



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 7 czerwca 2024 r.

Poz. 3168



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131. 203 .2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 6 czerwca 2024 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr I/6/2024 Rady Gminy Wysokie z dnia 6 maja 2024r. w sprawie zasad otrzymywania i wysokości diet radnych Rady Gminy Wysokie oraz ryczałtu dla Przewodniczącego Rady Gminy Wysokie, w części obejmującej § 5 ust. 1 w brzmieniu: „i zwrotu kosztów podróży służbowych ponoszonych w związku z wykonywaniem czynności związanych z pracą Rady Gminy”.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr I/6/2024 Rady Gminy Wysokie z dnia 6 maja 2024r. w sprawie zasad otrzymywania i wysokości diet radnych Rady Gminy Wysokie oraz ryczałtu dla Przewodniczącego Rady Gminy Wysokie, w części obejmującej § 5 ust. 1 w brzmieniu: „i zwrotu kosztów podróży służbowych ponoszonych w związku z wykonywaniem czynności związanych z pracą Rady Gminy”.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr I/6/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 14 maja 2024 r.

Zgodnie z § 5 ust. 1 uchwały, ustala się zryczałtowaną dietę i zwrotu kosztów podróży służbowych ponoszonych w związku z wykonywaniem czynności związanych z pracą Rady Gminy dla Przewodniczącego Rady Gminy Wysokie w wysokości 1700,00 zł (słownie: tysiąc siedemset złotych) miesięcznie.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja jest sprzeczna z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Stosownie do brzmienia tego przepisu na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych.

Z treści przytoczonego przepisu wynika, że ustawodawca wyraźnie wyodrębnia dietę przysługującą radnemu z tytułu wykonywania przez niego mandatu za udział w pracach rady oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Prawo radnego do diet i zwrotu kosztów podróży służbowych ma charakter ustawowy, a rada gminy określa jedynie zasady realizacji tegoż prawa.

Rada gminy ustalając zasady zwrotu kosztów podróży służbowych jest związana treścią 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. z 2000r. Nr 66 poz. 800, z późn. zm.).

Zgodnie z § 1 rozporządzenia podróżą służbową jest wykonywanie przez radnego zadania mającego bezpośredni związek z wykonywaniem mandatu, określonego przez przewodniczącego rady gminy, poza miejscowością, w której znajduje się siedziba rady. Podstawą ustalenia zwrotu należności z tego tytułu jest fakt odbycia takiej podróży w terminie i miejscu wykonywania zadania każdorazowo określonego przez przewodniczącego rady gminy w poleceniu wyjazdu służbowego.

Na wysokość kwoty z tytułu zwrotu kosztów podróży ma wpływ czas trwania podróży służbowej (§ 4 ust. 3 ww. rozporządzenia) oraz koszty: przejazdów z miejscowości określone przez przewodniczącego rady gminy w poleceniu wyjazdu służbowego do miejsca stanowiącego cel podróży i z powrotem, noclegów, dojazdów środkami komunikacji miejscowej, innych udokumentowanych wydatków (§ 3 ww. rozporządzenia).

Rada gminy nie może zatem przyznawać radnym zwrotu kosztów podróży, które się nie odbyły, podobnie jak nie może ograniczyć tego prawa do określonego z góry limitu.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, iż przepis art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje na wyraźne rozróżnienie prawa radnego do diety i prawa do zwrotu kosztów podróży służbowej. Oznacza to konieczność ustalenia zasad przyznawania tych świadczeń, z uwzględnieniem ich odrębności.

Stanowisko organu nadzoru potwierdza orzecznictwo sądowe (zob. wyroki NSA z dnia 5 października 1999r. I SA/Łd 812/99, z dnia 8 września 2003r. II SA/Kr 1413/03 oraz WSA w Opolu z dnia 4 marca 2021r., sygn. akt II SA/Op 301/20).

W wyroku z dnia 8 września 2003r. NSA stwierdził, że *„nieważny jest zapis uchwały, w którym mowa o diecie zryczałtowanej jako rekompensacie diet i zwrotu kosztów podróży radnych. Ustawa o samorządzie gminnym nie upoważnia do takiego sposobu obliczania diet łącznie ze zwrotem kosztów podróży. Oczywiście jest, że kwot kosztów podróży służbowych nie można włączyć do kwot diet, a tym bardziej do jakiejś zryczałtowanej ogólnej kwoty, obejmującej obie wartości (...)*”. Podobnie, w wyroku z dnia 2 września 2016r. NSA zauważył, że *„Wyraźnie zatem rozgraniczono terminy "dieta" i "zwrot kosztów podróży służbowej". Skoro oba te pojęcia rozróżniono, to termin "dieta" nie może obejmować pojęcia "zwrot kosztów podróży służbowej". Jak trafnie wskazał skarżący kasacyjnie organ nadzoru, pojęcia te są wyraźnie wyodrębnione w cytowanym przepisie ustawy, co oznacza, że każde z nich posiada odrębne znaczenie prawne*” (sygn. II OSK 1449/16).

Wprawdzie zawarte w art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym sformułowanie „na zasadach ustalonych przez radę” pozwala radzie na działanie dyskrecjonalne, to jednak należy mieć na uwadze, iż działanie to przede wszystkim powinno mieć oparcie w obowiązującym prawie. Samodzielność podejmowania decyzji przez organy samorządu terytorialnego nie jest bowiem tożsama z dowolnością podejmowanych przez nie działań.

Uchwała podjęta na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym jest aktem prawa miejscowego.

Jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować.

Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Regulacja uchwały winna zapewniać ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 29949/94, OwSS 1996/3/91) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr I/6/2024 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

**Krzysztof Komorski**

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Wysokie
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Wysokie