



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 czerwca 2025 r.

Poz. 3873

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.345.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 czerwca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIV/175/25 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 29 kwietnia 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych Rady Miejskiej Cieszyna, w części określonej w § 5 ust. 4 uchwały, jako sprzecznej z art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), dalej jako „ustawa” w zw. z § 2 ust. 2 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 ze zm.), dalej jako „rozporządzenie”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 kwietnia 2025 r. Rada Miejska Cieszyna przyjęła uchwałę Nr XIV/175/25 w sprawie ustalenia wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych Rady Miejskiej Cieszyna, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepis art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 maja 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z art. 25 ust. 4, ust. 6 i ust. 8 ustawy:

4. Na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych.

6. 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 2020 r. poz. 1658).

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

Na podstawie powołanego przepisu ustawy rada gminy powinna zatem określić zasady, na jakich radnym przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Wymaga zaznaczenia, że ustawodawca posłużył się w przepisie art. 25 ust. 4 ustawy terminem *dieta*, ale nie zamieścił w przepisach legalnej definicji tego pojęcia. Jednakże zgodnie z orzecnictwem sądów administracyjnych uznaje się, że dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym. Tym samym przyjąć należy, że

art. 25 ust. 4 ustawy zawiera upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do sprecyzowania reguł (zasad), na jakich przysługiwać będzie rekompensata (wyrównanie wydatków i strat) w związku z wykonywaniem mandatu radnego. Ponadto, treść art. 25 ust. 8 ustawy przesądza o konieczności zróżnicowania wysokości diet w zależności od funkcji pełnionych przez radnego, a więc m.in. funkcji przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady oraz przewodniczących i wiceprzewodniczących komisji (stałych i doraźnych) i inne obszary zaangażowania radnych.

Dodatkowo należy wskazać, że art. 25 ust. 10 ustawy stanowi – *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*. Na tej podstawie wydano rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy. Analiza przepisów tego rozporządzenia prowadzi do wniosku, że elementem obligatoryjnym uchwały w sprawie zasad zwrotu kosztów podróży służbowych radnym powinny być:

- wskazanie wiceprzewodniczącego rady do dokonania czynności określenia terminu i miejsca wykonywania zadania oraz miejscowości rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowej w stosunku do przewodniczącego rady (§ 2 ust. 2 rozporządzenia);
- określenie stawek za jeden kilometr przebiegu pojazdu, według których radnemu przysługuje zwrot kosztów przejazdu przejazd w podróży służbowej pojazdem samochodowym niebędącym własnością gminy (§ 5 ust. 3 rozporządzenia). Stawki te powinny być określone 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.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że w ocenie organu nadzoru nie wypełnia ona upoważnienia wynikającego z ww. rozporządzenia, gdyż nie wskazuje prawidłowo wiceprzewodniczącego rady do dokonania czynności określenia terminu i miejsca wykonywania zadania oraz miejscowości rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowej w stosunku do przewodniczącego rady. Rada Miejska w § 5 ust. 2-4 uchwały wskazała, co następuje:

§ 5.2. Termin, cel oraz miejscowość rozpoczęcia i zakończenia, a także środek transportu właściwy do odbycia podróży służbowej określa Przewodniczący Rady w poleceniu wyjazdu służbowego.

3. Na wniosek radnego Przewodniczący Rady może wyrazić zgodę na przejazd w podróży służbowej pojazdem samochodowym nie będącym własnością Gminy Cieszyn.

4. Czynności, o których mowa w ust. 2 i 3, w stosunku do Przewodniczącego Rady dokonuje Wiceprzewodniczący.

W treści omawianego § 5 ust. 4 uchwały Rada podjęła próbę wskazania wiceprzewodniczącego, który w stosunku do przewodniczącego rady dokonuje czynności określenia terminu i miejsca wykonywania zadania, miejscowości rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowej oraz właściwego środka transportu do dojazdu podróży służbowej. Jednakże na podstawie § 2 ust. 2 w związku z ust. 1 rozporządzenia – czynności dotyczące określenia terminu i miejsca wykonywania zadania oraz miejscowości rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowej w stosunku do przewodniczącego rady dokonuje wiceprzewodniczący wskazany przez radę. W Radzie Miejskiej Cieszyna jest powołanych dwóch wiceprzewodniczących (obowiązek powołania dwóch wiceprzewodniczących wynika z § 5 ust. 1 Statutu Miasta Cieszyna). Wobec powyższego, Rada Miejska była obowiązana do wskazania, który z ww. wiceprzewodniczących dokonuje w stosunku do przewodniczącego rady omawianych czynności związanych z jego podróżą służbową (np. wskazać konkretnego wiceprzewodniczącego, czy wiceprzewodniczącego najstarszego wiekiem). Powyższe nieprawidłowe uregulowanie tego elementu należy uznać jako istotne naruszenie prawa.

Podkreślenia również wymaga, 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 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 przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych, rada gminy również powinna kierować się ww. regułami. Zatem Rada była obowiązana wskazać precyzyjnie (w sposób nie budzący jakichkolwiek wątpliwości) wiceprzewodniczącego, który dokonuje w stosunku do przewodniczącego rady ww. czynności związanych z jego podróżą służbową.

Organ nadzoru zaznacza, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały. Przedmiotowa uchwała może funkcjonować w obrocie prawnym bez ww. regulacji § 5 ust. 4 dotyczącej wskazania wiceprzewodniczącego rady do dokonania czynności określenia terminu i miejsca wykonywania zadania oraz miejscowości rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowej w stosunku do przewodniczącego rady. Omawiana kwestia może zostać uregulowana przez organ stanowiący miasta w odrębnej uchwale (tzw. uchwale „zwykłej”), podjętej na podstawie przywołanego powyżej przepisu § 2 ust. 2 rozporządzenia.

Jednocześnie wskazać należy, że pismem nr OR-I.0711.16.2025 z dnia 3 czerwca 2025 r. Burmistrz Miasta Cieszyna złożyła wyjaśnienia w sprawie, jednak organ nadzoru nie uwzględnił powyższych wyjaśnień. W powołanym piśmie wskazano, że *Poruszone w zawiadomieniu naruszenie art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w związku z § 2 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie ustalania należności za tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy w części określonej w § 5 ust. 4 uchwały zostało doprowadzone do stanu zgodnego z prawem poprzez podjęcie w dniu 28 maja 2025 r. przez Radę Miejską Cieszyna uchwały Nr XV/186/25 w sprawie wyznaczenia Wiceprzewodniczącego Rady Miejskiej Cieszyna do dokonywania czynności określania terminu i miejsca wykonywania zadania oraz miejscowości rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowej w stosunku do Przewodniczącego Rady Miejskiej Cieszyna. Zgodnie z podjętą uchwałą do dokonywania czynności dotyczących podróży służbowych Przewodniczącego Rady został wyznaczony Wiceprzewodniczący Rady najstarszy wiekiem.* Jednakże, podjęcie w dniu 28 maja 2025 r. przez Radę Miejską w Cieszynie nowej uchwały, tj. uchwały Nr XV/186/25 (tzw. uchwały zwykłej) nie wpłynęło na ocenę legalności uchwały Nr XIV/175/25 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 29 kwietnia 2025 r., która stanowi akt prawa miejscowego. Jedynie wyeliminowanie z obrotu prawnego ww. § 5 ust. 4 zakwestionowanej uchwały doprowadzi do stanu zgodnego z prawem.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska Cieszyna w wyżej wymienionym zakresie istotnie naruszyła art. 25 ust. 4 ustawy w zw. z § 2 ust. 2 rozporządzenia.

Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XIV/175/25 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 29 kwietnia 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych Rady Miejskiej Cieszyna, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz