



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 3 kwietnia 2024 r.

Poz. 3412

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NP-III.4131.1.111.2024.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 marca 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 § 1 ust. 1 i 2 w zakresie wyrazu: „zwrotu kosztów przejazdu” oraz § 1 ust. 4 uchwały nr LXXX/499/2024 Rady Miejskiej w Okonku z dnia 26 lutego 2024 r. w sprawie zasad przyznawania i wysokości diet dla sołtysów i przewodniczących zarządów osiedli Gminy Okonek - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 26 lutego 2024 r. Rada Miejska w Okonku podjęła uchwałę nr LXXX/499/2024 w sprawie zasad przyznawania i wysokości diet dla sołtysów i przewodniczących zarządów osiedli Gminy Okonek, dalej „uchwała”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 37 b ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r, o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 27 lutego 2024 r.

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

W ocenie organu nadzoru przedmiotową uchwałę podjęto z istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 37b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 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. Przepis ten daje radzie gminy możliwość „wynagradzania” sołtysów i przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych poprzez przyznanie im diety oraz zwrotu kosztów podróży służbowej.

W kontekście ryczałtowego sposobu określenia wysokości omawianych diet, organ nadzoru zwraca uwagę na wyrok WSA w Opolu z dnia 11 października 2012 r., II SA/OP 387/12, CBOSA, w którym wyjaśniono, że użyty przez ustawodawcę w przepisie art. 37b ust. 1 ustawy wyraz „dieta” należy rozumieć jako zwrot kosztów związanych z pełnieniem funkcji. Jego istota sprowadza się do wyrównywania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji sołtysa. 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. 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. Sąd zaakcentował, że zakresem regulacji uchwały podejmowanej na podstawie art. 37b ust. 1 ustawy, 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. W uzasadnieniu wyroku WSA w Poznaniu z 23 października 2019 r., II SA/Po 555/19, stwierdzono z kolei: „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. Zgodzić się zatem należy z poglądem wyrażonym przez Wojewodę, iż zakresem regulacji uchwały podjętej na podstawie delegacji ustawowej zawartej w omawianym przepisie winna być objęta m.in. sytuacja, gdy sołtys, przez dłuższy okres 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” (por. również wyrok WSA w Gliwicach z 20 kwietnia 2022 r., III SA/GI 275/22).

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Okonku w § 1 ust. 1 uchwaliła, że: „Sołtysom Gminy Okonek przysługuje ryczałtowa miesięczna dieta w wysokości 700,00 złotych z tytułu zwrotu kosztów przejazdu, pełnienia funkcji oraz udziału w sesjach Rady Miejskiej w Okonku.”. W § 1 ust. 2 uchwalono, że: „Przewodniczącym zarządów osiedli Gminy Okonek przysługuje ryczałtowa miesięczna dieta w wysokości 500,00 złotych z tytułu zwrotu kosztów przejazdu, pełnienia funkcji oraz udziału w sesjach Rady Miejskiej w Okonku.”

Z zapisów § 1 ust. 1 uchwały wynika, że przyznana została dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych gminy dieta w wysokości 700 zł, natomiast z treści § 1 ust. 2 tej uchwały wynika, że dla przewodniczących zarządów osiedli Gminy Okonek została przyznana dieta w wysokości 500 zł. Zgodnie z powyższymi regulacjami uchwały, diety te przysługują „z tytułu zwrotu kosztów przejazdu, pełnienia funkcji oraz udziału w sesjach Rady Miejskiej w Okonku”.

Z przyjętych w § 1 ust. 1 oraz 2 uchwały przepisów wynika zatem, że Rada Miejska w Okonku uregulowała m. in. zwrot kosztów podróży służbowych poprzez włączenie ich do z góry określonej uchwałą, zryczałtowanej kwoty diety zupełnie pomijając przy tym fakt, że możliwym jest zaistnienie sytuacji, w której wysokość tych kosztów będzie wyższa od kwoty przyznanego ryczałtu bądź też zwrot kosztów będzie nieuzasadniony, gdyż nie zostaną poniesione żadne koszty związane z podróżą służbową.

Ponadto jak wskazuje orzecznictwo sądowoadministracyjne, zawarte w przepisie art. 37b ustawy upoważnienie nie zezwala na sposób ustalania diet łącznie ze zwrotem kosztów podróży służbowych (zob. wyroki WSA w Opolu: z 27 lipca 2009 r., II SA/Op 188/09, z 4 grudnia 2008 r., II SA/Op 243/08, z 30 października 2007 r., II SA/Op 362/07 oraz wyrok WSA w Krakowie z 8 września 2003 r., II SA/Kr 1413/03, CBOSA). Jak słusznie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny oz. w Krakowie w wyroku z 8 września 2003 r., II SA/Kr 1413/03, CBOSA, „Nieważny jest zapis uchwały, w którym mowa o diecie zryczałtowanej jako rekompensacie diet i zwrotu kosztów podróży radnych. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (...) nie upoważnia do takiego sposobu obliczania diet łącznie ze zwrotem kosztów podróży. Oczywiście jest, że kwot kosztów podróży służbowych nie można włączyć do kwot diet, a tym bardziej do jakiejś zryczałtowanej ogólnej kwoty, obejmującej obie wartości.”. Powyższe wyroki odnoszą się do radnych gminy, mają jednak analogiczne zastosowanie w przypadku sołtysów (przewodniczących zarządów osiedli).

Rada gminy, ustalając na podstawie przepisu art. 37b ust. 1 ustawy zasady wynagradzania organu wykonawczego jednostki pomocniczej winna mieć na względzie po pierwsze to, że dieta przysługująca sołtysom oraz przewodniczącym zarządów osiedli dotyczy wykonywania czynności związanych z udziałem w pracach rady gminy i zadaniami jednostki pomocniczej, po drugie zaś, że dieta jest świadczeniem odrębnym od świadczenia, jakie przysługuje sołtysom i przewodniczącym zarządów osiedli z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych.

Kwestie kosztów podróży uregulowane zostały w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz. U. Nr 66, poz. 800 ze zm.), dalej: „rozporządzenie”. Przepis § 3 rozporządzenia stanowi, że z tytułu podróży służbowej przysługują diety, zwrot kosztów przejazdów z miejscowości określonej przez przewodniczącego rady gminy w poleceniu wyjazdu służbowego do

miejsca stanowiącego cel podróży i z powrotem, noclegów, dojazdów środkami komunikacji miejscowej oraz innych udokumentowanych wydatków. Choć przepisy tego rozporządzenia nie odnoszą się wprost do przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych gminy tylko do radnych gminy to znajdują jednak analogiczne zastosowanie w przypadku sołtysów i przewodniczących zarządów osiedli.

W ocenie organu nadzoru wskazany powyżej zapis § 1 ust. 1 oraz ust. 2 uchwały w zakresie wyrazu „zwrotu kosztów przejazdu” jest sprzeczny z przepisami obowiązującego prawa, w tym w szczególności z przywołanym w jej podstawie prawnej art. 37b ust. 1 ustawy.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, że przepis § 1 ust. 4 uchwały w brzmieniu: „W przypadku łączenia funkcji sołtysa lub przewodniczącego zarządu osiedla z funkcją radnego Rady Miejskiej przysługują obie diety tj. wynikająca z niniejszej uchwały oraz wynikająca z właściwej uchwały w sprawie zasad przyznawania i wysokości diet radnych Rady Miejskiej w Okonku.” istotnie narusza prawo.

Zgodnie z art. 25 ust. 4 ustawy „Na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych”. Skoro więc w art. 25 ust. 4 ustawy „przesądzono o przysługującym radnym prawie do diety, to połączenie funkcji radnego z funkcją sołtysa uzasadnia przyjęcie zasady prawa do jednej diety jako ekwiwalentu za utracone korzyści” - wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 listopada 2019 r., II OSK 3380/19, CBOSA.

Wobec powyższego 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 Okonku

Burmistrz Okonka