

P. Kasperko



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.89.2.2015.MC

URZĄD GMINY
NIECHŁÓW
2015 -02- 27
L. dz. 1212/2015 podpis

Wrocław, dnia 20 lutego 2015 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 4 uchwały nr IV/19/2015 Rady Gminy Niechlów z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie ustalenia zasad i wysokości diet dla radnych Rady Gminy Niechlów.

Uzasadnienie

Rada Gminy Niechlów, działając w oparciu o art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 3 pkt 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. Nr 61, poz. 710), podjęła na sesji w dniu 29 stycznia 2015 r. uchwałę w sprawie ustalenia zasad i wysokości diet dla radnych Rady Gminy Niechlów – zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 10 lutego 2015 r.

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

Ustawodawca w przepisie art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wskazał, że: *Na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych.* Jednocześnie prawodawca w art. 37b ustawy stworzył możliwość ustalenia przez radę gminy zasad, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Rada Gminy Niechlów podejmując uchwałę zrealizowała delegację ustawową zawartą w art. 25 ust. 4 ustawy. Równocześnie skorzystała z fakultatywnego upoważnienia zawartego w art. 37b ustawy, podejmując uchwałę nr IV/20/2015 w sprawie ustalenia wysokości diet dla sołtysów z terenu Gminy Niechlów.

Organ stanowiący Gminy Niechlów w omawianej uchwale zawarł kwestionowany przepis § 4, który stanowi: *Radnemu, który pełni jednocześnie funkcję sołtysa przysługuje jedna dieta – dieta radnego.*

Regulacja ta 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 § 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, natomiast sołtys - radny nie otrzyma diety za wykonywanie czynności związanych z funkcją sołtysa, jeżeli nie są one związane również z funkcją radnego. Rada Gminy Niechlów 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. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 3 listopada 2008 r. (IV SA/Gl 197/08, CBOSA) wskazał, że: *ustawa o samorządzie gminnym zawiera dwie autonomiczne podstawy prawne dla przyznania diet dwóm niezależnym podmiotom występującym w gminie, a mianowicie: radnym i przewodniczącym organu wykonawczego jednostki pomocniczej. W tej sytuacji unormowanie [...] skutkujące tym, że osoby będące zarówno radnymi jak i przewodniczącymi organu wykonawczego jednostki pomocniczej otrzymują tylko jedną dietę [...] narusza postanowienia art. 32 Konstytucji RP, a mianowicie zasadę równości [...]. Osoby pełniące równocześnie obie te funkcje winny otrzymywać dwie niezależne diety,*

jednakże ich łączna wysokość winna być inna niż zwykła suma dwóch diet, ponieważ diety te przysługują między innymi za udział w pracach rady gminy.

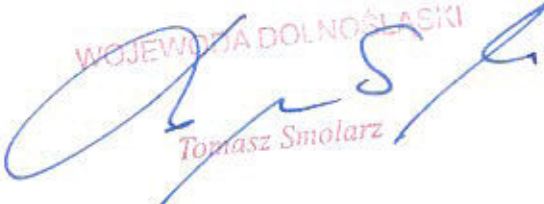
W tym kontekście można przywołać przepis § 1 uchwały nr IV/20/2015 Rady Gminy Niechlów z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla sołtysów z terenu Gminy Niechlów, w którym ustalono dietę za udział sołtysa w sesjach Rady Gminy Niechlów w wysokości 50 zł oraz miesięczną dietę za pełnienie funkcji sołtysa w wysokości 100 zł. Dla Organu Nadzoru oczywiste jest to, że sołtysowi będącemu radnym Rady Gminy Niechlów - i z tego drugiego tytułu pobierającym dietę za udział w sesji Rady - nie będzie przysługiwała wskazana dieta dla sołtysów za udział w sesjach Rady. Nie będzie on bowiem ponosił żadnych dodatkowych kosztów wynikających z udziału w sesji. Niemniej jednak, za inne czynności, których nie wykonuje jako radny, lecz wyłącznie jako sołtys należy mu się dieta za pełnienie funkcji sołtysa na zasadach określonych dla wszystkich sołtysów.

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

Tomasz Smolarz