

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.115.2024

z dnia 2 października 2024 r.

Rada Gminy Przytoczna

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII.44.2024 Rady Gminy Przytoczna z dnia 29 sierpnia 2024 r. w sprawie wysokości i zasad wypłaty diet i zwrotu kosztów podróży służbowych dla sołtysów, w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 sierpnia 2024 r. Rada Gminy Przytoczna podjęła uchwałę w sprawie wysokości i zasad wypłaty diet i zwrotu kosztów podróży służbowych dla sołtysów. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 37b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 września 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 37b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, z późn. zm.), dalej - ustawa.

W § 1 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy ustaliła wszystkim sołtysom na terenie gminy Przytoczna zryczałtowaną miesięczną dietę w wysokości 650,00 zł (słownie: sześćset pięćdziesiąt) za wykonywanie czynności związanych z pełnioną funkcją oraz za udział w pracach rady gminy. Ust. 2 stanowi, że sołtysom sprawującym jednocześnie mandat radnego, pobierającym dietę na podstawie niniejszej uchwały, przysługuje również dieta ustalona dla radnych na mocy odrębnej uchwały. Z kolei zgodnie z ust. 3 dieta ulega obniżeniu w przypadku nieobecności sołtysa na sesji zwyczajnej rady gminy o 100,00 zł (słownie: sto złotych) bez względu na ilość nieobecności w danym miesiącu.

Zgodnie z art. 37b ust. 1 ustawy rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej.

Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. II OSK 1276/19, "Dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym (por. wyrok NSA z 26 czerwca 2014 r., II OSK 406/14). Tym

samym przyjąć należy, że art. 37b ust. 1 u.s.g. zawiera upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do sprecyzowania reguł (zasad), na jakich przysługiwać będzie rekompensata (wyrównanie wydatków i strat) w związku z wykonywaniem funkcji społecznej sołtysa. Skoro dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji przewodniczącego rady, to osoba pełniąca tę funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem funkcji, a nie z tytułu samego faktu bycia taką osobą. Zakresem regulacji uchwały podjętej na podstawie delegacji ustawowej zawartej w omawianym przepisie winna być objęta m.in. sytuacja, gdy sołtys przez dłuższy czas nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem funkcji. W przeciwnym razie dieta ustalona w stałej kwocie ma charakter okresowego ryczału, który przyjmuje charakter stałego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji". Istotą diety jest rekompensata zarobków utraconych wskutek pełnienia określonej funkcji i poniesionych w związku z wykonywaniem tej funkcji kosztów. Stąd też, skoro dieta ma stanowić wyrównanie wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji sołtysa, to osoba pełniąca taką funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku z faktycznym sprawowaniem omawianej funkcji, a nie do uzyskania wynagrodzenia z tytułu samego faktu bycia sołtysem (wyrok NSA z dnia 2 września 2016 r., sygn. akt II OSK 1449/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 20 kwietnia 2022 r., sygn. akt III SA/Gl 275/22).

Uwzględniając rekompensacyjny charakter diety, ustalone przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwać dieta, powinny być powiązane z jego aktywnością lub brakiem aktywności w wykonywaniu swoich obowiązków. Uchwała Rady Gminy Przytoczna, ustalająca wysokość diety w postaci określonej miesięcznie kwoty, powinna zatem przewidywać możliwość jej pomniejszenia w razie absencji sołtysa zarówno na posiedzeniach rady, jak i w związku z niewykonywaniem innych obowiązków. Tymczasem unormowanie zawarte w § 1 ust. 3 ww. uchwały przewiduje potrącenia tylko za nieobecność sołtysa na sesji zwyczajnej rady gminy, i to bez względu na liczbę nieobecności w danym miesiącu, a nie określa innych przypadków obniżenia wysokości diety.

Z takiego unormowania wynika więc, że oprócz nieobecności na sesji Rady Gminy (bez względu na liczbę nieobecności w danym miesiącu) dieta nie ulega zmniejszeniu, pomimo niewykonywania przez sołtysa innych obowiązków. W uchwale nie wprowadzono również unormowań, które określiłyby sposób obliczania diety w sytuacji, gdy sołtys nie wykonuje swoich obowiązków przez dłuższy czas (np. wskutek choroby), a tym samym nie ponosi żadnych kosztów z tym związanych. Brak zasad proporcjonalnych potrąceń powoduje, że dieta traci swój charakter rekompensacyjny, co czyni uchwałę sprzeczną z art. 37b ust. 1 ustawy.

Należy również dodać, że kwestii obniżenia wysokości należnej diety nie dotyczy zapis § 1 ust. 6 uchwały, gdyż w ocenie organu nadzoru reguluje on jedynie sytuację pełnienia funkcji sołtysa w okresie krótszym niż miesiąc, a więc przypadków, gdy początek albo koniec kadencji sołtysa nie przypada na pierwszy albo ostatni dzień miesiąca kalendarzowego.

W ocenie organu nadzoru, w uchwale podjętej na podstawie delegacji zawartej w art. 37b ust. 1 ustawy, dieta powinna zostać określona poprzez ustalenie konkretnej kwoty, która ulegałaby jednak proporcjonalnemu obniżeniu w przypadku niemożności pełnienia obowiązków przez sołtysa.

Ponadto, zdaniem organu nadzoru niezgodna z prawem jest również regulacja zawarta w § 1 ust. 2 uchwały. Zastosowano tu zasadę podwójnej diety w przypadku łączenia funkcji sołtysa z funkcją radnego Rady Gminy w sytuacji, gdy zgodnie z § 1 ust. 1 i ust. 3 uchwały dieta przysługuje sołtysowi również za udział w sesji Rady Gminy. Takie rozwiązanie rodzi sprzeczność, ponieważ nie można pobierać diety dwukrotnie za tę samą czynność. Powyższe stanowisko potwierdza najnowsze i utrwalone już orzecznictwo sądowno-administracyjne.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 7 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 2794/16 oraz w wyroku z 19 grudnia 2017 r., sygn. akt II OSK 773/17, uznał: skoro w art. 25 ust. 4 u.s.g. 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 będącego wynagrodzeniem za pracę. Stanowisko powyższe potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 kwietnia 2022 r., sygn. akt III OSK 5051/21, orzekając, że: "Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem doktryny dieta stanowi także ekwiwalent utraconych korzyści lub poniesionych nakładów i w żadnym razie nie jest wynagrodzeniem za pełnioną funkcję. Redakcja powyższego przepisu jest odmienna od redakcji przepisu art. 25 ust. 4 u.s.g. i wskazuje, że rada gminy może ustanowić zasady, na jakich będą przysługiwały dieta i zwrot kosztów podróży służbowej. Pod pojęciem przyznania radzie kompetencji do ustanowienia zasad należy rozumieć zarówno swobodę w zakresie przyznania lub nieprzyznania diety, jak również swobodę w zakresie określenia tych zasad. Wobec powyższego, jak trafnie wskazano w wyroku NSA z dnia 7 listopada 2017 r., a NSA w składzie niniejszym stanowisko to w pełni podziela, skoro w art. 25 ust. 4 u.s.g. 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 będącego wynagrodzeniem za pracę. Tym samym wbrew skarżącemu kasacyjnie organowi kwestionowany zapis uchwały, że za udział w posiedzeniu rady sołtysowi pełniącemu jednocześnie funkcję radnego przysługuje jedna dieta uznać należy za prawidłowy."

Mając powyższe na uwadze, organ nadzoru stwierdził nieważność przedmiotowej uchwały w całości.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli