



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia czwartek, 18 lipca 2024 r.

Poz. 3476

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.270.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 16 lipca 2024 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr IV/31/2024 Rady Miejskiej w Miłakowie z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zasad przyznawania diet dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych i ich członków.

#### Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, Rada Miejska w Miłakowie, działając na podstawie art. 37 b ustawy o samorządzie gminnym ustaliła zasady przyznawania diet dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych i ich członków.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 lipca 2024 r.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W § 1 ust. 1 uchwały Rada Miejska w Miłakowie postanowiła, iż ustala się miesięczne zryczałtowane diety dla sołtysów gminy Miłakowo oraz dla Przewodniczącego Zarządu Rady Mieszkańców Miasta Miłakowo z tytułu wykonywania funkcji sołtysa w wysokości 450 zł (słownie czterysta pięćdziesiąt złotych). Następnie w § 1 ust. 2 Rada Miejska określiła, iż miesięczna zryczałtowana dieta, o której mowa w ust. 1 przysługuje członkowi Zarządu Rady Mieszkańców Miasta Miłakowa oraz rad sołeckich pełniących funkcje w zastępstwie przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej.

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

Powołany przepis, daje radzie gminy możliwość ustanowienia zasad rekompensaty wydatków przewodniczącym jednostki pomocniczej, w postaci diety i zwrotu kosztów podróży służbowej. Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w uzasadnieniu wyroku z dnia 14 stycznia 2016 r., (sygn. akt II SA/Op 537/15) ustawodawca posługując się terminem "dieta" nie zamieścił w przepisach legalnej definicji tego pojęcia. Istotą diety jest natomiast rekompensata utraconych wskutek wykonywania mandatu zarobków i poniesionych w związku z wykonywaniem tej funkcji kosztów. Dieta ma więc kompensacyjny charakter. Stąd też, skoro dieta ma stanowić wyrównanie wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji przewodniczącego rady, to osoba pełniąca taką funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem funkcji, a nie z tytułu samego faktu bycia taką osobą. W użytym przez ustawodawcę w ustawie o samorządzie gminnym sformułowaniu "zasady" mieści się więc tryb rozliczeń diet i kosztów podróży. Rada gminy, korzystając zatem z normy kompetencyjnej zawartej w przepisie art. 37 ust. 1 ww. ustawy 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. Brak 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.

Przepis art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym daje radzie prawo do uchwalenia zasad, w których zostaną określone regulacje kiedy, za co i w jakiej wysokości będzie przysługiwała sołtysom dieta. Tymczasem badana uchwała nie zawiera takich regulacji. Zamiast zasad wskazuje jedynie wysokość ryczałtowej diety wypłacanej miesięcznie, tym samym naruszając w sposób istotny normę kompetencyjną z art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Powyższe uchybienie uzasadnia stwierdzenie nieważności w całości przedmiotowej uchwały.

Ponadto w § 1 ust. 3 uchwały, Rada Miejska postanowiła, że radnym pełniącym jednocześnie funkcje sołtysa lub Przewodniczącego Zarządu Rady Mieszkańców dieta, o której mowa w ust.1 przysługuje w wysokości 100% niezależnie od diety radnego. Przyjęcie regulacji § 1 ust. 3 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 (tj. podstawa prawna do przyznania diet radnym). 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 funkcje pełnione społecznie i dla dobra lokalnego społeczeństwa. Dieta ma stanowić wyłącznie ekwiwalent utraconych korzyści, jakie radny, 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 który nie posiada 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.

Podobne stanowisko przedstawił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 grudnia 2017 r. sygn. akt: II OSK 773/17 wskazując, iż „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 będącego wynagrodzeniem za pracę”.

Ponadto, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 21 stycznia 2021 r., 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 grudnia 2017 r., sygn. akt II OSK 773/17; II OSK 2794/16 z 7 listopada 2017 r., II SA/Bd 181/19 z 28 czerwca 2019 r. publ. w CBOIS)." Powyższe stanowisko znajduje także odzwierciedlenie w wyrokach WSA we Wrocławiu z dnia 24 lipca 2019 r. sygn. akt III SA/Wr 174/19 oraz NSA z dnia 15 listopada 2019 r. sygn. akt II OSK 3380/19.

Na marginesie należy również wskazać, iż ogólna zasada zawarta w § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad technik prawodawczych” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), stanowi że przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Na podstawie § 143 rozporządzenia ma to zastosowania również do aktów prawa miejscowego.

Regulacje zawarte w § 2 ust. 1 uchwały Rada Miejska skierowała jedynie do sołtysów, podczas gdy uchwała swoim zakresem obejmuje również Przewodniczącego Zarządu Rady Mieszkańców. Winien on być zatem również wymieniony w przepisie § 2 ust. 1 uchwały, aby regulacja ta była pełna i czytelna dla odbiorcy aktu normatywnego. Powyższe znajduje odzwierciedlenie w § 25 ust. 1 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy). Ponadto w § 114 ww. rozporządzenia wskazano, że jeżeli zakres adresatów normy ma być węższy niż wskazany w ust. 1 (osoba fizyczna), wyznacza się go przez użycie odpowiedniego określenia rodzajowego.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

**Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.**

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego  
Zbigniew Szczypiński  
II Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski