WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.108.12.2019.JW1

Wrocław, 13 sierpnia 2019 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając 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

§ 1. ust. 4 uchwały nr XII/129/19 Rady Gminy Podgórzyn z dnia 24 lipca 2019 r. w sprawie ustalenia diet dla sołtysów Gminy Podgórzyn.

Uzasadnienie

Rada Gminy Podgórzyn, powołując się na art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym podjęła na sesji w dniu 24 lipca 2019 r. uchwałę nr XII/129/19 w sprawie ustalenia diet dla sołtysów Gminy Podgórzyn – dalej jako: „uchwała".

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 31 lipca 2019 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że jej § 1 ust. 4 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 7 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) i w związku z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, poprzez pozbawienie prawa do diety sołtysów pełniących jednocześnie funkcję radnego.

Na podstawie 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.

Choć sołtys, jako monokratyczny organ wykonawczy sołectwa, nie jest przewodniczącym tego organu, lecz organem, ani w doktrynie, ani w judykaturze nie budzi wątpliwości, że art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwarza możliwość ustalenia przez radę gminy zasad, na jakich sołtysom będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Rada Gminy Podgórzyn skorzystała z tego upoważnienia.

W § 1 ust. 1 i 2 uchwały ustalono miesięczną dietę dla sołtysów za czynności związane z pełnieniem obowiązków społecznych i obywatelskich w wysokości 400 zł. Wskazano jednocześnie, że podstawą wypłacenia sołtysowi miesięcznej diety jest udział w sesjach Rady Gminy Podgórzyn, stwierdzony podpisem na liście obecności. W § 1 ust. 4 zastrzeżono zaś, że sołtysowi będącemu jednocześnie radnym nie przysługuje dieta ustalona dla sołtysów.

Regulacja pozbawiająca sołtysa będącego jednocześnie radnym prawa do diety przysługującej z tytułu wykonywania funkcji sołtysa w sposób istotny narusza prawo, ponieważ nie uwzględnia charakteru świadczenia jakim jest dieta i różnicując sytuację sołtysów ze względu na pełnioną, bądź niepełnioną funkcję radnego.

W pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę, że sołtysi sołectw Gminy Podgórzyn piastują funkcję, z którą wiążą się obowiązki określone w statutach sołectw. Zgodnie z ich postanowieniami (§ 13 każdego ze statutów) do zadań sołtysa należy zarządzanie codziennymi sprawami sołectwa, realizacja uchwał zebrania wiejskiego oraz wykonywanie innych czynności określonych statutem, a w szczególności: a) zwoływanie Zebrań Wiejskich z wyjątkiem wyborczego, b) wykonywanie zadań z zakresu administrowania sołectwem, c) utrzymywanie stałego kontaktu z organami gminy, d) przekazywanie Radzie Gminy i Wójtowi Gminy uchwał i kopii protokołu zebrania wiejskiego w terminie 7 dni od dnia ich podjęcia, e) opracowanie rocznego planu działania sołectwa, f) zarządzanie mieniem sołectwa, g) kierowanie akcjami pomocy w razie

wypadków losowych i klęsk żywiołowych, h) reprezentowanie sołectwa na zewnątrz, i) podejmowanie decyzji gospodarczych związane z zakupem sprzętu, materiałów i prowadzeniem wykonawstwa.

Sołtysom przypisany został zatem szereg obowiązków ściśle związanych z pełniona funkcją. Co istotne dla sprawy, obowiązki te w żaden sposób nie dublują się z obowiązkami radnego Rady Gminy Podgórzyn.

Wobec powyższego osoba, która jednocześnie piastuje funkcję sołtysa i wykonuje mandat radnego jest zobowiązana do wykonywania wszystkich obowiązków, które nałożone są na sołtysów (także tych nie będących radnymi) oraz wszystkich obowiązków przypisanych radnym rady gminy (także tych nie będących sołtysami).

Nie ma zatem żadnych podstaw do tego, aby osobie będącej sołtysem odmawiać wypłaty diety, którą otrzymują inni sołtysi, tylko z tego powodu, że jednocześnie jest ona radnym, a zatem wykonuje także inne obowiązki, z którymi wiąże się prawo do diety.

Dieta jest formą finansowej rekompensaty za poniesione koszty związane z pełnieniem funkcji. Istota przyznanej diety dla sołtysa powinna się więc sprowadzać do wyrównywania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji sołtysa, a więc wykonywaniem zadań sołtysa określonych w statucie sołectwa. Odrębnie zaś należy rekompensować koszty ponoszone w związku z pełnieniem funkcji radnego, gdyż inne czynności generujące wydatki i powodujące straty są realizowane w celu wypełniania mandatu radnego, a inne dla realizacji zadań sołtysa. Tym samym w przypadku, gdy w gminie wypłacane są diety zarówno radnym, jak i sołtysom, to osobie pełniącej obie funkcje jednocześnie powinny być wypłacane diety z tytułu pełnienia obu funkcji.

