



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 3 czerwca 2025 r.

Poz. 4766

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.121.2025.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 maja 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. 2 pkt 2, 3 i 5 uchwały nr XVI/89/2025 Rady Miejskiej w Lwówku z dnia 24 kwietnia 2025 r. w sprawie: ustalenia wysokości i określenia zasad wypłacania diet dla radnych oraz zwrotu kosztów podróży służbowych - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 24 kwietnia 2025 r. Rada Miejska w Lwówku podjęła uchwałę nr XVI/89/2025 w sprawie: ustalenia wysokości i określenia zasad wypłacania diet dla radnych oraz zwrotu kosztów podróży służbowych, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 25 ust. 4 i ust 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 29 kwietnia 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 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).

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Lwówku ustaliła wysokość diet dla radnych (§ 1-3), zasady ich wypłacania (§ 4), a także zasady zwrotu kosztów podróży służbowych (§ 5).

Z treści § 1 i 2 uchwały wynika, że diety dla radnych Rady Miejskiej w Lwówku zostały ustalone w formie miesięcznego ryczału, którego wysokość uzależniono od funkcji pełnionych przez radnego. W § 3 ust. 1 uchwały rada postanowiła, że: „Z diet radnemu potrącać będzie się kwotę stanowiącą 25 % wysokości diety za każdą nieusprawiedliwioną nieobecność na posiedzeniu Rady lub Komisji, której jest członkiem”. W § 3 ust. 2 uchwały przyjęto, że: „Za przyczyny usprawiedliwiające nieobecność radnego na

sesji Rady lub posiedzeniu Komisji uważa się: 1) inną działalność wykonywaną dla sprawowania mandatu; 2) chorobę radnego albo konieczność opieki nad chorym; 3) niepowiadomienie radnego o posiedzeniu; 4) podróż służbową na polecenie przewodniczącego Rady; 5) inne zdarzenia losowe”.

Zgodnie z utrwaloną 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 uzasadnieniu wyroku z 26 czerwca 2014 r. II OSK 406/14 (wszystkie prezentowane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczych orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych) zajął stanowisko, zgodnie z którym: „[...] dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym”. Jak z kolei wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z 25 stycznia 2018 r. II SA/Wa 1520/17: „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 uzasadnieniu wyroku z 17 listopada 2020 r. II SA/Rz 970/20 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 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” (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z 17 grudnia 2019 r. II SA/Wa 1230/19). Również w uzasadnieniu powołanego powyżej 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. W uzasadnieniu wyroku z 27 czerwca 2023 r. III OSK 2472/21 Sąd ten zaakcentował, że: „[...] prawidłowa realizacja upoważnienia normotwórczego zawartego w art. 25 ust. 4 u.s.g. wymaga od rady gminy stworzenia takich zasad ustalania diety radnego, które przy kształtowaniu wysokości tej diety w sposób ryczałtowy, będą uwzględniać wszystkie pełnione przez niego funkcje [...]. Obowiązkowy mechanizm potrąceń z tak ustalonej diety musi z kolei przewidywać redukcję kwoty ryczału 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. Ostatecznie więc, jeżeli radny w danym miesiącu nie podejmuje żadnej aktywności mandatowej (przykładowo wskutek choroby), dieta nie będzie mu przysługiwać” (por. także wyrok NSA z 14 czerwca 2022 r. III OSK 5279/21).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że regulacje § 3 ust. 2 pkt 2, 3 i 5 uchwały naruszają prawo w stopniu istotnym. W przepisach tych rada uznała, że przyczynami usprawiedliwiającymi nieobecność radnego na sesji Rady lub na posiedzeniu Komisji (a tym samym nieskutkującymi potrąceniem 25% wysokości diety) jest absencja spowodowana „chorobą radnego albo koniecznością opieki nad chorym” (pkt 2), „niepowiadomieniem radnego o posiedzeniu (pkt 3) oraz „innym zdarzeniem losowym” (pkt 5).

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. Tym samym takie okoliczności, jak wskazane przez Radę Miejską w Lwówku w kwestionowanych przepisach („choroba radnego albo konieczność opieki nad chorym”, „niepowiadomienie radnego o posiedzeniu”, „inne zdarzenie losowe”), nie mogą stanowić podstawy wypłacenia diety.

Bez znaczenia przy tym jest okoliczność, czy nieobecność radnego ma charakter zależny, czy też niezależny od niego. Skoro Rada Miejska w Lwówku w treści § 3 ust. 1 uchwały określiła procentową wysokość obniżenia miesięcznej diety w przypadku nieobecności radnego, to zapis ten, w ocenie organu nadzoru, jest zapisem wystarczającym. Okoliczności, w których nie następuje potrącenie diety, wskazane w § 3 ust. 2 pkt 1 i 4 uchwały, również nie budzą wątpliwości organu nadzoru, ponieważ wiążą się bezpośrednio z wykonywaniem mandatu radnego w sposób inny niż udział w posiedzeniach rady i komisji. Brak udziału w posiedzeniach niezwiązany z innymi formami wykonywania mandatu radnego nie powinien natomiast, w ocenie organu nadzoru, wiązać się z uprawnieniem do pobierania diety.

Ponadto pojęcia „zdarzenia losowe” są pojęciami nieostrymi, niedookreślonymi, co stoi w sprzeczności z treścią udzielonego radzie upoważnienia do podjęcia uchwały. W art. 25 ust. 4 u.s.g. wskazuje się, że rada gminy określa zasady, na jakich przysługują radnemu diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Zasady te powinny być zatem jasne i jednoznaczne dla wszystkich adresatów danej normy prawnej.

Wobec powyższego konieczne jest stwierdzenie nieważności § 3 ust. 2 pkt 2, 3 i 5 uchwały, jako podjętych z istotnym naruszeniem art. 25 ust. 4 u.s.g.

W tym stanie rzeczy 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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Lwówku

Burmistrz Miasta i Gminy Lwówek