

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 6/2025

Zasady ustalania diet radnych jednostek samorządu terytorialnego i sołtysów sołectw

*Dr hab. Kazimierz Bandarzewski, prof. UJ
Uniwersytet Jagielloński
Sędzia WSA w Krakowie*

1. Wstęp

Diety wypłacane radnym ze środków publicznych jednostek samorządu terytorialnego (dalej JST) wzbudzają zainteresowanie społeczne. Tematyka ta znalazła odzwierciedlenie zarówno w poglądach przedstawicieli doktryny¹, jak i w orzecznictwie sądowym². Mimo niewątpliwie zauważenia tej problematyki, zagadnienia związane z ustalaniem diet dla radnych nie doczekały się ujednoczenia stanowisk. Nawet wydawałoby się podstawowe założenia, dotyczące znaczenia samej diety, jak i możliwości uzależnienia jej wypłaty od poszczególnych zdarzeń, nie zostały ujednoczone. Celem tego artykułu będzie wskazanie, czym jest dieta radnego JST i dieta sołtysa oraz jakie są zasady jej ustalania oraz wypłacania.

2. Dieta

Żadna z tzw. ustaw samorządowych³ nie definiuje pojęcia diety. Stosownie do treści art. 25 ust. 4 u.s.g.⁴ radnemu przysługuje dieta na zasadach ustalonych przez radę gminy. Dieta stanowi zawsze świadczenie pieniężne, a jej maksymalna wysokość została określona jako nieprzekraczająca 2,4 krotności kwoty bazowej określonej w ustawie

¹ Np. K. Bandarzewski, *Problematyka ustalania wysokości diet radnych i sołtysów*, „ST” 2022, nr 11, s. 18–28; A. Chuchła, *Dieta radnego rady gminy i sołtysa. Prawo do diety w przypadku zbiegu obu tytułów*, „Administracja” 2012, nr 4, s. 5–22; A. Hanusz, A. Niezgoda, *Wydatki na diety i wynagrodzenia a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, „PS” 1999, nr 7–8, s. 64–81; M. Bator, *Dieta dla osoby pełniącej jednocześnie funkcję sołtysa i radnego*, „NZS” 2011, nr 2, s. 35–40; S. Matyjek, *Prawe i faktyczne warunki realizacji mandatu radnego gminy*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, t. XCVII, s. 53–58.

² Wyrok NSA z 29.01.2015 r. II OSK 3270/14, LEX nr 1753195; wyrok NSA z 7.11.2017 r. II OSK 2794/16, LEX nr 2419414; wyrok NSA z 2.08.2023 r. III OSK 1794/22, LEX nr 3595204; wyrok NSA z 16.07.2014 r. III OSK 62/23, LEX nr 3743298; wyrok NSA z 19.06.2024 r. III OSK 425/24, LEX nr 3744175.

³ Pod tym pojęciem należy rozumieć: ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) dalej u.s.g.; ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.) dalej u.s.p. oraz ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2024 r. poz. 566 ze zm.) dalej u.s.w.

⁴ Identycznie art. 21 ust. 4 u.s.p. i w istocie analogicznie art. 24 ust. 3 u.s.w.

budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe⁵. Zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁶ w ustawie należy posługiwać się poprawnymi wyrażeniami językowymi (określeniami) w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu. Potoczne znaczenie pojęcia „dieta” jest wieloznaczne, jest rozumiana jako specjalny system odżywiania z ustaleniem jakości i ilości pokarmów, dostosowany do potrzeb organizmu albo też należność pieniężną przysługującą pracownikowi na pokrycie kosztów podróży służbowej lub wynagrodzenie dzienne z tytułu pełnienia szczególnych obowiązków⁷. Żadna z tych definicji nie jest adekwatna do pojęcia diety, do którego odwołuje się art. 25 ust. 2 u.s.g. oraz art. 21 ust. 4 u.s.p. i art. 24 ust. 3 u.s.w. Najbliższe znaczeniowo jest pojęcie diety zawarte w art. 42 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora⁸. Zgodnie z nim, dietę parlamentarną stanowią środki finansowe przysługujące posłowi i senatorowi na pokrycie kosztów związanych z wydatkami poniesionymi w związku z wykonywaniem mandatu na terenie kraju w zryczałtowanej wysokości 25% wynagrodzenia podsekretarza stanu. Dieta parlamentarna, w przeciwieństwie do uposażenia poselskiego lub senatorskiego, przysługuje wszystkim parlamentarzystom, a więc także tym, którym nie przysługuje uposażenie jako odrębne świadczenie pieniężne. Dieta parlamentarna nie stanowi wynagrodzenia parlamentarzysty, ale jest rekompensatą za koszty poniesione przez deputowanego w związku ze sprawowaniem mandatu parlamentarnego na terenie kraju⁹. Tym samym należy przyjąć, że najbardziej adekwatną dla definiowania pojęcia „diety radnego” stanowi definicja diety parlamentarnej. Tym samym pod pojęciem diety radnego należy rozumieć środki finansowe przysługujące radnemu na pokrycie kosztów związanych z wydatkami poniesionymi w związku z wykonywaniem mandatu radnego¹⁰. Takie też znaczenie diety radnego wynika z art. 7 ust. 1 i 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego¹¹. Zgodnie z tym przepisem statut przedstawiciela wybranego do władz lokalnych powinien zapewniać swobodne wykonywanie mandatu, a w szczególności wyrównanie finansowe odpowiednio do kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu oraz, w razie potrzeby, wyrównanie finansowe za utracone zyski lub też wynagrodzenie za wykonaną pracę, jak również odpowiednie ubezpieczenie społeczne. Ustawy samorządowe określają maksymalną wysokość diety i pozwalają organom stanowiącym na dostosowywanie jej wysokości do kosztów lub utraconych zysków, jakie ponoszą radni z tytułu wykonywania mandatu. Mimo wyraźnej treści art. 7 ust. 2 EKSL, związanej z zapewnieniem odpowiedniego ubezpieczenia społecznego, okres wykonywania mandatu przez radnego nie jest ani okresem składkowym w ramach ubezpieczenia społecznego, ani też okresem nieskładkowym¹². W związku z tym, od diet płaconych radnym nie są pobierane składki na ubezpieczenia społeczne¹³.

⁵ Art. 25 ust. 6 u.s.g.

⁶ Dz.U. z 2016 r. poz. 283.

⁷ *Słownik Języka Polskiego A-K*, pod red. M. Szymczaka, Warszawa 1996, s. 371.

⁸ Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2024 r. poz. 907 ze zm.).

⁹ K. Grajewski, *komentarz do art. 42*, [w:] K. Grajewski, J. Stelina, P.J. Uziębło, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, LEX/el. 2014.

¹⁰ K. Bandarzewski, *Problematyka...*, *op. cit.*, s. 20.

¹¹ Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w dniu 15 października 1985 r. w Strasburgu i ratyfikowana przez Polskę 26 kwietnia 1993 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.), dalej EKSL.

