



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 1 lipca 2024 r.

Poz. 3451



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.235.2024

z dnia 27 czerwca 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr II/7/24 Rady Miejskiej we Frampolu z dnia 6 czerwca 2024 r. w sprawie wysokości diet dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych, w części obejmującej § 1 ust. 1 w brzmieniu: „i za udział w sesjach sołtysów” oraz § 1 ust. 2 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 II/7/24 Rady Miejskiej we Frampolu z dnia 6 czerwca 2024 r. w sprawie wysokości diet dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych, w części obejmującej § 1 ust. 1 w brzmieniu: „i za udział w sesjach sołtysów” oraz § 1 ust. 2 uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr II/7/24 została doręczona organowi nadzoru w dniu 13 czerwca 2024 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano przepis art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem, 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). 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 Miejska we Frampolu ustaliła wysokość diet dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych za udział w sesjach Rady Miejskiej i za udział w sesjach sołtysów w wysokości 400,00 zł (słownie: czterysta złotych) za sesję.

Przyjęte przez Radę Miejską unormowanie § 1 ust. 1 uchwały w brzmieniu: „i za udział w sesjach sołtysów” nie znajduje uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa i w sposób istotny narusza art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

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

Zdaniem organu nadzoru, pod pojęciem „diety” należy rozumieć świadczenie ekwiwalentne dla ogólnych kosztów związanych z pełnieniem funkcji przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy, natomiast za „koszty podróży służbowej” należy uznać koszty związane ze zrekompensowaniem faktycznie poniesionych wydatków dotyczących odbytych podróży służbowych.

Jeśli chodzi o samo ustalenie diety dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych gminy należy stwierdzić, że przepisy ustawy także nie precyzują, jakie wydatki wchodzi w skład kosztów związanych z pełnioną przez nich funkcją.

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, w tym również w Statucie Gminy Frampol przyjętym uchwałą Nr VI/32/19 Rady Miejskiej we Frampolu z dnia 22 marca 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Frampol.

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.

W § 1 ust. 2 uchwały postanowiono, że *przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będącemu jednocześnie radnym przysługuje dieta z dwóch tytułów: sprawowania mandatu radnego oraz pełnienia funkcji przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy.*

W ocenie organu nadzoru przyznanie przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej, będącemu jednocześnie radnym, diety za udział w sesji 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.

Przyjęcie regulacji § 1 ust. 2 uchwały skutkuje tym, że osoba pełniąca obie te funkcje będzie otrzymywać za udział w sesji 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 sądowoadministracyjnym.

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 II/7/24 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

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Frampola
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej we Frampolu