



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 19 stycznia 2026 r.

Poz. 525

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.795.2025 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 XX/119/2025 Rady Gminy Zbrośławice z dnia 26 listopada 2025 r. w sprawie zasad przyznawania radnym diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych, w całości, jako sprzecznej z art. 25 ust. 4 i ust. 8 ustawy w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 26 listopada 2025 r. Rada Gminy Zbrośławice podjęła uchwałę Nr XX/119/2025 w sprawie zasad przyznawania radnym diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 25 ust. 4 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 grudnia 2025 r.

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

Zgodnie z art. 25 ust. 4, ust. 6, ust. 7 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).*

7. *Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, maksymalną wysokość diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca, uwzględniając liczbę mieszkańców gminy, przy czym kwota wymieniona w ust. 6 oznacza maksymalną wysokość diet w gminach o największej liczbie mieszkańców.*

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

Należy podkreślić, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencje prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji

lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Przechodząc do oceny legalności uchwały, należy w pierwszej kolejności zauważyć, że regulacja przyjęta przez Radę jest niepełna, bowiem nie przewiduje zróżnicowania wysokości zryczałtowanej diety w odniesieniu do funkcji wiceprzewodniczącego (zastępcy przewodniczącego) komisji. W § 1 uchwały postanowiono jedynie o wysokości diety dla przewodniczącego komisji (w tym odrębnie dla Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej). Tymczasem, w opinii organu nadzoru, skoro funkcja wiceprzewodniczącego komisji została umocowana w statucie Gminy (por. w szczególności regulację rozdziału 10 załącznika do uchwały Nr XXXVI/457/14 Rady Gminy Zbrośławice z dnia 26 marca 2014 roku w sprawie statutu Gminy Ożarówice – Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2014 r., poz. 2244 ze zm.), to z uwagi na brzmienie art. 25 ust. 8 ustawy (*Rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego*), Rada powinna była odpowiednio zróżnicować wysokość diety również dla takiego radnego.

Zastrzeżenia organu nadzoru wzbudza ponadto § 6 uchwały, w następującym brzmieniu: *Wyplata diet, za dany miesiąc kalendarzowy, następuje jednorazowo w terminie do dnia 10 następnego miesiąca na podstawie list sporządzonych w oparciu o listy obecności na sesjach rady oraz komisjach. Dieta wyplacana jest w kasie Urzędu Gminy Zbrośławice lub przelewem na wskazane przez radnego konto bankowe.*

Powyższa materia ma charakter wykonawczy, i jako taka leży całkowicie w gestii organu wykonawczego Gminy, jako umocowanego do wykonania uchwały (por. brzmienie art. 30 ust. 1 ustawy). Rada nie jest bowiem uprawniona do regulowania w uchwale podejmowanej na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy kwestii takich jak sposób lub termin wypłaty diet, a jedynie zasad, tzn. przesłanek, na podstawie których radnym przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Regulacja § 6 uchwały wykracza zatem poza zakres ustawowej delegacji.

Organ nadzoru zwraca również uwagę na nieprecyzyjne uregulowanie kwestii zasad zwrotu kosztów podróży radnym w przypadku korzystania przez radnego z pojazdu samochodowego niebędącego własnością Gminy. W § 5 ust. 2 uchwały postanowiono, że: *Radnemu, który za zgodą Przewodniczącego Rady Gminy, odbył przejazd służbowy pojazdem samochodowym niebędącym własnością Gminy, przysługuje zwrot kosztów przejazdu według stawek za jeden kilometr przebiegu tego pojazdu w wysokościach określonych w rozporządzeniu 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. z 2002 r. Nr 27, poz. 271 z późn. zm.).*

W tym miejscu należy zauważyć, że 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 w § 2 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 cm<sup>3</sup> – 0,89 zł,

b) o pojemności skokowej silnika powyżej 900 cm<sup>3</sup> – 1,15 zł,

2) dla motocykla – 0,69 zł,

3) dla motoroweru – 0,42 zł.

Oznacza to, że rozporządzenie określa wyłącznie maksymalne stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu. Zatem Rada, decydując, że radnym przysługuje zwrot kosztów podróży służbowej na zasadach określonych w tym rozporządzeniu, powinna ustalić w uchwale konkretną wysokość stawek za jeden kilometr przebiegu pojazdu, według których radnemu przysługuje zwrot kosztów przejazdu za przejazd w podróży służbowej pojazdem samochodowym niebędącym własnością gminy. Tymczasem analizowana uchwała nie zawiera takich regulacji, zatem nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej z art. 25 ust. 4 ustawy, w zakresie zasad, na jakich radnemu przysługuje zwrot kosztów podróży służbowej.

Następnie, w opinii organu nadzoru, Rada w sposób nieprawidłowy dokonała w § 7 uchwały uchylenia uchwały Nr XXIII/266/2016 Rady Gminy Zbrośławice z dnia 16 listopada 2016 r. w sprawie wysokości diet i zwrotu kosztów podróży radnym Rady Gminy Zbrośławice. Należy bowiem zauważyć, że uchwała uchylana

nie została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, a ponadto zgodnie z jej § 11: *Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia*. Powyższe prowadzi do wniosku, że intencją Rady Gminy Zbrostawice było nadanie uchwały uchylanej statusu tzw. uchwały zwykłej, nieposiadającej charakteru aktu prawa miejscowego.

Tymczasem uchylenie uchwały powinno nastąpić w takim samym trybie, w jakim uchwała derogowana weszła w życie. Charakter prawny derogacji musi być obowiązkowo taki sam, jak aktu uchylanego. Brak jest podstawy prawnej do uzależnienia wejścia w życie takiego przepisu uchwały od jego publikacji w dzienniku urzędowym. Przepisy derogujące lub zmieniające mają charakter niesamodzielny. Wobec powyższego, jedynym legalnym sposobem uchylenia uchwały, której nie przypisano waloru aktu prawa miejscowego, jest tzw. uchwała zwykła. W analizowanej sytuacji Rada powinna była zatem podjąć odrębną uchwałę o charakterze zwykłym, uchylającą uchwałę Nr XXIII/266/2016. Rozwiązanie przyjęte przez Radę powoduje natomiast nieczytelność i stan niepewności prawnej w zakresie obowiązywania uchwał ogłoszonych w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, skoro w tym publikatorze nie ogłoszono uchwały, która obecnie jest uchylana.

Wprowadzenie dwóch różnych trybów wejścia w życie uchwały – innej w uchwale pierwotnej i innej w uchwale derogującej, powoduje że akt ten jest sprzeczny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz zasadami prawidłowej legislacji. Jak słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK): *przepisy prawa powszechnie obowiązującego muszą być sformułowane 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*.

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).

Pismem z dnia 29 grudnia 2025 r. (znak: RG.0008.8.2025), Gmina Zbrostawice wniosła wyjaśnienia w toku postępowania.

W opinii Gminy, w przypadku radnego pełniącego funkcję wiceprzewodniczącego komisji wystarczające jest przyznanie mu diety w wysokości należnej dla członka komisji, bowiem jego funkcja nie nakłada na niego dodatkowych obowiązków, które uzasadniałyby przyznanie mu diety w większej wysokości. Jednak, zdaniem organu nadzoru, z uwagi na jednoznaczne brzmienie art. 25 ust. 8 ustawy, Rada powinna była zróżnicować wysokość diety również dla tego radnego. Nie można bowiem zgodzić się z poglądem, że zakres obowiązków takiego radnego jest identyczny z tymi, które spoczywają na każdym radnym – członku komisji.

Organ nadzoru nie podziela ponadto poglądu, zgodnie z którym „zasady, na których radnym przysługują diety”, o których mowa w art. 25 ust. 4 ustawy, obejmują również zasady ich wypłacania, o czym była już mowa powyżej.

Z kolei odnosząc się do kwestii nieprecyzyjnego sformułowania zasad zwrotu kosztów podróży służbowych, Wojewoda nie podziela zaprezentowanej w piśmie argumentacji, zgodnie z którą odesłanie do regulacji rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. jest precyzyjne, bo w uchwale jest mowa o „stawkach za jeden kilometr w wysokościach określonych w rozporządzeniu”. Trzeba bowiem ponownie podkreślić, że stawki określone w rozporządzeniu mają charakter stawek maksymalnych, zatem – w opinii organu nadzoru – jeżeli intencją Rady było przyznanie radnym zwrotu kosztów przejazdu w takiej wysokości, powinna była to wyraźnie wskazać w uchwale.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XX/119/2025 Rady Gminy Zbrosławice z dnia 26 listopada 2025 r. w sprawie zasad przyznawania radnym diet 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**