Nie budzi wątpliwości, że zakres obowiązków związanych z pełnieniem funkcji sołtysa i radnego nie jest tożsamy, a zatem nie jest dopuszczalna regulacja wskazująca na niemożność otrzymania zarówno diety radnego, jak i diety sołtysa. Tymczasem norma wynikająca z § 1 ust. 4 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 sołtysa, natomiast sołtys będący radnym nie otrzyma diety za wykonywanie czynności związanych z funkcją sołtysa (pomimo że niezależnie od wykonywania funkcji radego będzie, tak jak inni sołtysi, wykonywał zadania przypisane organowi wykonawczemu sołectwa oraz będzie ponosił z tym związane określone koszty, które zrekompensować ma właśnie za zadanie ustalana dieta).

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. Nie ma bowiem żadnej relewantnej przyczyny dla której sołtysi mieliby podlegać różnicowaniu w przedmiocie możliwości otrzymania diety za realizację takich samych obowiązków ze względu na inne pełnione przez siebie funkcje. Dla realizacji zadań sołtysa nie ma wszak znaczenia, czy sołtys jest jednocześnie radnym województwa, powiatu, czy gminy albo np. ławnikiem, członkiem Kolegium Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, członkiem Rady Programowej Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, członkiem komisji wyborczej, czy też funkcję sołtysa łączy z jakąkolwiek inną aktywnością wiążącą się z otrzymywaniem diet, rekompensat, czy ekwiwalentów. W każdym bowiem z tych przypadków, sołtys będzie również wykonywał zadania sołtysa wynikające ze statutu sołectwa.

Zarówno art. 37b ust. 1 oraz art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, jak i inne przepisy ustanawiające prawo do świadczenia będącego ekwiwalentem poniesionych kosztów lub utraconych dochodów mają charakter autonomiczny względem siebie. Korzystanie z jednego świadczenia nie może wyłączać prawa do innego świadczenia (jeżeli czynności, z wykonywaniem których wiąże się prawo do diety, ekwiwalentu, czy rekompensaty są inne).

Na sołtysie spoczywa głównie obowiązek realizacji zadań statutowych sołectwa. Szereg przepisów, np. art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 28 marca 1982 r. o scaleniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2018 r. poz. 908 ze zm.), nakłada na sołtysów dodatkowe obowiązki. Wszystkie one są zadaniem organu wykonawczego sołectwa, a nie zadaniami radnego, dlatego też równoczesne pełnienie funkcji radnego nie ma żadnego znaczenia dla oceny zakresu i obciążeń wynikających z wykonywanej funkcji organu wykonawczego jednostki pomocniczej. W świetle art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, to te właśnie obciążenia wynikające z zadań sołectwa i kompetencji sołtysa stanowić muszą punkt wyjścia dla oceny zasadności i wysokości przyznawanej diety.

Trzeba mieć również na względzie, że przy ustalaniu wysokości diet radnych – zgodnie z art. 25 ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym – bierze się pod uwagę funkcje pełnione przez radnego. Tym samym to, jaką dietę otrzyma radny jest zależne od tego, jakie funkcje pełni dana osoba, ale jako radny. W diecie otrzymywanej przez radnego nie są zatem uwzględnione obowiązki sołtysa (oraz poniesione koszty i utracone dochody wynikające z ich wykonywania). Łączenie prawa do diety przysługującej sołtysowi od niepobierania diety radnego nie ma zatem żadnego umocowania. Skoro prawnie dopuszczalne jest łączenie funkcji sołtysa z mandatem radnego, a z każdą z tych funkcji może łączyć się prawo do diety, to różnicowanie sytuacji osób wykonujących obowiązki sołtysa tylko na podstawie tego, czy wykonują również obowiązki radnego jest niedopuszczalne.

Wprowadzenie opartego o powyższe kryteria zróżnicowania w wysokości diet sołtysów, a tym bardziej dzielenia sołtysów na tych, którzy dietę otrzymają i tych, którzy nie mają do niej prawa jest zatem nie tylko naruszeniem art. 32, ale również art. 7 Konstytucji RP, gdyż takie zróżnicowanie nie jest działaniem na podstawie i w granicach prawa. Tym samy, gdy rada zdecyduje się już na ustalenie diet dla sołtysów, to uregulowania dotyczące diet nie mogą prowadzić do dyskryminacji części z nich, tylko z tego powodu, że pełnią również funkcję radnego. Uzasadnienia dla takiego postępowania nie można również upatrywać w fakultatywności ustalania diet dla sołtysów, bowiem realizacja uprawnienia rady gminy w tym zakresie jest ograniczona nie tylko charakterem i funkcją samej diety sołtysa, ale także normami konstytucyjnymi, do których przestrzegania jest obowiązana na podstawie przepisów prawa.

Powyższe obliguje do stwierdzenia, że § 1 ust. 4 uchwały w sposób istotny narusza prawo, konsekwencją czego jest jego nieważność

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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