



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 24 lipca 2024 r.

Poz. 6629

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.252.2024.4

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 15 lipca 2024 r.

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.)

#### **orzekam**

nieważność § 4 ust. 1 w zakresie wyrazu „nieusprawiedliwioną” oraz § 4 ust. 2 w zakresie zwrotu „oraz jeżeli radny złoży na ręce Przewodniczącego Rady Gminy pisemne usprawiedliwienie swojej nieobecności spowodowanej chorobą lub inną niezależną od niego przyczyną,” uchwały nr IV/14/2024 Rady Gminy Siedlec z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie diet dla radnych Rady Gminy Siedlec – ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 13 czerwca 2024 r. Rada Gminy Siedlec podjęła uchwałę nr IV/14/2024 w sprawie diet dla radnych Rady Gminy Siedlec, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 25 ust. 4,6 i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721) 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)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 17 czerwca 2024 r.

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

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Siedlec ustaliła wysokość diet dla radnych Rady Gminy Siedlec. Zgodnie z treścią art. 25 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.), zwaną dalej „ustawą”, na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych (ust. 4). 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).

W § 2 uchwały ustalono wysokość diet radnych w formie miesięcznego ryczałtu. Stosownie do § 4 ust. 1 uchwały: „Wysokość miesięcznej diety ryczałtowej, o której mowa w § 2 ulega obniżeniu o 100,00 zł za każdą nieusprawiedliwioną nieobecność radnego na sesji Rady Gminy oraz na posiedzeniu komisji stałej, której jest członkiem”.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą sądów administracyjnych, dieta przysługująca radnemu na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy, stanowi rekompensatę z tytułu utraconych przez radnego zarobków, przez co nie może być traktowana jak świadczenie pracownicze, np. wynagrodzenie. W uzasadnieniu wyroku NSA z 26 czerwca 2014 r., II OSK 406/14, CBOSA, stwierdzono: „[...] dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym”. Podobnie wypowiedziano się WSA w Warszawie w wyroku z 25 stycznia 2018 r., II SA/Wa 1520/17, CBOSA, gdzie zaakceptował stanowisko, zgodnie z którym 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 WSA 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 stanowiącego - 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” (wyrok WSA w Warszawie z 17 grudnia 2019 r., II SA/Wa 1230/19, CBOSA). Również w powyżej powołanym wyroku NSA z 26 czerwca 2014 r., II OSK 406/14, zajęto 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)”.

W ocenie organu nadzoru przyjęty przez radę w § 4 ust. 1 uchwały mechanizm potrącania ustalonych ryczałtowo diet nie jest w pełni prawidłowy. Kompensacyjny charakter diety, o której mowa w art. 25 ust. 4 ustawy wyklucza możliwość jej przyznawania w sytuacji niewykonywania przez radnego swojej funkcji i związanych z nią obowiązków, a także, gdy jest to spowodowane - jak w niniejszej sprawie - nieusprawiedliwioną nieobecnością radnego na sesji Rady Gminy oraz na posiedzeniu komisji stałej, której jest członkiem, a zatem nie powstają wydatki lub straty, które dieta ta miałaby rekompensować. W tej kwestii organ nadzoru podziela pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim wyrażony w wyroku z 26 sierpnia 2020 r., II SA/Go 319/20, CBOSA: "(...) jeżeli radny w czasie swojej nieobecności podczas prac rady lub jej organów, nie wykonuje innych czynności związanych z pełnieniem mandatu, to nie powinien otrzymać diety, chociażby ta nieobecność była usprawiedliwiona. Jak bowiem trafnie podkreśla się w orzecznictwie, skoro dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem określonej funkcji, to osoba pełniąca tę funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku jej wykonywaniem, a nie z tytułu samego faktu bycia taką osobą (por. wyrok WSA w Opolu z 21 lipca 2015 r., II SA/Op 177/15). Gdyby przyjąć inaczej, dieta straciłaby charakter rekompensaty, a stałaby się miesięcznym wynagrodzeniem, co stoi w sprzeczności z jej naturą”.

W myśl § 4 ust. 2 uchwały: „Jeżeli radny wykonywał inne obowiązki związane z pełnieniem funkcji radnego, które uniemożliwiały mu obecność na posiedzeniu Rady Gminy lub komisji stałej oraz jeżeli radny złoży na ręce Przewodniczącego Rady Gminy pisemne usprawiedliwienie swojej nieobecności spowodowanej chorobą lub inną niezależną od niego przyczyną, dieta nie ulega obniżeniu”.

Na podstawie wskazanego przepisu rada postanowiła, że nie uznaje się za nieobecność na sesji Rady Gminy lub komisji stałej okoliczności „jeżeli radny złoży na ręce Przewodniczącego Rady Gminy pisemne usprawiedliwienie swojej nieobecności spowodowanej chorobą lub inną niezależną od niego przyczyną”.

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 Gminy: „pisemne usprawiedliwienie swojej nieobecności spowodowanej chorobą lub inną niezależną od niego przyczyną”, nie mogą stanowić podstawy wypłacenia diety. Bez znaczenia przy tym jest okoliczność, czy nieobecność radnego ma charakter zależny, czy też niezależny od niego.

Wobec powyższego, niezbędne jest stwierdzenie nieważności § 4 ust. 1 w zakresie wyrazu „nieusprawiedliwioną” oraz § 4 ust. 2 w zakresie zwrotu: „oraz jeżeli radny złoży na ręce Przewodniczącego Rady Gminy pisemne usprawiedliwienie swojej nieobecności spowodowanej chorobą lub inną niezależną od niego przyczyną,” uchwały.

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 Gminy Siedlec

Wójt Gminy Siedlec