



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 11 września 2024 r.

Poz. 4426



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.319.2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 10 września 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr V/22/24 Rady Gminy Zakrzew z dnia 6 sierpnia 2024 r. w sprawie ustalenia diet dla radnych oraz sołtysów, w części obejmującej § 2 ust. 3 uchwały.

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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/22/24 Rady Gminy Zakrzew z dnia 6 sierpnia 2024 r. w sprawie ustalenia diet dla radnych oraz sołtysów, w części obejmującej § 2 ust. 3 uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr V/22/24 została doręczona organowi nadzoru w dniu 12 sierpnia 2024r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano przepisy art. 25 ust. 4 oraz art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych na zasadach ustalonych przez radę.

Jednocześnie ustawodawca wskazał maksymalną wysokość diety radnego (art. 25 ust. 6 i 7) oraz konieczność wzięcia pod uwagę przy ustalaniu wysokości diety funkcji pełnionych przez radnego (art. 25 ust. 8).

Natomiast w myśl art. 24 tej ustawy, radny jest zobowiązany brać udział w pracach rady i jej organów oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany.

Na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy może zatem ustanowić zasady na jakich radnemu będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Inaczej mówiąc, powołany przepis daje radzie gminy możliwość ustanowienia zasad rekompensaty wydatków radnym, w postaci diety i zwrotu kosztów podróży służbowej. W użytym przez ustawodawcę sformułowaniu "zasady" mieści się więc tryb rozliczeń diet i kosztów podróży.

W art. 37b ust. 1 ustawa o samorządzie gminnym stanowi, że rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej.

Należy zauważyć, 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).

W 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 uchwały Rada Gminy Zakrzew ustaliła dla Przewodniczącego Rady Gminy dietę w wysokości 1700 zł. Diety dla radnych zostały ustalone w wysokości 400 zł za udział w posiedzeniach Komisji Rady Gminy Zakrzew, Sesjach Rady Gminy Zakrzew (§ 1 ust. 2).

Dieta dla sołtysów została ustalona w wysokości 300 zł za udział w sesjach Rady gminy Zakrzew (§ 1 ust. 3).

Zgodnie z § 2 ust. 3 uchwały, w *przypadku łączenia mandatu radnego z funkcją sołtysa przysługują obie diety*.

W ocenie organu nadzoru postanowienia § 2 ust. 3 uchwały przyznające dwie diety radnemu pełniącemu jednocześnie funkcję sołtysa 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 ww. ustawy 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 § 2 ust. 3 wynika, że radnemu będącemu jednocześnie sołtysem przysługuje dieta w wysokości 400 zł (w przypadku Przewodniczącego Rady – 1700 zł) oraz w wysokości 300 zł.

Przyjęcie regulacji § 2 ust. 3 uchwały skutkuje zatem tym, że osoba pełniąca zarówno funkcję radnego jak i sołtysa będzie otrzymywać za udział w sesji Rady Gminy Zakrzew dodatkową dietę, pomimo posiadania prawa do rekompensaty wynikającego z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. W tych okolicznościach dieta spełniałaby funkcje 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 sądownoadministracyjnym.

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 V/22/24, 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

Otrzymuje:

- 1) Wójt Gminy Zakrzew,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Zakrzew.