



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 13 września 2024 r.

Poz. 6162

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.724.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 11 września 2024 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr III.21.2024 Rady Gminy Kornowac z dnia 8 sierpnia 2024 r. w sprawie wysokości i zasad wypłaty diet radnym i sołtysom, w części określonej: w tytule uchwały w zakresie zwrotu: „i sołtysom” oraz § 4 ust. 1-3 uchwały, jako sprzecznej z art. 37b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 8 sierpnia 2024 r. Rada Gminy Kornowac przyjęła uchwałę Nr III.21.2024 w sprawie wysokości i zasad wypłaty diet radnym i sołtysom, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 25 ust. 4 oraz art. 37b ust. 1 ustawy, a w treści uchwały zostały zrealizowane oba ww. upoważnienia ustawowe.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 12 sierpnia 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części z przyczyn opisanych poniżej.

Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą sposobu wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w art. 37b ust. 1 ustawy, zgodnie z którym: *Rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej.*

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.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że przepis § 4 ust. 1-ust. 3 uchwały nie wypełnia prawidłowo upoważnienia ustawowego w zakresie określenia zasad, na jakich sołtysowi będzie przysługiwała dieta, co stanowi istotne naruszenie art. 37b ust. 1 ustawy. W zakwestionowanej regulacji uchwały wskazano, co następuje:

§ 4. 1. Ustala się miesięczną dietę dla sołtysów w wysokości 500,00 zł.

2. Miesięczna dieta sołtysa obniżona jest o 25% za każdą nieobecność na sesji i 25% za każdą nieobecność na posiedzeniu komisji.

3. W przypadku objęcia lub rezygnacji z funkcji sołtysa w trakcie miesiąca, sołtysowi przysługuje dieta obliczona proporcjonalnie do czasu pełnienia funkcji.

Należy zasygnalizować, że powołany wyżej przepis art. 37b ust. 1 ustawy daje radzie gminy możliwość ustanowienia zasad rekompensaty wydatków ponoszonych przez sołtysów, w postaci diety i zwrotu kosztów podróży służbowej. „Ustanowić zasady” to rozstrzygnąć, wyznaczyć, ustalić odpowiednie kryteria, sposoby lub warunki spełniania określonych uprawnień lub ponoszenia obowiązków. Dieta ma charakter rekompensaty za zaangażowanie w działalność publiczną i poniesione wydatki (koszty) w związku z wykonywaniem powierzonych funkcji społecznej. Mając powyższe na uwadze, w ocenie organu nadzoru, sołtys nie ma obowiązku uczestniczenia w sesji rady gminy oraz w posiedzeniu komisji rady (§ 4 ust. 2 uchwały), bowiem żaden przepis ustawowy mu tego nie nakazuje (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 marca 2010 r. sygn. akt III SA/Wr 857/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Na marginesie należy wskazać, że z przepisu art. 37a ustawy wprost wynika, że sołtys może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy. W związku z tym rada nie może narzucić sołtysowi takiego obowiązku uchwałą w sprawie diet. Uczestniczenie w pracach rady gminy stanowi prerogatywę sołtysa, jako organu wykonawczego jednostki pomocniczej i jest jego uprawnieniem, z którego nie musi korzystać, chyba że jest on jednocześnie radnym gminy.

Organ nadzoru zaznacza, że nie można stwierdzić nieważności wyłącznie § 4 ust. 2 uchwały, gdyż z pozostałych regulacji ww. paragrafu (jak również innych regulacji uchwały) nie wynikają zasady, na jakich sołtysowi będzie przysługiwała dieta, co oznacza, że nie wypełniają one również delegacji wynikającej z art. 37b ust. 1 ustawy. Należy jednoznacznie wyjaśnić, że zakresem regulacji uchwały, podjętej na podstawie delegacji ustawowej zawartej w omawianym przepisie, winna być objęta m.in. sytuacja, gdy sołtys przez dłuższy okres czasu nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem funkcji. W przeciwnym razie dieta ustalona w stałej kwocie ma charakter ryczałtu miesięcznego, przez co traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji. Zatem konieczne jest wyeliminowanie z obrotu prawnego wszystkich regulacji uchwały dotyczących diet sołtysów.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że konsekwencją zakwestionowania § 4 ust. 1-3 uchwały dot. diet sołtysów jest konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego również z tytułu uchwały zwrotu „i sołtysom”.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała ww. zakresie nie wypełnia upoważnienia ustawowego, co stanowi istotnie naruszenie art. 37b ust. 1 ustawy.

Organ nadzoru również zaznacza, że analogiczne uwagi dotyczące obowiązku uczestniczenia sołtysa w sesji rady gminy były już podniesione w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Śląskiego z dnia 2 sierpnia 2024 r. nr NPII.4131.1.668.2024 stwierdzające w całości uchwałę Nr II.14.2024 Rady Gminy Kornowac z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie wysokości i zasad wypłaty diet radnym i sołtysom.

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 III.21.2024 Rady Gminy Kornowac z dnia 8 sierpnia 2024 r. w sprawie wysokości i zasad wypłaty diet radnym i sołtysom, została podjęta z istotnym

naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz