



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 marca 2025 r.

Poz. 1569

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.132.2025 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 62/XII/2025 Rady Gminy Popów z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie ustalenia zasad i wysokości przysługujących diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla sołtysów Gminy Popów, w całości, jako sprzecznej z art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 stycznia 2025 r. Rada Gminy Popów podjęła uchwałę Nr 62/XII/2025 w sprawie ustalenia zasad i wysokości przysługujących diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla sołtysów Gminy Popów, dalej jako: „uchwała”.

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

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 stycznia 2025 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 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 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 uchwały Rada określiła wysokość zryczałtowanej diety przysługującej za wskazane tam czynności. W § 2 ust. 1 i 2 uchwały Rada uregulowała zasady potrąceń diety w przypadku nieobecności na sesji Rady Gminy oraz w przypadku nieobecności na zebraniu sołtysów zwołanym przez Wójta. Ponadto w § 2 ust. 3, 4 i 6 uchwały uregulowano zasady potrącania diety w przypadku długotrwałej niemożności wykonywania obowiązków sołtysa, a w § 2 ust. 5 uchwały – zasady obliczania diety w przypadku pełnienia funkcji sołtysa w okresie krótszym niż miesiąc.

Zdaniem organu nadzoru Rada, ustalając ryczałtową wysokość diety, nie uregulowała w sposób prawidłowy zasad potrąceń, w przypadku niewypełniania obowiązków przez sołtysa.

Analiza § 2 ust. 1 uchwały prowadzi do wniosku, że nieobecność sesji Rady Gminy lub zebrania sołtysów powoduje zmniejszenie wysokości diety o określony w uchwale procent. Sołtys w takim przypadku otrzymuje dietę w mniejszej wysokości za wykonywanie zadań sołtysa wymienionych § 1 uchwały. W § 2 ust. 3 uchwały uregulowano potrącenia w sytuacji, gdy sołtys nie może wykonywać swoich obowiązków przez określony czas, przyjmując: *W przypadku długotrwałej niemożności wykonywania obowiązków sołtysa, dieta ulega zmniejszeniu o 0,2% diety przysługującej sołtysowi na podstawie § 1 niniejszej Uchwały za każdy dzień niemożności wykonywania funkcji sołtysa.*

Z cytowanej regulacji wynika, że jeżeli sołtys nie będzie wykonywać obowiązków przez pełny miesiąc jego dieta ulegnie pomniejszeniu 0,2% za każdy dzień, zatem np. w miesiącu liczącym 31 dni – o 6,2% oraz dodatkowo za nieobecność na odbywających się w tym miesiącu sesjach Rady Gminy lub zebraniach sołtysów. Przykładowo, jeżeli sołtys nie wykonywał obowiązków przez pełny miesiąc liczący 31 dni, w którym odbyła się jedna sesja i jedno zabranie, jego dieta ulegnie obniżeniu o 46,2% (6,2% + 20% + 20%) i wyniesie 53,8% podstawy diety. W przypadku natomiast, gdy w danym miesiącu w ogóle nie odbyła się sesja ani zebranie (np. z powodu przerwy wakacyjnej), a sołtys nie wykonywał obowiązków przez pełny miesiąc liczący 31 dni, jego dieta ulegnie obniżeniu o 6,2% i wyniesie 93,8% podstawy diety.

Z powyższego wynika zatem, że sołtys będzie uzyskiwał dietę, mimo że w ogóle nie wykonywał żadnych obowiązków sołtysa w danym miesiącu, a tym samym nie poniósł żadnych kosztów związanych z pełnieniem funkcji sołtysa. Skutkuje to tym, że dieta traci swój charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji.

W ocenie organu nadzoru, przyjęcie zasad, na jakich sołtysowi przysługuje dieta, w powyższym kształcie, stanowi istotne naruszenie art. 37b ust. 1 ustawy i przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Zastrzeżenia budzi również § 3 uchwały, w którym Rada ustaliła zasady, na jakich sołtysowi przysługuje zwrot kosztów podróży służbowej, przyjmując: *Sołtysowi delegowanemu przez Wójta Gminy w związku z wykonaniem mandatu sołtysa przysługuje zwrot kosztów podróży służbowych na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy.*

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy w § 5 ust. 3 stanowi, że: *Na wniosek radnego przewodniczący rady gminy może wyrazić zgodę na przejazd w podróży służbowej pojazdem samochodowym niebędącym własnością gminy. W takim przypadku radnemu przysługuje zwrot kosztów przejazdu według stawek za jeden kilometr przebiegu, określonych przez radę gminy na podstawie przepisów dotyczących warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy.* Rada, decydując, że sołtysom przysługuje zwrot kosztów podróży służbowej na zasadach określonych w ww. rozporządzeniu, powinna zatem ustalić w uchwale wysokość stawek za jeden kilometr przebiegu pojazdu, według których sołtysowi przysługuje zwrot kosztów przejazdu za przejazd w podróży służbowej pojazdem samochodowym niebędącym własnością gminy. Tymczasem analizowana uchwała nie zawiera takich regulacji, zatem nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej z art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w zakresie zasad, na jakich sołtysowi przysługuje zwrot kosztów podróży służbowej.

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 62/XII/2025 Rady Gminy Popów z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie ustalenia zasad i wysokości przysługujących diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla sołtysów Gminy Popów – 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