



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 12 września 2025 r.

Poz. 3692

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.129.2025.DM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 11 września 2025 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały NR XVIII/123/25 Rady Miejskiej w Rajgrodzie z dnia 25 sierpnia 2025 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia wysokości i zasad przyznawania diet i zwrotu kosztów przejazdów radnym Rady Miejskiej w Rajgrodzie.

UZASADNIENIE

W dniu 25 sierpnia 2025 r. Rada Miejska w Rajgrodzie podjęła uchwałę Nr XVIII/123/25 zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia wysokości i zasad przyznawania diet i zwrotu kosztów przejazdów radnym Rady Miejskiej w Rajgrodzie. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 29 sierpnia 2025 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza formalnoprawna wykazała niewypełnienie delegacji ustawowej zawartej art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), dalej jako „ustawa” w zw. z § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz. U. Nr. 66, poz. 800), dalej jako „rozporządzenie” tj. rada nie określiła stawek za jeden kilometr przebiegu pojazdu, według których radnemu przysługuje zwrot kosztów przejazdu za przejazd w podróży służbowej pojazdem samochodowym niebędącym własnością gminy.

W § 1 uchwały rada wskazała, iż „w przypadku przejazdu radnego w podróży służbowej pojazdem samochodowym nie będącym własnością Gminy, radnemu przysługuje zwrot kosztów przejazdu na podstawie stawek dotyczących pracowników Urzędu Miejskiego w Rajgrodzie”.

Jak stanowi § 5 ust. 3 rozporządzenia, na wniosek radnego przewodniczący rady gminy może wyrazić zgodę na przejazd w podróży służbowej pojazdem samochodowym niebędącym własnością gminy. W takim przypadku radnemu przysługuje zwrot kosztów przejazdu według stawek za jeden kilometr przebiegu, określonych przez radę gminy na podstawie przepisów dotyczących warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy (Dz. U. Nr 27, poz. 271 z późn. zm.) w § 2 stanowi, że koszty używania pojazdów do celów służbowych pokrywa pracodawca według stawek za jeden kilometr przebiegu pojazdu, które nie mogą być wyższe niż:

- 1) dla samochodu osobowego:
 - a) o pojemności skokowej silnika do 900 cm³ - 0,89 zł,
 - b) o pojemności skokowej silnika powyżej 900 cm³ - 1,15 zł,
- 2) dla motocykla - 0,69 zł,
- 3) dla motoroweru - 0,42 zł.

Odwołanie się przez Radę w sposób ogólny do stawek dotyczących pracowników Urzędu Miejskiego w Rajgrodzie jest nieprecyzyjne i zbyt ogólnikowe. Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, w związku z czym konieczne jest by zawarte w niej regulacje spełniały warunek określoności prawa, co „oznacza nakaz jego precyzyjności, tj. stanu, w którym istnieje możliwość wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej [...] [oraz] nakaz formułowania prawa przejrzystego, tj. [...] zrozumiałego dla jednostki” (T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 184-185). Konieczność stanowienia prawa cechującego się „poprawnością”, „precyzyznością” i „jasnością” wielokrotnie podkreślał także 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 nakaz 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. (...) Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań*”. Określając zasady, na jakich radnym przysługuje zwrot kosztów podróży służbowych, rada gminy również powinna kierować się ww. regułami.

Organ nadzoru podnosi, iż regulacja § 1 uchwały nie jest kompleksowa, co może powodować problemy interpretacyjne. Powyższe niewypełnienie delegacji ustawowej należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, z uwagi na fakt, że Rada Miejska w Rajgrodzie nie określiła stawki za kilometr przebiegu pojazdu, ani też w sposób właściwy nie odesłała do przepisów, które mogłyby mieć zastosowanie w tym zakresie.

Dodatkowe zastrzeżenia formalnoprawne należy podnieść w stosunku do § 2 badanej uchwały, zgodnie z którym „*wysokość stawek określona w § 1 uchwały ma zastosowanie od dnia 1 czerwca 2025 r.*”. Taka regulacja oznacza, iż rada nadała przedmiotowej uchwale wsteczną moc obowiązującą.

Zaznaczyć należy, iż zasada niedziałania prawa wstecz nie ma charakteru bezwzględnego, absolutnego i w sytuacjach nadzwyczajnych ustawodawca może od niej odstąpić, np. gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji. Jednak możliwość skorzystania z art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) powinna mieć charakter nadzwyczajny i ograniczać się do sytuacji wyjątkowych, a jednocześnie akty takie muszą być należycie uzasadnione. W zaistniałej sytuacji organ stanowiący gminy Rajgród w żaden sposób nie uzasadnił takiego zabiegu legislacyjnego.

Mając na względzie przedstawioną wyżej argumentację stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Urszula Matusiewicz-Jasińska