



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 grudnia 2025 r.

Poz. 7066

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.679.2025 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 XIX/135/25 Rady Miejskiej w Łaziskach Górnych z dnia 28 października 2025 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet radnych Miasta Łaziska Górne oraz zwrotu kosztów podróży służbowych, w całości, jako sprzecznej z art. 25 ust. 4 i 10 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”, w związku z § 2 ust. 2 w zw. z ust. 1 oraz § 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 ze zm.), dalej jako „rozporządzenie”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 października 2025 r. Rada Miejska w Łaziskach Górnych podjęła uchwałę Nr XIX/135/25 w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet radnych Miasta Łaziska Górne oraz zwrotu kosztów podróży służbowych, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy, § 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. z 2021 r. poz. 1974), § 3 i 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 radnym gminy (Dz. U. z 2000 r. Nr 66, poz. 800) oraz – bez wskazania przepisów – ustawę z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1356).

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 października 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

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 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.

Przechodząc do analizy przedmiotowej uchwały należy wskazać, że Rada w § 3 uchwały postanowiła, iż:

1. Wysokość miesięcznej diety radnego, w zależności od pełnionej przez niego w ciągu kadencji funkcji, wynosi dla:

1) Przewodniczącego Rady – 100% podstawy obliczenia diety, o której mowa w § 1 ust. 2 niniejszej uchwały;

2) Wiceprzewodniczącego Rady – 94% podstawy obliczenia diety, o której mowa w § 1 ust. 2 niniejszej uchwały;

3) Przewodniczącego Komisji stałej lub doraźnej Komisji – 84% podstawy obliczenia diety, o której mowa w § 1 ust. 2 niniejszej uchwały;

4) Z-ca Przewodniczącego Komisji stałej lub doraźnej Komisji – 79% podstawy obliczenia diety, o której mowa w § 1 ust. 2 niniejszej uchwały;

5) radny będący członkiem Komisji stałej lub doraźnej Komisji – 75% podstawy obliczenia diety, o której mowa w § 1 ust. 2 niniejszej uchwały.

2. Wysokość miesięcznej diety ryczałtowej zaokrąglana jest do pełnego złotego.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej z przepisu art. 25 ust. 4 ustawy.

Organ nadzoru wskazuje, że w zacytowanym powyżej § 3 ust. 1 uchwały nie ustalono wysokości diety przysługującej radnemu, który nie pełni żadnej funkcji i nie jest członkiem żadnej komisji Rady. Radny, wykonując mandat, ma prawo do otrzymywania diety również wtedy, gdy nie jest członkiem żadnej komisji. Organ stanowiący gminy na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy jest upoważniony wyłącznie do określenia zasad, na jakich diety będą radnym przysługiwały i nie może przy tym zawęzić kręgu radnych uprawnionych do diety poprzez wyłączenie radnego, który nie jest członkiem żadnej komisji. Z art. 25 ust. 4 i 8 ustawy wynika bowiem, że dieta przysługuje każdemu radnemu, a funkcje pełnione przez radnego wpływają na jej wysokość, a nie samo uprawnienie do diety. Tym samym Rada Miejska nieprawidłowo wypełniła delegację ustawową z art. 25 ust. 4 ustawy w zakresie ustalenia zasad, na jakich będą przysługiwać diety radnym, co daje podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Ponadto, Rada nie wypełniła również prawidłowo delegacji ustawowej w zakresie zwrotu kosztów podróży służbowych.

Zgodnie z art. 25 ust. 10 ustawy *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 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.

Podkreślenia 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 oczekiwania 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 powinna kierować się ww. regułami.

Ponadto, w analizowanej uchwale, Rada Miejska nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 25 ust. 4 i 10 ustawy w zw. z § 5 ust. 3 rozporządzenia, 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 § 9 ust. 3 uchwały Rada wskazała, że: *w przypadku, gdy na wniosek radnego Przewodniczący Rady Miejskiej wyrazi zgodę na przejazd w podróży służbowej pojazdem samochodowym niebędącym własnością Miasta Łaziska Górne, radnemu przysługuje zwrot kosztów przejazdów na podstawie przepisów dotyczących warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy*. Rada w ww. regulacji uchwały nie określiła zatem wysokości stawek za jeden kilometr przebiegu pojazdu stosownie do § 5 ust. 3 rozporządzenia, a wyłącznie odwołała się do przepisów dotyczących warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy.

Wskazać należy, iż zgodnie z § 3 ust. 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce strefy budżetowej z tytułu podróży służbowej, *w przypadkach, o których mowa w ust. 3, pracownikowi przysługuje zwrot kosztów przejazdu w wysokości stanowiącej iloczyn przejechanych kilometrów przez stawkę za jeden kilometr przebiegu, ustaloną przez pracodawcę, która nie może być wyższa niż określona w przepisach wydanych na podstawie art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 2201, z późn. zm.)*. Na podstawie art. 34a ust. 2 wskazanej regulacji ustawy wydano 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. 2002 r. Nr 27, poz. 271, ze zm.). Zgodnie z § 2 ww. rozporządzenia: *Koszty używania pojazdów do celów służbowych pokrywa pracodawca według stawek za 1 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.

Wyżej wskazany przepis określa stawki maksymalne za 1 km przebiegu pojazdu, natomiast prawidłowe określenie przez Radę stawek za jeden kilometr przebiegu pojazdu, według których radnemu przysługuje zwrot kosztów za przejazd w podróży służbowej pojazdem samochodowym niebędącym własnością gminy, powinno

nastąpić poprzez wskazanie konkretnych kwot mieszczących się w ustalonych w ww. przepisie granicach. Generalne odniesienie się przez Radę Miejską w § 9 ust. 3 uchwały do przepisów dotyczących warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy nie może być uznane za prawidłową regulację, gdyż nie wynika z tej regulacji ustalenie stawek za jeden kilometr przebiegu pojazdu, według których radnemu przysługuje zwrot kosztów za przejazd w podróży służbowej, do czego Rada była zobowiązana. Rada, jako jedyny organ upoważniony do określenia wysokości tych stawek, powinna wskazać w uchwale konkretne kwoty stawek za jeden kilometr przebiegu pojazdu służących do wyliczenia należnego radnym zwrotu kosztów przejazdu. Możliwe jest również przyjęcie kwot określonych ww. rozporządzeniu Ministra Infrastruktury jako stawki maksymalne. W takim przypadku, dla zachowania jasności przepisu (zgodnie z art. 2 Konstytucji RP), Rada powinna wskazać jednak, że zwrot przysługuje w wysokościach określonych w ww. rozporządzeniu jako stawki maksymalne.

Reasumując, Rada nie uregulowała prawidłowo zasad, na jakich radnym przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych, co stanowi naruszenie art. 25 ust. 4 i 10 ustawy w związku z § 2 ust. 2 w zw. z ust. 1 oraz § 5 ust. 3 rozporządzenia i daje podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Powyżej opisane uchybienia 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 XIX/135/25 Rady Miejskiej w Łaziskach Górnych z dnia 28 października 2025 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet radnych Miasta Łaziska Górne oraz zwrotu kosztów podróży służbowych – 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