



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 22 czerwca 2026 r.

Poz. 3041



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.181.2026

Lublin, dnia 19 czerwca 2026 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XX/117/26 Rady Gminy Terespol z dnia 22 maja 2026 r. w sprawie ustalenia zasad wypłaty oraz określenia wysokości diet i zwrotu kosztów podróży służbowych Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego Rady Gminy, radnych, Przewodniczących komisji oraz sołtysów Gminy Terespol, w części obejmującej § 6 uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XX/117/26 Rady Gminy Terespol z dnia 22 maja 2026 r. w sprawie ustalenia zasad wypłaty oraz określenia wysokości diet i zwrotu kosztów podróży służbowych Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego Rady Gminy, radnych, Przewodniczących komisji oraz sołtysów Gminy Terespol, w części obejmującej § 6 uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XX/117/26 została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 maja 2026 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano m. in. przepis art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej.

Na wstępie wspomnieć należy, że co do zasady przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych gminy nie przysługuje żadne wynagrodzenie, funkcja ta ma bowiem wymiar społeczny (por. m. in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 stycznia 1995 r., sygn. akt II SA 1825/94, ONSA 1995 r. Nr 4, poz. 183). Rada Gminy może, choć nie musi skorzystać z kompetencji do ustalenia diety sołtysom co powoduje, że również nie przyznanie diety sołtysom nie powoduje naruszenia art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (por. wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2017 r., sygn. akt II OSK 773/17; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 września 2017 r., sygn. akt II SA/Po 149/17).

Przepisem art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca upoważnił radę gminy do przyznania przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy określonych należności (diety i zwrotu kosztów podróży służbowej). Posłużenie się przez ustawodawcę w art. 37b ust. 1 ustawy zwrotem „na zasadach ustalonych przez radę” pozwala radzie gminy przyjąć regulację prawną najlepiej dostosowaną do miejscowych warunków. Granice przewidzianej swobody rady w tym zakresie wyznacza jednak obowiązujący porządek prawny.

W § 1 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Tereszpól ustaliła wysokość miesięcznej diety zryczałtowanej przysługującej radnemu Rady Gminy Tereszpól, w zależności od pełnionej funkcji:

- 1) Przewodniczący Rady Gminy – 50% kwoty bazowej pomnożonej przez 2,4 określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (...).
- 2) Wiceprzewodniczący Rady Gminy oraz Przewodniczący komisji stałych lub doraźnych Rady Gminy – 25% minimalnego wynagrodzenia za pracę.
- 3) Pozostali Radni Rady Gminy – 20% minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Zgodnie z § 4 uchwały, diety, o których mowa w § 1 ulegają proporcjonalnemu zmniejszeniu za każdą nieobecność radnego na sesji oraz za każdą nieobecność radnego na posiedzeniu komisji, przy czym 100% diety przysługuje radnemu jedynie przy obecności na wszystkich sesjach i posiedzeniach komisji w danym miesiącu. W przypadku nieobecności radnego na sesji lub posiedzeniu komisji należna mu dieta ulega proporcjonalnemu obniżeniu według wzoru: 100% diety dzielone przez liczbę sesji i posiedzeń komisji w danym miesiącu, na których obowiązany jest brać udział radny razy liczbę sesji i posiedzeń komisji w danym miesiącu, na których radny brał faktyczny udział (ust. 1). Zryczałtowana dieta miesięczna, o której mowa w § 1 nie przysługuje radnemu w przypadku braku możliwości pełnienia przez niego obowiązków radnego Rady Gminy Tereszpól przez wszystkie dni miesiąca, za który powinna być ona wypłacona (ust. 2).

Natomiast jak stanowi § 2 uchwały, ustala się wysokość miesięcznej diety zryczałtowanej przysługującej sołtysom jednostek pomocniczych Gminy Tereszpól w wysokości 9% minimalnego wynagrodzenia za pracę (ust. 1). Dieta określona w punkcie 1 przysługuje jedynie w tych miesiącach, w których została zwołana co najmniej jedna sesja Rady Gminy Tereszpól (ust. 2).

Podstawą do wypłacenia diet są przekazane do Referatu Finansowego Urzędu Gminy Tereszpól listy obecności, podpisane przez radnych biorących udział w sesji lub przez sołtysów biorących udział w sesji (§ 3 ust. 2).

