, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) oraz 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 (Dz. U. Nr 66, poz. 800 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 28 października 2025 r.

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

Jak stanowi przepis art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436), 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).

Powołując się na powyższe przepisy upoważniające, Rada Miejska w Ostrorogu w § 1-2 uchwały ustaliła zasady, na jakich przysługują diety dla radnych. Z treści uchwały wynika, że diety ustalone w tych przepisach mają charakter ryczałtowy. W § 2 ust. 3 uchwały przyjęto natomiast, iż: „Radny zachowuje prawo do miesięcznej diety w wysokości określonej w § 1 również w przypadku, gdy w danym miesiącu nie odbywały się sesje Rady lub posiedzenia komisji.”

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. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 26 czerwca 2014 r. (II OSK 406/14; CBOSA) zajął stanowisko, zgodnie z którym: „[...] 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 stanowiąco - kontrolnego; np. udział w sesji rady czy w posiedzeniach komisji stałych lub doraźnych tego organu”.

Jednocześnie w orzecznictwie sądownoadministracyjnym 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” (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 17 grudnia 2019 r., II SA/Wa 1230/19; CBOSA). Również w powyżej powołanym wyroku z 26 czerwca 2014 r., II OSK 406/14, Naczelny Sąd Administracyjny zajął 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 linią orzecniczą Naczelny Sąd Administracyjny utrzymuje konsekwentnie także w nowszym orzecznictwie (por. wyrok z 27 czerwca 2023 r., III OSK 2472/21, wyrok z 14 czerwca 2022 r., III OSK 5279/21; CBOSA).

Organ 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.

W ocenie organu nadzoru uchwalone przez Radę Miejską w Ostrorogu zasady dotyczące sposobu wypłacania diety dla radnego określone w § 2 ust. 3 zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 25 ust. 4 u.s.g.

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.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Ostrorogu

Burmistrz Miasta i Gminy Ostroróg