



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia wtorek, 28 maja 2024 r.

Poz. 2632

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.225.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 27 maja 2024 r.

Działając na podstawie art.25 ust.4,6 i 8, art.85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024r. poz.609)

#### STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr II/9/2024 Rady Gminy Wiśniowa z dnia 15 maja 2024r. w sprawie ustalenia wysokości i zasad wypłacania diet dla radnych oraz zwrotu kosztów podróży.

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 15 maja 2024r. Rada Gminy Wiśniowa podjęła ww. uchwałę, która została przekazana do organu nadzoru 17 maja 2024r.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano m.in. art.25 ust.4, 6 i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, zgodnie z którym na zasadach ustalonych przez radę gminy, radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży; 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); rada gminy przy ustalaniu wysokości diet bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego.

W § 2 ust.4 i 5 uchwały wskazano, że w przypadku nieobecności uprawnionego na sesji Rady Gminy, na posiedzeniu komisji stałej tej Rady, ma on możliwość przedłożenia usprawiedliwienia pisemnego w formie zaświadczeń lub oświadczeń u Przewodniczącego Rady najpóźniej do końca miesiąca, za który przysługuje dieta. Uprawnionym za każdą nieusprawiedliwioną nieobecność na sesji Rady Gminy, w posiedzeniu komisji stałej tej Rady, potrąca się 25 % z przysługującej diety. Łączna wysokość potrąceń nie może przekroczyć wysokości diety podstawowej.

Zdaniem organu nadzoru, w zakresie ustalania wysokości diety nie ma znaczenia, czy nieobecność radnego na sesji jest usprawiedliwiona czy nie. Jako, że dieta ma charakter rekompensaty, to w przypadku nieobecności radnego na sesji lub posiedzeniu komisji, dieta mu nie przysługuje niezależnie od tego, czy ta nieobecność jest usprawiedliwiona czy nie. Wyjątek tu może stanowić jedynie sytuacja, gdy nieobecność radnego spowodowana jest koniecznością wykonywania innych obowiązków związanych z funkcją radnego. Wypłacenie diety w pełnej wysokości w przypadku nieobecności usprawiedliwionej przeczy zasadzie, że dieta ma wyłącznie rekompensować poniesione przez radnego straty, które w tych okolicznościach nie powstaną. Oznacza to, że wypłacona dieta w świetle postanowień uchwały traci charakter czysto kompensacyjny, przyjmując postać wynagrodzenia pracowniczego, tylko do pewnego stopnia uzależnionego od obecności radnego na sesji czy posiedzeniu komisji. Dodatkowo Rada wprowadziła limit potrąceń, który w efekcie zabezpiecza wypłatę radnemu diety w podstawowej wysokości. W związku z tym zapisy w uchwale dotyczące nieusprawiedliwionej

i usprawiedliwionej nieobecności radnego, jak również określające górny limit potrąceń kwoty diety (§ 2 ust.4 i 5), w sposób istotny naruszają art. 25 ustawy o samorządzie gminnym.

Jak wskazano w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 7 marca 2024r. sygn. akt III SA/Gd 583/23 celem diety jest zabezpieczenie prawidłowego i efektywnego wykonywania mandatu radnego (por. wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 406/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl). Przepisy u.s.g. nie regulują wprost tego, za co radnemu przysługuje dieta, lecz uwzględniając jej kompensacyjny charakter, ustalone w tym zakresie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasady powinny być powiązane z aktywnością lub brakiem aktywności radnego w wykonywaniu przez niego tej funkcji. Przy dopuszczeniu ustalenia wysokości diety w formie ryczałtu, uchwała powinna też przewidywać możliwość pomniejszenia określonej miesięcznie kwoty z uwagi na niewykonywanie przez radnego obowiązków. Niedopuszczalna jest poza tym sytuacja, gdy radny otrzymuje miesięcznie zryczałtowaną dietę, czy też dietę zryczałtowaną za udział w sesji Rady lub w posiedzeniu komisji, pomimo tego, że w danym miesiącu nie wykonywał swoich obowiązków, albo też nie brał udziału w sesji lub posiedzeniu, chociażby z przyczyn usprawiedliwionych, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem tej funkcji. Obowiązkowy mechanizm potrąceń z tak ustalonej diety musi z kolei przewidywać redukcję kwoty ryczałtu adekwatnie do zmniejszenia aktywności radnego. 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 przyjętym okresie czasu nie podejmuje żadnej aktywności mandatowej (przykładowo wskutek choroby), dieta nie będzie mu przysługiwać. Założenie odmienne, pozwalające na przyznanie swego rodzaju "diety minimalnej", stanowiłoby zaprzeczenie jej rekompensacyjnego charakteru (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 czerwca 2023r., sygn. akt III OSK 2472/21 oraz z dnia 14 czerwca 2022 r., sygn. akt III OSK 5279/21, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl)

Organ nadzoru, podzielając w pełni wyżej cytowane stanowisko Sądu wskazuje, iż zakresem regulacji uchwały, podjętej na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 25 u.s.g., winna być objęta m.in. sytuacja braku podstaw do przysługiwania diety, 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. Ponadto w uchwale powinny być określone przypadki przysługiwania diety proporcjonalnie do okresu sprawowania mandatu radnego lub funkcji w danym miesiącu kalendarzowym (początek/koniec kadencji, objęcie/zaprzestanie sprawowania funkcji itp.).

Ponadto należy wskazać, iż zamierzeniem Rady, jak wskazano w tytule uchwały, było ustalenie zasad zwrotu kosztów podróży. W ocenie organu nadzoru odwołanie się w § 5 uchwały do zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie sposobu ustalenia należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy nie wypełnia delegacji ustawowej do wydania aktu prawa miejscowego przez organ stanowiący. Każde wykroczenie poza ramy wskazanego wyżej upoważnienia lub niewypełnienie delegacji ustawowej w całości stanowi naruszenie art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jest to jedna z podstawowych zasad polskiego systemu prawnego. Oznacza ona, że organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawa, a normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając jednocześnie ramy ich działania. Oznacza to, iż podstawą do wydania aktu prawnego w postaci uchwały i zamieszczenia w niej uregulowań o określonej treści jest wyraźne upoważnienie ustawowe wynikające z ustawy szczególnej a niewypełnienie, przez wskazany w ustawie organ, delegacji ustawowej w całości lub wykroczenie poza jej ramy stanowi, w ocenie organu nadzoru, istotne naruszenie prawa.

Wskazane wyżej naruszenia prawa uzasadniają stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy Wiśniowa Nr II/9/2024 w całości.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO**

**Magdalena Kryczka**  
**Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru**