



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

Poznań, 24 czerwca 2019 r.

KN - I.4131.1.256.2019.10

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

orzekam

nieważność uchwały Nr VIII/78/19 Rady Miejskiej w Dobrej z dnia 16 maja 2019 r. w sprawie ustanowienia zasad przysługiwania diet dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała Nr VIII/78/19 Rady Miejskiej w Dobrej z dnia 16 maja 2019 r. w sprawie ustanowienia zasad przysługiwania diet dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych została podjęta na sesji w dniu 16 maja 2019 r., zwana dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 506), zwanej dalej „ustawą”.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 27 maja 2019 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z art. 37b ust. 1 ustawy, rada gminy może ustalić na jakich zasadach przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży. Z wyżej wskazanego przepisu wynika, że przewodniczącym organu wykonawczego jednostki pomocniczej może być przyznana dieta, lecz nie musi - zależy to wyłącznie od woli rady gminy. Przepisy ustawy nie zobowiązują jej bowiem do podjęcia uchwały w tym zakresie. Art. 37b ust. 1 ustawy daje radzie możliwość sprecyzowania reguł (zasad), na jakich może przysługiwać rekompensata (wyrównanie

wydatków i strat) w związku z pełnieniem funkcji przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej.

W § 1 ust. 1 uchwały Rada Miejska w Dobrej postanowiła, że „Ustala się zryczałtowaną miesięczną dietę dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych nie wykonujących mandatu radnego Gminy Dobra w kwocie stanowiącej równowartość 4 diet przysługujących pracownikowi samorządowemu z tytułu podróży służbowej na terenie kraju.” W § 1 ust. 2 uchwały Rada Miejska w Dobrej określiła, że „Ustala się zryczałtowaną miesięczną dietę dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych wykonujących mandat radnego Gminy Dobra w kwocie stanowiącej równowartość 3 diet przysługujących pracownikowi samorządowemu z tytułu podróży służbowej na terenie kraju.”

Organ nadzoru stwierdza, iż na podstawie § 1 ust. 1 i 2 uchwały oraz bez jednoczesnego określenia zasad w sytuacji nie wykonywania określonych obowiązków przez przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych dieta spełniała funkcje wynagrodzenia, którym nie jest. Należy wyraźnie podkreślić, że pełnienie funkcji przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej nie następuje w ramach stosunku pracy - są to bowiem funkcje pełnione społecznie i dla dobra lokalnego społeczeństwa. Nie można pomijać tego, że dieta ma stanowić wyłącznie ekwiwalent utraconych korzyści (np. pomniejszonego wynagrodzenia za pracę w związku z obecnością na sesji rady gminy), jakie radny czy sołtys nie uzyskuje w związku z wykonywaniem swego mandatu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 25 sierpnia 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1701/15).

Oceniając prawidłowość przedmiotowej uchwały należy wskazać, że zgodnie z normą kompetencyjną z art. 37b ust. 1 ustawy rada gminy, realizując upoważnienie ustawowe i określając zasady, na jakich przysługuje dieta, powinna w sposób szczegółowy określić także zasady, na jakich będzie następować jej potrącenie, w sytuacji gdy przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej nie pełni swojej funkcji, a więc nie ponosi z tego tytułu żadnych kosztów. Wynagradzanie przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych ryczałtową dietą, bez względu na to, czy ponoszą koszty z tytułu pełnienia takiej funkcji czy też nie, nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Prezentowane przez organ nadzoru stanowisko koresponduje z utrwalonym w tym zakresie orzecznictwem sądowoadministracyjnym. W wyroku z dnia 11 października 2012 r., sygn. akt II SA/Op 387/12 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu orzekł, że: „Użyty przez ustawodawcę w przepisie art. 37b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie

gminnym wyraz "dieta" należy rozumieć natomiast 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. 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 oraz zwrot kosztów podróży służbowej." Ponadto w cytowanym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu podkreślono, że „Rada gminy, korzystając zatem z normy kompetencyjnej zawartej w przepisie art. 37 ust. 1 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." Należy zatem stwierdzić, że w rozpatrywanej uchwale nie powinno się ograniczyć tylko do wskazania wysokości przyznanej diety, ponieważ upoważnienie ustawowe dotyczy szerszego zakresu pojęciowego dotyczącego ustalenia zasad przyznania wskazanej diety.

Organ nadzoru stwierdza, iż brak w uchwale zasad dotyczących ustalenia wysokości diet, a szczególnie wskazania zasad potrącania takiej diety w sytuacji nie wykonywania określonych obowiązków, powoduje, że diety określone w § 1 ust. 1 i 2 uchwały mają charakter ryczałtu miesięcznego, a ustalona w stałej kwocie dieta w formie ryczałtu miesięcznego traci charakter rekompensacyjny i przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji. Należy stwierdzić, że takiego rodzaju regulacja stanowi istotne naruszenie art. 37b ust. 1 ustawy, a tym samym konieczne jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Mając na uwadze powyższe ustalenia niniejsze rozstrzygnięcie jest w pełni uzasadnione. Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Zbigniew Hoffmann