¹² Art. 5–11 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1631 ze zm.), M. Cyrankiewicz, *Dieta radnego nie wpływa na uprawnienia emerytalne*, <https://www.rp.pl/praca-emerytury-i-renty/art7905951-dieta-radnego-nie-wplywa-na-uprawnienia-emerytalne> [dostęp: 12.01.2025].

¹³ Por. w szczególności art. 4 pkt 9, art. 6, art. 13, art. 18 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 497 ze zm.); J. Królikowska, *Czy od diet soltysów należy pobierać składki do ZUS?*, <https://www.prawo.pl/samorzad/czy-od-diet-soltysow-nalezy-pobierac-skladki-do-zus.103908.html> [dostęp: 21.01.2025].

Dieta powinna pozwalać na zrekompensowanie utraconych w związku ze sprawowaniem mandatu zarobków i poniesionych kosztów wynikających z pełnienia mandat¹⁴. Analogicznie, w orzecznictwie sądowym pod pojęciem diety rozumie się sumę przeznaczoną na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem określonych funkcji i w związku z tym dieta stanowi rekompensatę poniesionych wydatków związanych z wykonywaniem mandatu¹⁵, w tym np. za wykonywanie takich czynności, jak choćby spotkania ze społecznościami lokalnymi¹⁶. W potocznym rozumieniu dieta traktowana jest niekiedy jako uposażenie radnego niezależne od ponoszonych przez niego kosztów, jednakże taki charakter diety nie wydaje się być prawidłowy¹⁷.

3. Zasady ustalania diet dla radnych

Ustalenie wysokości kosztów ponoszonych przez radnego stanowi zagadnienie przysparzające w praktyce wiele problemów. Rodzi bowiem pytanie, w jakiej wysokości ustalić diety tak, aby ich wysokość stanowiła rekompensatę utraconych dochodów radnego wynikających z wykonywania mandatu?

Mając na uwadze treść art. 25 u.s.g.¹⁸ należy wskazać podstawowe zasady ustalania diet dla radnych¹⁹:

- a) obligatoryjność ustalenia diet dla radnych przez radę gminy/radę powiatu/sejmik województwa,
- b) zależność wysokości diety od funkcji pełnionej przez radnego,
- c) przestrzeganie zasady maksymalnej wysokości diety wynoszącej 2,4 krotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe,
- d) niezależność maksymalnej wysokości diety radnego województwa od liczby mieszkańców województwa,
- e) zależność maksymalnej wysokości diety radnego gminy od liczby mieszkańców gminy i radnego powiatu od liczby mieszkańców powiatu²⁰,
- f) ustalanie zasad wypłacania diet radnym.

3.1. Obligatoryjność ustalenia diet dla radnych

Każda rada gminy (rada powiatu, sejmik województwa) ma obowiązek podjęcia uchwały ustalającej diety dla swoich radnych. Raz podjęta uchwała ustalająca wysokość takich diet obowiązuje aż do chwili jej zmiany przez organ stanowiący, ewentualnie unieważnienia przez organ nadzoru lub sąd administracyjny. W szczególności nie ma podstaw do podejmowania uchwały w sprawie ustalenia

¹⁴ Por. A. Wierzbica, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, wyd. 2, Warszawa 2018, s. 507–511; J. Juchniewicz, *Status prawny radnego*, [w:] *Status prawny rady gminy*, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2012, s. 171; A. Rzetecka-Gil, [w:] *Ustawy samorządowe*, pod red. S. Gajewskiego i A. Jakubowskiego, Warszawa 2018, s. 394.

¹⁵ Wyrok NSA z 26.06.2014 r. II OSK 406/14, LEX nr 1519403; wyrok NSA z 27.06.2023 r. III OSK 2472/21, LEX nr 3595106.

¹⁶ K. Grajewski, *Komentarz...*, *op. cit.*, teza nr 2 do art. 42.

¹⁷ Por. B. Jaworska-Dębska, *Formuła wykonywania mandatu radnego*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 289.

¹⁸ Art. 21 u.s.p. i art. 24 u.s.w.

¹⁹ K. Bandarzewski, *Problematyka...*, *op. cit.*, s. 21.

²⁰ Podobnie: A. Wierzbica, *Mandat radnego. Prawa-obowiązki-ograniczenia*, Warszawa 2023, s. 205.

wysokości diet dla radnych na początku każdej kadencji organu stanowiącego²¹. W przypadku, gdy prawomocnym wyrokiem sądu administracyjnego uchwała ustalająca wysokość diet radnych zostałaby unieważniona, to wówczas organ stanowiący JST powinien podjąć uchwałę ustalającą diety. Ustawodawca nie określił terminu do podjęcia takiej uchwały, ale mając na uwadze, że diety stanowią formę finansowej rekompensaty radnym za wykonywanie obowiązków lub uprawnień wynikających z pełnienia mandatu i wypłacane są w odstępach miesięcznych, to rada gminy (rada powiatu/sejmik województwa) powinna taką uchwałę podjąć w ciągu jednego miesiąca od daty wyeliminowania z obrotu prawnego poprzedniej uchwały ustalającej wysokość takich diet. Wprawdzie w praktyce będzie to miało marginalne znaczenie, tym niemniej gdyby organ stanowiący nie podejmował uchwały ustalającej wysokości diet po upływie jednego miesiąca, co skutkowałoby brakiem podstawy do jej wypłacenia radnym – to wówczas wydaje się, że radny mógłby skorzystać z art. 101a ust. 1 i ust. 2 u.s.g.²², zgodnie z którym jeżeli organ gminy nie wykonuje czynności nakazanych prawem i tym samym narusza prawa danej osoby (radnego), to taka osoba może wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, który po ustaleniu naruszenia prawa bezczynnością organu stanowiącego może nakazać organowi nadzoru wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego, na koszt i ryzyko gminy/powiatu/województwa²³. Na mocy takiego wyroku organ nadzoru (wojewoda) uzyska prawo do zwrócenia się do organu o podjęcie stosownej uchwały pod rygorem podjęcia czynności mających na celu określenie zasad ustalania diet.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku K 23/01²⁴ stwierdził, że prawo radnego do diety ma umocowanie ustawowe, a rada gminy jedynie określa szczegółowe i techniczne zasady realizacji tego prawa. Zbieżny z tym stanowiskiem pogląd wyrażono w orzecznictwie sądowym wskazując, że radny ma prawo do diety, a organ stanowiący JST ma kompetencję do określenia zasad na jakich radnemu przysługuje dieta²⁵. Także w doktrynie nie budzi wątpliwości obowiązek podjęcia uchwały ustalającej diety dla radnych²⁶. Tak podejmowane uchwały nie mogą określać diety w wysokości 0 zł, ani też uzależniać ustalenie samej wysokości diety od spełnienia przez radnego dodatkowych warunków²⁷.

Należy także zwrócić uwagę na pojawiającą się ostatnio w orzecznictwie sądowym kwestię, którą można nazwać nieformalnie „częstkowym ustalaniem” wysokości diety. Będzie o tym mowa w kolejnych fragmentach tego opracowania, niemniej w tym miejscu należy omówić samą dopuszczalność ustalania diety „częstkowo”. Sądy administracyjne wielokrotnie wskazywały, że dieta powinna stanowić rekompensatę ograniczenia możliwości zarobkowania w czasie poświęconym wykonywaniu obowiązków radnego, do których zaliczyć należy m.in. udział w spotkaniach z mieszkańcami wspólnoty samorządowej, organizację takich spotkań, pełnienie cotygodniowych dyżurów, przyjmowanie skarg i wniosków mieszkańców, udział we wszelkiego rodzaju uroczystościach lokalnych, komisjach konkursowych,

²¹ A. Wierzbica, *Mandat...*, op. cit., s. 204.

²² Analogicznie art. 88 ust. 1 i 2 u.s.p. i art. 91 ust. 1 i 2 u.s.w.

²³ Por. wyrok NSA z 11.01.2023 r. III OSK 6112/21, LEX nr 3558086; wyrok NSA z 19.12.2018 r. I OSK 1665/18, LEX nr 2643651; wyrok NSA z 14.10.2021 r. I GSK 834/21, LEX nr 3269346.

²⁴ Wyrok TK z 15.04.2022 r. K 23/01, OTK-A 2002/2/19.

²⁵ Tak np. NSA w wyroku z 7.11.2017 r., II OSK 2794/16, LEX nr 2419414; wyrok NSA z 25.02.2020 r., II OSK 1042/18, LEX nr 3059082.

²⁶ Tak A. Wierzbica, *Mandat...*, op. cit., s. 202; S. Płażek, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, s. 607; A. Szewc, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, Warszawa 2000, s. 215; M. Augustyniak, *Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, s. 157.

²⁷ K. Bandarzewski, *Problematyka...*, op. cit., s. 21.

konferencjach, udział w sesjach organu stanowiącego i w pracach jego komisji²⁸. Skoro dieta ma formę rekompensaty za możliwość zarobkowania, to rekompensata ta powinna obejmować wszystkie aktywności radnego²⁹. W związku z tym można ustalić dietę w taki sposób, aby składała się ona z cząstkowych pozycji. Zasady ustalania diet mogą obejmować doprecyzowanie wysokości diety za poszczególne aktywności radnego. Przykładowo, za udział w sesji organu stanowiącego radny otrzymuje np. 50% kwoty całej diety, za udział w posiedzeniu komisji organu stanowiącego – 25% kwoty całej diety, za odbycie spotkań z mieszkańcami – 15%, za pełnienie dyżurów – 10% całej diety, itd. Wskazane zasady dotyczą procentowych wielkości diety, ale alternatywnie mogą one być określone kwotowo (np. za udział w sesji – 800 zł, za udział w posiedzeniu komisji – 400 zł, za spotkanie z mieszkańcami – 200 zł, itd.). Prawidłowo podjęta w tym zakresie uchwała to taka, która pozwala każdego radnego na wyliczenie wysokości należnej mu diety.

Niekiedy w doktrynie podnosi się, że kwoty ustalanych diet powinny być indywidualizowane wobec każdego radnego³⁰. Pogląd ten nie jest jednak prawidłowy, ponieważ jego wdrożenie musiałoby spowodować ustalanie comiesięcznych diet w sposób konkretny i indywidualny. W każdym miesiącu może być np. różna liczba posiedzeń komisji, sesji, spotkań z mieszkańcami, które, co więcej, mogą odbywać się w różnych porach dnia (np. niepotrzebne będą czasami zwolnienia od pracodawcy ze świadczenia pracy) i różne mogą być wydatki radnego związane z wykonywaniem mandatu. Uchwała w sprawie ustalenia wysokości diet jest aktem prawa miejscowego i zawiera normy generalne oraz abstrakcyjne³¹. Tym samym należy stwierdzić, że wysokość diety dla radnych powinna stanowić pewną uśrednioną kwotę powiązaną zarówno z nakładem pracy radnego w zakresie wykonywania mandatu, jak i utraconymi korzyściami wynikającymi z ograniczenia możliwości zarobkowania radnego oraz możliwościami finansowymi danej JST³²

3.2. Zależność wysokości diety od funkcji pełnionej przez radnego

Organy stanowiące mają obowiązek zróżnicowania wysokości diet w zależności od pełnionych przez radnych funkcji. Wprawdzie z treści przepisów ustaw samorządowych wynika, że organy stanowiące jedynie „biorą pod uwagę” funkcje pełnione przez radnych³³, nie oznacza to, że wysokość ustalonej diety może uwzględniać tylko pełnione przez radnych funkcje. Celem norm prawnych zawartych w tych przepisach nie było jedynie zwrócenie uwagi na funkcje radnych, ale wprowadzenie zróżnicowania ich wysokości w zależności od pełnionych przez radnych funkcji. Tym samym „branie pod uwagę” pełnionych przez radnych funkcji stanowi obligatoryjne kryterium różnicujące wysokość ustalanych diet³⁴. Radny wykonuje swój mandat, a funkcje radnego wynikające z mandatu polegają na piastowaniu

²⁸ Por. wyrok NSA z 10.02.2022 r. III OSK 3602/21, LEX nr 3360874; wyrok NSA z 14.06.2022 r. III OSK 5279/21, LEX nr 3379902; wyrok NSA z 27.06.2023 r. III OSK 2472/21, LEX nr 3595106, por. J. Juchniewicz, *Status...*, *op. cit.*, s. 168–169.

²⁹ K. Bandarzewski, *Problematyka...*, *op. cit.*, s. 24.

³⁰ P. Dremlkowski, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Dremlkowski, P.J. Suwaj, Warszawa 2023, s. 315.

³¹ Por. wyrok NSA z 25.06.2024 r. III OSK 752/24, LEX nr 3750036; wyrok NSA z 28.04.2020 r. II OSK 570/19, LEX nr 3220983; wyrok NSA z 14.06.2022 r. III OSK 5279/21, LEX nr 3379902.

³² Tak NSA w wyroku z 9.01.2024 r. III OSK 2383/22, LEX nr 3755565.

³³ Art. 25 ust. 8 u.s.g., art. 21 ust. 4 u.s.p. i art. 24 ust. 6 u.s.w.

