



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 7 czerwca 2024 r.

Poz. 2982

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.237.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 4 czerwca 2024 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr LXV/513/2024 Rady Gminy Purda z dnia 26 kwietnia 2024 r. w sprawie zasad ustalenia wysokości diet radnych z tytułu udziału w pracach Rady Gminy oraz zwrotu kosztów podróży służbowych w części dotyczącej:

- § 5 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 w zakresie sformułowania "nieusprawiedliwionej,"
- § 5 ust. 1 pkt 4,
- § 5 ust. 2 w zakresie sformułowania „nieusprawiedliwionej,”
- § 5 ust. 5.

#### Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Purda, powołując się na art. 25 ust. 4, 6, 7, 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz § 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) określiła zasady ustalenia wysokości diet radnych z tytułu udziału w pracach Rady Gminy oraz zwrotu kosztów podróży służbowych.

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 7 maja 2024 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały stanowi art. 25 ust. 4 i ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z powyższymi przepisami, na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych (art. 25 ust. 4); rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego (art. 25 ust. 8).

Uchwała podejmowana na podstawie powołanych przepisów jest aktem prawa miejscowego, zaliczanym przez Konstytucję RP do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Taki akt normatywny musi zatem odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. W stosunku do aktów prawa miejscowego znaczenie istotne ma norma zawarta w Konstytucji RP, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest to, że nie mogą normować materii uregulowanej aktami wyższego rzędu, nadto, nie mogą naruszać granic delegacji ustawowej.

Analiza treści uchwały Nr LXV/513/2024 wskazuje, że w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego nie spełnia ona ww. wymogów.

W § 5 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały Rada Gminy Purda postanowiła, iż miesięczna wysokość diety ulega zmniejszeniu o 15% w przypadku *nieusprawiedliwionej* nieobecności na sesji Rady Gminy oraz na posiedzeniu komisji Rady Gminy.

Nadto w ust. 2 § 5 uchwały Rada Gminy Purda postanowiła, iż w przypadku, gdy w tym samym dniu odbywa się więcej niż jedno posiedzenie o którym mowa w ust. 1, miesięczna wysokość diety w przypadku *nieusprawiedliwionej* nieobecności radnego ulega zmniejszeniu o 15%.

Z przepisów ustawy wynika, iż radzie gminy pozostawiono swobodę w ustaleniu zasad na jakich radnemu przysługuje dieta. Radny ma zatem prawo do diety, o czym przesądza *expressis verbis* art. 25 ust. 4 ustawy, ale co do warunków na jakich ona przysługuje, wiążące są zasady określone przez radę. W judykaturze wielokrotnie wskazywano, iż osoba pełniąca daną funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków (strat) poniesionych w związku ze sprawowaniem funkcji, a nie jedynie z powodu uzyskania danej funkcji. Dieta powinna być zatem ściśle powiązana z aktywnością radnych w pracach rady i zależna od rzeczywistego wykonywania obowiązków związanych z pełnioną funkcją (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu: z dnia 9 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Op 161/15, z dnia 4 sierpnia 2015 r., sygn. akt II SA/Op 252/15). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 2794/16 stwierdził, iż rada gminy ma kompetencje do określenia jedynie zasad na jakich radnemu przysługuje dieta. Do zasad tych należy określenie wysokości diety, przy tym przyjmuje się, że dieta nie jest wynagrodzeniem za pracę, a ma stanowić ekwiwalent utraconych korzyści, jakich radny nie uzyskuje w związku z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego (np. z tytułu przerwy w prowadzeniu działalności gospodarczej, utraty wynagrodzenia za pracę). Do zasad należy też regulacja uzależniająca wysokość diety od zakresu obowiązków oraz ograniczenie wysokości z powodu nieuczestniczenia w pracach rady. Należy również wskazać, że podkreślany wielokrotnie charakter pracy radnego w organach jednostek samorządu terytorialnego, wiąże się zawsze z ponoszeniem przez zainteresowanych kosztów związanych z pełnieniem mandatu radnego, m.in. kosztów związanych z potrąceniem wynagrodzenia za pracę w czasie uczestnictwa w pracach organu rady np. sesji oraz komisji. Mając zatem na uwadze powyższe należy stwierdzić, że Rada Gminy Purda wykonała ustawowy obowiązek przyznania diety radnym, wynikający z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym tj. ustaliła wysokość diety dla radnych i przewidziała możliwości jej potrącenia w przypadku nieobecności, ale jednocześnie obniżenie diety określonej w formie miesięcznego ryczałtu wysokość potrącenia uzależniła jedynie od nieobecności *nieusprawiedliwionej*. Należy zatem przyjąć, że w przypadku nieobecności *usprawiedliwionej* dieta radnego ustalona w formie miesięcznego ryczałtu, nie podlega obniżeniu.

W związku z tym, iż dieta radnego, o której mowa w ww. art. 25 ust. 4 ustawy, nie jest wynagrodzeniem za pracę, lecz stanowi wyrównanie za utracone wynagrodzenie wskutek pełnienia funkcji radnego, w ocenie organu nadzoru brak jest podstaw do różnicowania, obniżenia diety w zależności od *usprawiedliwienia*, czy też *nieusprawiedliwienia* nieobecności radnego na sesji czy komisji. W obu sytuacjach mamy bowiem do czynienia z nieobecnością radnego na sesji lub posiedzeniu komisji, a zatem w przypadku jego nieobecności nie można mówić o poniesionych kosztach i wydatkach, nie zachowuje on zatem prawa do zwrotu kosztów i wydatków (strat) poniesionych w związku ze sprawowaniem funkcji.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności § 5 ust. 1 pkt 1 i 2, § 5 ust. 2 w zakresie sformułowania "*nieusprawiedliwionej*" i w konsekwencji § 5 ust. 5 stanowiącego kto podejmuje decyzję o *usprawiedliwieniu* nieobecności radnego uchwały Nr LXV/513/2024, jest konieczne i uzasadnione.

Wylimitowanie z obrotu prawnego jako zbędne wymaga również postanowienie § 5 ust. 1 pkt 4 stanowiące, iż miesięczna wysokość diety ulega zmniejszeniu o 15% w przypadku opuszczenia obrad Rady Gminy przed ich zakończeniem bez uzgodnienia z przewodniczącym Rady Gminy bowiem stanowi powtórzenie § 5 ust. 1 pkt 3 uchwały.

**Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.**

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego  
Mateusz Szauer  
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski