



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 29 stycznia 2026 r.

Poz. 654



**WOJEWODA LUBELSKI**

PN-II.4131.21.2026

Lublin, dnia 27 stycznia 2026 r.

### **ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE**

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XIX/141/2025 Rady Gminy Wysokie z dnia 30 grudnia 2025 r. w sprawie zasad otrzymywania i wysokości diet radnych Rady Gminy Wysokie oraz ryczałtu dla Przewodniczącego Rady Gminy Wysokie**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XIX/141/2025 Rady Gminy Wysokie z dnia 30 grudnia 2025 r. w sprawie zasad otrzymywania i wysokości diet radnych Rady Gminy Wysokie oraz ryczałtu dla Przewodniczącego Rady Gminy Wysokie.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XIX/141/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 stycznia 2026 r.

Przedmiotowa uchwała została podjęta m. in. na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z brzmieniem art. 25 ust. 4 ww. ustawy na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych.

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) (ust. 6).

Rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego (ust. 8).

W § 8 uchwały postanowiono, że *uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2026 r.*

W ocenie organu nadzoru takie określenie terminu wejścia w życie przedmiotowej uchwały stanowi naruszenie art. 4 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwaliło się stanowisko, zgodnie z którym uchwała podjęta na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym jest aktem prawa miejscowego (zob. wyroki NSA: z dnia 27 czerwca 2023r. sygn. III OSK 2472/21; z dnia 14 czerwca 2022r. sygn. III OSK 5279/21; z dnia 28 kwietnia 2020 r., sygn. II OSK 570/19; z dnia 7 listopada 2017 r., sygn. II OSK 2794/16; dostępne w CBOSA [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Sądy przyjmują, że: „*uchwała zawiera normy abstrakcyjne, ponieważ diety wypłacane są cyklicznie, powtarzalnie, nie dotyczą więc konkretnego zdarzenia, zamkniętego w określonych ramach czasowych. Przepisy te mają charakter generalny, gdyż ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale każdy mieszkaniec, który pełniłby określoną w niej funkcję. Wprawdzie krąg adresatów tej uchwały nie jest zbyt liczny, to jednak poprzez wyznaczenie go wspólną cechą, jaką jest pełnienie funkcji, jej przepisy uzyskały charakter generalny. Nie ulega również wątpliwości, że uchwała ta zawiera przepisy normatywne, na podstawie których jej adresaci uzyskali uprawnienia do diety*”.

Analogicznie Naczelny Sąd Administracyjny ocenia charakter prawny uchwały podejmowanej na podstawie art. 21 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym – jako stanowiącej akt prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 11 lipca 2023r. sygn. III OSK 2602/21).

Konsekwencją zaliczenia uchwały podejmowanej na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym do aktów prawa miejscowego jest konieczność odnoszenia do niej - i spełniania przez nią – wszystkich wymogów dotyczących tej kategorii aktów prawnych.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie; zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.

Ustawa o ogłaszaniu aktów prawnych i niektórych innych aktów prawnych stanowi, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe (art. 2 ust. 1); akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2); 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 (art. 4 ust. 1).

W świetle powyższego przedmiotowa uchwała podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wchodzi w życie po jej ogłoszeniu.

Przepis art. 13 ww. ustawy zawiera zaś katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W myśl pkt 2 art. 13, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.

Zatem określenie przez Radę jako terminu wejścia w życie uchwały w sposób określony w jej § 8 nie znajduje uzasadnienia i pozostaje w sprzeczności z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa.

Warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest bowiem jego ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym, przy czym brak takiego ogłoszenia powoduje, że dany akt nie wywołuje zamierzonych skutków prawnych.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że zaniechanie ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego przesądza o naruszeniu art. 2 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i stanowi samoistną podstawę do stwierdzenia nieważności tej uchwały w całości (por. m. in. wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 marca 2018r., sygn. II SA/Kr 131/18). Jak trafnie wywiedziono: „*Skutkiem nieogłoszenia aktu prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest bowiem brak możliwości wywołania przez ten akt skutków prawnych w nim zamierzonych. Urzędowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego jest warunkiem jego wejścia w życie oraz jest jednym z istotnych elementów systemu zapewniającego jawność norm prawnych w społeczeństwie, a co za tym idzie, służy zapewnieniu zasady praworządności. Uchwała z zakresu prawa miejscowego, która podlega obowiązkowi ogłoszenia, a która nie zostaje przekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest w całości nieważna*”.

Stanowisko organu nadzoru w sprawie charakteru prawnego uchwał określających zasady ustalania wysokości diet przysługujących radnym rad gmin zostało przekazane pismami z dnia 25 marca 2024r. i 30 kwietnia 2024r., znak: PN-II.40.6.2024.

Przedmiotowa uchwała obarczona jest wadą prawną innego jeszcze rodzaju.

Zgodnie z § 5 ust. 1 uchwały, ustala się miesięczny ryczałt z tytułu diet i zwrotu kosztów podróży służbowych ponoszonych w związku z wykonywaniem czynności związanych z pracą Rady Gminy dla Przewodniczącego Rady Gminy Wysokie w wysokości 2000,00 zł (słownie: dwa tysiące złotych) miesięcznie.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w zakresie słów: „i zwrotu kosztów podróży służbowych ponoszonych w związku z wykonywaniem czynności związanych z pracą Rady Gminy” jest sprzeczna z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Z treści przywołanego przepisu ustawy wynika, że ustawodawca wyraźnie wyodrębnia dietę przysługującą radnemu z tytułu wykonywania przez niego mandatu za udział w pracach rady oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Prawo radnego do diet i zwrotu kosztów podróży służbowych ma charakter ustawowy, a rada gminy określa jedynie zasady realizacji tegoż prawa.

Rada gminy ustalając zasady zwrotu kosztów podróży służbowych jest związana treścią 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. z 2000r. Nr 66 poz. 800, z późn. zm.).

Zgodnie z § 1 rozporządzenia podróżą służbową jest wykonywanie przez radnego zadania mającego bezpośredni związek z wykonywaniem mandatu, określonego przez przewodniczącego rady gminy, poza miejscowością, w której znajduje się siedziba rady. Podstawą ustalenia zwrotu należności z tego tytułu jest fakt odbycia takiej podróży w terminie i miejscu wykonywania zadania każdorazowo określonego przez przewodniczącego rady gminy w poleceniu wyjazdu służbowego.

Na wysokość kwoty z tytułu zwrotu kosztów podróży ma wpływ czas trwania podróży służbowej (§ 4 ust. 3 ww. rozporządzenia) oraz koszty: przejazdów z miejscowości określone przez przewodniczącego rady gminy w poleceniu wyjazdu służbowego do miejsca stanowiącego cel podróży i z powrotem, noclegów, dojazdów środkami komunikacji miejscowej, innych udokumentowanych wydatków (§ 3 ww. rozporządzenia).

Rada gminy nie może zatem przyznawać radnym zwrotu kosztów podróży, które się nie odbyły, podobnie jak nie może ograniczyć tego prawa do określonego z góry limitu.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż przepis art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje na wyraźne rozróżnienie prawa radnego do diety i prawa do zwrotu kosztów podróży służbowej. Oznacza to konieczność ustalenia zasad przyznawania tych świadczeń, z uwzględnieniem ich odrębności.

Stanowisko organu nadzoru potwierdza orzecznictwo sądowe (zob. wyroki NSA z dnia 5 października 1999r. I SA/Łd 812/99, z dnia 8 września 2003r. II SA/Kr 1413/03 oraz WSA w Opolu z dnia 4 marca 2021r., sygn. akt II SA/Op 301/20).

W wyroku z dnia 8 września 2003r. NSA stwierdził, że „nieważny jest zapis uchwały, w którym mowa o diecie zryczałtowanej jako rekompensacie diet i zwrotu kosztów podróży radnych. Ustawa o samorządzie gminnym nie upoważnia do takiego sposobu obliczania diet łącznie ze zwrotem kosztów podróży. Oczywiście jest, że kwot kosztów podróży służbowych nie można włączyć do kwot diet, a tym bardziej do jakiejś zryczałtowanej ogólnej kwoty, obejmującej obie wartości (...)”. Podobnie, w wyroku z dnia 2 września 2016r. NSA zauważył, że „Wyraźnie zatem rozgraniczono terminy "dieta" i "zwrot kosztów podróży służbowej". Skoro oba te pojęcia rozróżniono, to termin "dieta" nie może obejmować pojęcia "zwrot kosztów podróży służbowej". Jak trafnie wskazał skarżący kasacyjnie organ nadzoru, pojęcia te są wyraźnie wyodrębnione w cytowanym przepisie ustawy, co oznacza, że każde z nich posiada odrębne znaczenie prawne” (sygn. II OSK 1449/16).

Wprawdzie zawarte w art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym sformułowanie „na zasadach ustalonych przez radę” pozwala radzie na działanie dyskrecjonalne, to jednak należy mieć na uwadze, iż działanie to przede wszystkim powinno mieć oparcie w obowiązującym prawie. Samodzielność podejmowania decyzji przez organy samorządu terytorialnego nie jest bowiem tożsama z dowolnością podejmowanych przez nie działań.

Uchwała podjęta na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym jest aktem prawa miejscowego.

Jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować.

Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Regulacja uchwały winna zapewniać ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 29949/94, OwSS 1996/3/91) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego.

Wskazać należy, iż analogiczna wada prawna uzasadniała wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego z dnia 6 czerwca 2024r., znak: PN-II.4131.203.2024, stwierdzającego nieważność uchwały Nr I/6/2024 Rady Gminy Wysokie z dnia 6 maja 2024r. w sprawie zasad otrzymywania i wysokości diet radnych Rady Gminy Wysokie oraz ryczałtu dla Przewodniczącego Rady Gminy Wysokie.

Pismem z dnia 23 stycznia 2026 r. znak: RG.0007.1.2026.GW Przewodniczący Rady Gminy poinformował, że: *na najbliższej sesji Rady Gminy Wysokie pod głosowanie zostanie poddana uchwała w sprawie zasad przyznawania oraz wysokości diet radnych Rady Gminy Wysokie, a także ryczałtu dla Przewodniczącego Rady Gminy Wysokie.*

Odnosząc się do powyższego, wyjaśniam, że zgodnie ze stanowiskiem Najwyższej Izby Kontroli określonym w wynikach kontroli „Nadzór wojewodów nad stanowaniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego” (Nr ewid. 186/2019/P/19/103/LWA), organ nadzoru nie jest uprawniony do odstąpienia od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego z powodu zadeklarowania przez jednostkę samorządu terytorialnego zmiany albo uchylecia uchwały kwestionowanej w toku postępowania nadzorczego. Zmiana stanowiska organu nadzoru w tej kwestii została przekazana do jednostek samorządu terytorialnego pismem z dnia 8 września 2020 roku znak:PN-II.40.39.2020.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIX/141/2025 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

**Krzysztof Komorski**

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Wysokie
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Wysokie