



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 lutego 2025 r.

Poz. 808

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.79.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 stycznia 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 69/VIII/2024 Rady Gminy i Miasta Kozięglowy z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla sołtysów oraz Przewodniczącego Zarządu jednostki pomocniczej Gminy i Miasta Kozięglowy – Miasta Kozięglowy, Przewodniczących Zarządów jednostek pomocniczych Gminy i Miasta Kozięglowy – Dzielnic Miasta Kozięglowy, w całości, jako sprzecznej z art. 37b ust. 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 grudnia 2024 r. Rada Gminy i Miasta Kozięglowy podjęła uchwałę w sprawie ustalenia wysokości diet dla sołtysów oraz Przewodniczącego Zarządu jednostki pomocniczej Gminy i Miasta Kozięglowy – Miasta Kozięglowy, Przewodniczących Zarządów jednostek pomocniczych Gminy i Miasta Kozięglowy – Dzielnic Miasta Kozięglowy, dalej jako: *uchwała*.

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

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 grudnia 2024 r.

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

Zgodnie z art. 37b ust. 1 ustawy:

1. Rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej.

Należy podkreślić, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. 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 lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Na podstawie przywołanego wyżej art. 37b ust. 1 ustawy rada gminy powinna zatem określić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej (tu: sołtysom, Przewodniczącemu

Zarządu jednostki pomocniczej Gminy i Miasta Kozięgłowy – Miasta Kozięgłowy, Przewodniczącym Zarządów jednostek pomocniczych Gminy i Miasta Kozięgłowy – Dzielnic Miasta Kozięgłowy) przysługują diety oraz 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 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 orzecznictwem 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 przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej, 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 przewodniczącego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt , wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 września 2018 r., sygn. akt , publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Ustalona w stałej kwocie dieta w formie ryczałtu miesięcznego traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji.

Przechodząc do analizy przedmiotowej uchwały należy wskazać, że Rada w § 1 i 2 uchwały przyjęła:

1. Ustala się miesięczną dietę przysługującą sołtysom oraz Przewodniczącemu Zarządu jednostki pomocniczej Gminy i Miasta Kozięgłowy – Miasta Kozięgłowy, Przewodniczącym Zarządów jednostek pomocniczych Gminy i Miasta Kozięgłowy – Dzielnic Miasta Kozięgłowy w kwocie 600 zł. (słownie: sześćset złotych).

2. Każdorazowa nieusprawiedliwiona nieobecność osób, o których mowa w ust. 1 na Sesji Rady Gminy i Miasta Kozięgłowy powoduje zmniejszenie o 20% należnej diety.

Należy wskazać, że w powyższych przepisach uchwały brak jest zasad ustalania diety w sytuacji niesprawowania funkcji sołtysa i ww. przewodniczących przez cały miesiąc. Niedopuszczalne jest także potrącanie diety tylko za nieusprawiedliwioną nieobecność na sesji rady gminy, dlatego, że nie jest możliwe wskazane kto i na jakiej podstawie miały nieobecność usprawiedliwiać. Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący gminy nie powiazał wysokości diet sołtysa i ww. przewodniczących z obowiązkiem faktycznego wykonywania mandatu przez sołtysa i ww. przewodniczących – nie jest jasne za co dieta jest naliczana. Powyższe regulacje uchwały sprowadzają się do tego, że pomimo niewykonywania mandatu, dany przewodniczący (sołtys) otrzymałby dietę w pełnej wysokości. Skutkuje to tym, iż w ww. zakresie dieta traci swój charakter rekompensacyjny, a staje się stałym wynagrodzeniem. Zakresem regulacji uchwały podjętej na podstawie delegacji ustawowej z art. 37b ust. 1 winna być objęta m.in. sytuacja, gdy dany przewodniczący (sołtys) nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem funkcji – bez względu na czasokres trwania takiej sytuacji. W przeciwnym razie dieta ustalona w stałej kwocie – w przypadku niewykonywania funkcji przewodniczącego (sołtysa) ma charakter ryczałtu miesięcznego, przez co traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji.

W związku z powyższym, wobec niewypełnienia delegacji ustawowej z art. 37b ust. 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, istnieje konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, przedmiotowa uchwała zawiera także inne uchybienie.

Należy wskazać, że analizowana uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 3 stycznia 2025 roku (poz. 19).

W opinii organu nadzoru, Rada w sposób nieprawidłowy dokonała w § 2 uchwały uchylenia uchwały Nr 299/XXXIII/2021 Rady Gminy i Miasta Kozięgłowy z dnia 28 grudnia 2021 r. w sprawie: ustalenia wysokości diet dla sołtysów oraz Przewodniczącego Zarządu jednostki pomocniczej Gminy i Miasta Kozięgłowy – Miasta Kozięgłowy, Przewodniczących Zarządów jednostek pomocniczych Gminy i Miasta Kozięgłowy – Dzielnic Miasta Kozięgłowy. Należy bowiem zauważyć, że uchwała uchylana nie została

ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, a ponadto zgodnie z jej § 4: *Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia*. Powyższe prowadzi do wniosku, że intencją Rady Gminy i Miasta Kozięgłowy było nadanie uchwale uchylanej statutu tzw. uchwały zwykłej, nieposiadającej charakteru aktu prawa miejscowego.

Tymczasem uchylenie uchwały powinno nastąpić w takim samym trybie, w jakim uchwała derogowana weszła w życie. Charakter prawny derogacji musi być obowiązkowo taki sam, jak aktu uchylanego. Brak jest podstawy prawnej do uzależnienia wejścia w życie takiego przepisu uchwały od jego publikacji w dzienniku urzędowym. Przepisy derogujące lub zmieniające mają charakter niesamodzielny. Wobec powyższego, jedynym legalnym sposobem uchylenia uchwały, której nie przypisano waloru aktu prawa miejscowego, jest tzw. uchwała zwykła. W analizowanej sytuacji Rada powinna była zatem podjąć odrębną uchwałę o charakterze zwykłym, uchylającą uchwałę Nr 299/XXXIII/2021. Rozwiązanie przyjęte przez Radę powoduje natomiast nieczytelność i stan niepewności prawnej w zakresie obowiązywania uchwał ogłoszonych w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, skoro w tym publikatorze nie ogłoszono uchwały, która obecnie jest uchylana.

Wprowadzenie dwóch różnych trybów wejścia w życie uchwały – innego w uchwale pierwotnej i innego w uchwale derogującej, powoduje że akt ten jest sprzeczny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz zasadami prawidłowej 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 oczekiwają mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw*.

Opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. 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 69/VIII/2024 Rady Gminy i Miasta Kozięgłowy z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla sołtysów oraz Przewodniczącego Zarządu jednostki pomocniczej Gminy i Miasta Kozięgłowy – Miasta Kozięgłowy, Przewodniczących Zarządów jednostek pomocniczych Gminy i Miasta Kozięgłowy – Dzielnic Miasta Kozięgłowy, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz