



WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, dnia 23 stycznia 2025 r.

PNIK-I.4131.1040.2024

Rada Gminy Biała

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1904 i 1940)

stwierdzam nieważność

§ 1 pkt 2 uchwały Nr X/62/24 Rady Gminy Biała z dnia 27 grudnia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustalenia wysokości oraz zasad wypłat diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowej dla radnych.

Uzasadnienie

Na mocy przedmiotowej uchwały Rada Gminy Biała zmieniła § 4 ust. 2 uchwały Nr LXXI/347/24 Rady Gminy Biała z dnia 30 stycznia 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości oraz zasad wypłat diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowej dla radnych.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy zawiadomienia z dnia 2 stycznia 2025 r. znak: PNIK-I.4131.1040.2024.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania z dnia 9 stycznia 2025 r. Przewodniczący Rady Gminy Biała nie podzielił stanowiska organu nadzoru i wskazał na treść wyjaśnień Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z 18 września 2024 r. kierowanych do Wójta Gminy Łęki Szlacheckie, w którym powołano się na art. 7 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej dnia 15 października 1985 r. w Strasburgu i ratyfikowanej przez Polskę dnia 26 kwietnia 1993 r. (Dz.U. nr 124, poz. 607 ze sprost.).

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: C3228DB0-A60C-4174-91DD-715FA3A26860

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Delegacja ustawowa z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym (dalej: ustawa) przewiduje upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do sprecyzowania reguł, na jakich przysługiwać będzie rekompensata (wyrównanie wydatków i strat) w związku z wykonywaniem mandatu radnego (wyrok WSA w Opolu z dnia 4 sierpnia 2015 r., sygn. akt II SA/Op 252/15). W uchwale podejmowanej na podstawie art. 25 ust. 4 i 8 ustawy przy ustalaniu diet w formie ryczałtu konieczne jest wprowadzenie regulacji przewidujących pomniejszenie określonej miesięcznie kwoty, z uwagi na niewykonywanie przez radnego obowiązków wynikających ze sprawowania mandatu. Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie sądów administracyjnych stanowiskiem, dieta przysługująca radnemu jest świadczeniem kompensacyjnym, a nie pracowniczym, której istota sprowadza się do wyrównywania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji (wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 406/14) i stanowi jedynie ekwiwalent z tytułu utraconych korzyści, jakich radny nie uzyskuje w związku z wykonywaniem mandatu. Celem diety jest więc zniwelowanie sytuacji, gdy radny ponosiłby majątkową szkodę z uwagi na pełnienie funkcji społecznej (por. *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. dr Sebastian Gajewski, dr Aleksander Jakubowski, C.H. Beck 2018).

W tym kontekście odpowiadają prawu zapisy § 4 ust. 1 uchwały zmieniającej Nr LXXI/347/24, które przewidują pomniejszenie diety za każdą nieobecność radnego na posiedzeniu sesji lub komisji a także poprzednia regulacja § 4 ust. 2 uchwały zmieniającej, która pozbawia dietę radnemu, jeżeli w danym miesiącu nie odbyło się żadne posiedzenie rady gminy lub komisji rady, albo nie uczestniczył w żadnym posiedzeniu.

Kwestionowany przez organ nadzoru § 1 pkt 2 uchwały z 27 grudnia 2024 r., zmieniający § 4 ust. 2 uchwały Nr LXXI/347/24 Rady Gminy Biała z dnia 30 stycznia 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości oraz zasad wypłat diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowej dla radnych, otrzymał brzmienie:

„2. Radnemu przysługuje dieta w pełnej wysokości, jeżeli w danym miesiącu nie odbyło się żadne posiedzenie Rady Gminy lub komisji Rady.”

Należy zauważyć, że art. 24 ust. 1 ustawy zobowiązuje radnego do udziału w pracach organów gminy oraz tych jednostek organizacyjnych, do których został wybrany lub desygnowany. Chodzi tu w szczególności o czynny udział radnego w posiedzeniach rady, komisji rady, organów związku gminy, porozumienia komunalnego itp., wyrażający się przede wszystkim udziałem w głosowaniach jako prawnej formie rozstrzygania spraw publicznych, należących do właściwości tych organów. Z założenia więc radny powinien aktywnie uczestniczyć w pracach rady i komisji, działać w interesie społeczności lokalnej, kierując się dobrem wspólnoty samorządowej, pozostawiając na uboczu działalności publicznej swój własny interes, czy interes ugrupowania politycznego, którego jest członkiem (por. wyrok NSA z 26 listopada 2019 r, sygn. akt II OSK 2674/19).

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrzynkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: C3228DB0-A60C-4174-91DD-715FA3A26860

Niewypełnianie obowiązków wynikających z art. 24 ust. 1 ustawy, może być poczytana nieobecność radnego na posiedzeniach rady, komisji czy też organów zewnętrznych instytucji samorządowych, do których radny został wybrany bądź desygnowany. Jednakże nie tylko sama obecność wyczerpuje obowiązek brania udziału w pracach tych gremiów. Bez wątpienia naruszeniem takiego obowiązku jest również nierealizowanie przyjętych przez radnego lub nałożonych nań w prawidłowy sposób konkretnych obowiązków (S. Płażek [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, art. 24).

W judykaturze podkreśla się, że brak zapisu dotyczącego potrąceń w przypadku braku sesji rady w danym miesiącu powoduje utratę kompensacyjnego charakteru diety, a zbliża ją do formy wynagrodzenia za pracę (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Wa 1230/19). W rezultacie tego rozwiązania radny ma prawo do diety, pomimo że niezwołanie sesji rady czy brak posiedzenia komisji, nie spowodowało u niego jakiegokolwiek uszczuplenia majątku. W tej sytuacji próżno doszukać się argumentów usprawiedliwiających przewidziane w uchwale wyrównanie radnemu strat z budżetu samorządu (wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 17 listopada 2020 r., sygn. akt III SA/Rz 970/20).

Odnosząc się do wyjaśnień przedstawionych przez Przewodniczącego Rady Gminy Biała oczywistym jest, że brak sesji rady lub posiedzenia komisji nie jest tożsamy z brakiem podejmowania przez radnego jakichkolwiek działań. Choć przepisy ustawowe nie kreują definicji legalnej pojęcia „dieta”, to jednak wykładnia celowościowa przepisów ustawy o samorządzie gminnym przekonuje, że zwrot wydatków poniesionych przez radnego z budżetu gminy przysługuje jedynie za te czynności radnego, które mają charakter obowiązkowy.

Stanowisko to koresponduje z art. 25 ust. 3 ww. ustawy, który stanowi że pracodawca obowiązany jest zwolnić radnego od pracy zawodowej w celu umożliwienia mu brania udziału w pracach organów gminy. W tym przepisie trudno doszukiwać się zwolnienia z pracy na np. spotkania z mieszkańcami.

W ocenie organu nadzoru, ustawodawca określa więc te obowiązki radnego, które uprawniają go do uzyskania z tego tytułu diety. Z powyższych względów organ nadzoru uznał regulację zawartą w § 1 pkt 2 uchwały z 27 grudnia 2024 r. za istotnie naruszającą przepis art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Należy również podkreślić, że niezmieniony § 5 uchwały z dnia 30 stycznia 2024 r. jednoznacznie wskazuje, że "Wypłata zryczałtowanych diet za dany miesiąc kalendarzowy następuje w terminie do 5 dnia następnego miesiąca, a w przypadku miesiąca grudnia do końca tego miesiąca na podstawie list sporządzonych w oparciu o listy obecności radnych na sesjach Rady Gminy oraz komisjach. Dieta wypłacana jest w kasie Urzędu Gminy Biała lub przelewem na wskazane przez radnego konto bankowe."

Z takiego brzmienia § 5 uchwały wynika, że Rada Gminy Biała wypłaca diety za udział radnych na sesjach Rady Gminy oraz komisjach a jako podstawę wypłaty i potwierdzenie obecności stanowią listy obecności radnych.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrzynkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: C3228DB0-A60C-4174-91DD-715FA3A26860

Ponownie odwołując się do bogatego orzecznictwa w tym zakresie, należy wskazać, że 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 (wyrok WSA w Opolu z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Op 301/20). Również w piśmiennictwie podkreśla się, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie regulują wprost tego, za co radnemu przysługuje dieta. Nie ulega natomiast wątpliwości, że świadczenie to jest wypłacane radnemu za udział w sesji rady gminy oraz w posiedzeniu komisji rady (por. *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. prof. Bogdan Dolnicki, LEX 2010).

Organ nadzoru podziela stanowisko wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2022 r. sygn. akt III OSK 5279/21, że systemowo dieta radnego została ukształtowana w taki sposób, że nie stanowi ona wynagrodzenia za pracę, albowiem radny pełni funkcję społecznie, a fakt wykonywania mandatu nie skutkuje ani nawiązaniem stosunku pracy z gminą (miastem), ani też nawiązaniem z nią umowy cywilnoprawnej. Dieta ma stanowić ekwiwalent utraconych korzyści (np. pomniejszonego wynagrodzenia za pracę w związku z obecnością na sesji rady gminy), jakich radny nie uzyskuje w związku z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego. Nie może więc być także traktowana w kategorii przywileju. Jej celem jest zabezpieczenie prawidłowego i efektywnego wykonywania mandatu radnego. Nie budzi przy tym wątpliwości, że możliwe jest różnicowanie wysokości diet w zależności od funkcji pełnionych przez radnego.

Zasady ustalania wysokości diety wskazanej jako określona miesięcznie kwota, powinny przewidywać możliwość jej pomniejszenia w razie absencji radnego na posiedzeniach (rady, komisji, itp.). Każdy ryczałt ze swej istoty, powinien stanowić odzwierciedlenie rzeczywiście poniesionych wydatków, względnie rzeczywiście nieosiągniętego dochodu, które ma kompensować. Konsekwentnie, jeżeli zachodzą okoliczności uzasadniające ocenę, że nie doszło do utraty dochodu, zasady wedle których ustala się przyznawanie ryczałtu, powinny przewidywać instrumenty pozwalające na zredukowanie jego wysokości, przywracając mu walor realnego ekwiwalentu. Niedopuszczalna jest więc sytuacja, gdy radny otrzymuje miesięcznie zryczałtowaną dietę, pomimo tego, że nie wykonuje swoich obowiązków, i tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem tej funkcji. Założenie odmienne, pozwalające na przyznanie swego rodzaju "diety minimalnej", stanowiłoby zaprzeczenie jej rekompensacyjnego charakteru.

W sytuacji, w której § 1 pkt 2 uchwały Nr X/62/24 Rady Gminy Biała z dnia 27 grudnia 2024 r. w istotny sposób narusza art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, będąc sprzecznym z istotą diety jako świadczenia kompensacyjnego, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: C3228DB0-A60C-4174-91DD-715FA3A26860

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135), za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Wójt Gminy Biała

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: C3228DB0-A60C-4174-91DD-715FA3A26860