W § 6 uchwały postanowiono natomiast, że *w przypadku zbiegu uprawnień do diet sołtysa i radnego, uprawnionemu przysługują obie diety*.

W ocenie organu nadzoru postanowienie § 6 uchwały przyznające dwie diety sołtysowi będącemu jednocześnie radnym, narusza art. 37b ust. 1 w związku z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Jak już wskazano, na mocy art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej.

W przypadku radnych kwestię diet reguluje art. 25 ust. 4 ww. ustawy, zgodnie z którym na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych.

W redakcji obu tych regulacji istnieją istotne różnice. W przeciwieństwie bowiem do zawartego w art. 25 ust. 4 ww. ustawy kategorycznego stwierdzenia "radnemu przysługują diety", w art. 37b ust. 1 ustawodawca postanowił, że rada gminy "może" ustanowić zasady, na jakich będą przysługiwały diety oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Kolejną różnicą jest prawo sołtysa do udziału w sesjach rady gminy, co w przypadku radnego stanowi obowiązek.

Z regulacji § 6 przedmiotowej uchwały wynika, że radnemu będącemu jednocześnie sołtysiem przysługuje dieta w wysokości 20% minimalnego wynagrodzenia za pracę (w przypadku Przewodniczącego Rady – 50% kwoty bazowej pomnożonej przez 2,4 określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, a w przypadku Wiceprzewodniczącego oraz Przewodniczącego komisji stałych lub doraźnych Rady Gminy – 25% minimalnego wynagrodzenia za pracę) oraz w wysokości 9 % minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Pomimo określenia odpowiednio w § 1 i w § 2 uchwały, że ustalone diety dla radnych oraz dla sołtysów mają charakter miesięcznego ryczałtu, to z zasad określonych w § 2 ust. 2, § 3 ust. 2 i § 5 uchwały wynika jednoznacznie, że dieta sołtysa będzie przysługiwała za udział w sesji Rady Gminy ("w tych miesiącach, w których została zwołana co najmniej jedna sesja Rady Gminy", "podstawą do wypłacenia diet są (...) listy obecności podpisane przez radnych biorących udział w sesji (...) lub przez sołtysów biorących udział w sesji", "diety, o których mowa w § 2 ulegają proporcjonalnemu zmniejszeniu za każdą nieobecność sołtysa na sesji,

przy czym 100% diety przysługuje sołtysowi jedynie przy obecności na wszystkich sesjach w danym miesiącu (...)".

Przyjęcie regulacji § 6 uchwały skutkuje zatem tym, że osoba pełniąca zarówno funkcję radnego jak i sołtysa będzie otrzymywać za udział w sesji Rady Gminy Tereszków dodatkową dietę, pomimo posiadania prawa do rekompensaty wynikającego z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. W tych okolicznościach dieta spełniałaby funkcję wynagrodzenia, którym nie jest.

Należy wskazać, że wykonywanie mandatu radnego czy pełnienie funkcji sołtysa nie następuje w ramach stosunku pracy, są to bowiem 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 aktualnym orzecznictwie sądowoadministracyjnym.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 listopada 2017r., sygn. akt II OSK 2794/16, orzekł, że: *„Przyznając radzie gminy kompetencje do ustanowienia zasad, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta, pozostawiona została swoboda, czy taka dieta będzie przysługiwała oraz określenia na jakich zasadach będzie przysługiwała. Skoro w art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym przesądzono o przysługującym radnym prawie do diety, to połączenie funkcji radnego z funkcją przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej uzasadnia przyjęcie zasady prawa do jednej diety, jako ekwiwalentu za utracone korzyści, a nie wynagrodzeniem z pracę. Taka zasada jest zgodna z obowiązującymi przepisami prawa.”*

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 21 stycznia 2021r., sygn. akt III SA/GI 631/20 podkreślił, że: *„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 19.12.2017r., sygn. akt II OSK 773/17; II OSK 2794/16 z 7.11.2017 r., II SA/Bd 181/19 z 28.06.2019r. publ. w CBOIS).”*

Powyższe stanowisko znajduje także odzwierciedlenie w wyrokach WSA we Wrocławiu z dnia 24 lipca 2019r. sygn. III SA/Wr 174/19 oraz NSA z dnia 15 listopada 2019r. sygn. II OSK 3380/19.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XX/117/26 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 Tereszków
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Tereszków