



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 25 kwietnia 2025 r.

Poz. 2369



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.109.2025

Lublin, dnia 24 kwietnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XII/68/2025 Rady Gminy Wojsławice z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie ustalenia zasad przysługiwania i wysokości diety otrzymywanej przez przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej Gminy Wojsławice

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII/68/2025 Rady Gminy Wojsławice z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie ustalenia zasad przysługiwania i wysokości diety otrzymywanej przez przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej Gminy Wojsławice.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XII/68/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 kwietnia 2025 r.

Jak stanowi § 1 przedmiotowej uchwały *ustala się dla przewodniczących organu wykonawczego jednostek pomocniczych Gminy Wojsławice (sołtysów) diety w wysokości: 400,00zł (słownie złotych czterysta 00/100) za dany rok kalendarzowy (ust. 1); ustalone diety wypłacane będą w terminach do 30 maja danego roku kalendarzowego w wysokości: 200,00zł i do 30 listopada danego roku kalendarzowego w wysokości: 200,00zł (ust. 2).*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja, wprowadzająca zryczałtowaną (roczną) dietę dla sołtysów, została przyjęta z istotnym naruszeniem art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W myśl powołanego przepisu ustawy, rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej.

Na wstępie wspomnieć należy, 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).

Przepisem 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). Granice przewidzianej swobody rady w tym zakresie wyznacza jednak obowiązujący porządek prawny.

Ustawodawca posługując się terminem "dieta" nie zamieścił w przepisach legalnej definicji tego pojęcia.

Zdaniem organu nadzoru, pod pojęciem „diety” należy rozumieć rekompensatę ogólnych kosztów związanych z pełnieniem funkcji przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy, przy czym należy podkreślić, że przepisy ustawy nie precyzują, jakie wydatki wchodziły w skład kosztów związanych z tą funkcją.

Tymczasem Rada w § 1 uchwały ustaliła dla sołtysów zryczałtowaną dietę w stałej wysokości 400,00 zł za rok kalendarzowy, płatną w dwóch transzach po 200,00zł bez wskazania zasad zwrotu diety w sytuacji, gdy sołtys nie wykonuje zadań związanych z pełnioną przez siebie funkcją.

W ocenie organu nadzoru określenie diety przysługującej sołtysowi jako stałej kwoty, wypłacanej w podanej wysokości niezależnie od rzeczywistego wykonywania przez niego obowiązków związanych z pełnioną funkcją, tak jak to uczyniła Rada w kwestionowanej regulacji, powoduje, że tak określony ryczałt traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego wynagrodzenia, co stanowi istotne naruszenie art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Stanowisko organu nadzoru w przedmiotowej sprawie znajduje potwierdzenie w aktualnym orzecznictwie sądowoadministracyjnym.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 14 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 727/17: *„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. W użytych przez ustawodawcę w art. 37b ust. 1 u.s.g. sformułowaniu "zasady" mieści się więc tryb rozliczeń diet i kosztów podróży. Rada gminy, korzystając zatem z normy kompetencyjnej zawartej w przepisie art. 37b ust. 1 u.s.g., winna dokonać określenia zasad, na jakich przysługują przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej diety, a więc określenia tych czynności funkcyjnych sołtysa, za które dieta przysługuje”* (por. też wyrok WSA w Opolu z dnia 11 października 2012 r., sygn. akt II SA/Op 387/12; wyrok z dnia 14 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/Op 537/15).

Podobnie wypowiedział się również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu: *„Na podstawie przepisu art. 37b ust. 1 u.s.g. rada gminy została upoważniona do ustanowienia takich regulacji, w ramach których określone zostanie kiedy, za co i w jakiej wysokości będzie przysługiwała sołtysom dieta, a więc określenia tych czynności funkcyjnych sołtysa, za które dieta przysługuje. W uchwale nie wprowadzono unormowań, które określiłyby kiedy dieta nie będzie przysługiwała (bądź nastąpi zwrot pobranej diety) w sytuacji, gdy sołtys nie wykonuje swojej funkcji przez dłuższy czas, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem funkcji. Brak w zaskarżonej uchwale zasad dotyczących ustalenia wysokości diet powoduje, że mają one charakter ryczałtu miesięcznego. Ustalona w stałej kwocie dieta w formie ryczałtu miesięcznego traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji. Użyty przez ustawodawcę w przepisie art. 37b ust. 1 u.s.g. wyraz "dieta" należy rozumieć jako zwrot kosztów związanych z pełnieniem funkcji. Jego istota sprowadza się do wyrównywania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji (np.: do rekompensaty zarobków utraconych wskutek pełnienia tej funkcji oraz kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem tej funkcji). Skoro więc dieta sprowadza się do wyrównywania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji sołtysa, to osoba pełniąca funkcję sołtysa zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem tej funkcji, a nie z tytułu samego faktu bycia taką osobą. Dieta jest bowiem ekwiwalentem za utracone korzyści w związku z wykonywaniem funkcji sołtysa, a nie za samo piastowanie tejże funkcji.”* (wyrok z dnia 1 grudnia 2020r., sygn. akt II SA/Op 290/20)

Reasumując, Rada nie posiada kompetencji do przyznawania diety sołtysom w formie ryczałtu, bez określenia zasad, z których wynika w jakich okolicznościach (po spełnieniu jakich konkretnych przesłanek) przedmiotowa dieta winna być wypłacana (bądź potrącana).

W § 2 ust. 1 uchwały Rada Gminy Wojsławice przyjęła, że *przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej przysługuje dieta za udział w sesjach sołtysów w wysokości: 250,00zł (słownie złotych: dwieście pięćdziesiąt 00/100).*

Przyjęte przez Radę Gminy unormowanie nie znajduje uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa i w sposób istotny narusza art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Jak już wspomniano, przepisy ustawy nie precyzują, jakie wydatki wchodzi w skład kosztów związanych z pełnieniem funkcji przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy (sołtysa).

W art. 37a ust. 1 ustawa o samorządzie gminnym stanowi jedynie, że przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu.

Dieta przyznawana przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy, jako świadczenie o charakterze ekwiwalentnym, może zatem niewątpliwie rekompensować wydatki ponoszone w związku z uczestnictwem w sesjach rady gminy.

Reasumując, ustalana na podstawie art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym dieta obejmuje pokrycie kosztów związanych z pełnieniem funkcji przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy, w tym w szczególności kosztów związanych z uczestnictwem w pracach rady gminy.

Pojęcie „sesji sołtysów” nie występuje w żadnych obowiązujących przepisach prawa. Pojęcie to nie występuje i nie zostało przybliżone ani w statutach sołectw Gminy Wojsławice przyjętych uchwałą Nr VIII/47/2019 z dnia 28 maja 2019r., ani w Statucie Gminy Wojsławice, przyjętym uchwałą Nr IX/28/2003 z dnia 26 maja 2003r.

Należy mieć na uwadze, iż uchwała określająca zasady na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej przysługuje dieta i zwrot kosztów podróży służbowych powinna być sformułowana w sposób jasny, czytelny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych

Rada Gminy nie może zatem ustalić diety za udział w posiedzeniach, których znaczenie nie jest określone. Takie działanie nie mieści się w granicach upoważnienia udzielonego Radzie Gminy w art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie którego Rada ustala zasady, na jakich sołtysom będzie przysługiwała dieta z tytułu sprawowanej funkcji.

Z uwagi na związek treściowy § 2 ust. 2 i 3 przedmiotowej uchwały ze wskazanym § 2 ust. 1, konieczne jest stwierdzenie nieważności także tej części uchwały.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XII/68/2025 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

Otrzymują:

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