



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 21 stycznia 2022 r.

Poz. 447

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.59.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 19 stycznia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.), dalej jako: *ustawa*,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIII/294/2021 Rady Gminy Tworóg z dnia 13 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania sołtysom diet i zwrotu kosztów podróży służbowej, w całości, jako sprzecznej z art. 37b ust. 1 ustawy, a także z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461 ze zm.), w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 13 grudnia 2021 r. Rada Gminy Tworóg przyjęła uchwałę Nr XXXIII/294/2021 w sprawie ustalenia zasad przyznawania sołtysom diet i zwrotu kosztów podróży służbowej.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 37b ust. 1 ustawy.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 grudnia 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z przepisem art. 37b ust. 1 ustawy - *Rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej*. Na podstawie powołanego przepisu ustawy rada gminy powinna zatem określić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej (tu: sołtysom) przysługują diety i zwrot kosztów podróży służbowej, a więc na przykład określić te czynności funkcyjne przewodniczącego organu wykonawczego, za które dieta przysługuje. W uchwale powinna być również uregulowana sytuacja, gdy przewodniczący organu wykonawczego przez dłuższy okres czasu nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, czyli nie poniósł żadnych kosztów. Wymaga również zaznaczenia, że „ustanowić zasady” to oznacza rozstrzygnąć, wyznaczyć, ustalić odpowiednie kryteria, sposoby lub warunki spełniania określonych uprawnień lub ponoszenia obowiązków. Natomiast ustawodawca posługując się w przepisie art. 37b ust. 1 ustawy terminem "dieta" nie zamieścił w przepisach legalnej definicji tego pojęcia. Jednakże zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych uznaje się, że dieta ma charakter rekompensaty za zaangażowanie w działalność publiczną i poniesione wydatki (koszty) w związku z wykonywaniem powierzonych funkcji społecznej. Istota diety sprowadza się do wyrównywania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji. Skoro więc dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji sołtysa, to osoba pełniąc funkcję sołtysa zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem tej funkcji, a nie z tytułu samego faktu wyboru tej osoby na sołtysa (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1276/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 września 2018 r., sygn. akt IV SA/Gl 455/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Z kolei na mocy art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych: *w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.*

W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się także inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne (art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

Podkreślić należy, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Niewyczerpanie lub nieprawidłowe wypełnienie przez radę gminy zakresu delegacji przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały, odpowiednio w całości lub w części.

W ocenie organu nadzoru, analizowana uchwała jest sprzeczna z prawem.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż Rada w § 8 uchwały postanowiła o obowiązku jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Tymczasem w opinii organu nadzoru uchwała podejmowana na podstawie art. 37b ust. 1 ustawy nie kreuje norm o charakterze generalno-abstrakcyjnym, przez co należy ją traktować wyłącznie jako tzw. uchwałę zwykłą, niepodlegającą publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Należy wyraźnie podkreślić, iż dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów zewnętrznych. Jeżeli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym (odnoszącą się do nieokreślonych indywidualnie adresatów) i abstrakcyjnym (odnoszącą się do nieokreślonych indywidualnie sytuacji prawnych), trzeba uznać, że jest ona aktem prawa miejscowego, który podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (zob. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06, CBOSA).

Rada gminy nie posiada zatem kompetencji do arbitralnego decydowania, które normy uznaje za przepisy prawa miejscowego. W przeciwnym razie rada, jako organ administracji publicznej, działa bez podstawy prawnej, a tym samym narusza art. 7 Konstytucji RP. Z drugiej strony trzeba konsekwentnie przyjąć, że dla oceny legalności uchwały znaczenie ma nie tylko zakwalifikowanie danego aktu do kategorii uchwał zwykłych lub aktów prawa miejscowego, ale także charakter prawny zawartych w nim norm. Może się bowiem okazać, że uchwała, która formalnie jest jedynie aktem wewnętrznym, w rzeczywistości kształtuje prawa i obowiązki mieszkańców gminy w sposób na tyle daleko idący (a zatem posiada cechę powszechności), że należy ją uznać za akt prawa miejscowego, i odwrotnie. Jak wskazuje D. Dąbek w: *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 217-218, *możliwość zaliczenia aktów planowania do aktów prawa miejscowego istniałby jedynie wówczas, gdyby normy w nich zawarte były normami wiążącymi, kierowanymi do nieokreślonego konkretnie adresata, określającymi stan faktyczny w sposób abstrakcyjny i niekonsumującymi się przez jednorazowe stosowanie*. Widać zatem wyraźnie, że to analiza charakteru prawnego norm tworzących dany akt ma rozstrzygające znaczenie dla oceny, czy dana uchwała jest zgodna z prawem.

Tymczasem analiza regulacji uchwały w przedmiocie zasad przyznawania przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych gminy diet i zwrotu kosztów podróży wskazuje, iż uchwała ta nie jest skierowana do ogółu mieszkańców gminy, a jedynie do z góry określonej, ograniczonej grupy osób pełniących funkcję przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych. Nie posiada ona zatem cech abstrakcyjności i generalności – można wręcz uznać, iż normuje ona klasę zachowań adresatów znajdujących się w obrębie aparatu administracyjnego gminy. Tym samym jej zaliczenie do aktów prawa miejscowego nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia prawnego.

Jednocześnie nie istnieje żaden przepis szczególny nakładający obowiązek publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał podjętych na podstawie art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W ocenie organu nadzoru uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Jak już wyżej podniesiono, organ stanowiący gminy na podstawie art. 37b ust. 1 ustawy jest upoważniony wyłącznie do określenia zasad, na jakich diety będą sołtysom przysługiwały, a nie do określenia

sposobu ich wypłacania (np. terminu wypłaty, formy wypłaty itd.). Wobec powyższego należy uznać, że regulacja § 4 uchwały, dotycząca terminu wypłaty diet dla sołtysów zostały podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z przepisu art. 37b ust. 1 ustawy.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa, co w efekcie uniemożliwia pozostawienie w obrocie prawnym uchwały. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIII/294/2021 Rady Gminy Tworóg - w całości – należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak