



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 25 kwietnia 2025 r.

Poz. 2914

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.253.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 70/XV/2025 Rady Gminy Rędziny z dnia 18 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla sołtysów Gminy Rędziny, w części określonej w:

- 1) § 1 ust. 2 uchwały w zakresie sformułowania: „a w przypadku sesji zdalnej lista sołtysów biorących udział w sesji Rady Gminy podpisana przez Przewodniczącego Rady Gminy Rędziny” i poprzedzającego go przecinka – jako sprzecznej z art. 15 zzz ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 340 ze zm.) w zw. z art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa,
- 2) § 1 ust. 3 – jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji RP,
- 3) § 2 uchwały – jako sprzecznej z art. 37b ust. 1 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 lutego 2025 r. Rada Gminy Rędziny podjęła uchwałę Nr 70/XV/2025 w sprawie ustalenia wysokości diet dla sołtysów Gminy Rędziny.

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

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 marca 2025 r. za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona w części wskazanej wyżej 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.* Wskazany przepis ustawy, przyznaje radzie gminy kompetencję do ustanowienia zasad rekompensaty wydatków ponoszonych przez sołtysów, w postaci diety i zwrotu kosztów podróży służbowej.

Następnie należy podkreślić, że dieta ma charakter rekompensaty za zaangażowanie w działalność publiczną i poniesione wydatki (koszty) w związku z wykonywaniem powierzonych funkcji społecznej, a nie jest świadczeniem pracowniczym. Rada gminy, korzystając zatem z normy kompetencyjnej zawartej w przepisie art. 37b ust. 1 ustawy powinna dokonać określenia zasad, na jakich przysługują przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej diety i zwrot kosztów podróży, a więc

określenia tych czynności funkcyjnych przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy – sołtysa, za które dieta przysługuje (tj. za jakie konkretne czynności i w jakiej wysokości będzie przysługiwała dieta).

W uchwale powinna być również uregulowana sytuacja, gdy przewodniczący organu wykonawczego przez dany czasokres 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 ustawy terminem „dieta” nie zamieścił w przepisach legalnej definicji tego pojęcia. Jednakże zgodnie z orzecnictwem sądów administracyjnych uznaje się, że dieta ma charakter rekompensaty za zaangażowanie w działalność publiczną i poniesione wydatki (koszty) w związku z wykonywaniem powierzonej 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 pełniąca tę funkcję 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).

W § 1 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, że: *Za udział w sesji zwyczajnej Rady Gminy Rędziny sołtysom przysługują diety w wysokości 400,00 zł. Z kolei w § 1 ust. 3 uchwały Rada wskazała, że Dieta o której mowa w ust. 1 ulega obniżeniu w danym miesiącu o:*

1) 5% w przypadku nieobecności na sesji Rady Gminy.

Zdaniem organu nadzoru wskazane wyżej postanowienie zawarte w § 1 ust. 3 uchwały dotknięte jest istotną wadą w zakresie niejasności i wewnętrznej sprzeczności z regulacją zawartą w § 1 ust. 1 uchwały, w stopniu utrudniającym jego stosowanie. W § 1 ust. 1 uchwały Rada określiła konkretną kwotę diety przysługującej sołtysowi za udział w każdej sesji zwyczajnej Rady Gminy. Oznacza to, że sołtys, który nie będzie brał udziału w sesji diety tej nie otrzyma. Tymczasem, w § 1 ust. 3 uchwały Rada przewidywała obniżenie ww. diety sołtysa o 5% w przypadku nieobecności na sesji Rady Gminy. Zdaniem organu nadzoru przyjęta przez Radę Gminy zasada obniżenia diety sołtysowi jest sprzeczna z regulacją zawartą w § 1 ust. 1 uchwały. Skoro bowiem sołtys ma płaconą dietę za udział w sesji Rady Gminy, to zastosowanie jakiegokolwiek potrącenia w przypadku jego nieobecności na sesji jest zbędne.

Należy mieć na uwadze, że przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w sposób jasny, precyzyjny i nie budzący wątpliwości; a zatem w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była ona zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Tymczasem, regulacja zawarta w § 1 ust. 3 uchwały jest sprzeczna z § 1 ust. 1 uchwały. Powyższe godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a w szczególności w wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji. Jak słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK): przepisy prawa powszechnie obowiązującego muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. W ocenie organu nadzoru, powyższe stanowi naruszenie art. 37b ust. 1 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

W § 1 ust. 2 uchwały Rada Gminy postanowiła, iż *Podstawą do wypłaty diety jest podpisana przez sołtysa lista obecności na sesji Rady Gminy Rędziny, a w przypadku sesji zdalnej lista sołtysów biorących udział w sesji Rady Gminy podpisana przez Przewodniczącego Rady Gminy Rędziny. Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy wskazując, iż podstawą do wypłaty diety w przypadku sesji zdalnej jest lista sołtysów biorących udział w sesji Rady Gminy podpisana przez Przewodniczącego Rady Gminy Rędziny naruszyła prawo w sposób istotny. Zgodnie z art. 15zzx ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego oraz działające kolegialnie organy: wykonawcze w jednostkach samorządu terytorialnego, w związkach jednostek samorządu terytorialnego, w związku*

metropolitalnym, w regionalnych izbach obrachunkowych, samorządowych kolegiach odwoławczych oraz w organach pomocniczych jednostek samorządu terytorialnego mogą zwoływać i odbywać obrady, sesje, posiedzenia, zgromadzenia lub inne formy działania właściwe dla tych organów, a także podejmować rozstrzygnięcia, w tym uchwały, z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie (zdalny tryb obradowania). Stany zagrożenia epidemicznego i epidemii, o których mowa w ww. przepisie są to stany, których wprowadzenie jest ściśle uregulowane w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2024 r. poz. 924 ze zm.). Organ nadzoru zwraca uwagę, iż omawiany przepis art. 15zzx nie został dodany do przepisów ustawy o samorządzie gminnym, ale do ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, co oznacza, że ma on charakter regulacji szczególnej, stanowiącej samodzielną podstawę do przeprowadzenia sesji zdalnej.

W niniejszej sprawie oznacza to brak podstaw prawnych do umieszczania w aktach prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów odnoszących się do zdalnego trybu obradowania rad gminy.

Ponadto należy podkreślić, że szczególny charakter tej regulacji każe uznać, że norma pozwalająca na obradowanie w trybie zdalnym może być stosowana wyłącznie „W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii”. Także zgodnie z orzecnictwem sądowym niedopuszczalne są przypadki zastosowania trybu zdalnego obradowania poza określonymi ustawowo sytuacjami. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2021 r., III OSK 3979/21, CBOSA czytamy: „Skoro zaś ustawowe ograniczenie zasady jawności objęło tylko okres obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, to statutowe ograniczenie jawności nie może być rozciągnięte także na stany nadzwyczajne na części lub na całym terytorium państwa oraz przypadki zagrożenia życia lub zdrowia radnych, albo mienia znacznych rozmiarów, bo pozostaje to w kolizji z art. 15zzx ust. 1 ustawy COVID-19 i art. 11b ust. 2 u.s.g.”.

Kwestionując zatem przyjęte rozwiązanie stwierdzić należy, że niedopuszczalne jest, aby kwestie kompleksowo uregulowane w aktach wyższego rzędu, były ponownie i to w sposób odmienny ustalane w akcie prawa miejscowego.

Podsumowując, organ nadzoru podkreśla, że poza upoważnieniem z art. 15zzx ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych nie ma prawnych podstaw do zwoływania i odbywania obrad, sesji, posiedzeń, zgromadzeń lub innych form działania właściwych dla organów, a także podejmowania rozstrzygnięć, w tym uchwał, z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie (zdalny tryb obradowania). Brak jest również podstaw prawnych do odmiennego regulowania kwestii związanych z decydowaniem o zdalnym trybie obradowania, aniżeli wynika to z treści art. 15zzx ust. 2 ww. ustawy. W dniu 14 czerwca 2023 r. Minister Zdrowia wydał rozporządzenie w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 1118). Zgodnie z brzmieniem § 1 tego rozporządzenia: „Z dniem 1 lipca 2023 r. odwołuje się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stan zagrożenia epidemicznego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2”. Tym samym po zniesieniu stanu zagrożenia epidemicznego obradowanie zdalne nie jest możliwe. Nie ma bowiem podstawy prawnej do wprowadzenia obrad zdalnych, gdy nie obowiązuje stan zagrożenia epidemicznego ani stan epidemii.

Ponadto, organ nadzoru uznał, iż w części określonej w § 2 uchwały została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa. Rada Gminy w § 2 uchwały postanowiła, że *Z dniem wejścia w życie niniejszej uchwały traci moc Uchwała Nr 247/XLIII/2021 Rady Gminy Rędziny z dnia 21 grudnia 2021 roku w sprawie ustalenia wysokości diet dla sołtysów Gminy Rędziny*. Jednocześnie § 4 kwestionowanej uchwały zawiera regulację, że *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*.

Zauważyć należy, że uchwała Nr 247/XLIII/2021 Rady Gminy Rędziny z dnia 21 grudnia 2021 roku nie została zakwalifikowana do aktów prawa miejscowego, nie zawierała regulacji, dotyczącej jej ogłoszenia w trybie przewidzianym dla tych aktów i jej wejście w życie nie zostało uzależnione od urzędowej promulgacji (tj. od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym). Stwierdzić zatem należy, że nie jest dopuszczalne uchylene uchwały Nr 247/XLIII/2021 w trybie przewidzianym dla uchylenia aktów prawa miejscowego. W ocenie organu nadzoru niedopuszczalne było uchylene aktem prawa miejscowego uchwały nieposiadającej takiego charakteru. Tym samym uchylene uchwały Nr 247/XLIII/2021 powinno nastąpić w takim samym

trybie, w jakim uchwała uchylająca weszła w życie, tj. z dniem podjęcia lub z określoną przez Radę Gminy konkretną datą.

Organ nadzoru podkreśla, że charakter prawny aktu uchylającego jest obowiązkowo taki sam jak aktu uchylanego. Przepisy uchylające mają charakter niesamodzielny, albowiem w przeciwieństwie do przepisów merytorycznych nie służą one bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wyeliminowania z obrotu prawnego przepisów merytorycznych. Wobec powyższego, jedynym legalnym sposobem eliminacji uchwały, której nie przypisano waloru aktu prawa miejscowego, w tym przypadku uchwały Nr 247/XLIII/2021 mogło być podjęcie nowej, odrębnej uchwały (zwykłej), której przedmiotem byłoby jedynie postanowienie o uchyleniu uchwały. Nie może być bowiem tak, by pierwotny akt nie był opublikowany w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a już uchylenie tego aktu w tym dzienniku promulgacyjnym było publikowane. Rozwiązanie takie powodowałoby nieczytelność i chaos w zakresie obowiązywania uchwał ogłoszonych w tym publikatorze.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Z powołanego przepisu Trybunał Konstytucyjny wyprowadza tzw. zasadę przyzwoitej legislacji. Składa się na nią szereg dyrektyw złączonych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym (K. Działocha, T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Nie ulega wątpliwości, że również uchwałodawca lokalny pozostaje związany tą zasadą na etapie podejmowania uchwał.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. 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 Olsztynie 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).

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 70/XV/2025 Rady Gminy Rędziny z dnia 18 lutego 2025 w sprawie ustalenia wysokości diet dla sołtysów Gminy Rędziny – w części określonej na wstępie, 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, 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