



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia piątek, 15 listopada 2024 r.

Poz. 2656

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NK-I.4131.110.2024 WOJEWODY LUBUSKIEGO

z dnia 25 września 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024r., poz. 609 i 721) stwierdzam nieważność uchwały nr IV/34/24 Rady Miejskiej w Sławie z dnia 29 sierpnia 2024r. w sprawie ustalenia zasad na jakich przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych Gminy Sława przysługiwać będą diety i zwrot kosztów podróży, w całości.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 29 sierpnia 2024r. Rada Miejska w Sławie podjęła uchwałę w sprawie ustalenia zasad na jakich przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych Gminy Sława przysługiwać będą diety i zwrot kosztów podróży.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 37b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. 2024r., poz. 609 ze zm.) i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłoszeniu aktów normatywnych (t. j. Dz. U. 2019r., poz. 1461). Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 sierpnia br.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 37b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024r., poz. 609 ze zm.) – dalej u.s.g.

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, czyli takich regulacji, w ramach których określone zostanie kiedy, za co i w jakiej wysokości będzie przysługiwała sołtysom dieta i zwrot kosztów podróży służbowej. Zgodnie z § 1 kwestionowanej uchwały: Ustala się wysokość diety miesięcznej dla poszczególnych przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych Gminy Sława, jak w załączniku nr 1 do niniejszej uchwały (ust. 1); W przypadku łączenia funkcji Sołtysa i Radnego Rady Miejskiej w Sławie dieta o której mowa w ust. 1 ulega obniżeniu o 20% (ust. 2); Dieta za dany miesiąc nie przysługuje jeżeli Sołtys nie pełni swoich obowiązków przez okres co najmniej jednego miesiąca (ust. 3); W przypadku pełnienia funkcji Sołtysa w okresie krótszym niż miesiąc wysokość diety zostanie obliczona proporcjonalnie do liczby dni sprawowania funkcji Sołtysa w danym miesiącu (ust. 4).

W doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że dietę należy postrzegać wyłącznie w kategoriach zwrotu kosztów związanych z pełnieniem funkcji, co decyduje o typowo kompensacyjnym charakterze diety. Środki uzyskiwane przez radnego czy sołtysa w ramach przysługującej mu diety, mają w istocie tylko i wyłącznie rekompensować w pewnym stopniu poniesione koszty wynikające z pełnionej funkcji. Skoro dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat wynikających z wykonywania funkcji radnego czy sołtysa, to osoba pełniąca tę funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem tej funkcji, a nie z tytułu samego bycia taką osobą. Użyty przez prawodawcę wyraz „dieta” należy rozumieć więc jako zwrot kosztów związanych ze sprawowaniem mandatu, co przemawia za jego kompensacyjnym charakterem.

Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 23 kwietnia 2020r., 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 2014r., 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 ryczałtu, 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 sołtysiem (zob. wyrok NSA z dnia 2 września 2016r., sygn. akt II OSK 1449/16).

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Sławie w § 1 ust. 3 badanej uchwały jedynie w sposób symboliczny uregulowała kwestię, kiedy następuje obniżenie wysokości należnej sołtysowi diety. Niewystarczający jest zapis, że dieta za dany miesiąc nie przysługuje jeżeli sołtys nie pełni swoich obowiązków przez okres co najmniej jednego miesiąca. Z regulacji tej wynika bowiem, że w przypadku gdy sołtys będzie pełnił swoją funkcję przez jeden dzień w danym miesiącu, to będzie mu przysługiwała dieta w pełnej wysokości. Kwestii obniżenia wysokości należnej diety nie dotyczy zapis § 1 ust. 4 uchwały, gdyż 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.

Należy również zauważyć, że Rada kompletnie pominęła regulacje dotyczące zasad zwrotu kosztów podróży służbowej sołtysów, mimo zawarcia takiego odnośnika w tytule uchwały. Jak wskazano w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 kwietnia 2022r., sygn. III OSK 5051/21 „redakcja przepisu art. 37b u.s.g. wskazuje, że rada gminy może ustanowić zasady na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej, członkom organu wykonawczego jednostki pomocniczej oraz członkom rady dzielnicy/osiedla i rady sołeckiej będą przysługiwały dieta i zwrot kosztów podróży służbowej. Czy zasady te zostaną ustanowione zależy od woli rady gminy, ponieważ to w ich gestii ustawodawca pozostawił decyzję w tym przedmiocie. Przy czym z konstrukcji przepisu art. 37b ust. 1 u.s.g. i zastosowania spójnika „oraz” jednoznacznie wynika, że przewodniczący organu wykonawczego jednostek pomocniczych będzie miał prawo do obu tych świadczeń. Natomiast w odniesieniu do członków organu wykonawczego jednostki pomocniczej oraz członków rady dzielnicy/osiedla, rady sołeckiej (art. 37b ust. 2 u.s.g.) rada gminy dysponuje trojakiemi możliwościami: po pierwsze może ustanowić zasady na jakich będzie przysługiwała dieta i zwrot kosztów podróży służbowej; po drugie – może ustanowić zasady na jakich będzie przysługiwała tylko dieta; po trzecie zaś – może ustanowić zasady na jakich będzie przysługiwał tylko zwrot kosztów podróży.”. Orzecznictwo ani doktryna jednoznacznie nie precyzują, jak szeroko należy ujmować te koszty. Wyrażono pogląd, iż sołtysowi nie może być przyznana miesięcznie jedna zryczałtowana kwota obejmująca zarówno dietę, jak i zwrot kosztów podróży służbowej. Oczywiście bowiem jest, że kwot kosztów podróży nie można włączać do kwot diet, tym bardziej zaś do jakiejś zryczałtowanej ogólnej kwoty obejmującej obie wartości. Nie można bowiem przyznawać przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych zwrotu kosztów podróży, które się nie odbyły, podobnie jak nie można ograniczać tego prawa do określonego z góry limitu.

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
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Paweł Witt