



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 stycznia 2026 r.

Poz. 480

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.788.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 grudnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/149/25 Rady Miejskiej w Olsztynie z dnia 25 listopada 2025 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet radnych Miasta i Gminy Olsztyn, w całości, jako sprzecznej z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 listopada 2025 r. Rada Miejska w Olsztynie podjęła uchwałę Nr XI/149/25 w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet radnych Miasta i Gminy Olsztyn.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 grudnia 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 25 ust. 4, ust. 6 i ust. 8 ustawy:

4. Na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych.

6. 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).

8. Rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego.

Na podstawie powołanego przepisu ustawy rada gminy powinna zatem określić zasady, na jakich radnym przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Wymaga zaznaczenia, że ustawodawca posłużył się w przepisie art. 25 ust. 4 ustawy terminem *dieta*, ale nie zamieścił w przepisach legalnej definicji tego pojęcia. Jednakże zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych uznaje się, że dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym. Tym samym przyjąć należy, że art. 25 ust. 4 ustawy zawiera upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do sprecyzowania reguł (zasad), na jakich przysługiwać będzie rekompensata (wyrównanie wydatków i strat) w związku z wykonywaniem mandatu radnego. Ponadto, treść art. 25 ust. 8 ustawy przesądza o konieczności zróżnicowania wysokości diet w zależności od funkcji pełnionych przez radnego, a więc m.in. funkcji przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady oraz przewodniczących i wiceprzewodniczących komisji (stałych i doraźnych) i inne obszary zaangażowania radnych.

Jednocześnie zakresem regulacji uchwały, podjętej na podstawie delegacji ustawowej zawartej w omawianym przepisie, winna być objęta m.in. sytuacja, gdy przewodniczący rady, wiceprzewodniczący rady czy radny, przez dłuższy okres czasu nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem funkcji. W przeciwnym razie dieta ustalona w stałej kwocie ma charakter ryczałtu miesięcznego, przez co traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 2120/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej z przepisu art. 25 ust. 4 oraz ust. 8 ustawy.

Przechodząc do analizy przedmiotowej uchwały należy wskazać, że Rada w § 1 ust. 1 uchwały postanowiła, iż:

1. Radnemu Miasta i Gminy Olsztyn przysługuje miesięczna dieta, wyliczona w zależności od pełnionej przez niego funkcji, jako procentowo określona część maksymalnej diety tj. 2,4 krotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 roku o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (t.j. Dz. U. z 2024 roku, poz. 1356) pomniejszonej o połowę i wynosi:

- 1) dla Przewodniczącego Rady Miejskiej w Olsztynie 100%,*
- 2) dla Wiceprzewodniczących Rady Miejskiej w Olsztynie 75%,*
- 3) dla Przewodniczących Komisji Rady Miejskiej w Olsztynie 75%,*
- 4) dla pozostałych radnych 60%.*

Organ nadzoru wskazuje, że w zacytowanym powyżej § 1 ust. 1 uchwały Rada ustaliła wysokość zryczałtowanych diet dla Przewodniczącego i Wiceprzewodniczących Rady Miejskiej w Olsztynie, dla Przewodniczącego Komisji Rady Miejskiej oraz dla pozostałych radnych, jednakże nie określiła wysokości diety dla radnych, którzy pełnią funkcję zastępcy przewodniczącego Komisji (funkcja ta jest przewidziana w statucie Miasta i Gminy Olsztyn – § 13) oraz dla radnych, którzy są członkami komisji Rady Miejskiej i jednocześnie nie pełnią w tych komisjach funkcji przewodniczącego i zastępcy przewodniczącego.

Organ stanowiący gminy na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy jest upoważniony wyłącznie do określenia zasad, na jakich diety będą radnym przysługiwały, jednakże z uwzględnieniem pełnionych przez radnego funkcji (art. 25 ust. 8 ustawy), nie może zatem zawężyć kręgu radnych uprawnionych do diety poprzez wyłączenie radnego, pełniącego funkcję zastępcy przewodniczącego Komisji Rady oraz radnego, który jest członkiem Komisji. Z art. 25 ust. 4 i 8 ustawy wynika bowiem, że dieta przysługuje każdemu radnemu, a funkcje pełnione przez radnego wpływają na jej wysokość, a nie samo uprawnienie do diety. Należy przy tym podkreślić, że analizowana uchwała nie dotyczy jedynie radnych wchodzących w skład Rady Miejskiej w Olsztynie w dniu podjęcia uchwały, a okres jej obowiązywania nie jest ograniczony wpływem kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego. Tym samym Rada Miejska nieprawidłowo wypełniła delegację ustawową z art. 25 ust. 4 ustawy w zakresie ustalenia zasad, na jakich będą przysługiwać diety radnym, co daje podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Ponadto, w § 2 uchwały Rada określiła zasady potrąceń diety w przypadku nieobecności radnego na sesji i posiedzeniu komisji oraz zasady obliczania diety w przypadku pełnienia funkcji radnego w okresie krótszym niż miesiąc. Zgodnie z tym przepisem:

1. Dieta ulega zmniejszeniu w przypadku:

- 1) nieobecności na sesji Rady Miejskiej w Olsztynie, odnotowanej w protokole sesji o 25% należnej diety, określonej w § 1 ust. 1;*
- 2) nieobecności na posiedzeniu Komisji Rady Miejskiej w Olsztynie, której radny jest członkiem, odnotowanej w protokole tej Komisji o 15% należnej diety, określonej w § 1 ust. 1.*

2. Jeżeli sesja Rady Miejskiej w Olsztynie oraz posiedzenie Komisji Rady Miejskiej w Olsztynie odbywają się tego samego dnia, nieobecność w tym dniu traktowana jest jako jedna, a dieta ulega zmniejszeniu zgodnie z ust. 1 pkt 1.

3. Podstawą do potrącenia diety są listy obecności radnych na sesji Rady Miejskiej w Olsztynie lub posiedzeniu komisji Rady Miejskiej w Olsztynie.

4. W przypadku rozpoczęcia kadencji Rady Miejskiej w Olsztynie, jej upływu, przystąpienia do wykonywania mandatu radnego lub jego wygaśnięcia w danym miesiącu, dieta naliczana jest proporcjonalnie do liczby dni, w których radny wykonywał mandat.

5. W przypadku rozpoczęcia pełnienia funkcji wiążącej się z podwyższeniem diety oraz odwołania radnego z funkcji, dietę za dany miesiąc, w którym nastąpiła ta zmiana oblicza się proporcjonalnie do rzeczywistego okresu sprawowania funkcji.

Zdaniem organu nadzoru, obowiązkowy mechanizm potrąceń z diety ustalonej w sposób ryczałtowy powinien również uwzględniać sytuację, w której brak jest aktywności radnego także w pozostałej – to jest poza udziałem w sesji rady i posiedzeniu komisji – sferze działalności mandatowej, będącej podstawą przyznania diety. Tymczasem w § 2 uchwały Rada przewidziała potrącenia tylko w przypadku nieobecności radnego na sesji Rady Miejskiej i posiedzeniu komisji Rady – nie uregulowano zasad ustalania wysokości diety w razie braku wykonywania przez radnego także innych obowiązków.

Rada nie odniosła się w uchwale do sytuacji, gdy radni przez dłuższy okres nie wykonują swoich obowiązków, np. z powodu choroby. Brak przesłanek do potrącenia radnemu ryczałtu z powodu nieobecności np. spowodowanej chorobą przez cały miesiąc lub przez określoną liczbę dni w miesiącu powoduje, iż uchwała istotnie narusza art. 25 ust. 4 ustawy, co przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości również z tego powodu.

Następnie, organ nadzoru zwraca uwagę na § 2 ust. 2 uchwały, który stanowi: *Jeżeli sesja Rady Miejskiej w Olsztynie oraz posiedzenie Komisji Rady Miejskiej w Olsztynie odbywają się tego samego dnia, nieobecność w tym dniu traktowana jest jako jedna, a dieta ulega zmniejszeniu zgodnie z ust. 1 pkt 1.* Z przywołanego przepisu można wywnioskować, że jeśli radny nie jest obecny zarówno na sesji, jak i na posiedzeniu komisji, które odbywają się jednego dnia – zmniejszenie diety nastąpi tylko w odniesieniu do braku obecności na sesji rady. Przepis ten wzbudza wątpliwości organu, ponieważ obowiązkowy mechanizm potrąceń z ustalonej ryczałtowo diety musi przewidywać redukcję kwoty ryczałtu adekwatnie do zmniejszenia aktywności radnego – przepis uchwały w zakresie obniżenia diety powinien zatem uwzględniać zarówno nieobecność na posiedzeniach rady gminy, jak i na posiedzeniach komisji rady gminy, ponieważ radny nie podejmował aktywności w obydwu tych przypadkach.

Kolejno, zastrzeżenia organu nadzoru wzbudza nadto regulacja § 1 ust. 3 uchwały: *Przysługująca dieta płatna jest do 10 dnia następnego miesiąca za miesiąc poprzedni.* Rada nie jest bowiem uprawniona do regulowania w uchwale podejmowanej na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy kwestii wykonawczych, takich jak termin wypłaty diet, a jedynie zasad tzn. przesłanek, na podstawie których radnemu przysługują diety. Regulacja § 1 ust. 3 uchwały wykracza zatem poza zakres ustawowej delegacji, naruszając tym samym prawo w sposób istotny.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, uchwała została wydana z istotnym naruszeniem art. 25 ust. 4 ustawy, co stanowi podstawę do wyeliminowania jej z obrotu prawnego w całości.

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ

nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XI/149/25 Rady Miejskiej w Olsztynie z dnia 25 listopada 2025 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet radnych Miasta i Gminy Olsztyn – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz