



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

---

Białystok, dnia 22 czerwca 2026 r.

Poz. 2572

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.117.2026.PB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 19 czerwca 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662),

#### **stwierdzam nieważność**

§ 1 pkt 2 uchwały Nr XXIII/154/26 Rady Miejskiej w Szepietowie z dnia 22 maja 2026 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXIX/238/21 Rady Miejskiej w Szepietowie z dnia 29 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości i zasad wypłaty diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych Rady Miejskiej w Szepietowie.

#### **UZASADNIENIE**

Na sesji w dniu 22 maja 2026 r. Rada Miejska w Szepietowie podjęła uchwałę Nr XXIII/154/26 w sprawie zmiany Uchwały Nr XXIX/238/21 Rady Miejskiej w Szepietowie z dnia 29 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości i zasad wypłaty diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych Rady Miejskiej w Szepietowie. Akt ten wpłynął do organu nadzoru w dniu 25 maja 2026 r. i z urzędu poddany został kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż część zapisów uchwały podjęto z istotnym naruszeniem prawa, w związku z powyższym organ nadzoru w dniu 12 czerwca 2026 r. wszczął postępowanie nadzorcze, celem wyeliminowania wadliwych zapisów uchwały z obrotu prawnego. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

W ocenie organu nadzoru ww. uchwała podjęta została z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, określonego w art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662), dalej jako „u.s.g.”.

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Szepietowie, powołując się na art. 25 ust. 4, 6-8 i 10 u.s.g., wprowadziła zmiany do uchwały Nr XXIX/238/21 z dnia 29 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości i zasad wypłaty diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych Rady Miejskiej w Szepietowie. Powołane przepisy u.s.g. stanowią o prawach radnego związanych z dietą i zwrotem kosztów podróży służbowych. Ustawodawca zastrzegł w nich, że radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych, na zasadach ustalonych przez radę gminy. 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 2024 r. poz. 1356). Przy ustalaniu wysokości diet radnych, bierze się pod uwagę funkcje pełnione przez radnego. Minister właściwy do spraw administracji publicznej określi, w drodze rozporządzenia, sposób ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych, uwzględniając celowość zwrotu rzeczywiście poniesionych wydatków związanych z wykonywaniem mandatu oraz ułatwienie dokonywania rozliczeń.

Nadmienić wypada, że uchwała o analizowanej treści jest aktem prawa miejscowego, zaliczanym przez Konstytucję RP do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Taki akt normatywny musi odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. Istotne znaczenie ma tym przypadku norma zawarta w art. 7 Konstytucji RP, która stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Akty tego typu, uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa, mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest to, że nie mogą normować materii już uregulowanej aktami wyższego rzędu, nadto, nie mogą naruszać granic delegacji ustawowej.

Przechodząc do analizy przedmiotowej uchwały, organ nadzoru zwraca uwagę na § 1 pkt 2 uchwały, nadający brzmienie § 1 ust. 6 uchwały pierwotnej, zgodnie z którym *„Nieobecność radnego na sesji Rady Miejskiej lub posiedzeniu Komisji Rady, spowodowana wykonywaniem obowiązków w ramach terytorialnej służby wojskowej, uznaje się za usprawiedliwioną i nie stanowi podstawy do obniżenia diety, pod warunkiem przedłożenia dokumentu potwierdzającego odbywanie tej służby”*.

Zauważyć należy, że „(...) dieta radnego, o której mowa w art. 25 ust. 4 u.s.g., jest formą rekompensaty przysługującą radnym za utracone wynagrodzenie pracownicze lub uzyskiwane w związku z innymi formami zatrudnienia lub za utracone dochody z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej, względnie za poniesione wydatki, jeżeli tak poniesione straty lub wydatki powstały w związku z wykonywaniem funkcji radnego. Jako świadczenie wyrównawcze (kompensacyjne) dieta nie może być zatem kształtowana w aktach prawa miejscowego wydawanych na podstawie art. 25 ust. 4 u.s.g. jako forma wynagrodzenia ekwiwalentnego za świadczenie pracy lub wykonywanie czynności wchodzących w zakres wykonywania mandatu radnego. Świadczenie w postaci diety ma jedynie wyrównywać jego beneficjentowi uszczerbek finansowy związany z pełnieniem funkcji radnego i niewykonywaniem w tym samym czasie pracy (czynności) w ramach stosunku pracy (innego stosunku zatrudnienia) lub prowadzonej działalności gospodarczej. Jest to więc "ekwiwalent utraconych korzyści, jakich radny nie uzyskuje w związku z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego" (zob. np. wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2014 r., II OSK 406/14, LEX nr 1519403; wyrok NSA z dnia 7 listopada 2017 r., II OSK 2794/16, LEX nr 2419414).” – wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 10 stycznia 2023 r. sygn. akt II SA/Rz 929/22.

Mając na względzie powyższe, nie znajduje uzasadnienia prawnego kwestia „usprawiedliwiania nieobecności” radnych. WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 13 września 2023 r. sygn. akt II SA/Bd 326/23 wywiódł, 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 dnia 8 lutego 2023 r. sygn. akt II SA/Rz 1085/22; WSA w Warszawie z dnia 17 grudnia 2019 r. sygn. akt II SA/Wa 1230/19).

Odnosząc się do powyższego, zauważyć należy, że przepisów u.s.g. wynika wprawdzie, iż radzie gminy pozostawiono swobodę w ustaleniu zasad na jakich radnemu przysługuje dieta, niemniej swobody tej nie można łączyć z samym faktem uzyskania funkcji radnego, lecz w związku ze sprawowaniem tej funkcji. Dieta powinna być ściśle powiązana z aktywnością radnych w pracach rady i zależna od rzeczywistego wykonywania obowiązków związanych z pełnioną funkcją. Natomiast w sytuacji, gdy ustalenie świadczenia następuje w formie ryczałtu, brak przewidzianych potrąceń diety za przypadki nieobecności radnego na posiedzeniach sesji, komisji, czy innych obowiązkowych czynnościach sprawia, że nie mamy już do czynienia ze świadczeniem wyrównawczym (kompensacyjnym), a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji – por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 sierpnia 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 401/19.

W przedmiotowej kwestii nie można więc mówić o poniesionych przez radnego kosztach i wydatkach związanych ze sprawowaniem funkcji radnego.

Warto też zwrócić uwagę na problem związany z kompetencją usprawiedliwiania nieobecności radnego. Choć w uchwale nie wskazano kto miałby usprawiedliwiać nieobecność radnego i komu należałoby przedkładać stosowny dokument potwierdzający odbywanie służby, to w ocenie organu nadzoru kompetencji tych z pewnością przypisać nie można przewodniczącemu rady, ponieważ byłoby to sprzeczne z art. 19 ust. 2 zd. 1 u.s.g. W myśl tego przepisu bowiem zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Co prawda poprzez organizowanie prac rady należy rozumieć wiele czynności, jednakże są to zadania głównie o charakterze materialno-technicznym, takich jak np. zawiadomienie radnych o miejscu, terminie sesji oraz porządku obrad, odbieranie skarg lub wniosków kierowanych do rady itp. W opinii organu nadzoru jednak powierzenie kompetencji usprawiedliwiania nieobecności radnych przewodniczącemu rady, wykracza poza ramy organizowania pracy rady oraz prowadzenia jej obrad. Przewodniczący rady może wykonywać wyłącznie te obowiązki, które zostały mu nadane ustawą.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności § 1 pkt 2 kwestionowanej uchwały należy uznać za konieczne i uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. Wojewody Podlaskiego**  
**Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli**  
***Bożena Gołębiowska***