



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 10 marca 2025 r.

Poz. 1217

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-N.4131.63.1.2025.AK1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 5 marca 2025 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024r. poz. 1465 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 1 ust. 3 oraz § 1 ust. 4 uchwały nr VIII.93.2025 r. Rady Gminy Legnickie Pole z dnia 30 stycznia 2025 r. w sprawie diet i zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących sołtysom.

Uzasadnienie

Rada Gminy Legnickie Pole na sesji w dniu 30 stycznia 2025 r. podjęła uchwałę nr VIII.93.2025 r. w sprawie diet i zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących sołtysom.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 lutego 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 1 ust. 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 37b ust. 1 w związku z ust. 2 oraz art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), polegającym na wprowadzeniu sankcji w postaci utraty części diety sołtysa z tytułu nieobecności na naradzie sołtysów, pomimo, iż statuty sołectw Gminy Legnickie Pole w zakresie zadań sołtysa nie przewidują takiego obowiązku, a także na pozbawieniu sołtysa części diety za zaniechanie innych osób;
- § 1 ust. 4 uchwały z istotnym naruszeniem art. 37b ust. 1 w związku z ust. 2 oraz art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, polegającym na wykroczeniu poza upoważnienie ustawowe poprzez regulowanie kwestii diety członka rady sołectkiej w uchwale podejmowanej na podstawie innej normy kompetencyjnej oraz uregulowanie tej diety z pominięciem nałożenia stosownych obowiązków w drodze statutów jednostek pomocniczych gminy.

Jak wynika z § 1 ust. 1 przedmiotowej uchwały „Sołtysom Gminy Legnickie Pole, z tytułu wykonywania funkcji sołtysa przysługuje od dnia 1 marca 2025 r. zryczałtowana dieta w wysokości 600 zł miesięcznie stanowiąca rekompensatę kosztów i wydatków związanych ze sprawowaniem obowiązków sołtysa”. W § 1 ust. 3 przedmiotowej uchwały znalazł się natomiast zapis, zgodnie z którym: „Od wysokości miesięcznej diety przysługującej sołtysowi potrąca się 200 zł za każdą nieobecność Sołtysa lub wyznaczonego członka Rady Sołectkiej na Naradzie Sołtysów”.

Z art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wynika, że organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Z kolei zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym statut jednostki pomocniczej określa w szczególności: 1) nazwę i obszar jednostki pomocniczej, 2) zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej, 3) organizację i zadania organów jednostki pomocniczej, 4) zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji, 5) zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością

organów jednostki pomocniczej. Natomiast w myśl art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym statut sołectwa stanowi akt prawa miejscowego.

Zgodnie z powyższym organizację i zakres działania jednostki pomocniczej, a konkretnie sołectwa, określa uchwalony przez radę gminy statut, w ramach którego wymagane jest określenie m.in. organizacji i zadań organów jednostki pomocniczej, przy czym organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym – sołtys (art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). W orzecznictwie sądów administracyjnych panuje ugruntowany pogląd, że zadania sołectwa, sposób ich realizacji, w tym również zadania organów sołectwa, powinny zostać uregulowane w statucie w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa i jego organów. Wynika to wprost z przywołanego wyżej art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, w którym ustawodawca wyraźnie wskazał na konieczność uregulowania w statucie kwestii związanych z organizacją i zadaniami organów sołectwa. Przyjęcie odmiennego stanowiska umożliwiłoby przekazywanie organom sołectwa zadań w trybie pozastatutowym, zarówno przez radę gminy, jak i przez organ wykonawczy gminy, a taki porządek ustrojowy sołectwa byłby sprzeczny z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 kwietnia 2018 r., sygn. akt III SA/Kr 1451/17; wyrok WSA w Łodzi z 20 marca 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 27/19, www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

W z związku z powyższym organ nadzoru wskazuje, że niezbędnym warunkiem do tego, aby rada gminy mogła określić w przedmiotowej uchwale nr VIII.93.2025 r. zasady, na jakich następować będzie utrata części diety przysługującej sołtysowi w sytuacji jego nieobecności w naradzie sołtysów, jest przede wszystkim określenie tego rodzaju obowiązku w statucie jednostki pomocniczej (który, jak już wyżej wskazano, jest aktem prawnym określającym w sposób wyczerpujący zadania sołtysa). Jeżeli więc statuty sołectw Gminy Legnickie Pole w ramach zapisów dotyczących zadań sołtysa nie przewidują obowiązku w tym zakresie, to Rada Gminy ustanawiając zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta (na podstawie art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), nie może ustanawiać sankcji poprzez utratę części diety z tytułu nieobecności w Naradzie Sołtysów – skoro w zakresie zadań sołtysa brak jest obowiązku obecności w takim spotkaniu.

Zgodnie z 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. Pierwszy wniosek, jaki wypływa z treści tego przepisu jest taki, że rada gminy może zdecydować o tym, czy przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej w ogóle będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Tym samym rada gminy może zdecydować, że osobom pełniącym tę funkcję świadczenia te będą przysługiwały, może również zdecydować, że w ogóle osobom tym nie będzie przysługiwało prawo do diety i zwrotu kosztów podróży. W odniesieniu do treści art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 6 lutego 2024 r., sygn. II SA/Ol 1117/23, wskazał, iż „Określenie zasad, o których mowa w tym przepisie, może przybrać różnorodną formę. Może być opisowe, ale może być krótkie, zwięzłe, jednozdaniowe. W każdym z tych przypadków mamy do czynienia z określeniem zasad, na jakich będzie przysługiwała dieta. Wybór należy do organu gminy w ramach przysługującego mu uprawnienia z art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz w ramach przyznanej gminie samodzielności, o której mowa w art. 2 ust. 1 tej ustawy.” Zdaniem jednak organu nadzoru, jeśli Rada Gminy Legnickie Pole zdecydowała już w przedmiotowej uchwale o ustanowieniu zasad, na jakich sołtysom będzie przysługiwała dieta, to regulacje dotyczące stosownych zasad w sprawie diet należało powiązać wyłącznie z obowiązkami, zadaniami i kompetencjami, które przynależą do organu wykonawczego w sołectwie (sołtysa). Dieta powinna bowiem zapewniać wyrównanie finansowe odpowiednio do kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem funkcji sołtysa oraz, w razie potrzeby, wyrównanie finansowe za utracone zyski lub też wynagrodzenie za wykonaną pracę.

Ponadto w rozpatrywanym przypadku, ze sposobu sformułowania § 1 ust. 3 uchwały wynika, że miesięczna dieta sołtysa ulegnie potrąceniu w kwocie 200 zł, nie tylko w sytuacji, gdy to sam sołtys będzie nieobecny na naradzie sołtysów, ale również, kiedy nieobecny na tej naradzie będzie wyznaczony członek rady sołeckiej. Tym samym wysokość diety sołtysa została uzależniona od czynności i działań niezależnych od kompetencji i zadań sołtysa. Sołtys nie odpowiada bowiem za ewentualną absencję członka rady sołeckiej na naradzie sołtysów. Nie został także wyposażony w żadne specjalne środki prawne, które pozwalałaby mu na dyscyplinowanie lub wpływanie w tym zakresie na członka rady sołeckiej.

W ocenie organu nadzoru, skoro treść art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym dotyczy zasad, na jakich to przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta, to ustanawiając ten rodzaj wynagrodzenia możliwe jest powiązanie diety sołtysa wyłącznie z takimi zadaniami (tzn. za ich wykonywanie), które będą się mieścić w zakresie ustawowych oraz statutowych kompetencji tego organu. Nie jest zatem możliwe uzależnienie wysokości diety sołtysa od czynności, które są poza zakresem jego obowiązków wynikających ze statutu jednostki pomocniczej (podobnie, jak nieprawidłowe byłoby np. uzależnienie wysokości diety przewodniczącego rady gminy od obecności pozostałych radnych na sesji rady gminy).

W świetle powyższego § 1 ust. 3 uchwały w sposób istotny narusza art. 37b ust. 1 w związku z ust. 2 oraz art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 1 ust. 4 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Legnickie Pole postanowiła: „W czasie niemożności wykonywania czynności przez sołtysa, spowodowanej przemijającymi przeszkodami, dietę wyliczoną proporcjonalnie do czasu nieobecności sołtysa otrzymuje wykonujący jego obowiązki, wyznaczony przez sołtysa członek rady sołeckiej”.

