



PN.4131.1.14.2026

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436) **stwierdzam nieważność w całości** Uchwały nr XXXI/229/2026 Rady Gminy w Kozłowie z dnia 22 stycznia 2026 r. w sprawie zasad przyznawania oraz wysokości diet radnych Rady Gminy w Kozłowie

Uzasadnienie

Rada Gminy w Kozłowie, działając na podstawie art. 25 ust. 4, 6, 7 i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153 z późn. zm.) podjęła uchwałę w sprawie zasad przyznawania oraz wysokości diet radnych Rady Gminy w Kozłowie.

Ww. uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 23 stycznia 2026 r.

Zdaniem organu nadzoru powyższa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Określając w treści § 6 uchwały, sposób jej wejścia w życie, Rada Gminy w Kozłowie postanowiła, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i obowiązuje od 01 stycznia 2026 roku, nadając jej tym samym charakter aktu kierownictwa wewnętrznego.

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądów administracyjnych uchwała ustalająca zasady diet radnym stanowi akt prawa miejscowego (patrz wyroki: NSA z dnia 28 kwietnia 2020 r. sygn. akt II OSK 570/19, NSA z dnia 14 czerwca 2022 r. sygn. akt III OSK 5279/21, NSA z dnia 7 listopada 2017 r. sygn. akt II OSK 2794/16, WSA w Olsztynie z dnia 17 października 2024 r.).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461), akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Stosownie do art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ww. ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W myśl art. 13 pkt 2 tej ustawy w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez organy gminy. W związku z tym obowiązuje je wymóg określony w ww. art. 4 powołanej wyżej ustawy.

Mając na uwadze, że badana uchwała jest aktem prawa miejscowego, to warunkiem jej wejścia w życie powinno być jej ogłoszenie w odpowiednim dzienniku promulgacyjnym. Postanowienia zawarte w § 6 przedmiotowej uchwały nie spełniają tego warunku, tym samym naruszają wymienione wyżej przepisy.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że uchwała Rady Gminy w Kozłowie Nr XXXI/229/2026, nie odpowiada wymogom stawianym tej kategorii aktów przez wskazane powyżej przepisy. Przedmiotowa uchwała wymaga więc publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jest to warunek konieczny do wejścia w życie uchwały tej kategorii. Ponadto zgodnie z art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych akt

prawa miejscowego powinien przewidywać odpowiedni czasokres wejścia w życie uchwały liczony od dnia opublikowania. Rada Gminy w Kozłowie nie przewidziała takich regulacji w przedmiotowej uchwale.

Brak reguły, jak i nieprawidłowe określenie reguły, wskazującej sposób i termin wejścia w życie aktu prawa miejscowego, skutkować będzie zawsze nieważnością całej uchwały (podobnie NSA w wyroku z 14 października 1999 r., nr sygn. II SA/Wr 1113/98, opubl. w OSS z 2001/1/16).

Ponadto, należy wskazać, iż w § 2 ust. 3 i 5 uchwały Rada Gminy Kozłowo postanowiła, że jeżeli radny wykonywał inne obowiązki związane z pełnieniem funkcji radnego, które uniemożliwiały obecność na posiedzeniu komisji lub sesji, dieta nie ulega obniżeniu (ust. 3), radny nieobecny na posiedzeniu sesji lub komisji, o których mowa w ust. 3 przedstawia przewodniczącemu Rady Gminy pisemne oświadczenie w tej sprawie, które ten po akceptacji przekazuje skarbnikowi gminy (ust. 5). Powołane postanowienia § 2 ust. 3 i 5 uchwały podjęte zostały z rażącym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 25 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, dalej zwana ustawą, 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 w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 2692) - (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).

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. Powyższe znajduje oparcie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 czerwca 2014 r., gdzie 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 dnia 25 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 1520/17, wyraził pogląd, 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 radnym. 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 dnia 17 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Rz 970/20, stwierdził, że: "używany w art. 25 ust. 4 ustawy 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 np. udział w sesji rady czy w posiedzeniach komisji stałych lub doraźnych tego organu". 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

telefon: (89) 5232 333, (89) 5232 444

adres email: info@uw.olsztyn.pl

strona www: gov.pl/web/uw-warmińsko-mazurski

adres e-Doręczeń: AE:PL-63617-21139-RGDWI-27

Id: 00098A94-44E9-4AC7-8981-8BCA37AA21C8

Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie

adres: Al. Marsz. J. Piłsudskiego 7/9, 10-575 Olsztyn

posiedzeniu sesji, zarządu czy też komisji, ewentualnie w ustalonej kwocie, która ulega proporcjonalnemu obniżeniu z uwzględnieniem wszystkich dni w miesiącu kalendarzowym za każdy dzień niewykonywania funkcji określonej w uchwale i nie może przekroczyć limitu określonego w ustawie i rozporządzeniu" - Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 17 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Wa 1230/19. Również w wyżej powołanym wyroku z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt 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)".

Jak 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. W przypadku 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 podkreślić, iż w świetle art. 24 ust. 1 ustawy, obowiązkiem radnego jest udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. Bez znaczenia w ocenie organu nadzoru, pozostaje okoliczność, czy nieobecność radnego ma charakter zależny, czy też niezależny od niego. Skoro Rada Gminy w Kozłowie w § 2 ust. 1 uchwały określiła procentową wysokość obniżenia miesięcznej diety w przypadku nieobecności radnego to przepis ten, w ocenie organu nadzoru, jest regulacją kompletną.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego

Mateusz Szauer

I Wicewojewoda

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Otrzymują:

Przewodniczący Rady Gminy Kozłowo

Wójt Gminy Kozłowo