



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 18 października 2024 r.

Poz. 8287

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.658.2024 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 1 października 2024 r.

Rada Gminy Łyszkowice

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721)

stwierdzam nieważność:

§ 1 ust. 5 uchwały Nr V/37/2024 Rady Gminy Łyszkowice z dnia 28 sierpnia 2024 r. w sprawie wysokości diet dla sołtysów sołectw Gminy Łyszkowice.

Uzasadnienie

Dnia 5 września 2024 r. organ nadzoru wysłał zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie ww. uchwały wskazując na wątpliwości w zakresie regulacji § 1 ust. 5 uchwały, zgodnie z którym dieta nie ulega pomniejszeniu w przypadku nieobecności sołtysa na sesji nadzwyczajnej.

W wyjaśnieniach udzielonych pismem z 13 września 2024 r. Przewodniczący Rady Gminy Łyszkowice nie podzielił zastrzeżeń organu nadzoru. Stwierdził, że „wprowadzenie generalnego obowiązku skutkującego sankcjami pomniejszenia diety w przypadku dodatkowej w danym miesiącu sesji nadzwyczajnej oznaczałoby nadmierne i nie zawsze merytorycznie uzasadnione obciążanie przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej”.

Organ nadzoru prezentuje w niniejszej sprawie następujący pogląd.

Materialnoprawną podstawę przedmiotowej uchwały stanowi art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.) określający, że rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Co do zasady sołtysowi i innym przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych za sam fakt pełnienia tej funkcji nie przysługuje wynagrodzenie, funkcja ta ma bowiem wymiar społeczny. Jednak z uwagi na fakt, że status przedstawicieli wybieranych do władz lokalnych powinien im zapewniać wyrównanie finansowe odpowiednio do kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu oraz, w razie potrzeby, wyrównanie finansowe za utracone zyski lub też wynagrodzenie za wykonaną pracę, w art. 37b u.s.g. przewidziano regulacje w tym zakresie (tak w wyroku WSA w Gdańsku z dnia 30 listopada 2023 r., sygn. akt III SA/Gd 475/23).

Regulacja zawarta w § 1 ust. 5 przedmiotowej uchwały stanowi natomiast, że pomniejszenia diety dla sołtysów nie dokonuje się w przypadku nieobecności sołtysa na sesji nadzwyczajnej (czyli zwołanej w trybie art. 20 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym). W ocenie organu nadzoru takie uregulowanie jest sprzeczne z istotą tego świadczenia, gdyż cytowane wyżej postanowienie sugeruje, że sołtys będzie uprawniony do diety, chociaż wobec nieobecności na sesji nadzwyczajnej nie poniósł w tym zakresie żadnych kosztów, które należałoby mu zrekompensować. Dla oceny charakteru prawnego diety jako świadczenia kompensacyjnego

rodzaj sesji nie ma większego znaczenia, gdyż nieobecność sołtysa po prostu nie generuje żadnych kosztów podlegających wyrównaniu. Inaczej mówiąc, tryb zwołania sesji pozostaje w tym zakresie prawnie irrelevantny, gdyż ustalane przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasady, powinny być powiązane z aktywnością lub brakiem aktywności sołtysa w wykonywaniu przez niego tej funkcji.

Powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych oraz na poglądy wyrażone w doktrynie wskazać należy, że przepisy u.s.g. przewidują trzy rodzaje sesji: pierwsza sesja nowo wybranej rady zwoływana na podstawie art. 20 ust. 2, sesje zwoływane na mocy art. 20 ust. 1 (sesje zwykłe) oraz sesje zwołane na podstawie art. 20 ust. 3 (sesje nadzwyczajne). Sesja nazywana potocznie nadzwyczajną różni się od sesji zwyczajnej zarówno sposobem zwołania, jak również szczególnym przedmiotem obrad - przedmiotem sesji nadzwyczajnej są zasadniczo sprawy pilne, które nie mogą być załatwione w trybie sesji zwyczajnej. Wniosek o zwołanie sesji nadzwyczajnej powinien spełniać wymogi określone dla zawiadomienia o sesji zwyczajnej, tzn. zawierać porządek obrad wraz z projektami uchwał, zawiadomienie zaś o zwołaniu sesji, jak i doręczenie materiałów powinno być skuteczne.

Niezrozumiałe jest odmienne uregulowanie zasad wynagradzania przy braku uczestnictwa sołtysa w sesji zwyczajnej i nadzwyczajnej. Przyjęcie treści § 1 ust. 5 w obecnym brzmieniu spowodowałoby złamanie zasad wyrażonych w ust. 3 („Podstawą do wypłacenia diety jest obecność sołtysa na sesji Rady Gminy lub posiedzeniu potwierdzona podpisem sołtysa na liście obecności”), ust. 4 („Dieta zostanie pomniejszona o 10% jej wysokości za każdą nieobecność na sesji rady lub na posiedzeniu”) i ust. 6 § 1 („Dieta nie przysługuje w przypadku niewykonywania przez sołtysa czynności związanych z jego funkcją przez okres co najmniej 30 dni”), tym bardziej, że w ust. 2 § 1 wymienione zostały czynności, za jakie dieta ma zostać wypłacana. Jeżeli sołtys w czasie swojej nieobecności podczas prac rady lub jej organów, nie wykonuje innych czynności związanych z pełnieniem mandatu, to nie powinien otrzymać diety, chociażby ta nieobecność była usprawiedliwiona (por. wyrok WSA w Opolu z 17 listopada 2020 r. sygn. akt II SA/Op 217/20), a nieprzyznanie diety sołtysom nie powoduje naruszenia art. 37b ust. 1 u.s.g.

Dodatkowo należy wskazać, że doszło również do naruszenia § 6 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którym przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Przepis ten, ze względu na treść § 143 „Zasad techniki prawodawczej” stosuje się również do aktów prawa miejscowego. W judykaturze wskazuje się, że w demokratycznym państwie prawnym organy tworzące system prawa, w tym także prawa miejscowego, mają obowiązek formułowania przepisów prawnych w sposób jasny i precyzyjny (wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 991/17). Akty prawa miejscowego, kierowane do ogółu odbiorców, powinny być zredagowane w sposób czytelny, zrozumiały i precyzyjny (wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2021 r., sygn. akt VIII SA/Wa 240/21).

Wymóg tworzenia przepisów spełniających precyzyjność, jasność i komunikatywność wynika również z art. 2 Konstytucji RP („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”) i należy do zasad poprawnej legislacji. W wyroku z dnia 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK 2001, nr 3, poz. 51, Trybunał Konstytucyjny uznał, że „wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw”. W tym samym wyroku Trybunał uściślił, że „związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie” (podobnie np. w wyroku TK z dnia 29 października 2003 r., K 53/02, OTK-A 2003, nr 8, poz. 83).

Tymczasem należy podkreślić, że określenie „sesja nadzwyczajna” nie jest znane polskiemu prawodawstwu, a co za tym idzie - adresaci przedmiotowej uchwały nie mogą w sposób jednoznaczny i bez żadnych wątpliwości ustalić o jaką sesję zwoływaną ma podstawie ustawy o samorządzie gminnym chodzi.

W sytuacji, w której § 1 ust. 5 przedmiotowej uchwały w sposób istotny narusza art. 37b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego we wskazanej części jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

Wojewoda Łódzki

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Wójt Gminy Łyszkowice