

II SA/Rz 110/20 - Wyrok

Data orzeczenia	2020-07-29
Data wpływu	2020-01-30
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie
Sędziowie	Elżbieta Mazur-Selwa /sprawozdawca/ Jerzy Solarski /przewodniczący/ Joanna Zdrzałka
Symbol z opisem	6262 Radni 6401 Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Samorząd terytorialny
Skarżony organ	Rada Gminy
Treść wyniku	oddalono skargę
Powołane przepisy	Dz.U. 2019 nr 0 poz 506; art 37a, art 37b ust.1, art 35; Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - tekst jednolity

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SNSA Jerzy Solarski Sędziowie WSA Elżbieta Mazur-Selwa /spr./ WSA Joanna Zdrzałka po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w dniu 29 lipca 2020 r. sprawy ze skargi Wojewody Podkarpackiego na uchwałę Rady Gminy Pysznica z dnia 30 października 2019 r. nr XIV/83/2019 w przedmiocie ustalenia zasad i wysokości przysługujących diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla sołtysów - skargę oddala -

Uzasadnienie

Przedmiotem rozpoznania jest skarga Wojewody Podkarpackiego (dalej: "Wojewoda" lub "organ nadzoru") na uchwałę Rady Gminy Pysznica z dnia 30 października 2019r. Nr XIV/83/2019 w sprawie ustalenia zasad i wysokości przysługujących diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla sołtysów Gminy Pysznica.

Wojewoda powołując się na art. 54 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019r. poz. 2325 ze zm; dalej: "P.p.s.a.") w związku z art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019r. poz. 506 ze zm.; dalej: "u.s.g.") wniósł o:

- 1) stwierdzenie nieważności uchwały,
- 2) zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Wojewoda podnosi, że w § 1 uchwały ustalono miesięczną zryczałtowaną dietę dla sołtysów za realizację zadań sołtysa, wynikających ze statutu sołectw, stanowiącą rekompensatę wydatków wynikających z pełnienia obowiązków sołtysa w wysokości 400zł. W § 3 ust. 1 przewidziano procentowe obniżenie diety:

- 1) w przypadku nieobecności na sesji Rady Gminy - o 10%,
- 2) w przypadku długotrwałej niemożności wykonywania obowiązków sołtysa, trwającej co najmniej czternaście dni - o 25%,
- 3) w przypadku niemożności wykonywania obowiązków sołtysa obejmującej pełny miesiąc kalendarzowy - o 100%.

Z kolei w ust. 2 § 3 postanowiono, że w przypadku pełnienia funkcji sołtysa w okresie krótszym

niż miesiąc, wysokość diety zostanie obliczona proporcjonalnie do liczby dni sprawowania funkcji. Z kolei w ust. 3 nałożono na sołtysa obowiązek powiadomienia Wójta Gminy w terminie 3 dni od daty zaistnienia przeszkody, o niemożności wykonywania obowiązków w formie oświadczenia w okresie niewykonywania obowiązków w danym miesiącu. W § 4 przewidziano, że sołtysowi delegowanemu przez Wójta Gminy w związku z wykonywaniem mandatu sołtysa przysługuje zwrot kosztów podróży służbowych na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000r. w sprawie ustalenia należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz. U. Nr 66, poz. 800 ze zm.).

Wojewoda Podkarpacki wskazał, że powołane przepisy zostały uregulowane w sposób sprzeczny z delegacją ustawową wynikająca z art 37b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2019 r., poz. 506 ze zm.; dalej: "u.s.g."), zgodnie z którym rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Zdaniem organu nadzoru, w świetle brzmienia tego przepisu rada gminy ma możliwość określenia zasad przyznania diety oraz zwrotu kosztów podróży służbowych. Oznacza to, jego zdaniem, że w ramach delegacji zawartej w art. 37b ust. 1 u.s.g. rada ma kompetencje do przyznania diety, jej wysokości oraz do określenia sytuacji uprawniających do jej uzyskania. Przy czym, co podkreślił dieta ma stanowić rekompensatę wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji sołtysa, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie jest jednak uprawniony do uchwalenia diet dla sołtysów w formie tzw. miesięcznego ryczałtu. Ustalona dla sołtysa w stałej kwocie dieta w formie ryczałtu traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji. Na poparcie swojego stanowiska powołał się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 11 października 2012r. sygn. akt IISA/Op 387/12 (wszystkie powołane w sprawie wyroki dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń i Informacji o Sprawach orzeczenia.nsa.gov.pl).

Nie zmienia powyższego zapis § 3 uchwały przewidujący możliwość procentowego potrącenie diety należnej sołtysowi za dany miesiąc w przypadku nieobecności na sesji Rady Gminy.

Zdaniem Wojewody, przedmiotowa dieta winna zostać określona w uchwale w konkretnej kwocie za udział w pracach rady. Wówczas nieobecność na sesji rady będzie skutkowałą brakiem diety w ogóle.

Podsumowując wskazał, że istota diety sprowadza się do wyrównywania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem określonej funkcji. Skoro dieta przyznana sołtysowi stanowi rekompensatę kosztów poniesionych na ten cel, to osoba pełniąca tę funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków pozostających w związku z faktycznym sprawowaniem tej funkcji, a nie z tytułu samego faktu bycia taką osobą.

W opozycji do Wojewody Rada Gminy twierdzi, że kwestionowane zapisy uchwały nie przekraczają delegacji ustawowej z art 37b ust. 1 u.s.g.

Nie zgadza się ze stanowiskiem Wojewody, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego działając w oparciu o przywołany wyżej przepisy "nie jest uprawniony do uchwalania diet dla sołtysów w formie tzw. "miesięcznego ryczałtu".

Swoje stanowisko popiera powołanymi wyrokami: Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 406/14, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 9 marca 2017 r. sygn. akt II SA/Bk 14/17).

Wytknęła przy tym, że organ nadzoru pomija zapisy przewidujące mechanizm potrącania diety za nieobecność sołtysa na sesji rady gminy, jak i w sytuacji długotrwałej przeszkody w wykonywaniu obowiązków sołtysa.

Przewidziano również mechanizm obniżania wynagrodzenia za każdą nieobecność na sesji Rady Gminy jak i w sytuacji długotrwałej przeszkody w wykonywaniu obowiązków sołtysa.

Podniosła, że ustawodawca nie konkretyzuje jakie działania realizowane przez sołtysów uprawniają radę do przyznania diet. Wskazuje jedynie, że sołtysowi może być przyznana dieta.

Z art. 37a u.s.g. wynika, że przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu. Przewodniczący rady gminy jest każdorazowo zobowiązany do zawiadamiania, na takich samych zasadach jak radnych, przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej, o sesji rady gminy. W art. 35 u.s.g. wskazano, że organizację i zadania organów jednostki pomocniczej określa statut sołectwa. Do zadań sołtysa należy:

- reprezentowanie sołectwa na zewnątrz,
- prowadzenie dokumentacji związanej ze swoją działalnością,
- przewodniczenie posiedzeniom Rady Sołectkiej,
- zwoływanie Zebrania Wiejskiego i w tym celu:
 - a) rozwieszanie ogłoszenia o Zebraniu Wiejskim w miejscach zwyczajowo przyjętych, w terminie nie krótszym niż 7 dni przed terminem Zebrania, aby zapewnić jak najszerszy udział mieszkańców,
 - b) zapraszanie na Zebranie Wiejskie przedstawicieli odpowiednich jednostek organizacyjnych dla referowania spraw,
 - c) przygotowywanie projektów uchwał i opinii Zebrania Wiejskiego
- realizowanie uchwały Rady Gminy dotyczącej Sołectwa, a także współpracowanie z organami Gminy w zakresie publikacji przepisów gminnych i informacji urzędowych w celu umożliwienia mieszkańcom zapoznania się z nimi.
- organizowanie wykonania uchwał Zebrania Wiejskiego, kontrolowanie ich realizacji, informowanie mieszkańców o wynikach na Zebraniu,
- składanie sprawozdanie ze swojej działalności do końca kwietnia każdego roku,
- współdziałanie z organami gminy i radnymi w zakresie zadań publicznych,
- współpracowanie z organizacjami działającymi na terenie sołectwa,
- uczestniczenie w sesjach Rady Gminy bez prawa udziału w głosowaniu,
- możliwość uczestniczenia w posiedzeniach Komisji stałych i doraźnych Rady Gminy bez prawa udziału w głosowaniu,

- możliwość zabierania głosu w każdej sprawie dotyczącej Gminy oraz jego Sołectwa,
- wykonywanie innych zadań należących do Sołtysa z mocy ogólnie obowiązujących przepisów.

Podkreśliła, że przy ustalaniu diety miała na uwadze zakres wszystkich zadań. Na poparcie swojego stanowiska przytoczyła fragment uzasadnienia wyroku WSA w Olsztynie z dnia 7 listopada 2019 r., II SA/OI 763/19: "że w świetle przytoczonych regulacji, uznać należy za bezpodstawne stanowisko organu, wyrażone w odpowiedzi na skargę, że diety należą się radnemu tylko za uczestnictwo w pracach organów powiatu".

Końcowo wskazała, że rozwiązania przyjęte w skarżonej uchwale funkcjonują powszechnie w porządku prawnym RP od 1990 r. tj. od powstania samorządu terytorialnego, i nigdy dotychczas nie były uznawane za naruszające prawo. Dla przykładu skarżony wskazuje, że uchwała rady gminy przewidująca mechanizm częściowego potrącania diet sołtysów z powodu ich nieobecności na sesji rady gminy była przedmiotem badania WSA w Rzeszowie (wyrok z dnia 25 sierpnia 2016 r, sygn. akt: II SA/Rz 1701/15) i sąd ten nie dopatrzył się jakichkolwiek nieprawidłowości w jej uregulowaniach.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje:

Skarga została przez Sąd oddalona, bowiem okazała się niezasadna.

Sąd administracyjny sprawuje w zakresie swej właściwości kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, co wynika z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2167). Zakres tej kontroli wyznacza art. 134 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325; zwana dalej w skrócie P.p.s.a.). Stosownie do tego przepisu Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Skargę w niniejszej sprawie oparto na regulacji art. 91 ust. 1 u.s.g., która stanowi: Po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Zaskarżoną uchwałą Rada Gminy określiła wysokość diet dla sołtysów Gminy Pysznica w stałej, miesięcznej wysokości oraz ustaliła zasady potrąceń z tej należności, jak również zasady zwrotu kosztów podróży służbowych.

Podstawę prawną uchwały stanowił art. 37b ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym: "Rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej".

W niniejszej sprawie Rada Gminy ustaliła jako zasadę – stałą miesięczną kwotę diety dla sołtysów.

Jednocześnie ustalono możliwość potrącania diety za nieobecność sołtysa na sesji o 10 %, w przypadku długotrwałej niemożności wykonywania obowiązków sołtysa, trwającej co najmniej 14 dni – 25 %, zaś w przypadku niemożności wykonywania obowiązków sołtysa obejmującej pełny miesiąc kalendarzowy o 100 %. Postanowiono także, że w przypadku pełnienia funkcji przez okres krótszy niż miesiąc wysokość diety zostanie obliczona proporcjonalnie do liczby dni pełnienia funkcji.

Organ nadzoru zakwestionował samą możliwość ustalenia diety dla sołtysa w formie ryczałtu, wywodząc, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego działając w oparciu o wspomniany wyżej przepis ustawy, nie jest uprawniony do uchwalenia diet dla sołtysów w formie tzw. miesięcznego ryczałtu. Ustalona dla sołtysa w stałej kwocie dieta w formie ryczałtu traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji. Należy podkreślić, że dieta ma charakter rekompensaty za utracone przez sołtysa zarobki wynikające z wykonywania funkcji sołtysa, a nie z tytułu samego bycia taką osobą (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu w Opolu z dnia 11 października 2012 r., sygn. akt II SA/Op 387/12, LEX 1234440). Wprowadzone przez Radę Gminy Pysznica w § 3 potrącenie procentowe diety należnej sołtysowi za dany miesiąc w przypadku nieobecności na sesji Rady Gminy nie zmienia charakteru tej diety, która winna mieć charakter rekompensacyjny i nie może przyjmować charakteru stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem danej funkcji. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 stycznia 1995 r., sygn. akt II SA 1825/94, ONSA 1995/4/183 funkcja sołtysa ma wymiar społeczny i nie przysługuje mu co do zasady wynagrodzenie za sam fakt pełnienia tej funkcji.