W pierwszej kolejności zauważyć należy, że w świetle brzmienia przepisu art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy może ustanowić jedynie zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. W użytym przez ustawodawcę w art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym sformułowaniu „zasady” mieści się więc tryb rozliczeń diet i kosztów podróży służbowej.

Korzystając z normy kompetencyjnej, zawartej w przepisie art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy powinna dokonać określenia zasad, na jakich przysługują sołtysom diety oraz zwrot kosztów podróży służbowej, a więc określenia tych czynności sołtysów, za które dieta przysługuje, oraz warunków zwrotu kosztów podróży służbowej. Użyty przez ustawodawcę w przepisie art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyraz „dieta” należy rozumieć jako zwrot kosztów związanych z pełnieniem funkcji przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej (sołectwa). Koszty podróży służbowej to koszty związane z wyjazdem podjętym w celu realizacji zadań wynikających z pełnionej funkcji. Przepis art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym daje radzie prawo do uchwalenia zasad określających za co i w jakiej wysokości będzie przysługiwała przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej (sołectwa) dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej.

Tymczasem w § 1 ust. 4 uchwały możliwość otrzymania diety wyliczonej proporcjonalnie do czasu nieobecności sołtysa została również przyznana na rzecz członka rady sołeckiej, co w ocenie organu nadzoru stanowi wykroczenie poza przyznaną radzie gminy kompetencję zawartą w art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (przepis ten stanowi bowiem podstawę prawną uchwały nr VIII.93.2025).

W dalszej kolejności wskazać należy, że odrębna norma kompetencyjna, na podstawie której rada gminy może ustanowić zasady, na jakich członkom m.in. rady sołeckiej, będzie przysługiwała dieta lub zwrot kosztów podróży służbowej, została zawarta w art. 37b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Jeżeli zatem Rada Gminy Legnickie Pole wyrażałaby zamiar ustanowienia zasad przyznawania diet także dla członków rady sołeckiej, to uregulowania w tym zakresie, w sposób kompleksowy i całościowy, powinny się znaleźć w odrębnej uchwale podejmowanej na podstawie art. 37b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Z informacji posiadanych przez organ nadzoru wynika jednak, że Rada Gminy Legnickie Pole nie podjęła dotychczas uchwały w tym przedmiocie. Zapis kwestionowanego § 1 ust. 4 uchwały należy więc traktować jako niepełną i fragmentaryczną, a przez to wadliwą prawnie, realizację normy kompetencyjnej z art. 37b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, co stanowi istotne naruszenie prawa. Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że zasady przyznawania diet oraz zwrot kosztów podróży służbowych dla członków rady sołeckiej powinny być uregulowane w odrębnym akcie prawnym.

Ponadto, organ nadzoru wskazuje, że kwestie związane z czasową niemożnością wykonywania czynności przez sołtysa (spowodowane np. przemijającymi przeszkodami) powinny stanowić część uregulowań w ramach statutu jednostki pomocniczej, gdzie jednym z obligatoryjnych elementów tego statutu jest również określenie organizacji i zadań organów jednostki pomocniczej (art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym). Sprawy te nie powinny być natomiast ujmowane w ramach zapisów podejmowanych w oparciu o art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ponieważ wykraczają poza zakres tej normy kompetencyjnej (nie dotyczą bowiem zasad, na jakich diety przysługują sołtysom). Należy także zauważyć, że rada sołecka nie jest

wprowadzie organem sołectwa, ale jej zadania powinny być określone w statucie sołectwa (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 kwietnia 2021 r., sygn. akt III SA/GL 109/21). Z tego więc względu ewentualne przepisy regulujące np. tymczasowe powierzenie określonych czynności członkowi rady sołeckiej, z uwagi na niemożność ich wykonywania przez sołtysa, powinny się znaleźć w statucie jednostki pomocniczej.

Zdaniem organu nadzoru, § 1 ust. 4 uchwały w sposób istotny narusza art. 37b ust. 1 w związku z ust. 2 oraz art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Ponadto należy wskazać, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Zatem w rozpatrywanym przypadku konieczne jest wyeliminowanie z obrotu prawnego regulacji uchwały dotyczącej przyznania diety członkowi rady sołeckiej.

Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała nr VIII.93.2025 Rady Gminy Legnickie Pole z dnia 30 stycznia 2025 r. w sprawie diet i zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących sołtysom została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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:
Anna Żabska