WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.68.3.2019.MC

Wrocław, 4 kwietnia 2019 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 2. ust. 2 uchwały Nr II/29/19 Rady Miejskiej w Lubawce z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie wysokości diet dla sołtysów.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Lubawce, na sesji w dniu 28 lutego 2019 r., podjęła uchwałę Nr II/29/19 w sprawie wysokości diet dla sołtysów, zwaną dalej „uchwałą".

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 8 marca 2019 r.

W toku postępowania nadzorczego dotyczącego uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie §2 ust. 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z przepisem 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". Ustawodawca w przepisie tym stworzył więc możliwość ustalenia przez radę gminy zasad, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Rada Miejska w Lubawce, podejmując przedmiotową uchwałę, skorzystała z tego fakultatywnego upoważnienia.

W przepisie §1 uchwały Rada Miejska w Lubawce postanowiła, że „Sołtys otrzymuje zryczałtowaną dietę miesięczną za pełnienie funkcji sołtysa, za udział w pracach Rady Miejskiej w Lubawce, posiedzeniach zwoływanych przez Burmistrza Miasta Lubawka, zwoływanie i prowadzenie zebrań wiejskich oraz wykonywanie innych zadań określonych w statucie sołectwa w kwocie 300,00 złotych (słownie trzysta złotych)". W myśl cytowanego wyżej przepisu dieta przysługuje za szereg różnych czynności i zadań podejmowanych przez sołtysa, nie tylko za udział w pracach Rady Miejskiej w Lubawce.

Przepisem §2 ust. 2 uchwały normodawca lokalny uregulował przysługiwanie diety w sytuacji, w której sołtys pełni jednocześnie funkcję radnego. W przepisie tym Rada zadecydowała, że „w przypadku zbiegu pełnienia funkcji radnego i sołtysa, przysługuje dieta w wysokości przewidzianej dla radnego zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej w Lubawce nr XII/108/15 z dnia 26 listopada 2015 roku w sprawie zasad otrzymywania i wysokości diet przysługujących radnym oraz zwrotu kosztów podróży służbowych".

Regulacja powyższa pozbawia sołtysa będącego jednocześnie radnym prawa do diety przysługującej z tytułu wykonywania funkcji sołtysa. W ocenie Organu Nadzoru przedmiotowy przepis w sposób istotny narusza prawo, ponieważ nie uwzględnia charakteru świadczenia w postaci diety, różnicując sytuację sołtysów ze względu na pełnioną, bądź niepełnioną funkcję radnego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ustalony jest pogląd, że użyty przez ustawodawcę w przepisie art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wyraz „dieta" należy rozumieć jako zwrot kosztów związany z pełnieniem funkcji, a jego istota sprowadza się do wyrównywania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji (patrz: np. wyrok WSA w Opolu z dnia 7 listopada 2013 r., II SA/Op 316/13). W omawianym przypadku istota przyznanej diety powinna się więc sprowadzać do wyrównywania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem jednocześnie każdej z dwóch funkcji – radnego i sołtysa.

Nie budzi wątpliwości Organu Nadzoru fakt, że zakres obowiązków związanych z pełnieniem funkcji sołtysa i radnego nie jest tożsamy, a zatem nie jest dopuszczalna regulacja wskazująca na niemożność łączenia diety radnego i diety sołtysa. Ponadto należy podkreślić, iż norma wynikająca z przepisu § 2 ust. 2 uchwały bezprawnie różnicuje sytuację sołtysa będącego radnym w odniesieniu do sołtysów, którzy swej funkcji nie łączą z funkcją radnego. Ci drudzy mogą bowiem otrzymywać dietę związaną z wykonywaniem funkcji, natomiast sołtys - radny nie otrzyma diety za wykonywanie czynności związanych z funkcją sołtysa, jeżeli nie są one związane również z funkcją radnego. Rada Miejska w Lubawce nie została zaś uprawniona do różnicowania sytuacji sołtysów ze względu na inne pełnione przez nich funkcje.

Powyższe zróżnicowanie zawarte w uchwale stanowi naruszenie zasady równości wobec prawa, wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP. W myśl tej zasady wszyscy są równi wobec prawa i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Zasada ta ma również zastosowanie w stosunku do osób, które pełnią jednocześnie funkcje sołtysa i radnego. Naruszenie zasady równości przez organ administracji publicznej jest równocześnie obrazą art. 7 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy – a więc i rady gminy – musi mieć oparcie w obowiązującym prawie.

Przedstawione wyżej stanowisko Organu Nadzoru znajduje odzwierciedlenie w poglądach doktryny prawa administracyjnego, zgodnie z którymi „dieta radnego związana jest bezpośrednio z wykonywaniem mandatu radnego, natomiast dieta sołtysa ze sprawowaniem funkcji organu jednostki pomocniczej. Z tych względów diety sołtysa i diety radnego nie należy utożsamiać. Co za tym idzie, wykonywanie jednocześnie funkcji radnego i sołtysa nie może, co do zasady, prowadzić do pozbawienia prawa do diety z tytułu którejkolwiek z funkcji. Tak też rada gminy, określając zasady przyznawania i rozliczania diet, nie może wprowadzić uregulowań pozbawiających prawa do diety sołtysa wykonującego jednocześnie mandat radnego. W ustawie o samorządzie gminnym brak jest bowiem podstaw prawnych aby pozbawiać osobę wykonującą funkcję sołtysa diety, tylko z tego powodu, że jednocześnie wykonuje mandat radnego" (M. Bator, Dieta dla osoby pełniącej jednocześnie funkcję sołtysa i radnego, Nowe Zeszyty Samorządowe 2011, nr 2, s. 37).

Stanowisko Organu Nadzoru potwierdzają także poglądy judykatury. Przykładem może wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 15 listopada 2016 r. (III SA/Kr 783/16), w którym sąd wskazał, że „Z treści art. 25 ust. 4 wynika jednoznacznie, że radnemu przysługują diety z tytułu wykonywania mandatu radnego. Z kolei z art. 37b ust. 1 wypływa uprawnienie rady do ustanowienia zasad, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży. W sytuacji gdy rada decyduje się na określenie tych zasad dla przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej, a osoba ta jest radnym, któremu z mocy prawa przysługuje dieta, to dla takiego podmiotu istnieją dwa tytuły prawne uprawniające do wypłaty stosownych diet".

Powyższe czyni niemożliwym zaaprobowanie kwestionowanego przepisu uchwały wyłączającego sołtysa będącego radnym z możliwości otrzymywania diety za pełnienie funkcji sołtysa.

W związku z powyższym należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Paweł Hreniak