



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 marca 2025 r.

Poz. 1530

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.121.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 lutego 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 XI/155/25 Rady Miejskiej w Czerwionce-Leszczynach z dnia 27 stycznia 2025 r. w sprawie diet dla sołtysów oraz przewodniczących zarządów dzielnic (osiedla) Gminy i Miasta Czerwionka-Leszczyny, w całości, jako sprzecznej z art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 27 stycznia 2025 r. Rada Miejska w Czerwionce-Leszczynach, zwana dalej „Radą”, podjęła uchwałę Nr XI/155/25 w sprawie diet dla sołtysów oraz przewodniczących zarządów dzielnic (osiedla) Gminy i Miasta Czerwionka-Leszczyny, zwaną dalej „uchwałą”.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Rada powołała art. 37b ust. 1, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 29 stycznia 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że została ona podjęta z istotnymi naruszeniami prawa wymagającymi stwierdzenia jej nieważności w całości.

Zgodnie z art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym *rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej.*

Jeśli zatem w danej gminie podjęta zostanie decyzja o przyznawaniu przewodniczącym organu wykonawczego jednostki pomocniczej powyższych świadczeń, rada gminy zobowiązana jest do określenia, w drodze aktu prawa miejscowego, szczegółowych zasad dotyczących ich przyznawania.

W tym miejscu zauważyć należy, że w żadnym z przepisów ustawodawca nie wprowadza definicji legalnej „diety”. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się jednak, 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 więc do wyrównywania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji. Skoro więc dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji sołtysa albo przewodniczącego zarządu dzielnicy (osiedla), to osoba pełniący 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).

Poza powyższym, w ustawie brak także wyjaśnień względem tego, co należy rozumieć pod pojęciem zasad, na jakich przysługiwać będzie dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Jak przyjmuje się jednak w orzecznictwie, zakresem regulacji uchwały podjętej na podstawie delegacji ustawowej zawartej w omawianym przepisie winna być objęta m.in. sytuacja, gdy sołtys albo przewodniczący zarządu dzielnicy (osiedla), przez dłuższy czas 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 okresowego ryczału, który przyjmuje charakter stałego, wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji (wyrok WSA w Gliwicach z 20 kwietnia 2022 r., sygn. akt III SA/Gl 275/22, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Dalej przypomnieć również należy, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności 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. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. 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.

Mając powyższe na względzie, analizie poddać wypada § 1 ust. 4 uchwały, w którym Rada postanowiła, że *W przypadku nie wykonywania obowiązków sołtysa albo przewodniczącego zarządu dzielnicy (osiedla) przez okres co najmniej 14 dni kalendarzowych w danym miesiącu, wysokość diety obniża się o 20%.*

Zdaniem organu nadzoru Rada nie powiązała wypłaty diet w całości z obowiązkiem faktycznego wykonywania mandatu przez sołtysa albo przewodniczących zarządów dzielnic (osiedli). Powyższa regulacja uchwały sprowadza się bowiem do tego, że pomimo niewykonywania mandatu, dany sołtys albo przewodniczący zarządu dzielnicy (osiedla) otrzymałby dietę w pełnej wysokości, jeżeli tylko okres niewykonywania jego funkcji trwałby nie dłużej niż czternaście dni, albo w wysokości 80% należnej diety, jeżeli niewykonywanie funkcji trwałoby od czternastu dni do dnia poprzedzającego upływ pełnego miesiąca kalendarzowego. Skutkuje to tym, iż w ww. zakresie dieta traci swój charakter rekompensacyjny, a staje się stałym (choćaby przez określony tylko czas) wynagrodzeniem.

Brak zamieszczenia w przedmiotowej uchwale przepisów określających, że w przypadku niewykonywania funkcji sołtysa albo przewodniczącego zarządu dzielnicy (osiedla) – bez względu na czas trwania takiej sytuacji, dieta ulega odpowiedniemu pomniejszeniu, skutkuje niewypełnieniem delegacji ustawowej z art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Poza powyższym, wątpliwości organu nadzoru budzą także regulacje uchwały dotyczące zwrotu kosztów podróży służbowych sołtysa albo przewodniczących zarządów dzielnic (osiedli).

