



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 marca 2025 r.

Poz. 1566

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.108.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 lutego 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IX.52.2025 Rady Gminy Przystajń z dnia 27 stycznia 2025 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet oraz zasad zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Gminy Przystajń, w całości, jako sprzecznej z art. 25 ust. 4 i 10 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”, w związku z § 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 27 stycznia 2025 r. Rada Gminy Przystajń podjęła uchwałę Nr IX.52.2025 w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet oraz zasad zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Gminy Przystajń, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m. in.: art. 25 ust. 4, 6, 7 i 8 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 stycznia 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 ust. 8 tego przepisu przesądza o konieczności zróżnicowania wysokości diet w zależności od funkcji pełnionych przez radnego, a więc m.in. funkcji przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady oraz przewodniczących komisji.

Jednocześnie regulacjami uchwały, podjętej na podstawie delegacji ustawowej zawartej w omawianym przepisie, winny być objęte również m.in. następujące sytuacje: gdy radny przez dłuższy okres czasu nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji; gdy nie odbywa się ani posiedzenie komisji, ani sesja rady gminy w danym miesiącu itd. – czyli sytuacje, gdy radni nie ponoszą określonych 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 Poznaniu z dnia 30 maja 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 292/19, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 2120/19 i sygn. akt II SA/Wa 2121/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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

W § 2 ust. 1 uchwały Rada określiła wysokość ryczałtowanych diet w zależności od pełnionych przez radnego funkcji, w następujący sposób:

Lp.	Wyszczególnienie	Dieta
	Przewodniczący Rady	1 500,00
	Wiceprzewodniczący Rady	1 100,00
	Przewodniczący Komisji Rewizyjnej oraz Przewodniczący Komisji Skarg Wniosków i Petycji	1 100,00
	Przewodniczący pozostałych Komisji oraz Członek Komisji Rewizyjnej	1 100,00
	Przewodniczący pozostałych Komisji oraz Członek Komisji Skarg Wniosków i Petycji	1 100,00
	Przewodniczący pozostałych Komisji	1 050,00
	Członek Komisji Rewizyjnej oraz Członek Komisji Skarg Wniosków i Petycji	1 050,00
	Pozostali Radni – członkowie pozostałych Komisji	1 000,00
	Delegat do Zgromadzenia Związku Międzygminnego Panki-Przystajń ds. Ochrony Wód	+ 100,00 zł w stosunku do diet z pkt 1-8

W pierwszej kolejności, organ nadzoru wskazuje, że w zacytowanym powyżej § 2 ust. 1 uchwały nie ustalono wysokości diety przysługującej radnemu, który 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 Gminy 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.

Niezależnie od powyższego, stwierdzić należy, że Rada, ustalając ryczałtową wysokość diet, nie uregulowała w sposób prawidłowy zasad potrąceń, w przypadku niewypełniania obowiązków przez radnego. Rada określiła potrącenia za nieobecność radnych na sesji Rady, posiedzeniu Komisji lub Zgromadzenia Związku Międzygminnego (§ 3 ust. 1 uchwały). Jednakże potrącenia te odnoszą się do sytuacji, w której ww. sesja lub posiedzenie odbywa się, a radny w nim nie uczestniczy. Jednocześnie Rada nie uwzględniła sytuacji, gdy w danym miesiącu nie odbywa się w ogóle sesja Rady, posiedzenie Komisji, której radny jest członkiem ani Zgromadzenia, do którego radny jest delegowany. Oznacza to, że w takim przypadku radnemu przysługuje dieta w pełnej wysokości, mimo że radny nie brał udziału w żadnym posiedzeniu Rady, Komisji ani Zgromadzenia.

Organ nadzoru sygnalizuje, iż obowiązkiem radnego – wyraźnie wyartykułowanym przez ustawodawcę – jest obowiązek brania przez niego udziału w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. Należy zatem przyjąć, że uczestniczenie

w pracach rady gminy (rozumianych jako pracach organu a nie pracach grupy radnych – klubu radnych lub pojedynczych radnych) i jej komisji, jest zasadniczym ustawowym obowiązkiem radnego. Owszem ustawa nie przewiduje żadnej sankcji za niedopełnienie przez radnego tego obowiązku, jednakże niedopuszczalne jest, aby radny, który nie realizuje w danym miesiącu swych podstawowych ustawowych obowiązków, otrzymywał dietę w pełnej wysokości. Tym samym brak potrącenia diety w sytuacji braku aktywności ww. osób z powodu braku prac i działania samego organu (np. z powodu przerwy wakacyjnej) sprawia, że dieta ustalona w stałej kwocie ma charakter ryczału miesięcznego, przez co traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji.

Powyższe, w ocenie organu nadzoru stanowi, istotne naruszenie art. 25 ust. 4 ustawy i również przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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 powinno być 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. Jest to element, który Rada Gminy Przystajń powinna obligatoryjnie uwzględnić w treści uchwały.

W analizowanej uchwale, Rada Gminy 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 § 5 ust. 2 uchwały Rada wskazała, że *stawkę za 1 km przebiegu pojazdu do celów rozliczenia kosztów przejazdu radnego w podróży służbowej pojazdem samochodowym niebędącym własnością gminy przyjmuje się w wysokości określonej zgodnie z przepisami, o których mowa w § 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 (Dz. U. z 2023 r. poz. 2190)*. 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 § 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, zgodnie z którym *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 w tej 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. Nr 27, poz. 271, ze zm.). Paragraf 2 ww. rozporządzenia stanowi, że: *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 którego 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. Wskazanie w § 5 ust. 2 uchwały, że *stawkę za 1 km przebiegu pojazdu do celów rozliczenia kosztów przejazdu radnego w podróży służbowej pojazdem samochodowym niebędącym własnością gminy przyjmuje się w wysokości określonej zgodnie z przepisami, o których mowa w § 3 ust. 4 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. (...) nie może być uznane za prawidłowe*, bowiem to Rada zobligowana jest do ustalenia tych stawek, czego w uchwale nie uczyniła.

Odwołanie się przez Radę w sposób ogólny do stawek ustalonych na podstawie ww. przepisów oznacza *de facto*, że radnemu przysługuje zwrot kosztów za przejazd w podróży służbowej pojazdem samochodowym niebędącym własnością gminy w wysokości nie wyższej niż wskazane w § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. stawki maksymalne. Tymczasem 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 § 5 ust. 3 rozporządzenia i daje podstawę do stwierdzenia nieważności.

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 IX.52.2025 Rady Gminy Przystajń z dnia 27 stycznia 2025 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet oraz zasad zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Gminy Przystajń – 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy