



Poznań, dnia 21 stycznia 2026 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.19.2026.4

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn zm.)

orzekam

nieważność § 3 ust. 2 pkt 2 uchwały nr XXV/143/2025 Rady Gminy Siedlec z dnia 19 grudnia 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości diet radnych Rady Gminy Siedlec - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 19 grudnia 2025 r. Rada Gminy Siedlec podjęła uchwałę nr XXV/143/2025 w sprawie ustalenia wysokości diet radnych Rady Gminy Siedlec, dalej jako: „uchwała”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 25 ust. 4, 6, i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) 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 22 grudnia 2025 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 2025 r. poz. 1153, z późn zm.), dalej jako: „ustawa”, 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

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2024 r. poz. 1356) – 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 § 1 uchwały ustalono wysokość diet radnych w związku z udziałem w pracach rady w formie ryczałtu. Stosownie do § 3 ust. 1 uchwały: „Za każdą nieobecność radnego na sesji Rady, posiedzeniach komisji Rady, której jest członkiem oraz wspólnych posiedzeniach komisji stałych Rady z diety określonej w § 1 potrąca się 5%”. Zgodnie z § 3 ust. 2 uchwały: „Potrąceń, o których mowa w ust. 1 nie stosuje się: 1) jeżeli nieobecność radnego na sesji Rady lub posiedzeniach Komisji, której jest członkiem, spowodowana była wykonywaniem innych czynności związanych ze sprawowaniem mandatu radnego, 2) jeżeli nieobecność radnego na sesji Rady lub posiedzeniach Komisji, której jest członkiem, usprawiedliwiona jest zwolnieniem lekarskim lub inną niezależną od niego przyczyną.”.

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 w uzasadnieniu wyroku WSA w Warszawie z 25 stycznia 2018 r., II SA/Wa 1520/17, CBOSA, gdzie zaakceptowano 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”.

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

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” (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, CBOSA, zajęto 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)”.

Biorąc powyższe pod uwagę, zdaniem organu nadzoru, przepis § 3 ust. 2 pkt 2 uchwały narusza prawo w stopniu istotnym. Na podstawie wskazanego przepisu rada bowiem postanowiła, że potrąceń, o których mowa w § 3 ust. 1 uchwały nie stosuje się jeżeli nieobecność radnego na sesji rady lub posiedzeniach komisji, której jest członkiem, usprawiedliwiona jest zwolnieniem lekarskim 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 Siedlec w § 3 ust. 2 pkt 2 uchwały, nie mogą stanowić podstawy wypłacenia diety.

W orzecznictwie sądów administracyjnych poddana została analizie także kwestia „usprawiedliwiania nieobecności” przez radnych w kontekście otrzymywania diet. W wyroku z 13 września 2023 r. WSA w Bydgoszczy, II SA/Bd 326/23, wskazał, że: „Skoro dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji radnego, 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 radnym. W sytuacji, gdy radny w czasie swojej nieobecności podczas pracy rady lub jej organów nie wykonuje innych czynności związanych z pełnieniem nie tylko funkcji, ale również mandatu radnego, to nie powinien otrzymać diety, chociażby ta nieobecność była usprawiedliwiona - w przeciwnym razie dieta ustalona w stałej kwocie ma charakter ryczałtu miesięcznego, przez co traci charakter kompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnie od kosztów związanych z pełnieniem funkcji” (por. także wyroki WSA w Rzeszowie z 8 lutego 2023 r. II SA/Rz 1085/22, CBOSA; WSA w Warszawie z 17 grudnia 2019 r., II SA/Wa 1230/19, CBOSA). Bez znaczenia przy tym jest okoliczność, czy nieobecność radnego ma charakter zależny, czy też niezależny od niego. Skoro rada w treści § 3 uchwały określiła procentową wysokość obniżenia miesięcznej diety w przypadku

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

nieobecności radnego to zapis ten, w ocenie organu nadzoru, jest zapisem wystarczającym.

Okoliczność, w której nie następuje potrącenie diety wskazane w § 3 ust. 2 pkt 1 uchwały nie budzi wątpliwości organu nadzoru, ponieważ aktywności radnego, o których mowa w tym przepisie, wiążą się również bezpośrednio z wykonywaniem mandatu radnego.

Ponadto pojęcie „inna niezależna od niego przyczyna” użyte w § 3 ust. 2 pkt 2 uchwały jest pojęciem nieostrym, niedookreślonym, co stoi w sprzeczności z treścią udzielonego radzie upoważnienia do podjęcia uchwały. W art. 25 ust. 4 ustawy wskazuje się, że rada gminy określa zasady, na jakich przysługują radnemu diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Zasady te powinny zaś być jasne i jednoznaczne dla wszystkich adresatów danej normy prawnej.

Wobec powyższego, niezbędne jest stwierdzenie nieważności § 3 ust. 2 pkt 2 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

(kwalifikowany podpis elektroniczny)

Otrzymują:

Rada Gminy Siedlec

Wójt Gminy Siedlec

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117