



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 grudnia 2025 r.

Poz. 7065

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.676.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 listopada 2025 r.

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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVII/123/2025 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 30 października 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr VII/36/2024 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 26 września 2024 r. w sprawie ustalenia diet oraz zasad zwrotów kosztów podróży służbowych dla Radnych Rady Miejskiej w Koniecpolu, w całości, jako sprzecznej z art. 25 ust. 4 w zw. z ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 października 2025 r. Rada Miejska w Koniecpolu przyjęła uchwałę Nr XVII/123/2025 w sprawie zmiany uchwały nr VII/36/2024 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 26 września 2024 r. w sprawie ustalenia diet oraz zasad zwrotów kosztów podróży służbowych dla Radnych Rady Miejskiej w Koniecpolu.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 października 2025 r.

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

Na mocy § 1 uchwały Rada postanowiła, iż: *W uchwale nr VII/36/2024 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 26 września 2024 r. w sprawie ustalenia diet oraz zasad zwrotów kosztów podróży służbowych dla Radnych Rady Miejskiej w Koniecpolu zmianie ulega § 2, który otrzymuje nowe brzmienie o następującej treści: Zryczałtowana dieta miesięczna z tytułu wykonywania obowiązków radnego wynosi:*

- 1) Przewodniczący Rady Miejskiej w Koniecpolu 2 250 zł (słownie: dwa tysiące dwieście pięćdziesiąt złotych)*
- 2) Wiceprzewodniczący Rady Miejskiej w Koniecpolu 1 575 zł (słownie: jeden tysiąc pięćset siedemdziesiąt pięć złotych)*
- 3) Przewodniczących komisji Rady Miejskiej w Koniecpolu 1 575 zł (słownie: jeden tysiąc pięćset siedemdziesiąt pięć złotych)*
- 4) Radny niepełniący funkcji wymienionych w pkt 1-3 1 350 zł (słownie: jeden tysiąc trzysta pięćdziesiąt złotych).*

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 orzecznictwem sądów administracyjnych uznaje się, że dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym. Tym samym przyjmując 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 ust. 8 tego przepisu ustawy przesądza o konieczności zróżnicowania wysokości diet w zależności od funkcji pełnionych przez radnego, a więc m.in. przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady oraz przewodniczących komisji. Jednocześnie zakresem regulacji uchwały, podjętej na podstawie delegacji ustawowej zawartej w omawianym przepisie, winna być objęta m.in. sytuacja, gdy przewodniczący rady, wiceprzewodniczący rady czy radny, przez dłuższy okres czasu nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem funkcji. W przeciwnym razie dieta ustalona w stałej kwocie ma charakter ryczałtu miesięcznego, przez co traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 2120/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, należy stwierdzić, iż treść § 2 uchwały zmienianej w nowym brzmieniu jest sprzeczna z art. 25 ust. 4 oraz ust. 8 ustawy, gdyż Rada nie zrealizowała w pełni delegacji wynikającej z tego przepisu. W przepisie tym Rada ustaliła wysokość ryczałtowych diet dla Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego Rady Miejskiej, dla Przewodniczącego komisji Rady Miejskiej oraz dla pozostałych radnych nie pełniących ww. funkcji, jednakże nie określiła wysokości diety dla radnych, którzy są członkami komisji Rady Miejskiej i jednocześnie nie pełnią w tych komisjach funkcji przewodniczącego.

Jak już wyżej podniesiono, organ stanowiący gminy na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy jest upoważniony wyłącznie do określenia zasad, na jakich diety będą radnym przysługiwały, jednakże z uwzględnieniem pełnionych przez radnego funkcji (art. 25 ust. 8 ustawy). Regulacje zawarte w § 1 ust. 2 uchwały prowadzą do sytuacji, w której nie ma możliwości ustalenia diety dla radnych, którzy są członkami komisji Rady Miejskiej w Koniecpolu. Tymczasem zgodnie z art. 25 ust. 8 ustawy, Rada zobowiązana jest zróżnicować wysokość diety radnych w zależności od pełnionych przez nich funkcji. Należy przy tym podkreślić, że analizowana uchwała nie dotyczy jedynie radnych wchodzących w skład Rady Miejskiej w Koniecpolu w dniu podjęcia uchwały, a okres jej obowiązywania nie jest ograniczony upływem kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego.

Jednocześnie wskazać należy, że pismem z dnia 27 listopada 2025 r. o znaku USC.0711.20.2025 Przewodniczący Rady Miejskiej w Koniecpolu złożył wyjaśnienia w sprawie, jednak organ nadzoru ich nie uwzględnił. Po ich analizie organ nadzoru stwierdził, że prezentowane stanowisko dotyczące nieprawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w art. 25 ust. 4 ustawy, jest zasadne i zostało szczegółowo uzasadnione powyżej.

Rada zatem w powyższym zakresie nieprawidłowo zrealizowała upoważnienie zawarte w art. 25 ust. 4 i 8 ustawy – za niezgodne z prawem należy uznać niewypełnienie delegacji poprzez nieokreślenie wysokości diety dla radnych, którzy są członkami komisji, a jednocześnie nie pełnią w tych komisjach funkcji przewodniczącego. Powyższe stanowi istotne naruszenie prawa i powód do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w całości.

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost

z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. 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 daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVII/123/2025 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 30 października 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr VII/36/2024 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 26 września 2024 r. w sprawie ustalenia diet oraz zasad zwrotów kosztów podróży służbowych dla Radnych Rady Miejskiej w Koniecpolu – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, 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