



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 10 kwietnia 2024 r.

Poz. 3694

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.96.2024.2

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 4 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr LXXII/912/2024 Rady Miejskiej w Środzie Wielkopolskiej z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie ustalenia diet dla radnych Rady Miejskiej w Środzie Wielkopolskiej oraz diet sołtysów - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 lutego 2024 r. Rada Miejska w Środzie Wielkopolskiej uchwałą nr LXXII/912/2024 ustaliła diety dla radnych Rady Miejskiej w Środzie Wielkopolskiej oraz dla sołtysów.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 25 ust. 4, 6 i 8 oraz art. 37b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zmianami) w związku z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 roku w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. z 2021 r., poz. 1974)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 6 marca 2024 r.

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

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, CBOSA).

Stosownie do art. 37b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) - zwanej dalej "u.s.g." - rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Jednocześnie radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych na zasadach ustalonych przez radę gminy (art. 25 ust. 4 u.s.g.). Na podstawie art. 25 ust. 5 u.s.g. wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie 2,4-krotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej

oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 1533). Równocześnie rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego (art. 25 ust. 8 u.s.g.). W gminie będącej jednostką zainteresowania publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1302) za funkcję pełnioną przez radnego uważa się również członkostwo w Komitecie Audytu (art. 25 ust. 8a u.s.g.).

W orzecznictwie podkreśla się, że uchwała w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet dla radnych jednostek samorządu terytorialnego lub dla sołtysów jednostek pomocniczych jest aktem prawa miejscowego. Uchwała taka zawiera bowiem normy abstrakcyjne i generalne, gdyż jej adresatem nie jest konkretna osoba, ale każdy mieszkaniec gminy, który pełniłby określoną w uchwale funkcję (por. wyroki WSA w Gdańsku z 22 lutego 2024 r., III SA/Gd 421/23; z 31 stycznia 2024 r., III SA/Gd 464/23; wyrok WSA w Poznaniu z 13 grudnia 2023 r., IV SA/Po 719/23, CBOSA).

W orzecznictwie wskazuje się nadto, że ww. diety stanowią rekompensatę za utracone przez radnego/sołtysa korzyści czy poniesione straty, jakie powstają w związku z wykonywaniem obowiązków wynikających ze sprawowania mandatu radnego i/lub sołtysa (por. wyrok NSA z 26 czerwca 2014 r., II OSK 406/14; wyrok WSA w Rzeszowie z 17 listopada 2022 r., II SA/Rz 814/22; CBOSA). W konsekwencji normy art. 25 ust. 4 u.s.g. i art. 37b u.s.g. zawierają upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do sprecyzowania reguł (zasad), na jakich przysługiwać będzie rekompensata (wyrównanie wydatków i strat) w związku z wykonywaniem mandatu radnego i/lub sołtysa.

W kontekście ryczałtowego sposobu określenia wysokości diet na podstawie art. 37b ust. 1 u.s.g. 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, CBOSA) wskazał, 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 z dnia 23 października 2019 r. (II SA/Po 555/19, CBOSA) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu także przyjął, że "skoro dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji przewodniczącego rady (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".

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Środzie Wielkopolskiej ustaliła w formie zryczałtowanej wysokości diet dla radnych Rady Miejskiej w Środzie Wielkopolskiej oraz sołtysów. W § 2 tej uchwały określono przypadki, w których dieta radnego ulega w danym miesiącu zmniejszeniu. Nie określono jednak

w przedmiotowej uchwale przypadków, w których następuje zmniejszenie wysokości diety sołtysa, czym istotnie naruszono normę art. 37b u.s.g.

Jak już wyżej wskazano, dieta ma charakter świadczenia kompensacyjnego. Stanowi rekompensatę z tytułu utraconych przez sołtysa zarobków, przez co nie może być traktowana jak świadczenie pracownicze, np. wynagrodzenie. 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. Brak w uchwale zasad dotyczących ustalenia wysokości diety powoduje, że ma on charakter ryczału miesięcznego. Ustalona w stałej kwocie dieta w formie ryczału miesięcznego traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji.

W § 2 ust. 3 pkt 3 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Środzie Wielkopolskiej postanowiła, iż zmniejszenie diety radnego nie następuje w przypadkach, gdy "3) zwołana sesja odbędzie się w trybie zdalnym albo hybrydowym."

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 kolegialnie 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 2023 r. poz. 1284 ze zm.).

Organ nadzoru zwraca uwagę, że omawiany przepis art. 15zzx nie został dodany do przepisów u.s.g., 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 Miejska w Środzie Wielkopolskiej

Burmistrz Miasta Środa Wielkopolska