



Poznań, 18 listopada 2024 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-II.4131.1.296.2024.4

18.11.2024  
Agata Sobczyk  
[Signature]

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 § 5 ust. 1 w zakresie zwrotu: „pkt 2-6”, § 6 oraz § 7 ust. 2 w zakresie zwrotu: „, Sołtysa i Przewodniczącego Zarządu Osiedla” uchwały nr 70/VI/2024 Rady Gminy Czerwonak z dnia 17 października 2024 r. w sprawie zasad obliczania, ustalania wysokości oraz wypłacania diet dla radnych, sołtysów i przewodniczących zarządów osiedli - ze względu na istotne naruszenie prawa.

## Uzasadnienie

W dniu 17 października 2024 r. Rada Gminy Czerwonak podjęła uchwałę nr 70/VI/2024 w sprawie zasad obliczania, ustalania wysokości oraz wypłacania diet dla radnych, sołtysów i przewodniczących zarządów osiedli, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 25 ust. 4, 6, 7, 8 i art. 37b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465) oraz § 3 pkt 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. poz. 1974)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 22 października 2024 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).

Powołując się na powyższe przepisy upoważniające, Rada Gminy Czerwonak w § 2-5 uchwały ustaliła zasady, na jakich przysługują diety dla radnych. Z treści § 2 ust. 2 uchwały wynika, że diety ustalone w tym przepisie mają charakter ryczałtowy. W § 5 uchwały przyjęto natomiast mechanizm pomniejszania diet w przypadku nieobecności radnego na sesjach Rady Gminy Czerwonak i jej komisjach.

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 stanowiąco - kontrolnego; np. udział w sesji rady czy w posiedzeniach komisji stałych lub doraźnych tego organu”.

Jednocześnie w orzecnictwie 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 orzeczniczą Naczelny Sąd Administracyjny utrzymuje konsekwentnie także w nowszym 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 ustalony w jej § 5 mechanizm pomniejszania diet radnych nie odpowiada prawu. W powołanym przepisie rada postanowiła: „W przypadku nieobecności Radnego na sesjach Rady i Komisjach, których jest członkiem, z diet, o których mowa w § 2 ust. 2 pkt 2-6 potrąca się: 1) 30% za każdą nieobecność na sesjach Rady; 2) 20% za każdą nieobecność na Komisjach” (ust. 1), przy czym w ust. 2 przyjęto, że: „Nieobecność Radnego, wynikająca z reprezentowania Gminy Czerwonak w ramach członkostwa w związkach i stowarzyszeniach oraz z wykonywania innych zadań związanych z pełnieniem mandatu radnego, nie powoduje zmniejszenia wysokości diety”.

W tym miejscu zasadnym jest przytoczenie treści § 2 ust. 2 uchwały: „Radnemu, w związku z pełnioną funkcją, przysługuje miesięczna dieta w wysokości: 1) dla Przewodniczącego Rady - 100% kwoty maksymalnej; 2) dla Wiceprzewodniczących Rady - 80% diety Przewodniczącego Rady; 3) dla Przewodniczących Komisji stałych - 75% diety Przewodniczącego Rady; 4) dla Zastępców Przewodniczących Komisji stałych - 70% diety Przewodniczącego Rady; 5) dla Przewodniczących Komisji doraźnych - 70% diety Przewodniczącego Rady; 6) dla Radnych - 55% diety Przewodniczącego Rady”.

Zestawiając treść § 5 ust. 1 z treścią § 2 ust. 2 uchwały, stwierdzić należy, że mechanizm potrącania diet nie dotyczy Przewodniczącego Rady Gminy Czerwonak. Takie wyłączenie, zdaniem organu nadzoru, nie znajduje jednak uzasadnienia prawnego, pozostając w istotnej sprzeczności z art. 25 ust. 4 u.s.g.

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. Dotyczy to każdego radnego, niezależnie od pełnionej przez niego funkcji. Oczywiście zauważyć należy, że na przewodniczącym rady gminy spoczywa szereg obowiązków związanych z organizowaniem pracy rady oraz prowadzeniem obrad rady (por. art. 19 ust. 2 u.s.g.), niemniej jednak nie wpływa to na sam charakter diety i mechanizm jej ustalania, na co zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 26 czerwca 2014 r., II OSK 406/14, CBOSA: „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). Powyższe stwierdzenie nie stoi w sprzeczności z argumentacją [...], iż przewodniczący rady niejednokrotnie ma więcej obowiązków niż pozostali członkowie rady, a co za tym idzie wysokość jego diety powinna być adekwatna do ciążących na nim obowiązków. Nie

oznacza to również, że poniesione w związku ze sprawowaną funkcją wydatki (w tym koszty podróży) mogłyby nie zostać zwrócone”.

