



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 7 marca 2024 r.

Poz. 2582

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.60.2024.8

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 29 lutego 2024

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.)

#### **orzekam**

nieważność § 2 ust. 1, § 3 ust. 1 w zakresie wyrazu: „nieusprawiedliwioną”, § 3 ust. 2 w zakresie wyrazu „usprawiedliwiona” oraz § 3 ust. 3 uchwały nr LXII/455/24 Rady Miejskiej w Rychwale z dnia 29 stycznia 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 29 stycznia 2024 r. Rada Miejska w Rychwale podjęła uchwałę nr LXII/455/24 w sprawie ustalenia wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 25 ust. 4, 6, 7, 8, 10 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządach gminnych (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm. ), Rozporządzenie Rady Ministrów z 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. z 2021 r., poz. 1974) oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalenia należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz. U. z 2000 r., nr 66, poz. 800 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 31 stycznia 2024 r.

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

Jak stanowi art. 25 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.), zwanej dalej „u.s.g.”, 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, ze zm.) (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).

Zgodnie z utrwaloną względem przytoczonych przepisów u.s.g. 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 wyroku z 26 czerwca 2014 r. (II OSK

406/14; CBOSA) zajął stanowisko, zgodnie z którym: „[...] dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym”. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 25 stycznia 2018 r. (II SA/Wa 1520/17; CBOSA) wyjaśnił, że: „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 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 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 wyroku z 17 grudnia 2019 r., II SA/Wa 1230/19; CBOSA). Również w powyżej powołanym 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 ryczałtu, 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 linię orzecniczą Naczelny Sąd Administracyjny utrzymuje konsekwentnie także w najnowszym orzecznictwie (por. wyrok z 27 czerwca 2023 r., III OSK 2472/21, wyrok z 14 czerwca 2022 r., III OSK 5279/21; CBOSA).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że konstrukcja § 3 ust. 1 w zakresie wyrazu „nieusprawiedliwiona”, ust. 2 w zakresie wyrazu „usprawiedliwiona” oraz ust. 3 uchwały istotnie narusza prawo. W powołanych przepisach rada postanowiła: „Za każdą nieusprawiedliwioną nieobecność na sesji Rady Miejskiej w Rychwale dietę pomniejsza się o 10%.” (ust. 1), „Przepisu ust. 1 nie stosuje się w przypadku, gdy nieobecność usprawiedliwiona jest realizacją innych obowiązków radnego na podstawie polecenia wyjazdu służbowego.” (ust. 2), „Dieta nie przysługuje, jeżeli radny nie realizował zadań w danym miesiącu kalendarzowym z przyczyn innych niż ustalone w powszechnie obowiązujących przepisach prawa, jako usprawiedliwiające nieobecność pracownika urzędu gminy w pracy.” (ust. 3).

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 np. urlop wypoczynkowy, urlop okolicznościowy, czy wreszcie choroba lub inne przyczyny „usprawiedliwiające nieobecność pracownika urzędu gminy w pracy”, nie mogą stanowić podstawy wypłacenia diety. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim 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”.

Wobec powyższego, konieczne jest stwierdzenie nieważności § 3 ust. 1 uchwały w zakresie wyrazu „nieusprawiedliwiona”, § 3 ust. 2 uchwały w zakresie wyrazu „usprawiedliwiona” oraz § 3 ust. 3 uchwały – jako podjętych z istotnym naruszeniem art. 25 ust. 4 u.s.g.

Konsekwencją stwierdzenia nieważności § 3 ust. 3 uchwały jest konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego § 2 ust. 1 uchwały, który zawiera odwołanie do § 3 ust. 3 uchwały: „Dieta w wysokości ustalonej dla Przewodniczących Rady oraz Przewodniczących Komisji przysługuje również odpowiednio Wiceprzewodniczącemu Rady, Zastępcy Przewodniczącego Komisji, od pierwszego dnia miesiąca

kalendaryzowego następującego po miesiącu nieobecności umożliwiającej wykonywanie obowiązków z przyczyn określonych w § 3 ust. 3.”. Niezależnie od powyższego organ nadzoru zauważa, że przepis jest niejasny, a nadto treść przepisu, z którego wynika, że „Dieta w wysokości ustalonej dla Przewodniczących Rady oraz Przewodniczących Komisji przysługuje również Wiceprzewodniczącemu Rady, Zastępcy Przewodniczącego Komisji, od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu nieobecności umożliwiającej wykonywanie obowiązków” jest sprzeczna z § 6 uchwały, którego wynika, że „W przypadku zmiany w trakcie miesiąca kalendarzowego funkcji pełnionej przez radnego, od której uzależniona jest wypłata diety lub jej wysokość, wymiar diety ryczałtowej za dany miesiąc ustala się proporcjonalnie, przyjmując za miesiąc łącznie 30 dni.”.

W tym stanie rzeczy, orzeczono 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 Rychwale

Burmistrz Rychwała