



WOJEWODA  
WARMIŃSKO - MAZURSKI

Olsztyn, dnia 27 września 2021 r.

PN.4131. 339.2021

## ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372), stwierdzam nieważność **uchwały Nr XXXIX/190/2021 Rady Gminy Kolno** z dnia 25 sierpnia 2021 r. w sprawie wysokości i zasad wypłacania diet oraz zwrotu kosztów podróży radnym i sołtysom.

### UZASADNIENIE

Rada Gminy Kolno, na sesji w dniu 25 sierpnia 2021 r. podjęła uchwałę, o której mowa na wstępie. Przedmiotem uchwały jest określenie wysokości diet, zasad ich wypłacania oraz zwrotu kosztów podróży radnym i sołtysom.

Podstawę prawną kwestionowanej uchwały stanowią art. 25 ust. 4 i 8 oraz art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którymi, odpowiednio: rada gminy ustala zasady przyznawania diet dla radnych oraz zasady zwrotu kosztów podróży służbowych, przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego oraz rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej.

W niniejszej uchwale Rada Gminy Kolno, w § 1 ustaliła jako zasadę - stałe, miesięczne kwoty diety, różnicując je stosownie do funkcji pełnionej przez radnego (ryczałt). Jednocześnie ustalono możliwość potrącania diety w wysokości 90% w przypadku nieusprawiedliwionej nieobecności na sesji rady lub posiedzeniu komisji oraz w przypadku nieusprawiedliwionego opuszczenia sesji rady przed zakończeniem głosowania lub posiedzenia komisji (§ 2 ust. 3 i ust. 4). W ust. 5 § 2 uchwały, Rada Gminy przewidziała obniżenie diety o 20% w przypadku usprawiedliwienia nieobecności. Decyzję o zakwalifikowaniu nieobecności radnego jako usprawiedliwionej bądź nieusprawiedliwionej powierzono Przewodniczącemu Rady (§ 3 ust. 2 uchwały).

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 ww. 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. II SA/Op 161/15, z dnia 21 lipca 2015 r. II SA/Op 177/15, z dnia 4 sierpnia 2015 r., II SA/Op 252/15). Podobnie 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 regulacje §1-4 uchwały, należy stwierdzić, że Rada Gminy Kolno wykonała wprawdzie ustawowy obowiązek przyznania diety radnym, wynikający z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym tj. ustaliła wysokość diety dla radnych i możliwości jej potrącenia w przypadku nieobecności, ale jednocześnie zróżnicowała wysokość potrącenia diety w zależności od nieusprawiedliwionej nieobecności i nieobecności usprawiedliwionej. Ponadto wprowadziła zasadę potrącenia 90% diety w przypadku opuszczenia sesji rady przed zakończeniem głosowań lub posiedzenia komisji.

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 – obniżania diety w zależności od usprawiedliwienia, czy też nieusprawiedliwienia nieobecności radnego na sesji czy komisji, do której radny został desygnowany. 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.

Ponadto należy wskazać, iż co prawda zasady przysługiwania diety określa rada gminy, w tym również jej wysokość oraz wysokość potrąceń za nieobecność radnego na sesji rady czy posiedzeniu komisji, winny jednak uwzględniać sposób wykonywania mandatu w konkretnych przypadkach. Wprowadzone bowiem obniżenie, przewidziane w § 2 ust. 3 oraz ust. 5 uchwały, za nieobecność na jednej sesji, czy komisji powoduje, iż wykonywanie mandatu w pozostałych sytuacjach i związana w związku z tym utrata wynagrodzenia nie będzie rekompensowana, a to narusza obowiązek wynikający z ww. art. 25 ust. 4 ustawy. Należy bowiem mieć na uwadze, iż aktywność radnych, nie ogranicza się tylko do pracy w komisjach i obecności na sesji rady.

Podkreślenia również wymaga, że zakresem regulacji uchwały, podjętej na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 25 ww. ustawy, winna być także objęta m.in. sytuacja, 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. W przeciwnym razie dieta ustalona w stałej kwocie ma charakter ryczałtu miesięcznego, przez co traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji.

Ponadto, z regulacji, zawartej w § 3 ust. 2 uchwały, dotyczącej uprawnień Przewodniczącego Rady, pomimo tak szerokiego upoważnienia dla rady gminy, wynikającego z art. 25 ust. 4 ww. ustawy, nie można wywieść uprawnienia do decydowania o charakterze nieobecności radego - uznaniem za usprawiedliwioną bądź nieusprawiedliwioną. Kwestionowane uprawnienie nie wynika również z art. 19 ust. 2 ww. ustawy, zgodnie z którym zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady.

Powyższe uwagi dotyczące zryczałtowanej diety należy odnieść również do postanowień § 5 uchwały – miesięcznej diety sołtysów. Jednocześnie należy również w tym miejscu wskazać, iż dieta jest formą finansowej rekompensaty za poniesione koszty związane z pełnieniem funkcji. Istota przyznanej diety dla sołtysa powinna się więc sprowadzać do wyrównywania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji sołtysa - wykonywaniem przez sołtysa zadań określonych w statucie sołectwa.

Zgodnie z przyjętym orzecznictwem sądów administracyjnych, zakresem regulacji kwestionowanej uchwały powinna być objęta sytuacja, w której przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej nie wykonuje, przez dłuższy czas, obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem wskazanej wyżej funkcji. Istota diety sołtysa, podobnie jak w przypadku radnych, sprowadza się do wyrównywania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji sołtysa, zatem osoba pełniąca funkcję sołtysa zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem tej funkcji, a nie z tytułu samego bycia taką osobą (por. wyrok: WSA w Poznaniu z 23 października 2019 r. sygn. akt II SA/Po 555/19, WSA w Opolu z 11 października 2012 r., sygn. akt II SA/Op 387/12). Uregulowanie zawarte w § 5 uchwały godzi zatem w istotę diety, która ma stanowić wyłącznie ekwiwalent utraconych korzyści, których sołtys nie uzyskuje w związku z wykonywaniem swojej funkcji.

Z uwagi na to, iż wyeliminowanie jedynie części postanowień kwestionowanej uchwały, spowodowałoby niewypełnienie delegacji ustawowej, wynikającej z ww. art. 25 ust. 4 ustawy oraz mogłoby spowodować, iż pozostałe postanowienia uchwały byłyby niezgodne z intencją Rady Gminy Kolno, należało rozstrzygnąć jak na wstępie.

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

Do wiadomości:

- 1/ Przewodniczący Rady Gminy Kolno
- 2/ Wójt Gminy

WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKA  
Artur Chojęcki