W § 2 ust. 1 uchwały Rada postanowiła *przyznać dla wszystkich sołtysów i przewodniczących zarządów dzielnic (osiedla) ryczałt miesięczny w kwocie 150 zł z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowej, obejmujący także dojazdy na posiedzenia organów rady.* W § 2 ust. 2 uchwały Rada przyjęła, że *W przypadku nie wykonywania obowiązków sołtysa albo przewodniczącego zarządu dzielnicy (osiedla) przez okres co najmniej 14 dni kalendarzowych w danym miesiącu, przysługujący ryczałt pomniejsza się proporcjonalnie do dni wykonywania obowiązków sołtysa albo przewodniczącego zarządu dzielnicy (osiedla).* Zaś w § 3 uchwały zastrzegła, że *Pomniejszenia wysokości diety oraz ryczału, w związku z nie wykonywaniem obowiązków sołtysa albo przewodniczącego zarządu dzielnicy (osiedla), dokonuje się na podstawie oświadczenia złożonego przez sołtysa albo przewodniczącego zarządu dzielnicy (osiedla), w terminie do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu, za który przysługuje dieta i ryczałt.*

Choć w doktrynie oraz orzecznictwie dopuszcza się możliwość ustalania zwrotu kosztów podróży w formie ryczału, to jednak pamiętać należy, że ryczałt nie może abstrahować od przewidywanej lub faktycznej sumy tych wydatków (uchwała NSA(7n) w Warszawie z 19.06.2000 r., OPS 10/00, ONSA 2001, nr 1, poz. 6). Nie można bowiem przyznawać przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych zwrotu kosztów podróży, które się nie odbyły, podobnie jak nie można ograniczać tego prawa do określonego z góry limitu (wyrok NSA z 2.09.2016 r., II OSK 1449/16, CBOSA, P. Chmielnicki [w:] K. Bandarzewski, J. Czerw, D. Dąbek, P. Dobosz, P. Kryczko, M. Mączyński, I. Niżnik-Dobosz, S. Płazek, P. Chmielnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022, art. 37(b).

Ponadto, istotnym jest także rozróżnienie zakresu przedmiotowego pojęcia diety oraz podróży służbowej. Przez pojęcie diety trzeba rozumieć zwrot ogólnych kosztów związanych z pełnieniem funkcji, natomiast „koszty podróży służbowej” to koszty związane z wyjazdem podjętym w celu realizacji zadań wynikających z pełnionej funkcji.

Uwzględniając powyższe, stwierdzić zatem należy, że w przypadku podjęcia przez radę gminy decyzji o dokonywaniu zwrotu kosztów podróży służbowych ponoszonych przez przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych gmin, rada powinna określić zarówno zasady ustalania wysokości zwrotu kosztów podróży, jak i tryb ich rozliczeń. Rada, konstruując regulacje odnoszące się do omawianego przedmiotu, winna przy tym uwzględniać wspomniany charakter tejże instytucji, tj. dążyć do tego, aby świadczenie to wypłacane było jedynie za rzeczywiście odbyte podróże służbowe i w wysokości realnie poniesionych wydatków.

W ocenie organu nadzoru postanowienia zamieszczone w analizowanej uchwale nie spełniają powyższych wymogów. Po pierwsze, Rada przyjmując w § 2 ust. 2 uchwały zastrzeżenie, że proporcjonalne zmniejszenie ryczałtu z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowej będzie następować dopiero w sytuacji, gdy sołtys albo przewodniczący zarządu dzielnicy (osiedla) nie wykonują swoich obowiązków przez okres co najmniej 14 dni kalendarzowych w danym miesiącu wypacza sens omawianej instytucji, upodabniając ją niejako do samej diety.

Po drugie zaś, trudno stwierdzić, aby w niniejszym przypadku Rada uregulowała zasady i tryb rozliczania kosztów ponoszonych w związku z odbywaniem takowych podróży. W § 3 uchwały Rada powołuje się bowiem jedynie ogólnie na bliżej niesprecyzowane oświadczenie, czym nie daje gwarancji wykazania odbytych podróży służbowych, ich celu oraz poniesionych wydatków.

Ze względu na powyższe, w opinii organu nadzoru Rada nie wypełniła zatem należycie zarówno upoważnienia dotyczącego określenia zasad, na jakich sołtysom oraz przewodniczącym zarządu dzielnicy (osiedla) przysługiwać będą diety, jak i zwrotu kosztów podróży służbowych, czym w sposób istotny naruszyła prawo.

Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie niewypełnienie przyznanego organowi stanowiącemu gminy upoważnienia ustawowego świadczy o wystąpieniu istotnego naruszenia prawa wymagającego stwierdzenia nieważności całości uchwały już tylko z tej przyczyny (zob. m.in. wyrok NSA z 20.07.2023 r., sygn. akt I OSK 444/22, wyrok WSA w Łodzi z 13.10.2023 r., sygn. akt II SA/Łd 551/23, wyrok WSA w Gliwicach z 27.03.2023 r., sygn. akt III SA/Gl 91/23, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XI/155/25 Rady Miejskiej w Czerwionce-Leszczynach z dnia 27 stycznia 2025 r. w sprawie diet dla sołtysów oraz przewodniczących zarządów dzielnic (osiedla) Gminy i Miasta Czerwionka-Leszczyny – 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

Elżbieta Żabicka-Łakomy