³⁴ P. Sadowski, *Prawa i obowiązki radnego*, [w:] R. Gawłowski, A. Kujaszewska, K. Pawlik, P. Sadowski, A. Sobolewska, G. Zajączkowska, *Vademecum radnego jednostki samorządu terytorialnego*, wyd. 2, Warszawa 2018, s. 21.

określonych stanowisk³⁵. Będą to przykładowo: funkcja przewodniczącego i wiceprzewodniczącego organu stanowiącego, funkcja przewodniczącego i wiceprzewodniczącego komisji tego organu, reprezentowanie danej JST w innych podmiotach (np. zgromadzeniu związku międzygminnego³⁶, związku powiatów lub związku powiatowo-gminnego, stowarzyszeniu JST), członkostwo w Komitecie audytu³⁷, nieodpłatne stanowisko członka zarządu powiatu/województwa pełnione przez radnego rady powiatu/sejmiku województwa³⁸ lub reprezentowanie JST w międzynarodowym zrzeszeniu. Nie jest to katalog wyczerpujący. Dopuszczalnym jest zróżnicowanie wysokości diety w związku z każdą funkcją pełnioną przez radnego, aby tylko była to funkcja związana i wynikająca z piastowanego mandatu. Tak ustalona wysokość diety nie może przekroczyć maksymalnej dopuszczalnej diety dla radnych danej JST

W praktyce jednak maksymalną dopuszczalną wysokość diety radni najczęściej ustalają dla przewodniczącego organu stanowiącego. Wynika to z faktu, że liczba kompetencji przewodniczącego organu stanowiącego jest znacznie większa w porównaniu z kompetencjami pozostałych radnych³⁹. Ustalenie wysokości diety dla innych radnych pełniących funkcje powinna oscylować pomiędzy podstawową dietą a najwyższą dietą w danej radzie/sejmiku. Kryteriami ustalania tych wysokości powinny być możliwości finansowe danej JST, projektowany dodatkowy nakład pracy „funkcyjnego” radnego oraz... zdrowy rozsądek. Pewną wskazówkę może też zawierać art. 21 ust. 1 pkt 17 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych⁴⁰, zgodnie z którym diety otrzymywane przez osoby wykonujące czynności związane z pełnieniem obowiązków społecznych i obywatelskich (m.in. radnych) są wolne od podatku dochodowego do wysokości nieprzekraczającej miesięcznie kwoty 3000 zł.

3.3. Maksymalna wysokość diety wynoszącej 2,4 krotności kwoty bazowej

Maksymalna wysokość diet przysługujących radnemu nie może w ciągu miesiąca przekroczyć łącznie 2,4-krotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, na podstawie przepisów ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw⁴¹. Kwota ta w 2024 r. wynosiła 1789,42 zł⁴², natomiast w 2025 r. wynosi 1878,89 zł⁴³. Tym samym wzrośnie kwota diet. Mianowicie 2,4 krotność tej kwoty stanowi w 2025 r. 4509,37 zł wobec 4294,61 zł w roku 2024. W uzasadnieniu do ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw⁴⁴, wprowadzającej 2,4-krotność ww. kwoty bazowej, zamiast dotychczas 1,5 krotności tej kwoty wskazano, że skoro od 2015 r. nastąpił wzrost płacy minimalnej o 60%, to tym samym diety radnych

³⁵ J. Juchniewicz, *Status...*, op. cit., s. 171; K. Bandarzewski, *Problematyka...*, op. cit., s. 24.

³⁶ Tak A. Wierzbica, *Mandat...*, op. cit., s. 65.

³⁷ Komitet audytu tworzony na podstawie art. 128 i n. ustawy o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym, por. A. Wierzbica, *Ustawa...*, op. cit., s. 514 trafnie wskazując, że rozwiązanie to wynika z braku określenia w ww. ustawie zasad wynagradzania radnych jako członków komitetu audytu. Z kolei S. Płażek, *Ustawa...*, op. cit., s. 608–609 podnosi, że radny będzie uczestniczył w takim Komitecie z reguły jako przedstawiciel czynnika społecznego.

³⁸ Art. 21 ust. 4a u.s.p. i art. 24 ust. 7 u.s.w., por. A. Wierzbica, *Mandat...*, op. cit., s. 212 i NSA w wyroku z 3.02.2011 r. II OSK 2635/11, LEX nr 1118648.

³⁹ K. Bandarzewski, *Kompetencje przewodniczącego rady gminy*, „Acta Iuris Stetinensis” 2021, nr 4, s. 15–23.

⁴⁰ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 226 ze zm.).

⁴¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2024 r. poz. 1356).

⁴² Art. 9 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy budżetowej z dnia 1 lutego 2024 r. na rok 2024 (Dz.U. poz. 122).

⁴³ Art. 9 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy budżetowej z dnia 9 stycznia 2025 r. na rok 2025 (Dz.U. poz. 63).

⁴⁴ Dz.U. poz. 1834.

należało podnieść o 60%⁴⁵. Zmiana ta miała charakter arbitralny i nie była poprzedzona jakąkolwiek analizą zmierzającą do oceny wysokości kosztów wynikających z wykonywania mandatu radnego. W żaden sposób nie nawiązano do wymogu wynikającego z powołanego art. 7 ust. 2 EKSL, zgodnie z którym wysokość diety powinna odzwierciedlać wysokość kosztów ponoszonych w związku z wykonywaniem mandatu oraz w razie potrzeby wyrównanie finansowe za utracone zyski lub też wynagrodzenie za wykonaną pracę, jak i odpowiednie ubezpieczenie społeczne.

3.4. Liczba mieszkańców gminy i powiatu jako przesłanka ustalania wysokości diety

Zgodnie z § 3 pkt 1–3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy⁴⁶, radnemu w ciągu jednego miesiąca przysługuje dieta w wysokości do:

1. 100% maksymalnej wysokości diety w gminach powyżej 100 tys. mieszkańców (w 2025 r. stanowi kwotę 4509,37 zł),
2. 75% maksymalnej wysokości diety w gminach od 15 tys. do 100 tys. mieszkańców (w 2025 r. stanowi kwotę 3382,03 zł),
3. 50% maksymalnej wysokości diety w gminach poniżej 15 tys. mieszkańców (w 2025 r. stanowi kwotę 2254,69 zł).

Stosownie zaś do treści § 3 pkt 1–3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu powiatu⁴⁷, radnemu w ciągu jednego miesiąca przysługuje dieta w wysokości do:

1. 100% maksymalnej wysokości diety w powiatach powyżej 120 tys. mieszkańców (w 2025 r. stanowi kwotę 4509,37 zł),
2. 85% maksymalnej wysokości diety w powiatach od 60 tys. do 120 tys. mieszkańców (w 2025 r. stanowi kwotę 3832,96 zł),
3. 70% maksymalnej wysokości diety w powiatach poniżej 60 tys. mieszkańców (w 2025 r. stanowi kwotę 3156,56 zł).

3.5. Niezależność maksymalnej wysokości diety radnego województwa od liczby mieszkańców województwa

Radnemu każdego województwa, niezależnie od liczby mieszkańców, może zostać ustalona dieta w maksymalnej wysokości⁴⁸. Takie rozwiązanie jednak nie wydaje się być uzasadnione. Liczba ludności największej gminy, jaką jest Miasto Stołeczne Warszawa (1862 tys. mieszkańców⁴⁹), przewyższa liczbę ludności aż sześciu województw⁵⁰. Miast na prawach powiatu liczących mniej niż 100 tys. mieszkańców pod koniec 2023 roku

⁴⁵ Druk nr 1447, IX kadencji Sejmu, zmiana ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1447> [dostęp: 21.01.2025].

⁴⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz.U. poz. 1974).

⁴⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu powiatu (Dz.U. poz. 1975).

⁴⁸ Art. 24 ust. 5 u.s.w.

⁴⁹ Dane na koniec 2023 r. za *Polska w liczbach 2024*, GUS Warszawa 2024, s. 1.

⁵⁰ Dane na koniec 2023 r. za *Rocznik Statystyczny Województw*, GUS Warszawa 2024, s. 27.

było aż 29⁵¹. Tym samym radni takich miast, liczących mniej niż 100 tys. mieszkańców, maksymalnie mogą otrzymać niższą dietę niż radni każdego z województw, mimo niewątpliwie większego zakresu spraw jakimi zajmują się tacy radni w stosunku do radnych wojewódzkich. Tymczasem radni miast na prawach powiatu poprzez organy stanowiące załatwiają podwójny zakres spraw (sprawy samorządu gminnego i z zakresu samorządu powiatowego).

3.6. Zasady wypłacania diety radnym

Zasady wypłacania diet radnym stanowią jedną z bardziej problematycznych kwestii. Nadal w praktyce⁵² oraz wśród przedstawicieli doktryny prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym dieta przysługuje co do zasady tylko za udział w sesji organu stanowiącego JST lub w posiedzeniu komisji takiego organu⁵³. Pogląd ten ulega jednak zmianie. Coraz częściej dostrzega się, że dieta z tytułu wykonywania mandatu ma stanowić nie tylko wyrównanie finansowe za utracone zyski lub brak możliwości zarobkowania z tytułu wykonywania pracy, ale także zapewnić wyrównanie finansowe odpowiednio do kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu. Wynika to wprost z art. 7 ust. 2 EKSL.

Zasady wypłacania diety radnym powinny uwzględniać wszystkie istotne czynności wykonywane przez radnego w ramach swojego mandatu, a przynajmniej podstawowe w tym zakresie czynności. Przykładowo, Rada Miasta Ostrołęki określiła, że dieta radnym nie przysługuje, jeśli w danym miesiącu kalendarzowym radny nie brał udziału w żadnym posiedzeniu sesji, komisji lub dyżurze radnego, ani innych czynnościach związanych z wykonywaniem mandatu⁵⁴. Rada Miasta Szczecin ustaliła, że dieta radnego ulega zmniejszeniu o 10% maksymalnej wysokości diety w przypadku nieusprawiedliwionej nieobecności na sesji organu stanowiącego, a o 5% w przypadku nieobecności na posiedzeniu komisji stałej, komisji doraźnej, zespołu kontrolującego Komisji Rewizyjnej, których radny jest członkiem, przy czym łączna suma zmniejszeń nie może przekroczyć 40% maksymalnej wysokości diety radnego⁵⁵.

Nie jest zasadny pogląd jakoby za udział radnego w innych zespołach niż komisje rady/sejmiku, klubie radnych, zebraniach z mieszkańcami, spotkaniach, itp. dieta nie powinna przysługiwać, ponieważ te czynności należą do zwyczajnego wykonywania mandatu radnego⁵⁶. Zasadności przytoczonego stanowiska nie można upatrywać w tym, że pracodawca ma obowiązek zwolnić radnego od pracy zawodowej w celu umożliwienia brania udziału w pracach organów JST⁵⁷ i za taki okres zwolnienia radnemu nie przysługuje wynagrodzenie⁵⁸, a więc dieta ma stanowić jedynie

⁵¹ *Rocznik Demograficzny*, GUS Warszawa 2024, s. 86.

⁵² Przykładowo: uchwała nr XXX.179.2021 Rady Gminy w Potworowie z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie diet radnych (Dz. Urzęd. Woj. Mazow. z 2021 r. poz. 12666); uchwała nr XXXI/240/21 Rady Powiatu Brzeskiego z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie diet radnych (Dz. Urzęd. Woj. Opols. z 2021 r. poz. 2962).

⁵³ A. Chuchła, *Dieta...*, *op. cit.*, s. 9–12; M. Augustyniak, *Prawa...*, *op. cit.*, s. 158; P. Sadowski, *Prawa...*, *op. cit.*, s. 20.

⁵⁴ § 2 ust. 1 i ust. 2 uchwały nr 506/LI/2021 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 28 października 2021 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania oraz wysokości diet dla radnych Miasta Ostrołęki (Dz. Urzęd. Woj. Mazow. z 2021 r. poz. 9687).

⁵⁵ § 5 ust. 1–3 uchwały nr I/4/24 Rady Miasta Szczecin z dnia 7 maja 2024 r. w sprawie diet oraz kosztów podróży radnych Rady Miasta Szczecin (Dz. Urzęd. Woj. Zach. z 2024 r. poz. 2693). Analogiczne zasady wprowadził Sejmik Województwa Kujawsko-Pomorskiego w uchwale nr I/45/24 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 9 maja 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości diet radnych Województwa Kujawsko-Pomorskiego (Dz. Urzęd. Woj. Kujaw. z 2024 r. poz. 3218).

⁵⁶ A. Chuchła, *Dieta...*, *op. cit.*, s. 10.

⁵⁷ S. Matyjek, *Prawne...*, *op. cit.*, s. 57.

⁵⁸ § 16 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 15 maja 1996 r. w sprawie sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy oraz udzielania pracownikom zwolnień od pracy (Dz.U. z 2014 r., poz. 1632).

rekompensatę części utraconego w ten sposób wynagrodzenia⁵⁹. Źródłem takiego zapatrywania jest traktowanie diety jako wyłącznie formy świadczenia wyrównawczego (kompensacyjnego), mającego stanowić ekwiwalent utraconych korzyści (np. pomniejszonego wynagrodzenia za pracę w związku z obecnością na sesji rady gminy), jakich radny nie uzyskuje w związku z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego⁶⁰. Prowadzi to czasem do stwierdzenia, że radnemu nie należy się żadna dieta, jeżeli nie był zwalniany przez pracodawcę do wykonywania obowiązków radnego⁶¹. Pogląd sprowadzający dietę jedynie do świadczenia kompensacyjnego pomija koszty ponoszone przez radnego w związku z wykonywaniem samego mandatu, niezależnie od utraconego wynagrodzenia. O tym, że takie koszty powinny być uwzględnione w wysokości wypłacanej (a także i ustalonej) diety przemawia powoływany już art. 7 ust. 2 EKSL.

Organ stanowiący, podejmując uchwałę w sprawie diet radnych, powinien nie tylko wskazać za jakie aktywności związane z wykonywaniem mandatu radnego dieta przysługuje, ale także ustalić zasady jej wypłacania w powiązaniu z różnorodnymi aktywnościami radnego i to niezależnie od tego, czy w tym czasie radny był lub nie był zwalniany przez pracodawcę ze świadczenia pracy. Taka uchwała powinna określać zasady wypłacania części diety (ustalonej procentowo lub kwotowo) za np. uczestniczenie przez radnego w dyżurze dla mieszkańców, udział w spotkaniu z mieszkańcami, udział w posiedzeniu komisji, udział w sesji organu stanowiącego, itd. Co istotne, sami radni decydują na jakich zasadach określić zasady wypłacania diety radnemu. Art. 7 ust. 2 EKSL pozwala na objęcie kwotą diety także koszty ponoszone przez radnych za wykonywanie mandatu (niezależnie od utraconego w związku z tym wynagrodzenia), ale to, czy radni szczegółowo ustalą zasady wypłacania części diety za więcej lub mniej aktywności radnego nie powinno być przedmiotem nadzoru wojewody ani kontroli sądowej. Nie można doprowadzić do sytuacji, w której radnemu nie wypłaca się żadnej diety, jeżeli radny wykazuje aktywność w wykonywaniu swojego mandatu, przy czym aktywności tej nie można sprowadzić tylko do udziału w sesji organu stanowiącego lub w posiedzeniach jej komisji.

4. Zasady ustalania diet dla sołtysów

Zasady ustalania diet dla sołtysów są odmienne od zasad dotyczących diet radnych. Sołtys jest jednoosobowym organem wykonawczym sołectwa jako jednostki pomocniczej gminy⁶². W zakresie ustalania diet dla sołtysów dopuszczalne są dwie sytuacje. Po pierwsze, sołtys nie pełni jednocześnie mandatu radnego rady gminy (a także nie jest radnym powiatowym lub radnym województwa). W drugiej sytuacji sołtys jest jednocześnie radnym.

⁵⁹ A. Wierzbica, *Ustawa...*, *op. cit.*, s. 508; P. Drembkowski, *Ustawa...*, *op. cit.*, s. 315; Por. A. Chuchla, *Dieta...*, *op. cit.*, s.10.

⁶⁰ Por. wyrok NSA z 26.06.2014 r. II OSK 406/14, LEX nr 1519403; wyrok NSA z 11.07.2023 r. III OSK 2602/21, LEX nr 3595100; wyrok NSA z 14.06.2022 r. III OSK 5279/21, LEX nr 3379902.

⁶¹ P. Drembkowski, *Ustawa...*, *op. cit.*, s. 315.

⁶² Art. 36 ust. 1 u.s.g.

4.1. Dieta sołtysa niebędącego radnym

W pierwszej z zasygnalizowanych sytuacji należy stwierdzić, że zgodnie z art. 37b ust. 1 u.s.g. rada gminy jedynie może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta. Ustalenie diety sołtysa ma charakter fakultatywny, w przeciwieństwie do diety radnego⁶³. Sołtys reprezentuje mieszkańców jednostki pomocniczej gminy (sołectwa) i takich mieszkańców nie można określić mianem wspólnoty samorządowej, ale jedynie społecznością lokalną⁶⁴. Do regulacji diety sołtysa nie stosuje się art. 7 EKSL, a tym samym nie ma przepisu zapewniającego wyrównanie finansowe odpowiednio do kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem przez sołtysa mandatu⁶⁵. W doktrynie podnosi się, że dieta przyznawana sołtysowi musi odpowiadać kosztem ponoszonym w związku z pełnieniem funkcji sołtysa⁶⁶, niemniej stanowisko to nie znajduje oparcia ustawowego.

Stosownie do treści art. 37b ust. 1 u.s.g. można określić następujące zasady ustalania diet dla sołtysów:

- a) fakultatywność ustalenia diet dla sołtysów przez radę gminy,
- b) dowolność ustalenia przesłanek pozwalających na ustalenie diety,
- c) dopuszczalność zróżnicowania wysokości diet,
- d) brak ustawowego ustalenia minimalnej i maksymalnej wysokości diety dla sołtysa⁶⁷.

Rada gminy ma swobodę w podjęciu uchwały co do przyznania sołtysom jakiejkolwiek diety i to niezależnie od tego, w jakim zakresie sołtysi wykonują swoje funkcje i niezależnie od tego, czy poprzez wykonywanie tych funkcji ponoszą jakiejkolwiek koszty⁶⁸. Jest to podstawowa cecha odróżniająca dietę sołtysa od diety radnego.

Jeżeli jednak rada gminy podejmie uchwałę w sprawie przyznania diet sołtysom, to wówczas należy wskazać przesłanki, które mają być uwzględnione przy ustalaniu takiej diety. Nie można bowiem przyznać diety sołtysom za sam fakt bycia sołtysem, a taka sytuacja wydaje się mieć miejsce także wtedy, gdy wysokość diety jest uzależniona jedynie od liczby mieszkańców sołectwa⁶⁹.

W praktyce wielokrotnie rady gmin ustalają diety sołtysom za wykonywaniem obowiązków wynikających ze statusu sołectwa⁷⁰ lub jako rekompensatę za czas poświęcony na udział w pracach rady gminy, zebraniach wiejskich i spotkaniach

⁶³ K. Bandarzewski, *Problematyka...*, op. cit., s. 26; M. Bator, *Dieta...*, op. cit., s. 37.

⁶⁴ K. Bandarzewski, *O podmiotowości wspólnot samorządowych*, [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, pod red. K. Małysi-Sulińskiej i M. Steca, Warszawa 2020, s. 79.

⁶⁵ Wyrok NSA z 17.11.2021 r. III OSK 4382/21, LEX nr 3344784.

⁶⁶ Tak np. P. Chmielnicki, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, s. 730–732; A. Kuligowska-Tyszka, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Drembkowski, P.J. Suwaj, Warszawa 2023, s. 411.

⁶⁷ K. Bandarzewski, *Problematyka...*, op. cit., s. 26.

⁶⁸ A. Chuchla, *Dieta...*, op. cit., s. 21.

⁶⁹ Por. uchwała nr XXXVII/322/23 Rady Gminy Chełmno z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości i zasad przyznawania diet dla sołtysów Gminy Chełmno (Dz. Urzęd. Woj. Kujaw. z 2024 r. poz. 333).

⁷⁰ Por. uchwała nr LII/352/2021 Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie ustanawiania zasad przyznawania diety oraz zwrotu kosztów podróży dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych oraz dla przewodniczących rad sołectkich (Dz. Urzęd. Woj. Dolno. z 2023 r. poz. 4553), uchwała nr LXXXV/566/23 Rady Gminy Chełmża z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie miesięcznej diety dla przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej (Dz. Urzęd. Woj. Kujaw. z 2023 r. poz. 7424).

w urzędzie gminy⁷¹, za sam udział w sesji rady gminy⁷² bądź za korzystanie z własnego telefonu i materiałów biurowych oraz udział w naradach sołtysów⁷³.

Przy przyznawaniu diet i ustalaniu ich wysokości należy stosować zasady konstytucyjne, w tym w szczególności wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP⁷⁴ zasadę równości, zgodnie z którą zakazuje się przyznawania diet tylko niektórym sołtysom bez wskazania istotnego kryterium pozwalającego na ich w tym zakresie różnicowanie⁷⁵.