Zdaniem skarżącego, przedmiotowa dieta winna zostać określona w uchwale w konkretnej kwocie za udział w pracach rady. Wówczas nieobecność na sesji rady będzie skutkowałą brakiem diety w ogóle.

Sąd nie podziela tego stanowiska.

Rację ma Gmina wskazując, że możliwość ustalenia diet dla radnych i sołtysów w postaci ryczałtu (czy to procentowego, czy też kwotowego), wbrew twierdzeniom organu nadzoru, nigdy nie była kwestionowana w orzecznictwie sądów administracyjnych (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 406/14, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 9 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Bk 14/17 publ. <https://cbois.nsa.gov.pl>, wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 stycznia 2018 r., II SA/Wa 1520/17, LEX 2744239).

Co więcej skarżący zdaje się nie dostrzegać, że skarżony organ przewidział w skarżonej uchwale zarówno mechanizm potrącania diety za nieobecność sołtysa na sesji rady gminy i w sytuacji długotrwałej przeszkody w wykonywaniu obowiązków sołtysa.

Zatem zarzut ten względem skarżonej uchwały uznać należy za oczywiście chybiony.

Sąd podziela również stanowisko Gminy, iż obowiązki sołtysa nie sprowadzają się wyłącznie do uczestniczenia w posiedzeniach rady, wskazując na treść art. 37a u.s.g., art. 35 u.s.g. oraz § 10 statutu gminy.

Tak więc powyższe przepisy u.s.g. i statut sołectwa regulują zakres wykonywania funkcji sołtysa. Ustalając przysługujące sołtysowi diety, rada gminy powinna mieć na uwadze zakres wszystkich stawianych przed nim zadań.

Jak słusznie zauważył WSA w Olsztynie w przywołanym w odpowiedzi na skargę wyroku z dnia 7 listopada 2019 r., II SA/OI 763/19 "W pojęciu "zasady" mieści się zarówno tryb rozliczeń diet i kosztów podróży, jak i sposób określenia ich wysokości (por. wyrok NSA z dnia 17 grudnia 1999 r., III SA 1580/99, publ. w CBOSA). Zauważyć przy tym trzeba, że posługując się terminem "dieta" ustawodawca nie sformułował legalnej definicji tego pojęcia. Rekonstruując jego znaczenie należy mieć na względzie, że "dieta" oznacza wynagrodzenie dzienne dla ludzi pełniących funkcje społeczne, np. parlamentarzystów, radnych" (por. "Uniwersalny słownik

języka polskiego" pod red. St. Dubisza, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2003, t. 1, s. 612). Na gruncie tej definicji użyty przez ustawodawcę wyraz "dieta" należy rozumieć jako zwrot kosztów związanych z pełnieniem funkcji, co przemawia za kompensacyjnym jego charakterem. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym (por. wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2014 r., II OSK 406/14, LEX nr 1519403)". Pojęcie diety zakłada przyjęcie jakiejś średniej dla wydatków, poniesionych kosztów czy kompensacji strat związanych z pełnioną funkcją. Ustalona kwota diety raz będzie je pokrywać, w innym przypadku będzie niewystarczająca.

Taki właśnie charakter diet sołtysów określił skarżony organ w zaskarżonej uchwale. Podobne stanowisko zajął tutejszy Sąd w wyroku z dnia 25 sierpnia 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1701/15. Wyrok ten był przedmiotem skargi kasacyjnej, która została oddalona przez NSA wyrokiem z dnia 7 listopada 2017 r., II OSK 2794/16.

Mając powyższe na uwadze Sąd na podstawie art. 151 P.p.s.a. orzekł jak w sentencji.