



Poznań, 13 kwietnia 2026 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-II.4131.1.67.2026.4

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

orzekam

nieważność uchwały nr XXX/131/2026 Rady Miejskiej Gminy Chocz z dnia 16 marca 2026 r. w sprawie zmiany uchwały nr II/9/2024 Rady Miejskiej Gminy Chocz z dnia 15 maja 2024 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet dla radnych Rady Miejskiej Gminy Chocz - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 16 marca 2026 r. Rada Miejska Gminy Chocz podjęła uchwałę nr XXX/131/2026 w sprawie zmiany uchwały nr II/9/2024 Rady Miejskiej Gminy Chocz z dnia 15 maja 2024 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet dla radnych Rady Miejskiej Gminy Chocz, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art.25 ust.4,6 i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj.Dz. z 2025 poz.1153 ze zm.) oraz §3 pkt.3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 roku w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługującym radnemu gminy (Dz.U.2021 poz.1974)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 17 marca 2026 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Jak stanowi art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym(Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, ze zm.), zwanej dalej „u.s.g.”, na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Zgodnie z dalszymi postanowieniami art. 25 u.s.g: „Wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie 2,4-krotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EW AFC-19

kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy 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)” (ust. 6), „Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, maksymalną wysokość diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca, uwzględniając liczbę mieszkańców gminy, przy czym kwota wymieniona w ust. 6 oznacza maksymalną wysokość diet w gminach o największej liczbie mieszkańców” (ust. 7), „Rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego” (ust. 8). Obecnie obowiązującym aktem wydanym na podstawie art. 25 ust. 7 u.s.g. jest rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. poz. 1974). Z § 3 pkt 3 tego rozporządzenia wynika, że w gminach poniżej 15 tys. mieszkańców, radnemu przysługują w ciągu miesiąca diety w wysokości do 50% maksymalnej wysokości diety.

Powołując się na powyższe przepisy upoważniające, Rada Miejska Gminy Chocz podjęła badaną uchwałę zmieniającą, postanawiając w jej § 1, że: „§ 2. ust.3 otrzymuje nowe brzmienie: Wysokość miesięcznej diety ulega obniżeniu o 30 % za nieobecność radnego na posiedzeniu sesji Rady Miejskiej Gminy lub posiedzeniu komisji, której radny jest członkiem oraz 50% za brak udziału w głosowaniu przez uprawnionego radnego do głosowania, obecnego na obradach sesji i komisji”.

Na wstępie organ nadzoru zwraca uwagę, że powyższy przepis zmieniający został błędnie zredagowany, bowiem nie wskazano w nim jakiej uchwały dotyczy dokonywana nowelizacja. To, że przedmiotem badanej uchwały jest zmiana uchwały nr II/9/2024 Rady Miejskiej Gminy Chocz z dnia 15 maja 2024 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet dla radnych Rady Miejskiej Gminy Chocz określono w tytule badanej uchwały. Niemniej jednak to w przepisie zmieniającym, mającym charakter normotwórczy, winien być przytoczony w całości aktualny tytuł uchwały zmienianej wraz z oznaczeniem pozycji oraz, w razie potrzeby, rocznika dziennika urzędowego (tu: Dziennika Urzędowego Województwa Wielkopolskiego oznaczonego stosownym skrótem), w którym tę uchwałę ogłoszono.

Powyższe wynika z „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2026 r. poz. 300), zwanych dalej „ZTP”, a ściślej z § 85 ust. 4 w związku z § 143 oraz z § 158 ust. 1 pkt 1 i ust. 7 w związku z § 161 ust. 1 ZTP. Uwzględniając powołane regulacje ZTP, prawidłowe brzmienie przepisu zmieniającego (tj. § 1 uchwały) winno być następujące: „W uchwale nr II/9/2024 Rady Miejskiej Gminy Chocz z dnia 15 maja 2024 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet dla radnych Rady Miejskiej Gminy Chocz (Dz. Urz. Woj. Wielk. poz. 4936) w art. 2 ust. 3 otrzymuje brzmienie: ...”. Tymczasem w omawianym przepisie zmieniającym polecenie nowelizacyjne ogranicza się do wskazania jedynie jednostki redakcyjnej podlegającej zmianie („§ 2. ust.3 otrzymuje nowe brzmienie: [...]”), pomijając oznaczenie uchwały, której dotyczy ta nowelizacja. Tak zredagowany przepis narusza omawiane reguły ZTP, jednak - z uwagi na możliwość identyfikacji zmienianego aktu na podstawie tytułu uchwały - wykazane uchybienie, zdaniem organu nadzoru, nie ma charakteru

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EW AFC-19

istotnego naruszenia prawa, które samo w sobie stanowiłoby przesłankę stwierdzenia nieważności badanej uchwały.

Organ nadzoru uznał jednak, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem norm prawa materialnego, tj. art. 25 ust. 4 u.s.g.

Wyjaśnić należy, że zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą sądów administracyjnych, dieta przysługująca radnemu na podstawie art. 25 ust. 4 u.s.g. stanowi rekompensatę z tytułu utraconych przez radnego zarobków, przez co nie może być traktowana jak świadczenie pracownicze, np. wynagrodzenie. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 26 czerwca 2014 r. II OSK 406/14 (wszystkie prezentowane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych) zajął stanowisko, zgodnie z którym: „[...] dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym”. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z 25 stycznia 2018 r. II SA/Wa 1520/17 wyjaśnił, że: „Użyty przez ustawodawcę zwrot «dieta» należy rozumieć jako zwrot kosztów związanych z pełnieniem funkcji radnego. Jego istota sprowadza się do wyrównywania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji. Osoba pełniąca tę funkcję zachowuje więc prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem funkcji, a nie z tytułu samego faktu bycia taką osobą. Dieta powinna być zatem ściśle powiązana z aktywnością radnych w pracach rady i zależna od rzeczywistego wykonywania obowiązków związanych z pełnioną funkcją”. Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie, uzasadniając wyrok z 17 listopada 2020 r. II SA/Rz 970/20, stwierdził, że: „[...] używany w art. 25 ust. 4 u.s.g. wyraz «dieta» postrzegać należy wyłącznie w kategoriach zwrotu kosztów związanych z pełnieniem funkcji radnego, co decyduje o typowo kompensacyjnym charakterze diety należnej radnemu. Środki uzyskiwane przez radnego w ramach przysługującej mu diety, mają w istocie tylko i wyłącznie minimalizować poniesione koszty wynikające z potrącanego mu wynagrodzenia za pracę na skutek uczestniczenia w aktywności organu stanowiącego - kontrolnego; np. udział w sesji rady czy w posiedzeniach komisji stałych lub doraźnych tego organu”.

Podobna linia utrzymuje się w najnowszym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. W uzasadnieniu wyroków z 7 stycznia 2026 r. (III OSK 798/25 i III OSK 1603/25) Sąd ten wyjaśnił, że: „[...] zgodnie z art. 25 ust. 4 u.s.g. rada gminy obligatoryjnie ustala zasady przysługiwania radnym diet. Z uwagi na - w znacznej mierze - kompensacyjny charakter samej diety mającej stanowić wyrównanie zmniejszonego przez radnego dochodu (zarobku) w związku z wykonywaniem mandatu oraz poniesionych kosztów związanych z wykonywaniem mandatu, ustawodawca nakazuje określenie takich zasad, aby mogły one rekompensować ograniczoną możliwość zarabiania przez radnego w związku z wykonywaniem mandatu oraz ponoszenia niezrekompensowanych w inny sposób wydatków z związku z wykonywaniem mandatu. Wyraźnie stanowi o tym art. 7 ust. 1 i 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego mającej, co należy podkreślić, status wiążącej Polskę umowy międzynarodowej stanowiącej część obowiązującego porządku prawnego. Zgodnie z jego

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EW AFC-19

treścią status przedstawicieli wybieranych do władz lokalnych powinien zapewniać swobodne wykonywanie ich mandatów co oznacza, że powinien on zapewnić 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”.

W niniejszej sprawie należy podkreślić, że w uchwale zmienianej (tj. uchwale nr II/9/2024 Rady Miejskiej Gminy Chocz z dnia 15 maja 2024 r.) przyjęto zasadę, że radni Rady Miejskiej Gminy Chocz otrzymują diety w formie ryczałtu miesięcznego (§ 1), którego wysokość została ustalona w zależności od pełnionej funkcji radnego (§ 2 ust. 1). Dokonywana badaną uchwałą nowelizacja ww. uchwały dotyczy mechanizmu obniżania miesięcznej diety, uregulowanego w § 2 ust. 3. Przepis ten w dotychczasowym brzmieniu stanowił, że: „Wysokość miesięcznej diety ulega obniżeniu o 30 % za nieobecność radnego na posiedzeniu sesji Rady Miejskiej Gminy lub posiedzeniu komisji, której radny jest członkiem”. Z przepisu zmieniającego zawartego w badanej uchwale wynika, że obniżenie wysokości miesięcznej diety ma nastąpić także „za brak udziału w głosowaniu przez uprawnionego radnego do głosowania, obecnego na obradach sesji i komisji”, przy czym w takiej sytuacji umniejszenie diety ma wynieść 50% jej wysokości. Zdaniem organu nadzoru, taki mechanizm obniżania ryczałtowej diety radnego nie ma jednak uzasadnienia prawnego.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym dopuszcza się wprowadzenie diety o charakterze ryczałtowym, jednakże nie może to prowadzić do sytuacji powstania stałego miesięcznego wynagrodzenia niezależnego od udziału w pracach organów gminy. „Dieta winna określać konkretną kwotę za udział w każdym odbytym posiedzeniu sesji, zarządu czy też komisji, ewentualnie w ustalonej kwocie, która ulega proporcjonalnemu obniżeniu z uwzględnieniem wszystkich dni w miesiącu kalendarzowym za każdy dzień nie wykonywania funkcji określonej w uchwale i nie może przekroczyć limitu określonego w ustawie i rozporządzeniu” (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z 17 grudnia 2019 r. II SA/Wa 1230/19). Również w powyżej powołanym wyroku z 26 czerwca 2014 r. II OSK 406/14 Naczelny Sąd Administracyjny zajął stanowisko, według którego: „W sytuacji, gdy ustalenie świadczenia następuje w formie ryczałtu, brak przewidzianych potrąceń diety za przypadki nieobecności przewodniczącego na posiedzeniach, czy innych obowiązkowych czynnościach, sprawia, że nie mamy już do czynienia ze świadczeniem wyrównawczym (kompensacyjnym)”. Taką linię orzeczniczą Naczelny Sąd Administracyjny utrzymuje konsekwentnie także w nowszym orzecznictwie. W uzasadnieniu wyroku z 27 czerwca 2023 r. III OSK 2472/21 Sąd ten zaakcentował, że: „[...] prawidłowa realizacja upoważnienia normotwórczego zawartego w art. 25 ust. 4 u.s.g. wymaga od rady gminy stworzenia takich zasad ustalania diety radnego, które przy kształtowaniu wysokości tej diety w sposób ryczałtowy, będą uwzględniać wszystkie pełnione przez niego funkcje, a nie tylko te związane z uczestnictwem w posiedzeniach rady gminy, czy komisji rady gminy. Obowiązkowy mechanizm potrąceń z tak ustalonej diety musi z kolei przewidywać redukcję kwoty ryczałtu adekwatnie do zmniejszenia aktywności radnego w danym miesiącu. Powinien zatem obejmować zarówno

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFC-19

nieobecność w posiedzeniach rady gminy i posiedzeniach komisji rady gminy, jak i brak aktywności w pozostałej sferze działalności mandatowej, będącej podstawą przyznania diety. Ostatecznie więc, jeżeli radny w danym miesiącu nie podejmuje żadnej aktywności mandatowej (przykładowo wskutek choroby), dieta nie będzie mu przysługiwać” (por. także wyrok NSA z 14 czerwca 2022 r. III OSK 5279/21).

W świetle powyższych ustaleń, w szczególności mając na względzie kompensacyjny charakter diety radnego, nie budzi wątpliwości kwestia obniżania wysokości ryczałtowo określonej diety radnego za nieobecność radnego na posiedzeniu sesji Rady Miejskiej Gminy lub posiedzeniu komisji, której radny jest członkiem. Jednak wprowadzany mocą badanej uchwały mechanizm obniżania takiej diety za brak udziału w głosowaniu przez uprawnionego radnego do głosowania, który jest obecny na obradach sesji i komisji, ma charakter sankcyjny, dyscyplinujący, pozostając tym samym w oderwaniu od kompensacyjnego charakteru diety, o której mowa w art. 25 ust. 4 u.s.g. Kwestionowana regulacja oznacza bowiem, że radny utraci prawo do połowy swojej miesięcznej diety, gdy - będąc na sesji rady albo posiedzeniu komisji i biorąc udział w pracach tych organów (np. zabierając głos w dyskusjach nad projektami uchwał, składając wnioski, kierując interpelacje i zapytania, itp.) - nie weźmie udziału chociażby w jednym z głosowań. Skoro dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji radnego, to mechanizm ustalania jej wysokości, w tym jej pomniejszania, nie może służyć innym celom. Obniżenie wysokości diety w celach wyłącznie sankcyjnych lub dyscyplinujących radnego do określonego sposobu zachowania się (tu: udziału w głosowaniach) podczas sesji lub na komisji, stanowi istotne naruszenie art. 25 ust. 4 u.s.g.

Należy w tym miejscu podkreślić, że zgodnie z art. 24 ust. 1 u.s.g. radny ma obowiązek brania udziału w pracach rady gminy i jej komisjach oraz w innych instytucjach samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. Ustawodawca nie wprowadził natomiast żadnych sankcji z tytułu nienależytego wykonywania obowiązków przez radnego. Radni mogą oczywiście być mobilizowani do udziału w sesjach rady bądź posiedzeniach komisji poprzez wprowadzenie reguł dotyczących potrącania diet. Tym niemniej brak jest podstawy prawnej do sankcjonowania braku udziału radnego w akcie głosowania. Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym przez Naczelny Sąd Administracyjny oddanie głosu jest bowiem uprawnieniem, a nie obowiązkiem członka organu (por. wyrok NSA z 21 listopada 2006 r., II GSK 194/06).

Podsumowując, przepis § 1 badanej uchwały, w zakresie zwrotu: „oraz 50% za brak udziału w głosowaniu przez uprawnionego radnego do głosowania, obecnego na obradach sesji i komisji”, został podjęty z istotnym naruszeniem art. 25 ust. 4 u.s.g., co skutkuje jego nieważnością.

Orzekając o stwierdzeniu nieważności uchwały w całości, organ nadzoru wziął pod uwagę, że pozostała w obrocie prawnym treść § 1 (który jest jedynym przepisem merytorycznym w uchwale), po stwierdzeniu nieważności wadliwego zwrotu, miałyby następujące brzmienie: „§ 2. ust.3 otrzymuje nowe brzmienie: Wysokość miesięcznej diety ulega obniżeniu o 30 %

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFC-19

za nieobecność radnego na posiedzeniu sesji Rady Miejskiej Gminy lub na posiedzeniu komisji, której radny jest członkiem”. Taka nowelizacja byłaby bezprzedmiotowa i mogłaby wprowadzać w błąd, bowiem stanowiłaby o nadaniu nie nowego brzmienia ust. 3 w § 2 w uchwale zmienianej, lecz identycznego z dotychczas obowiązującym. Tymczasem zmiana (nowelizacja) uchwały polegać może jedynie na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów (§ 82 w związku z § 143 ZTP).

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.
2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
/-/ Agata Sobczyk
(kwalifikowany podpis elektroniczny)

Otrzymują:
Rada Miejska Gminy Chocz
Burmistrz Gminy Chocz