Także wobec diet sołtysów ustalenie minimalnej i maksymalnej kwoty diety pozostaje do uznania rady gminy. Rada ta, ustalając wysokość diety sołtysa, powinna kierować się zarówno możliwościami finansowymi samej gminy, jak również uwzględnić zakres obowiązków wykonywanych przez sołtysów oraz wysokość diet samych radnych.

4.2. Dieta sołtysa będącego radnym

W odmiennej sytuacji pozostają sołtysi będący jednocześnie radnymi. Jeżeli rada gminy nie podejmie odrębnej uchwały w sprawie diet przysługujących sołtysom, to wówczas takiemu sołtysowi nie należy się żadna dieta w związku z pełnieniem funkcji organu wykonawczego sołectwa, a jedynie dieta radnego na identycznych zasadach jak dla pozostałych radnych. Co jednak w przypadku, gdy rada gminy podjęła uchwałę ustalającą diety także dla sołtysów? Czy takiemu sołtysowi, jako radnemu, przysługują wówczas dwie diety (tj. radnego i sołtysa)? Niekiedy w samych uchwałach rady gmin wykluczają prawo do diety tym sołtysom, którzy są jednocześnie radnymi⁷⁶, bądź też wyraźnie stwierdza się przysługiwanie takim sołtysom dwóch odrębnych diet (radnego i sołtysa)⁷⁷. W orzecznictwie sądowym wskazuje się, że w takiej sytuacji sołtysowi, jako radnemu, przysługuje prawo tylko do jednej diety, ponieważ prawo do dwóch diet stanowiłoby w istocie formę dodatkowego wynagrodzenia⁷⁸. Wydaje się, że w takiej sytuacji nie można *a priori* definitywnie orzec o braku możliwości przyznania sołtysowi diety, jeżeli jest on jednocześnie radnym. W każdym przypadku wymagana jest dokładna analiza uchwały ustalającej diety sołtysom. Jeżeli dieta należąca sołtysowi będzie obejmowała inne zdarzenia (przesłanki), za które jest ona przyznawana, niż udział w sesji rady gminy, to wówczas nie ma przeszkód przed ustaleniem dla takiego sołtysa diety z tytułu wykonywania mandatu radnego i odrębnej diety z tytułu wykonywania określonych innych obowiązków sołtysa niż udział w sesji rady gminy.

Niedopuszczalna byłaby sytuacja, w której za taką samą aktywność sołtysa, jako radnego, tj. za udział w sesji rady gminy lub w posiedzeniu jej komisji, sołtys – jako radny pobierałby dwie odrębne diety. Natomiast za np. wykonywanie obowiązków

⁷¹ Por. uchwała nr LVI/361/2023 Rady Gminy Chrostkowo z dnia 12 grudnia 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla sołtysów z terenu Gminy Chrostkowo (Dz. Urzęd. Woj. Kujaw. z 2023 r. poz. 8489).

⁷² Por. uchwała Rady Gminy Podedwórze z dnia 20 czerwca 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości diety sołtysom (Dz. Urzęd. Woj. Lubel. z 2024 r. poz. 3416).

⁷³ Por. uchwała nr 89/24 Rady Miejskiej w Strzegomiu z dnia 5 listopada 2024 r. w sprawie określenia zasad przyznawania diet sołtysom oraz zwrotu kosztów podróży służbowej (Dz. Urzęd. Woj. Dolno. z 2024 r. poz. 5771).

⁷⁴ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁷⁵ K. Bandarzewski, *Problematyka...*, *op. cit.*, s. 26.

⁷⁶ Por. np. § 1 ust. 3 i 4 uchwały nr LIII/366/2024 Rady Miejskiej W Lubniewicach z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie zasad przyznawania i wysokości diet przysługujących radnym i sołtysom (Dz. Urzęd. Woj. Lubus. z 2024 r. poz. 1106).

⁷⁷ § 2 uchwały nr VIII/53/24 Rady Gminy Bytoń z dnia 27 grudnia 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla sołtysów Gminy Bytoń (Dz. Urzęd. Woj. Kujaw. z 2025 r. poz. 42); tak też P. Sadowski, *Prawa...*, *op. cit.*, s. 21.

⁷⁸ Wyrok NSA z 19.12.2017 r. II OSK 773/17, LEX nr 2465220; wyrok NSA z 25.04.2023 r. III OSK 1545/22, LEX nr 3767256.

wynikających ze statutu sołectwa, czy udział w naradach sołtysów, sołtysowi – nawet będącemu radnym – dieta „sołtysia” w tej części powinna przysługiwać.

W przypadku, gdyby sołtys był jednocześnie radnym rady powiatu lub sejmiku województwa, to wówczas takiemu sołtysowi przysługują obie diety, o ile rada gminy podejmie uchwałę ustalającą diety dla sołtysów. Wykonywanie mandatu radnego powiatowego (wojewódzkiego) i funkcji sołtysa nie powoduje podejmowania tych samych czynności.

5. Podsumowanie

Zagadnienia dotyczące zasad ustalania diet radnych i sołtysów nadal budzą spory. Wydaje się, że częściowo wynikają one z definiowania samorządu jako podmiotu, który w każdym przypadku musi znaleźć szczegółową podstawę prawną swojego działania. Samorząd wykonując zadania publiczne, a do takich należy ustalanie diet, został przez ustawodawcę wyposażony w szeroki zakres możliwości uregulowania tej materii. Podstawę prawną takich regulacji stanowią wyraźne przepisy ustaw samorządowych, a granice tych regulacji wyznacza zarówno art. 7 EKSL, jak i fragmentarycznie regulacja samorządowa. Tym samym dopóki organ stanowiący wyraźnie nie naruszy granic określonych przepisami, dopóty podjęte w tym zakresie uchwały nie będą naruszały prawa. W szczególności dotyczy to narzucanego nieraz samorządom ograniczenia do ustalania wysokości diet należnych radnym tylko jako świadczenia kompensującego utracony zarobek, w związku z udziałem w sesji organu stanowiącego lub posiedzeniu jego komisji. Dieta nie jest jedynie świadczeniem kompensującym utracony zarobek radnego, ale ma także pokrywać wydatki ponoszone przez radnych z tytułu różnorodnego wykonywania mandatu. Nieraz nie będzie możliwości precyzyjnego ich ustalenia, stąd wysokość diet powinna stanowić pewne uśrednienie tych wydatków. Maksymalne wysokości diet radnych zostały odgórnie ustalone przez ustawodawcę i to w sposób nieprzejrzysty. Nie wiadomo dlaczego przyjęto odmienne kryteria co do liczby ludności gmin i powiatów przyjmując je za różnicujące wysokość diet oraz nie przyjęto w tym zakresie żadnego kryterium wobec radnych wojewódzkich. Ustalając zasady wypłacania diet organy stanowiące powinny uzależnić wysokość wypłacanej diety od określonych aktywności radnego, nie poprzestając, co do zasady, jedynie na udziale w sesji tego organu lub posiedzeniu jego komisji. W tym jednak zakresie sami radni powinni decydować na jakich zasadach będą wypłacane im diety. Nie można doprowadzić do sytuacji, w której radnemu nie jest wypłaca żadna dieta, chyba że w sposób obiektywny będzie można ustalić, że radny nie mógł wykazać się jakąkolwiek aktywnością w wykonywaniu swojego mandatu. Może to dotyczyć przypadku, gdy radny zostaje np. skazany na karę pozbawienia wolności za przestępstwo nieumyślne ścigane z oskarżenia prywatnego.

