



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 17 lutego 2026 r.

Poz. 813

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.22.2026.DM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 17 lutego 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/90/26 Rady Gminy Kobylin – Borzymy z dnia 21 stycznia 2026 r. w sprawie ustalenia wysokości diety sołtysom.

UZASADNIENIE

W dniu 21 stycznia 2026 r. Rada Gminy Kobylin - Borzymy podjęła uchwałę NR XV/90/26 w sprawie ustalenia wysokości diety sołtysom. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru - Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku – w dniu 29 stycznia 2026 r., następnie została przekazana Wojewodzie Podlaskiemu i z urzędu poddana kontroli legalności.

Analiza jej treści wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.), dalej jako „u.s.g.”, poprzez błędne wypełnienie delegacji ustawowej.

Mocą badanej uchwały Rada Gminy określiła, w § 1 ust. 1 aktu, wysokość diety należnej sołtysom za udział w sesjach Rady Gminy Kobylin-Borzymy, w skład której wchodzi również zwrot kosztów podróży służbowych.

W ocenie organu nadzoru, połączenie obu wskazanych świadczeń nie znajduje umocowania w obowiązujących przepisach prawa.

Zgodnie z art. 37b ust. 1 u.s.g. rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Z powyższego przepisu wynika, że przyznanie sołtysom prawa do diet i zwrotu kosztów podróży służbowych nie jest obligatoryjne, za czym przemawia zwrot „może ustanowić zasady”, którym posłużył się ustawodawca. Jednakże w przypadku, gdy rada zdecyduje się na podjęcie uchwały ustalającej zasady wypłacania diet sołtysom, uchwała ta powinna również regulować zagadnienia związane ze zwrotem kosztów podróży służbowych.

Znamienny w tym względzie jest pogląd wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 30 października 2007 r., sygn. akt: II SA/Op 362/07 zgodnie, z którym „nie można utożsamiać pojęcia diety z kosztami podróży służbowej, albowiem pod pojęciem diety można rozumieć zwrot ogólnych kosztów związanych z pełnieniem funkcji, natomiast przez koszty podróży służbowej należałoby uważać koszty związane z wyjazdem podjętym w celu realizacji zadań wynikających z pełnionej funkcji (...)”.

Powyższe potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 września 2016 r., sygn. akt II OSK 1449/16, wywodząc, że „za w pełni prawidłowe i zgodne z obowiązującą regulacją ustawową podkreślić wypada, że w art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wskazano, że rada gminy może ustanowić zasady,

na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała zarówno dieta, jak i zwrot kosztów podróży służbowej. 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 (...). W ocenie organu nadzoru, wyraźne rozróżnienie prawa sołtysa do diety i prawa do zwrotu kosztów podróży służbowej oznacza konieczność ustalenia zasad przyznawania tych świadczeń, z uwzględnieniem ich odrębności.

Tym samym za niedopuszczalną prawnie należy uznać regulację § 1 ust. 1 uchwały, przewidującą, iż koszty podróży służbowych ujęte są w ustalonej uchwaleń diecie sołtysów w jednostkach pomocniczych Gminy Kobylin – Borzymy.

Ponadto, istota podróży służbowej sprowadza się do rekompensaty związanych z nią wydatków, które zależą od czasu jej trwania oraz rodzaju poniesionych kosztów odnoszących się do kosztów przejazdu z miejsca stanowiącego cel podróży i z powrotem, noclegów, dojazdów środkami komunikacji miejscowej, czy innych udokumentowanych wydatków. Jednocześnie podstawą ustalenia zwrotu należności z tego tytułu jest fakt odbycia takiej podróży w terminie i miejscu wykonywania zadania każdorazowo określonego w poleceniu wyjazdu służbowego. Rada gminy nie może zatem przyznawać sołtysom zwrotu kosztów podróży, które się nie odbyły, podobnie jak nie może ograniczyć tego prawa do określonego z góry limitu.

Następnie w § 2 badanego aktu Rada Gminy postanowiła, iż przypadku, gdy przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej jest jednocześnie radnym, wysokość diety określonej w uchwale ulega obniżeniu.

W ocenie organu nadzoru przyjęcie takiej regulacji skutkuje tym, iż osoba pełniąca obie te funkcje będzie otrzymywać za udział w sesji dodatkową dietę, pomimo posiadania prawa do rekompensaty wynikającego z art. 25 ust. 4 u.s.g. W takiej sytuacji dieta spełniałaby funkcje wynagrodzenia, a nie ekwiwalentu za utracone korzyści. Należy wskazać, że wykonywanie mandatu radnego czy pełnienie funkcji sołtysa nie następuje w ramach stosunku pracy, gdyż są to funkcje pełnione społecznie i dla dobra lokalnego społeczeństwa. Dieta ma stanowić wyłącznie ekwiwalent utraconych korzyści, jakie radny czy sołtys ponosi w związku z wykonywaniem swego mandatu. Przysługująca radnemu według przepisów ustawy o samorządzie gminnym ta postać ekwiwalentu, uzasadnia zatem przyznanie diety z tytułu uczestniczenia w sesjach rady jedynie sołtysowi nie posiadającemu mandatu radnego. Sołtysi nie będący radnymi, w odróżnieniu od sołtysów będących radnymi, nie mają bowiem zagwarantowanego przepisem ustawy prawa do diety z tytułu uczestnictwa w sesji rady gminy.

Stanowisko organu nadzoru w przedmiotowej sprawie znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 stycznia 2021 r., sygn. akt III SA/Gl 631/20, w którym Sąd podkreślił, iż: „nie można pobierać diety dwukrotnie za tą samą czynność zwłaszcza, która w przypadku radnego jest obowiązkiem umocowanym w ustawie. (...) Rada Gminy nie przekroczyła tych granic, przyjmując zasadę "diety" w odniesieniu do sołtysów, którzy uczestniczą w posiedzeniu Rady, co nie jest ich obowiązkiem. Jeżeli jednocześnie sprawują mandat radnego i pobierają diety z tego tytułu, to przysługuje im tylko jedna dieta (por. wyrok NSA z 19.12.2017 r., sygn. akt II OSK 773/17; II OSK 2794/16 z 7.11.2017 r., II SA/Bd 181/19 z 28.06.2019 r. publ. w CBOIS.”

Zatem sołtys, który jednocześnie pełni funkcję radnego, nie ma prawa do dwóch diet z tytułu udziału w posiedzeniu rady gminy, nie można bowiem pobierać dwóch diet za tą samą czynność. Sołtys, będący radnym, uczestnicząc w pracach rady gminy tylko raz ponosi koszty z tym związane (utraconego zarobku, dojazdu na sesje), dlatego w ocenie organu nadzoru w razie zbiegu prawa do diet przysługujących radnemu będącemu zarazem sołtysiem, osobie takiej powinna przysługiwać jedna dieta.

Organ nadzoru podkreśla, że Rada zobowiązana jest przestrzegać zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP, która stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że wszelkie działania organów władzy publicznej, w tym organu stanowiącego gminy, muszą znajdować oparcie w wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Tym samym przekroczenie przez Radę granic upoważnienia ustawowego lub jego niewypełnienie przy podejmowaniu uchwał należy traktować jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje lub w całości. W rozpoznawanej sprawie organ nadzoru uznał, że należy stwierdzić nieważność uchwały w całości, ponieważ inne rozstrzygnięcie doprowadziłoby do sytuacji, w której w obrocie prawnym pozostałyby przepisy, które tylko częściowo wypełniają dyspozycję art. 37b ust. 1 ustawy.

„W prawomocnym wyroku z 17 stycznia 2007 r. (II SA/GI 629/06; dostępny na orzeczenia.nsa.gov.pl) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zajął stanowisko, że za wadliwą należy uznać nie tylko uchwałę podjętą z naruszeniem upoważnienia ustawowego, ale również uchwałę, która takiego upoważnienia w swej treści nie realizuje, nie wprowadzając w swej treści koniecznych regulacji” (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 22 czerwca 2023 r., sygn. akt I SA/Ke 218/23).

Mając na względzie powyższe, nie ulega wątpliwości, iż uchwała Nr XV/90/26 Rady Gminy Kobylin – Borzymy z dnia 21 stycznia 2026 r. w sprawie ustalenia wysokości diety sołtysom, w sposób istotny narusza prawo, co czyni zasadnym stwierdzenie jej nieważności w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Urszula Matusiewicz-Jasińska