



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 11 marca 2025 r.

Poz. 2208

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.41.2025.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 lutego 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr IX/102/25 Rady Gminy Suchy Las z dnia 30 stycznia 2025 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania oraz wysokości diet i zwrotu kosztów podróży służbowej dla sołtysów i przewodniczących zarządów osiedli w gminie Suchy Las - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 stycznia 2025 r. Rada Gminy Suchy Las podjęła uchwałę nr IX/102/25 w sprawie ustalenia zasad przyznawania oraz wysokości diet i zwrotu kosztów podróży służbowej dla sołtysów i przewodniczących zarządów osiedli w gminie Suchy Las, dalej „uchwała”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art 37b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 6 lutego 2025 r.

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

Ocenianą uchwałą Rada Gminy Suchy Las ustaliła diety dla sołtysów oraz przewodniczących zarządów osiedli w formie ryczałtu. W treści § 1 ust. 1 uchwały określono: „Ustala się dla sołtysów i przewodniczących zarządów osiedli, na pokrycie kosztów związanych z pełnieniem ich funkcji oraz z udziałem w sesjach Rady Gminy Suchy Las miesięczną zryczałtowaną dietę w wysokości: a) w jednostkach pomocniczych do 1800 mieszkańców – 1000 zł; b) w jednostkach pomocniczych powyżej 1800 mieszkańców do 3000 mieszkańców - 1200 zł; c) w jednostkach pomocniczych powyżej 3000 mieszkańców – 1400 zł”. Ponadto w § 1 ust. 2 uchwały stwierdzono: „Zryczałtowana dieta ulega obniżeniu w stosunku do kwoty ustalonej w ust. 1, w przypadku nieobecności sołtysa albo przewodniczącego zarządu osiedla na sesji Rady Gminy Suchy Las o 50% kwoty wskazanej w ust. 1”.

W ocenie organu nadzoru uchwalona przez Radę Gminy Suchy Las zasada dotycząca diet dla sołtysów (§ 1 ust. 1 i 2 uchwały) została podjęta z istotnym naruszeniem art. 37b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), dalej „ustawa”. W myśl 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”.

W kontekście ryczałtowego sposobu określenia wysokości diet na podstawie art. 37b ust. 1 ustawy zauważyć należy, że sądy administracyjne przyjmują tożsame stanowisko, jak w odniesieniu do diet dla radnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w uzasadnieniu wyroku z 11 października 2012 r., II SA/Op 387/12, opublikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej "CBOSA",

wyjaśnił, że: „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. Skoro więc dieta sprowadza się do wyrównania 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”. Mając na względzie tak rozumiane pojęcie „diety”, Sąd uznał, że: „Rada gminy, korzystając zatem z normy kompetencyjnej zawartej w przepisie art. 37 ust. 1 u.s.g. winna dokonać określenia zasad, na jakich przysługują przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej diety i zwrot kosztów podróży, a więc określenia tych czynności funkcyjnych sołtysa, za które dieta przysługuje. Zakresem regulacji uchwały winna być objęta m.in. sytuacja, gdy przewodniczący organu wykonawczego przez dłuższy okres czasu nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem funkcji”. Natomiast „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”, tym samym „zapis (...) uchwały, określający jedynie zryczałtowaną kwotę miesięczną diet w wysokości (...), w istotny sposób narusza przepis art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym”.

W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 października 2019 r. II SA/Po 555/19, CBOSA, stwierdzono z kolei, że: "Skoro dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji przewodniczącego rady (przypis autora: winno być przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej), 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. Zgodzić się zatem należy z poglądem (...), iż zakresem regulacji uchwały podjętej na podstawie delegacji ustawowej zawartej w omawianym przepisie winna być objęta m.in. sytuacja, gdy sołtys, przez dłuższy okres czasu 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 ryczałtu, który przyjmuje charakter stałego, wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji".

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, że ustalenie przez Radę Gminy Suchy Las miesięcznych diet przysługujących sołtysom, przewodniczącym zarządów osiedli w formie ryczałtowej (§ 1 ust. 1 uchwały), przy jednoczesnym braku regulacji przewidujących mechanizm ich obniżania w sytuacji, gdy sołtysi, przewodniczący zarządów osiedli nie wykonują przez dłuższy czas swoich obowiązków, stanowi istotne naruszenie 37b ust. 1 ustawy.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że unormowanie zawarte w § 1 ust. 2 uchwały przewiduje potrącenia tylko za nieobecność sołtysa albo przewodniczącego zarządu osiedla na sesji Rady Gminy Suchy Las, 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 albo przewodniczącego zarządu osiedla 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.

Organ nadzoru podkreśla, że istota pełnienia funkcji sołtysa, przewodniczącego zarządu osiedla nie jest związana z udziałem w sesjach rady gminy (innego organu), a wykonywaniem swoich funkcji w terenie jako sołtys, przewodniczący zarządu osiedla. Zatem przysługująca sołtysowi, przewodniczącemu zarządu osiedla dieta nie powinna być związana wyłącznie z uczestniczeniem w sesji rady gminy, tym bardziej, że udział w sesji rady gminy nie jest dla sołtysa, przewodniczącego zarządu rady osiedla obowiązkowy.

Zgodnie z tezą wyroku NSA z dnia 23 kwietnia 2020 r., II OSK 1276/19, CBOSA, "Dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym. 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".

Tym samym konieczne jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały, jako że nie wypełnia ona w sposób prawidłowy normy kompetencyjnej wynikającej z art. 37b ust. 1 ustawy.

W § 3 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Suchy Las postanowiła, iż „Sołtys albo przewodniczący zarządu osiedla zobowiązany jest potwierdzić swoją obecność na posiedzeniach sesji Rady Gminy Suchy Las, pisemnie na liście obecności, z zastrzeżeniem sesji zdalnej.”.

Tymczasem zgodnie z art. 15zzx ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 340 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o COVID-19”, w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego oraz działające kolegiálně organy: wykonawcze w jednostkach samorządu terytorialnego, w związkach jednostek samorządu terytorialnego, w związku metropolitalnym, w regionalnych izbach obrachunkowych, samorządowych kolegiach odwoławczych oraz w organach pomocniczych jednostek samorządu terytorialnego mogą zwoływać i odbywać obrady, sesje, posiedzenia, zgromadzenia lub inne formy działania właściwe dla tych organów, a także podejmować rozstrzygnięcia, w tym uchwały, z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie (zdalny tryb obradowania).

Stany zagrożenia epidemicznego i epidemii, o których mowa w ww. przepisie są to stany, których wprowadzenie, zarówno w zakresie podmiotowym, jak i przedmiotowym są ściśle uregulowane w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2024 r. poz. 924 ze zm.).

Organ nadzoru zwraca uwagę, że omawiany przepis art. 15zzx nie został dodany do przepisów ustawy, ale do ustawy o COVID-19, co oznacza, że ma on charakter regulacji szczególnej, stanowiącej samodzielną podstawę do przeprowadzenia zdalnej sesji. W niniejszej sprawie oznacza to brak podstaw prawnych do umieszczania w aktach prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów odnoszących się do zdalnego trybu obradowania rad gminy.

Ponadto należy podkreślić, że szczególny charakter tej regulacji każe uznać, że norma pozwalająca na obradowanie w trybie zdalnym może być stosowana wyłącznie „W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii”.

Także zgodnie z orzecznictwem sądowym niedopuszczalne są przypadki zastosowania trybu zdalnego obradowania poza określonymi ustawowo sytuacjami. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2021 r., III OSK 3979/21, CBOSA czytamy: „Skoro zaś ustawowe ograniczenie zasady jawności objęło tylko okres obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, to statutowe ograniczenie jawności nie może być rozciągnięte także na stany nadzwyczajne na części lub na całym terytorium państwa oraz przypadki zagrożenia życia lub zdrowia radnych, albo mienia znacznych rozmiarów, bo pozostaje to w kolizji z art. 15zzx ust. 1 ustawy COVID-19 i art. 11b ust. 2 u.s.g.”.

Kwestionując zatem przyjęte rozwiązanie stwierdzić należy, że niedopuszczalne jest, aby kwestie kompleksowo uregulowane w aktach wyższego rzędu, były ponownie i to w sposób odmienny ustalone w akcie prawa miejscowego.

Podsumowując, organ nadzoru podkreśla, że poza upoważnieniem z art. 15zzx ust. 1 ustawy o COVID-19 nie ma prawnych podstaw do zwoływania i odbywania obrad, sesji, posiedzeń, zgromadzeń lub innych form działania właściwych dla organów, a także podejmowania rozstrzygnięć, w tym uchwał, z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie (zdalny tryb obradowania). Brak jest również podstaw prawnych do odmiennego regulowania kwestii związanych z decydowaniem o zdalnym trybie obradowania, aniżeli wynika to z treści art. 15zzx ust. 2 ustawy o COVID-19.

W dniu 14 czerwca 2023 r. Minister Zdrowia wydał rozporządzenie w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 1118). Zgodnie z brzmieniem § 1

tego rozporządzenia: „Z dniem 1 lipca 2023 r. odwołuje się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stan zagrożenia epidemicznego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2”. Tym samym po zniesieniu stanu zagrożenia epidemicznego obradowanie zdalne nie jest możliwe. Nie ma bowiem podstawy prawnej do wprowadzenia obrad zdalnych, gdy nie obowiązuje stan zagrożenia epidemicznego ani stan epidemii.

Analogicznie ocenić należy regulację dotyczącą możliwości zwoływania sesji w trybie hybrydowym.

Biorąc powyższe pod uwagę 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
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Suchy Las

Wójt Gminy Suchy Las