



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 stycznia 2026 r.

Poz. 489

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.810.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 grudnia 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), dalej jako: *ustawa*,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI/124/2025 Rady Gminy Ujszoły z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie diet i zwrotów kosztów podróży służbowej dla radnych Rady Gminy Ujszoły, w całości, jako sprzecznej z art. 25 ust. 4 i 8 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 listopada 2025 r. Rada Gminy Ujszoły podjęła uchwałę Nr XVI/124/2025 w sprawie diet i zwrotów kosztów podróży służbowej dla radnych Rady Gminy Ujszoły, dalej jako: *uchwała*.

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

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 grudnia 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości 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 2023 r. poz. 2692 oraz z 2024 r. poz. 123).*

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

Na podstawie powołanego przepisu ustawy rada gminy powinna 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 – stałych i doraźnych.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej z przepisu art. 25 ust. 4 i 8 ustawy z poniżej wskazanych powodów.

Rada Gminy wykonała ustawowy obowiązek przyznania diety radnym wynikający z ww. przepisu tylko częściowo, tj. ustaliła wysokość miesięcznej diety dla radnych w wysokości uzależnionej od pełnionych przez radnych funkcji (§ 2 ust. 1 uchwały). Wymaga wskazania, że Rada uwzględniła wyższą dietę dla radnego wykonującego funkcję przewodniczącego komisji stałej Rady Gminy (§ 2 ust. 1 pkt 3 uchwały), jednak pomięła całkowicie przyznanie wyższej diety także dla przewodniczącego komisji doraźnej. Zauważyć należy, że zgodnie z treścią § 13 pkt 4 Statutu Gminy Ujszoły, przyjętego uchwałą Nr XIII/117/2016 Rady Gminy Ujszoły z dnia 23 maja 2016 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Ujszoły (ze zm.) w skład Rady Gminy Ujszoły wchodzi komisje doraźne Rady powoływane do wykonania określonych zadań, a na mocy § 31 ust. 2 ww. Statutu: *Do komisji doraźnej stosuje się odpowiednie przepisy dotyczące komisji stałych.*

Tym samym regulacje § 2 ust. 1 uchwały Rada Gminy ograniczające przyznanie diety w wyższej wysokości tylko dla przewodniczącego komisji stałej należy ocenić jako podjęte w sposób sprzeczny z art. 25 ust. 4 i 8 ustawy o samorządzie gminnym. W ten sposób (sprzeczny z prawem) pominięto inne obowiązki i obszary zaangażowania radnych, w przedmiotowym przypadku nie uwzględniono funkcji przewodniczącego komisji doraźnej, co stanowi powód do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Powyższe uwagi należy odnieść również do pominięcia przez Radę ustalenia diety w wyższej wysokości dla zastępcy przewodniczącego komisji, która to funkcja została przewidziana w odniesieniu do Komisji Rewizyjnej oraz Komisji Skarg, Wniosków i Petycji – zgodnie z § 34 ust. 2 Statutu Gminy Ujszoły: *Rada wybiera Przewodniczącego oraz pozostałych członków Komisji Rewizyjnej. Zastępcę Przewodniczącego Komisji oraz jej Sekretarza wybierają członkowie komisji.*, a zgodnie z § 40¹ ust. 1 ww. Statutu: *Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady składa się z Przewodniczącego, Zastępcy oraz pozostałych członków.*, a także dla wiceprzewodniczących komisji, zgodnie bowiem z § 25 ust. 2 ww. Statutu: *W razie nieobecności Przewodniczącego komisji jej pracą kieruje Wiceprzewodniczący powoływany przez członków komisji.* oraz z § 29 ust. 3 ww. Statutu: *W przypadku nieobecności Przewodniczącego komisji jego obowiązki wykonuje Wiceprzewodniczący.* Także poprzez powyższe pominięcia Rada naruszyła w sposób istotny art. 25 ust. 4 i 8 ustawy, co również stanowi powód do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Niezależnie od powyższego należy zwrócić również uwagę na jeszcze jedną kwestię. W § 3 ust. 8 uchwały wskazano, że: *W przypadku odbycia dwóch sesji w miesiącu dieta przysługuje na zasadach opisanych w § 2 uchwały.* Z kolei § 2 ust. 1 uchwały ustala zryczałtowaną dietę w stosunku miesięcznym, natomiast w § 2 ust. 2 uchwały wskazano, że radnemu przysługuje jedna dieta ryczałtowa w najwyższej wysokości. W ocenie organu nadzoru, odesłanie, o którym stanowi § 3 ust. 8 uchwały, należy uznać za nieczytelne, bowiem odesłanie do przepisów ustanawiających zryczałtowaną dietę – bez uwzględnienia obowiązkowego mechanizmu potrąceń z ustalonej ryczałtowo diety – może sugerować, że w przypadku odbycia dwóch sesji w miesiącu dieta będzie przysługiwała w pełnej wysokości. Tymczasem regulacjami uchwały podjętej na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 25 ust. 4 ustawy, winny być objęte 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.

Jednocześnie, w myśl art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych zasad wyprowadzonych z przytoczonego przepisu 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). Poza powyższym, Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do 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. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie

pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

W świetle powyższego, w ocenie organu nadzoru, uregulowanie zawarte w § 3 ust. 8 uchwały należy uznać za istotnie naruszające art. 2 Konstytucji, a zwłaszcza wynikającą z niego zasadę określoności przepisów prawa.

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).

Wszystkie przywołane powyżej orzeczenia sądów są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) pod adresem: www.orzeczenia.nsa.gov.pl

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 XVI/124/2025 Rady Gminy Ujsoły z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie diet i zwrotów kosztów podróży służbowej dla radnych Rady Gminy Ujsoły, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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