



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia piątek, 22 lipca 2022 r.

Poz. 2111

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE PN.III.4131.1.87.2022 WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 9 czerwca 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005 i 1079) **stwierdzam nieważność uchwały nr XLII/390/2022 Rady Miejskiej w Korfantowie z dnia 25 maja 2022 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zasad na jakich sołtysom Gminy Korfantów przysługuje dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowych – z powodu istotnego naruszenia prawa.**

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 25 maja 2022 r. Rada Miejska w Korfantowie, powołując się na art. 37b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559) podjęła uchwałę nr XLII/390/2022 zmieniającą uchwałę w sprawie zasad na jakich sołtysom Gminy Korfantów przysługuje dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru elektronicznie w dniu 27 maja 2022 r.

W kwestionowanym akcie mocą § 1 postanowiono w uchwale nr III/28/2018 Rady Miejskiej w Korfantowie z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie zasad na jakich sołtysom Gminy Korfantów przysługuje dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.), w § 1 dodać ust. 3 o treści:

„3. Jeżeli sołtys nie uczestniczy w sesji Rady Miejskiej lub w przypadku nie zwołania w danym miesiącu sesji Rady Miejskiej, dieta sołtysa ulega zmniejszeniu i wynosi 10% wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego w oparciu o przepisy ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2207).”

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała istotnie narusza prawo. W piśmiennictwie i orzecznictwie do istotnego naruszenia prawa zalicza się naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu, jak również naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, zwłaszcza gdy podjęty akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem, a stwierdzone naruszenie ma charakter istotny.

Zgodnie bowiem z treścią art. 37b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559) rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Założeniem ustawodawcy było więc, aby na podstawie cytowanego przepisu rada gminy określiła zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej tj. sołtysowi, będą przysługiwały diety i zwrot kosztów podróży służbowej. Przykładowo należy to rozumieć, jako wskazanie czynności funkcyjnych sołtysa, za które dieta przysługuje. Nadto w uchwale powinna być również uregulowana sytuacja,

gdy sołtys przez dłuższy czas nie wykonuje swoich obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, gdyż w takiej sytuacji de facto nie ponosi żadnych kosztów.

Organ nadzoru w kontekście ryczałtowego sposobu określenia wysokości diet sołtysów oparł swoje rozstrzygnięcie również na wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 11 października 2012 r. wydanego w sprawie o sygn. akt II SA/OP 387/12, w którym wyjaśniono że użyty przez ustawodawcę w komentowanym przepisie art. 37b ustawy o samorządzie gminnym wyraz „dieta” należy rozumieć jako zwrot kosztów związanych z pełnieniem funkcji sołtysa, a jej istota sprowadza się zatem do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem tej funkcji. Jak podkreślił WSA w Opolu osoba pełniąca funkcję sołtysa zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem tej funkcji, a nie z tytułu samego bycia taką osobą. Sąd wskazał, że 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 sołtysa. Sąd zaakcentował również, że zakresem regulacji uchwały podejmowanej na podstawie rzeczzonego przepisu powinna być objęta także sytuacja, gdy przewodniczący organu wykonawczego przez dłuższy okres czasu nie wykonuje obowiązków niewynikających z pełnionej funkcji, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z jej pełnieniem.

Należy zaznaczyć, że co prawda ustawodawca używając w przedmiotowym przepisie pojęcia „dieta” nie wyjaśnił w przepisach legalnej definicji tego terminu to jednak na podstawie ugruntowanego w praktyce orzecznictwa sądów administracyjnych przyjęte zostało, że dieta ma charakter rekompensaty za zaangażowanie w działalność publiczną i poniesione koszty w związku z wykonywaniem powierzonej funkcji społecznej. Takie stanowisko wynika wprost m.in. z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2020 r. w sprawie o sygn. akt II OSK 1276/19, w którym NSA orzekł, że skoro dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji sołtysa, to osoba sprawująca tę funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem funkcji sołtysa, a nie z samego faktu wyboru tej osoby na sołtysa (tak również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 3 września 2018 r., sygn. akt IV SA/Gl 455/18).

Z powyżej zaprezentowanym stanowiskiem NSA organ nadzoru się zgadza, bowiem zakresem regulacji uchwały podjętej na podstawie delegacji ustawowej zawartej w tym przepisie szczegółowo i enumeratywnie powinny być objęte sytuacje, za które sołtys otrzymuje wynagrodzenie, jak np. udział w sesjach, wykonywanie czynności na rzecz społeczności lokalnej wynikających z pełnionej funkcji lub sytuacje, gdy sołtys, przez dłuższy czas swoich obowiązków nie wykonuje w ogóle, gdyż wtedy żadnych kosztów w rzeczywistości nie ponosi. W przeciwnym razie dieta ustalona w stałej kwocie (która ewentualnie ulegałaby częściowemu obniżeniu na skutek niewykonywania obowiązków lub nieobecności na sesjach, czy zgromadzeniach) miałaby charakter okresowego ryczałtu, który przyjmuje charakter stałego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji. Należy zwrócić uwagę, że tak uregulowane, jak w zakwestionowanej przez organ nadzoru uchwale Rady Miejskiej w Korfantowie, obniżenie diety należnej sołtysom za nieuczestniczenie w sesjach Rady Miejskiej w Korfantowie, pozostawia im pewną część diety, pomimo braku realizacji obowiązków wynikających z pełnionej funkcji. Czyli nawet, jak sołtys nie będzie zaangażowany w działalność publiczną, to i tak dostanie pewną część diety, co zdaniem organu nadzoru stanowi stałe wynagrodzenie miesięczne, które pozostaje w opozycji do regulacji płynącej z przepisu art. 3b ustawy o samorządzie gminnym.

Reasumując przywołane w podstawie prawnej kwestionowanej uchwały przepisy nakładają na radę gminy obowiązek określenia zasad, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej przysługują diety i zwrot kosztów podróży służbowej poprzez doprecyzowanie czynności funkcyjnych sołtysa, za które dieta ta przysługuje oraz uregulowania sytuacji, gdy przez dłuższy czas obowiązki wynikające z pełnionej funkcji nie są w ogóle wykonywane, gdyż w takiej sytuacji nie są ponoszone żadne koszty. Uściślić należy, że pod pojęciem ustanowienia zasad należy rozumieć rozstrzygnięcie, wyznaczenie, ustalenie odpowiednich kryteriów sposobów, czy warunków spełniania określonych uprawnień lub wykonywania obowiązków.

Mając na uwadze powyższe rozważania prawne, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego
Dyrektor
Wydziału Prawnego i Nadzoru

Ewelina Kurzydło