



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.636.2022

Łódź, 31 maja 2022 r.

**Rada Miejska  
w Wieruszowie**

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 i 583)

**stwierdzam nieważność**

**§ 1 w zakresie wyrazów „6. Dieta nie przysługuje radnemu w razie nieuczestnictwa przez niego w sesjach Rady Miejskiej bądź posiedzeniach Komisji Rady Miejskiej przez okres dłuższy niż 2 miesiące – poczynając od miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu, w którym upłynął okres 2-miesięcznej nieobecności” uchwały Nr XLVIII/368/2022 Rady Miejskiej w Wieruszowie z dnia 27 kwietnia 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia zasad otrzymywania i wysokości diet dla radnych Rady Miejskiej w Wieruszowie.**

#### **U z a s a d n i e**

Na mocy przedmiotowej uchwały Rady Miejska w Wieruszowie nadała brzmienie § 2 ust. 6 uchwały Nr XVI/107/2019, zgodnie z którym dieta nie przysługuje radnemu w razie nieuczestniczenia przez niego w sesjach Rady Miejskiej bądź posiedzenia Komisji Rady Miejskiej przez okres dłuży niż 2 miesiące – poczynając od miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu, w którym upłynął okres 2–miesięcznej nieobecności. Wobec powyższego w dniu 23 maja 2022 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze.

W wyjaśnieniach udzielonych 27 maja 2022 r. Przewodniczący Rady Miejskiej w Wieruszowie nie podzielił uwag organu nadzoru, wskazując jednocześnie, że kwestię dotyczącą zasad przyznawania diet dla radnych, w tym w zakresie w jakim diety te ulegają

**ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI**

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.

zmniejszeniu lub odebraniu, należy rozpatrywać kompleksowo, biorąc pod uwagę pełną treść uchwały Nr XVI/107/2019 oraz zmieniającej ją uchwały Nr XLVIII/368/2022 Rady Miejskiej w Wieruszowie z dnia 27 kwietnia 2022 r., które łącznie stanowią zbiór uregulowań obejmujących zasady otrzymywania i wysokości diet dla Rady Miejskiej w Wieruszowie. Przewodniczący wskazał, że dotychczas obowiązujące regulacje uchwały Nr XVI/107/2019 dotyczą zatem okresu obejmującego maksymalnie jeden miesiąc kalendarzowy. Podejmując natomiast uchwałę Nr XLVIII/368/2022 Rada Miejska w Wieruszowie kierowała się intencją ustalenia zasad obejmujących prawo radnych do diety w okresie przekraczającym miesiąc, chcąc tym samym uregulować sytuacje dłuższej nieobecności radnych, którzy w tym czasie nie wypełniają swoich obowiązków.

Organ nadzoru prezentuje w niniejszej sprawie następujący pogląd.

Dieta, uregulowana w art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, jest świadczeniem kompensacyjnym, a nie pracowniczym. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, jej 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). Delegacja ustawowa z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym 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). Dieta radnego nie jest wynagrodzeniem, lecz rekompensatą za utracone wynagrodzenie, skoro radny za czas zwolnienia z pracy i wypełnianie obowiązków radnego nie otrzymuje wynagrodzenia. 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).

Jednakże, sprzeczne z tak rozumianą istotą diety jest uregulowanie zawarte w § 1 przedmiotowej uchwały, na mocy którego nadano brzmienie § 2 ust. 6 uchwały Nr XVI/107/2019, zgodnie z którym *„Dieta nie przysługuje radnemu w razie nieuczestniczenia przez niego w sesjach Rady miejskiej bądź posiedzeniach Komisji Rady Miejskiej przez okres dłuższy niż 2 miesiące – poczynając od miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu, w którym upłynął okres 2 miesięcznej nieobecności”*. Analiza bogatego orzecznictwa w tym zakresie, wskazuje się, 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-kon-

trolnego, 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). Tym samym tak skonstruowana regulacja § 1 uchwały Nr XLVIII/368/2022 Rady Miejskiej w Wieruszowie z dnia 27 kwietnia 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia zasad otrzymywania i wysokości diet dla radnych Rady Miejskiej w Wieruszowie, oznacza, że radny Rady Miejskiej w Wieruszowie nie będzie otrzymywał diety dopiero po upływie dwumiesięcznego okresu nieuczestniczenia przez niego w sesjach Rady Miejskiej bądź posiedzeniach Komisji Rady Miejskiej. W rezultacie tego rozwiązania radny miałby prawo do diety, pomimo nieuczestniczenia w sesjach Rady Miejskiej, czy posiedzeniach komisji Rady Miejskiej, a tym samym nie spowodowałoby to 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 Przewodniczącą Rady Miejskiej w Wieruszowie, że kwestię dotyczącą zasad przyznawania diet dla radnych, w tym w zakresie w jakim diety te ulegają zmniejszeniu lub odebraniu, należy rozpatrywać kompleksowo, biorąc pod uwagę pełną treść uchwały Nr XVI/107/2019, a w szczególności § 3 ust. 3 uchwały gdzie została uregulowana kwestia wypłaty diety (a w zasadzie braku prawa po stronie radnego do otrzymania diety) w przypadku nieobecności radnego na wszystkich sesjach w danym miesiącu, trzeba wskazać, iż powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie.

Należy mieć na uwadze, że z art. 2 Konstytucji RP wynika, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza na-

kaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Konkludując, nawet przyjmując, że regulacja zawarta w nadanym nowym brzmieniu § 2 ust. 6 uchwały Nr XVI/107/2019 odpowiada prawu, to tak skonstruowana regulacja narusza zasady poprawnej legislacji, ponieważ jest niespójna z dotychczasowym brzmieniem § 3 ust. 3 uchwały Nr XVI/107/2019, trudno bowiem w sposób bezsporny przyjąć, że dieta nie przysługuje radnemu Rady Miejskiej w Wieruszowie, jeżeli nie uczestniczył we wszystkich sesjach oraz posiedzeniach Komisji stałych, których jest członkiem w danym miesiącu, czy też dopiero po upływie 2 miesięcy – poczynając od miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu, w którym upłynął okres 2-miesięcznej nieobecności.

W sytuacji, w której § 1 przedmiotowej uchwały w zakresie wyrazów „6. Dieta nie przysługuje radnemu w razie nieuczestnictwa przez niego w sesjach Rady miejskiej bądź posiedzeniach Komisji Rady Miejskiej przez okres dłuższy niż 2 miesiące – poczynając od miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu, w którym upłynął okres 2 miesięcznej nieobecności” 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.

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

**WOJEWODA ŁÓDZKI**

*Tobiasz Bocheński*

Do wiadomości:  
Burmistrz Wieruszowa