Dieta może także przysługiwać sołtysom. Jest jednak ona fakultatywna i rada gminy ma szeroki zakres jej ustalania zarówno co do wysokości takiej diety, jak i przesłanek uprawniających do jej otrzymywania. Co do zasady sołtys będący jednocześnie radnym rady gminy może pobierać obie diety za wyjątkiem przypadku, gdy diety te należałyby się za taką samą aktywność tej osoby (np. za udział w sesji rady gminy). Ustawowy sposób uregulowania diet sołtysa stanowi jedną z najszerzych form wykonywania zadania publicznego w ramach decentralizacji samorządu terytorialnego⁷⁹.

⁷⁹ K. Bandarzewski, *Problematyka...*, op. cit., s. 27.

Bibliografia

- Augustyniak M., Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego, Warszawa 2014.
- Bandarzewski K., Kompetencje przewodniczącego rady gminy, „Acta Iuris Stetinensis” 2021, nr 4, s. 15–23.
- Bandarzewski K., O podmiotowości wspólnot samorządowych, [w:] Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy, pod red. K. Małysy-Sulińskiej i M. Steca, Warszawa 2020.
- Bandarzewski K., Problematyka ustalania wysokości diet radnych i sołtysów, „ST” 2022, nr 11, s. 18–28.
- Bator M., Dieta dla osoby pełniącej jednocześnie funkcję sołtysa i radnego, „NZS” 2011, nr 2, s. 35–40.
- Chmielnicki P., [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022.
- Chuchła A., Dieta radnego rady gminy i sołtysa. Prawo do diety w przypadku zbiegu obu tytułów, „Administracja” 2012, nr 4, s. 5–22.
- Cyrankiewicz M., Dieta radnego nie wpływa na uprawnienia emerytalne, <https://www.rp.pl/praca-emerytury-i-renty/art7905951-dieta-radnego-nie-wplywa-na-uprawnienia-emerytalne> [dostęp: 12.01.2025].
- Drembkowski P., [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. P. Drembkowski, P.J. Suwaj, Warszawa 2023.
- Grajewski K., komentarz do art. 42, [w:] K. Grajewski, J. Stelina, P.J. Uziębło, Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, LEX/el. 2014.
- Hanusz A., Niezgoda A., Wydatki na diety i wynagrodzenia a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego, „PS” 1999, nr 7–8, s. 64–81.
- Jaworska-Dębska B., Formuła wykonywania mandatu radnego, [w:] Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001.
- Juchniewicz J., Status prawny radnego, [w:] Status prawny rady gminy, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2012.
- Królikowska J., Czy od diet sołtysów należy pobierać składki do ZUS?, <https://www.prawo.pl/samorzad/czy-od-diet-soltysow-nalezy-pobierac-skladki-do-zus,103908.html> [dostęp: 21.01.2025].
- Kuligowska-Tyszka A., [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. P. Drembkowski, P.J. Suwaj, Warszawa 2023.
- Matyjek S., Prawe i faktyczne warunki realizacji mandatu radnego gminy, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, t. XCVII, s. 53–58.
- Płażek S., [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022.
- Polska w liczbach 2024, GUS Warszawa 2024.
- Rocznik Statystyczny Województw, GUS Warszawa 2024.
- Rocznik Demograficzny, GUS Warszawa 2024.
- Rzetecka-Gil A., [w:] Ustawy samorządowe, pod red. S. Gajewskiego i A. Jakubowskiego, Warszawa 2018.
- Sadowski P., Prawa i obowiązki radnego, [w:] R. Gawłowski, A. Kujaszewska, K. Pawlik, P. Sadowski, A. Sobolewska, G. Zajączkowska, Vademecum radnego jednostki samorządu terytorialnego, wyd. 2, Warszawa 2018.
- Słownik Języka Polskiego A-K, pod red. M. Szymczaka, Warszawa 1996.
- Szewc A., [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, Warszawa 2000.
- Wierzbica A., Mandat radnego. Prawa-obowiązki-ograniczenia, Warszawa 2023.

- Wierzbica A., [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. B. Dolnickiego, wyd. 2, Warszawa 2018.

O AUTORZE

Dr hab. prof. UJ Kazimierz Bandarzewski – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego, zatrudniony w Katedrze Prawa Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa i Administracji UJ. Sędzia w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Krakowie. Wykładowca w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Wieloletni egzaminator na egzaminach radcowskich i adwokackich z zakresu prawa administracyjnego. Kierownik podyplomowych studiów "Administracja Publiczna" na Wydziale Prawa i Administracji UJ. Specjalizacja: prawo samorządu terytorialnego, prawo administracyjne ustrojowe, procesowe i materialne.

STRESZCZENIE

Radni, będący przedstawicielami wspólnot samorządowych, nie tylko biorą udział w sesjach organów stanowiących i posiedzeniach ich komisji, ale także podejmują inne czynności wynikające z pełnionego mandatu, celem jak najskuteczniejszego reprezentowania interesów lokalnych. Może to skutkować zarówno częściowym ograniczeniem możliwości zarobkowania radnego, jak i ponoszeniem dodatkowych wydatków. Formę rekompensaty za te straty i koszty stanowi obligatoryjnie ustalana dieta. Kwota diety zależy od jej maksymalnej wysokości ustalonej przez prawodawcę oraz aktywności samego radnego, pełnionych przez niego funkcji, a także liczby mieszkańców gminy i powiatu. Radni mają dość duży zakres samodzielności w ustalaniu diet, decydując także za jakie aktywności i w jakim zakresie dieta będzie wypłacana. Zasady ustalania diety sołtysów są odrębne od zasad ustalania diet radnych. Dieta sołtysów jest fakultatywna. Dopuszczalnym jest nieustalenie dwóch odrębnych diet dla sołtysów będących jednocześnie radnymi. Jeżeli jednak radny rady gminy jest jednocześnie sołtysem, to wówczas należna mu dieta sołtysa powinna być pomniejszona o tę jej część, która odpowiada za poniesione koszty związane z udziałem w sesji organu stanowiącego gminy.

Słowa kluczowe:

dieta, organ stanowiący, uchwała, radny, sołtys

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

...

Warszawa, luty 2025
Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa

WWW.FRDL.ORG.PL