



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 19 marca 2026 r.

WP-O.4131.7.2026

Rada Gminy Troszyn

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153, z późn. zm.) – dalej : *u.s.g.*

stwierdzam nieważność

uchwały nr XIV/97/26 Rady Gminy Troszyn z dnia 13 lutego 2026 r. *w sprawie ustalenia zasad przysługiwania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych.*

Uzasadnienie

W dniu 13 lutego 2026 r. Rada Gminy Troszyn podjęła uchwałę nr XIV/97/26 *w sprawie ustalenia zasad przysługiwania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych.*

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 19 lutego 2026 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 25 ust. 4, 6 i 8 oraz art. 37b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153 z późn.zm.).

Pismem z dnia 16 marca 2026 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Troszyn o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XIV/97/26.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego uchwała nr XIV/97/26 istotnie narusza prawo zgodnie z argumentacją określoną poniżej.

W § 1 uchwały nr XIV/97/26 Rada Gminy Troszyn postanowiła: *Radnym za udział w sesji Rady Gminy Troszyn przysługuje dieta łącznie ze zwrotem kosztów podróży służbowych w wysokości: a) wiceprzewodniczącym – 1 000,00 zł (słownie: jeden tysiąc złotych 00/1000 gr), b) pozostałym radnym – 800,00 zł (słownie: osiemset złotych 00/100 gr) (ust. 1). Członkom stałych Komisji Rady Gminy Troszyn uczestniczącym w posiedzeniach komisji przysługuje dieta łącznie ze zwrotem kosztów podróży służbowych w wysokości – 600,00 zł, (słownie: sześćset złotych 00/100 gr), natomiast Przewodniczącym stałych Komisji Rady Gminy uczestniczącym w posiedzeniach Komisji przysługuje dieta łącznie ze zwrotem kosztów podróży służbowych w wysokości – 800,00 zł (słownie: osiemset złotych 00/100 gr) (ust. 2). Sołtysom przysługuje dieta łącznie ze zwrotem kosztów podróży służbowych w wysokości - 650,00 zł kwartalnie (słownie: sześćset pięćdziesiąt złotych 00/100 gr) (ust. 3). W przypadku zbiegu terminu posiedzeń w tym samym dniu, radnym, będącym jednocześnie uczestnikami więcej niż jednego posiedzenia przysługuje dieta za udział wyłącznie w jednym z posiedzeń w najkorzystniejszej wysokości (ust. 4). Gdyby łączna należność dla radnego z tytułu diet wyliczona zgodnie z uchwałą za dany miesiąc kalendarzowy przekraczała limit wysokości diety określony w obowiązujących przepisach, radnemu wypłacana jest kwota do wysokości limitu (ust. 5).*

W § 2 uchwały nr XIV/97/26 Rada Gminy Troszyn określiła co następuje: *Radny lub sołtys może złożyć pisemne oświadczenie o rezygnacji z całości lub części diety lub o przeznaczeniu jej na inny, wskazany w oświadczeniu cel.*

Zgodnie z brzmieniem art. 25 *u.s.g.*, radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych na zasadach ustalonych przez radę gminy (ust. 4), a rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego (ust. 8).

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 2000 r. Nr 66 poz. 800, z późn. zm.).

Wyraźnego podkreślenia wymaga fakt, że radnemu przysługuje prawo do zwrotu kosztów faktycznie odbytej podróży służbowej. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego nie zasługuje na aprobatę rozumowanie, z którego wynikałoby przyjęcie, że w skład diety radnego wchodzi również kwoty stanowiące zwrot kosztów podróży służbowych. Rada gminy nie może przyznawać radnym zwrotu kosztów podróży, które się nie odbyły, podobnie jak nie może ograniczyć tego prawa do określonego z góry limitu (zob. wyrok NSA z dnia 5 października 1999 r. sygn. akt I SA/Łd 812/99 OwSS 2000/1/26). W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjęto również, 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 (zob. wyrok NSA z dnia 8 września 2003 r., sygn. akt II SA/Kr 1413/03, „Wspólnota” 2004/2, s. 46).

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, iż przepis art. 25 ust. 4 *u.s.g.* 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. Tymczasem w uchwale nr XIV/97/26 Rady Gminy Troszyn dietę przysługującą radnym uregulowano łącznie ze zwrotem kosztów podróży służbowych, co czyni ją sprzeczną z art. 25 ust. 4 *u.s.g.*

Wprawdzie zawarte w art. 25 ust. 4 *u.s.g.* sformułowanie „na zasadach ustalonych przez radę” pozwala radzie na działanie dyskrecyjne, 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 *u.s.g.* 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. Zarówno orzecznictwo jak i doktryna prawa podkreśla wymóg jasności i przejrzystości prawa powszechnie obowiązującego. Są to postulaty wynikające z zasady przyzwoitej (poprawnej) legislacji, wywiezionej przez Trybunał Konstytucyjny z zasady demokratycznego państwa prawnego, określonej w art. 2 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) – dalej: *Konstytucja RP*. W myśl art. 2 *Konstytucji RP* Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wskazany przepis nakłada na organy tworzące system prawa (a zatem także na Radę Gminy Troszyn) obowiązek formułowania przepisów prawnych w sposób jasny i precyzyjny. Postanowienia wynikające z art. 2 *Konstytucji RP* należy rozumieć jako dyrektywę takiego tworzenia regulacji prawnej, by sytuacja prawna jej adresatów była czytelna i jednoznaczna, bowiem realizacja tego założenia daje obywatelowi szansę zrozumienia efektów działalności organu uchwałodawczego.