W świetle powyższych ustaleń, koniecznym, a zarazem wystarczającym dla przywrócenia stanu zgodnego z prawem, jest stwierdzenie nieważności § 5 ust. 1 uchwały, w zakresie użytego we wprowadzeniu do wyliczenia zwrotu: „pkt 2-6”. Tym samym w obrocie prawnym pozostanie przepis, który pozwoli na potrącanie wszystkich diet, o których mowa w § 2 ust. 2 uchwały, w tym diety Przewodniczącego Rady.

Analiza treści uchwały wskazuje, że Rada Gminy Czerwonak skorzystała także z kompetencji uchwałodawczej przewidzianej w art. 37b ust. 1 u.s.g. Zgodnie z tym przepisem: „Rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej”. W oparciu o powołane upoważnienie, Rada Gminy Czerwonak w § 6 uchwały postanowiła: „Sołtysom i Przewodniczącym Zarządów Osiedli przysługuje dieta miesięczna w wysokości 40% diety, o której mowa w § 2 ust. 2 pkt 1”. Ponadto w myśl § 7 ust. 2 uchwały: „Wypłat należnych diet dokonuje się przelewem na wskazany przez Radnego, Sołtysa i Przewodniczącego Zarządu Osiedla rachunek bankowy, w terminie do dziesiątego dnia miesiąca następującego po miesiącu, za który dieta przysługuje”. Uchwała nie zawiera żadnych innych zasad odnoszących się do diet dla Sołtysów i Przewodniczących Zarządu Osiedli, w tym nie przewiduje potrąceń przedmiotowych diet, które - podobnie jak diety radnych - zostały ustalone w formie miesięcznego ryczałtu.

W kontekście ryczałtowego sposobu określenia wysokości diet na podstawie art. 37b ust. 1 u.s.g., zauważyć należy, że sądy administracyjne przyjmują tożsame stanowisko, jak w odniesieniu do diet dla radnych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w uzasadnieniu wyroku z 11 października 2012 r. (II SA/Op 387/12; CBOSA) wyjaśnił, że: „Użyty przez ustawodawcę w przepisie art. 37b ust. 1 u.s.g. wyraz «dieta» należy rozumieć [...] jako zwrot kosztów związanych z pełnieniem funkcji. Jego istota sprowadza się do wyrównywania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji. Skoro więc dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji sołtysa, to osoba pełniąca funkcję sołtysa zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem tej funkcji, a nie z tytułu samego faktu bycia taką osobą”. Mając na względzie tak rozumiane pojęcie „diety”, Sąd ten uznał, że: „Rada gminy, korzystając zatem z normy kompetencyjnej zawartej w przepisie art. 37 ust. 1 u.s.g. winna dokonać określenia zasad, na jakich przysługują przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej diety i zwrot kosztów podróży, a więc określenia tych czynności funkcyjnych sołtysa, za które dieta przysługuje. Zakresem regulacji uchwały winna być objęta m.in. sytuacja, gdy przewodniczący organu wykonawczego przez dłuższy okres czasu nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem funkcji”.

Z kolei w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 23 października 2019 r. (II SA/Po 555/19; CBOSA) stwierdzono, że: „Skoro dieta sprowadza się



do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji przewodniczącego rady (przypis autora: winno być - przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej), to osoba pełniąca tę funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem funkcji, a nie z tytułu samego faktu bycia taką osobą. Zgodzić się zatem należy z poglądem [...], iż zakresem regulacji uchwały podjętej na podstawie delegacji ustawowej zawartej w omawianym przepisie winna być objęta m.in. sytuacja, gdy sołtys, przez dłuższy okres czasu nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem funkcji. W przeciwnym razie dieta ustalona w stałej kwocie ma charakter okresowego ryczału, który przyjmuje charakter stałego, wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji”.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że ustalenie przez Radę Gminy Czerwonak ryczałtowych diet miesięcznych dla Sołtysów i Przewodniczących Zarządów Osiedli (§ 6 uchwały), przy jednoczesnym braku mechanizmu umniejszania tych diet w przypadku, gdy osoby ten nie wykonują obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, stanowi istotne naruszenie art. 37b ust. 1 u.s.g. Wadliwe unormowanie zasad, na jakich diety przysługują Sołtysom i Przewodniczącym Zarządom Osiedli, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności tej części uchwały, która odnosi się do omawianej materii, tj. § 6 oraz § 7 ust. 2 w zakresie zwrotu: „, Sołtysa i Przewodniczącego Zarządu Osiedla”.

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 Gminy Czerwonak  
Wójt Gminy Czerwonak