W § 1 ust. 3 uchwały nr XIV/97/26 Rada Gminy Troszyn przewidziała, że *Sołtysom przysługuje dieta łącznie ze zwrotem kosztów podróży służbowych w wysokości 650,00 zł kwartalnie*. Podobnie zatem, jak w przypadku radnych, uregulowała dietę sołtysa łącznie ze zwrotem kosztów podróży, co czyni wskazaną regulację sprzeczną z art. 37b ust. 1 *u.s.g.* Zgodnie z tym przepisem *Rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej*. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 września 2016 r. 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; LEX nr 2167507).

Należy także zauważyć, że w uchwale nr XIV/97/26 nie wprowadzono unormowań, które określiłyby kiedy dieta nie będzie przysługiwała (bądź nastąpi zwrot pobranej diety) w sytuacji, gdy sołtys nie wykonuje swojej funkcji przez dłuższy czas, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem funkcji. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 17 listopada 2020 r.: „*Brak w zaskarżonej uchwale zasad dotyczących ustalenia wysokości diet powoduje, że mają one charakter ryczałtu miesięcznego. Ustalona w stałej kwocie dieta w formie ryczałtu miesięcznego traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego*

od kosztów związanych z pełnieniem funkcji. Użyty przez ustawodawcę w przepisie art. 37b ust. 1 u.s.g. wyraz "dieta" należy rozumieć jako zwrot kosztów związanych z pełnieniem funkcji. Jego istota sprowadza się do wyrównywania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji (np.: do rekompensaty zarobków utraconych wskutek pełnienia tej funkcji oraz kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem tej funkcji). Skoro więc dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji sołtysa, to osoba pełniąca funkcję sołtysa zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem tej funkcji, a nie z tytułu samego faktu bycia taką osobą. Dieta jest bowiem ekwiwalentem za utracone korzyści w związku z wykonywaniem funkcji sołtysa, a nie za samo piastowanie tejże funkcji” (sygn. akt II SA/Op 217/20).

W ocenie organu nadzoru sprzeczny z prawem jest także zapis § 2 uchwały nr XIV/97/26 Rady Gminy Troszyn, w którym przewidziano, że *radny lub sołtys może złożyć pisemne oświadczenie o rezygnacji z całości lub części diety lub o przeznaczeniu jej na inny, wskazany w oświadczeniu cel. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 lutego 2023 r.: „Na podstawie art. 25 ust. 4 u.s.g., rada gminy obowiązana jest ustalić zasady, na jakich diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych przysługują radnym. W nawiązaniu zatem do tego przepisu rada nie może pozbawiać radnych tych świadczeń ani w części, ani w całości. Uchwała rady gminy, która rozstrzyga w kwestiach dotyczących rezygnacji przez radnego z diety w całości lub w części, a także o możliwości przeznaczenia jej na wskazany cel, stanowi przekroczenie kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego uregulowanej w tym przepisie. Należy zauważyć, że sformułowanie użyte w art. 25 ust. 4 u.s.g. - "na zasadach określonych przez radę gminy radnemu przysługują" oznacza, że rada posiada jedynie kompetencję do określania zasad, na jakich radnym diety przysługują i są wypłacane, a nie do określania zasad dalszego postępowania przez radnego z otrzymaną dietą. Natomiast każde wykroczenie poza ramy wskazanego wyżej upoważnienia stanowi również naruszenie art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa” (sygn. akt II SA/Rz 1085/22; LEX nr 3502727).*

Art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdza: *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. Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i doktryny prawa istotnym naruszeniem jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym.*

Do istotnych naruszeń zalicza się między innymi: podjęcie aktu bez podstawy prawnej, podjęcie aktu na podstawie normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną, powtarzanie w akcie normatywnym treści przepisów ustawowych, brak pełnej realizacji zakresu ustawowego upoważnienia, podjęcie unormowań trudnych do jednoznacznego odczytania i interpretacji (*vide*: G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2012, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, WKP 2021).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Gminy Troszyn nr XIV/97/26, istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem, jest nieważna w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze, z dniem jego doręczenia, wstrzymuje wykonanie uchwały w całości, z mocy prawa.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/