



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 2 grudnia 2024 r.

Poz. 5424

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.218.2024.PB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 29 listopada 2024 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/39/24 Rady Gminy Narew z dnia 30 października 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości i zasad wypłacania diet sołtysom.

UZASADNIENIE

W dniu 30 października 2024 r. Rada Gminy Narew podjęła uchwałę Nr VI/39/24 w sprawie ustalenia wysokości i zasad wypłacania diet sołtysom. Akt ten wpłynął do organu nadzoru w dniu 5 listopada 2024 r. i z urzędu poddany został kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z powyższym organ nadzoru w dniu 22 listopada 2024 r. wszczął postępowanie nadzorcze celem wyeliminowania wadliwej uchwały z obrotu prawnego. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

W ocenie organu nadzoru ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „u.s.g.”, poprzez niewypełnienie delegacji ustawowej.

Zgodnie z art. 37b ust. 1 u.s.g. rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Z powyższego przepisu wynika, że przyznanie sołtysom prawa do diet i zwrotu kosztów podróży służbowych nie jest obligatoryjne, za czym przemawia zwrot „może ustanowić zasady”, którym posłużył się ustawodawca. Jednakże w przypadku, gdy rada zdecyduje się na podjęcie uchwały ustalającej zasady wypłacania diet sołtysom, uchwała ta powinna również regulować zagadnienia związane ze zwrotem kosztów podróży służbowych.

Naczelnny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 kwietnia 2022 r. sygn. akt III OSK 5051/21 wskazał, że: „Redakcja przepisu art. 37b u.s.g. wskazuje, że rada gminy może ustanowić zasady na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej, członkom organu wykonawczego jednostki pomocniczej oraz członkom rady dzielnic/osiedla i rady sołectkiej będą przysługiwały dieta i zwrot kosztów podróży służbowej. Czy zasady te zostaną ustanowione zależy od woli rady gminy, ponieważ to w ich gestii ustawodawca pozostawił decyzję w tym przedmiocie. Przy czym z konstrukcji przepisu art. 37b ust. 1 u.s.g. i zastosowania spójnika „oraz” jednoznacznie wynika, że przewodniczący organu wykonawczego jednostek pomocniczych będzie miał prawo do obu tych świadczeń. Natomiast w odniesieniu do członków organu wykonawczego jednostki pomocniczej oraz członków rady dzielnic/osiedla, rady sołectkiej (art. 37b ust. 2 u.s.g.) rada gminy dysponuje trzema możliwościami: po pierwsze może ustanowić zasady na jakich będzie przysługiwała dieta i zwrot kosztów podróży służbowej; po drugie – może ustanowić zasady

na jakich będzie przysługiwała tylko dieta; po trzecie zaś – może ustanowić zasady na jakich będzie przysługiwał tylko zwrot kosztów podróży.

Zatem rada gminy ustalając zasady przysługiwania sołtysom diety nie może pominąć kosztów podróży służbowej”.

A zatem Rada Gminy Narew, korzystając z normy kompetencyjnej zawartej w przepisie art. 37b ust. 1 u.s.g., powinna dokonać łącznego określenia zasad, na jakich przysługują sołtysom **diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych**. Tymczasem uchwała ww. organu stanowiącego reguluje wyłącznie zasady, na jakich sołtysom przysługują diety, pomijając natomiast w całości zasady dotyczące zwrotu kosztów podróży służbowych. Takie ukształtowanie przedmiotowej uchwały narusza w sposób istotny normę kompetencyjną z art. 37b ust. 1 u.s.g., poprzez jej niewypełnienie.

Wskazać w tym miejscu należy, że uchwała o analizowanej treści jest aktem prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że ustalone przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasady, na podstawie których sołtysom przysługiwać będzie dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowych zawierają normy abstrakcyjne - zarówno diety jak i zwrot kosztów podróży mają charakter powtarzalny, nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Przepisy te charakteryzują się także charakterem generalnym, ponieważ ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale każdy mieszkaniec gminy Narew, który będzie pełnił funkcję sołtysa któregośkolwiek sołectwa w tej gminie. Wprawdzie krąg adresatów tej uchwały nie jest zbyt liczny, to jednak poprzez określenie go wspólną cechą jaką jest pełnienie funkcji sołtysa, przepisy tej uchwały stały się generalnymi (por. wyrok NSA z 28 kwietnia 2020 r. sygn. akt II OSK 570/19).

Podkreślić także należy, że Rada Gminy Narew zobowiązana jest przestrzegać zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP, która stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że wszelkie działania organów władzy publicznej, w tym organu stanowiącego gminy, muszą znajdować oparcie w wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Tym samym przekroczenie przez radę granic upoważnienia ustawowego lub jego niewypełnienie przy podejmowaniu uchwał należy traktować jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje lub w całości.

W tym miejscu odnieść należy się do stanowiska organu wykonawczego Gminy Narew, który w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego do kwestionowanej uchwały wskazał, że: „(...) w ocenie tut. Urzędu, wskazana delegacja ustawowa nie obejmuje zobowiązania do uregulowania przedmiotowych kwestii (diet i zasad zwrotu kosztów podróży służbowej sołtysów) w jednej uchwale”.

Odnosząc się do stanowiska Wójta, iż ustawodawca nie obliguje organu stanowiącego do uregulowania diet i zasad zwrotu kosztów podróży służbowej sołtysów w jednej uchwale zauważyć należy, że kwestie zasad techniki prawodawczej zostały uregulowane w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 roku, poz. 283, dalej „rozporządzenie”). Zgodnie z § 143 załącznika do ww. rozporządzenia, do projektów aktów prawa miejscowego (do których zalicza się także przedmiotowa uchwała) stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych – również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Jednocześnie przepis ten nakazuje stosować do tych projektów § 119 rozporządzenia, który wyraża zasadę, będącą przeciwieństwem zasady wyrażonej w § 138 ust. 2 rozporządzenia. Ponieważ akty prawa miejscowego są aktami powszechnie obowiązującymi, należy zdaniem organu nadzoru, opowiedzieć się za odpowiednim stosowaniem zasady wyrażonej w § 119, a nie zasady wyrażonej w § 138 ust. 2 rozporządzenia. Racjonalnym, w ocenie organu nadzoru, jest zatem kompleksowe regulowanie spraw przekazanych do unormowania w upoważnieniu ustawowym. Podobnie zwrócić należy uwagę na § 2 załącznika do ww. rozporządzenia, w którym ustawodawca przedstawił zasadę kompleksowości, która winna regulować wyczerpująco daną dziedzinę. Nie można zatem uznać, iż uregulowanie tylko części powierzzonego zakresu normy kompetencyjnej w jakikolwiek sposób wypełnia normy kompleksowości. Uznając stanowisko organu, iż kwestie przekazane przez ustawodawcę do uregulowania, o których mowa w art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie zobowiązują lokalnego prawodawcy do stanowienia powyższego w jednym akcie – rada powinna podjąć dwie uchwały na sesji w dniu 30 października (jedną dotyczącą zasad, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta; drugą – w sprawie zasad, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwał zwrot kosztów podróży

służbowej). Zastosowany w ten sposób zabieg (uregulowanie ustawowej materii w dwóch odrębnych uchwałach, które zostały podjęte w jednej dacie) można uznać za uchybienie, co do zasad techniki prawodawczej, i zakwalifikować go jako nieistotne naruszenie prawa w rozumieniu art. 91 ust. 4 u.s.g. (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 sierpnia 2022 r. oraz wyrok NSA z 27 lipca 2023 r. sygn. akt III FSK 1381/22).

W analizowanej sprawie taka sytuacja nie miała miejsca. Rada Gminy Narew na sesji w dniu 30 października 2024 r. przyjęła tylko uchwałę w sprawie ustalenia wysokości i zasad wypłacania diet sołtysom, pomijając tym samym regulacje dotyczące zasad zwrotu kosztów podróży służbowych przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej. Powyższe, w ocenie organu nadzoru, należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Powołać się w tym miejscu należy również na wyrok WSA w Kielcach z dnia 22 czerwca 2023 r., sygn. akt I SA/Ke 218/23: „Niewyczerpanie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa i musi doprowadzić do wyeliminowania uchwały z porządku prawnego w całości, bez względu na to, czy w pozostałym zakresie jest ona zgodna z prawem (tak NSA w wyroku z 10 maja 2022 r., III OSK 1115/21; WSA w Opolu w wyrokach z 14 listopada 2019 r., I SA/Op 345/19 i I SA/Op 337/19; WSA w Opolu w wyroku z 18 grudnia 2019 r., I SA/Op 396/19; WSA w Kielcach w wyroku z 13 września 2017 r., II SA/Ke 483/17; dostępny na orzeczenia.nsa.gov.pl). W prawomocnym wyroku z 17 stycznia 2007 r. (II SA/Gl 629/06; dostępny na orzeczenia.nsa.gov.pl) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zajął stanowisko, że za wadliwą należy uznać nie tylko uchwałę podjętą z naruszeniem upoważnienia ustawowego, ale również uchwałę, która takiego upoważnienia w swej treści nie realizuje, nie wprowadzając w swej treści koniecznych regulacji”.

Nie ulega zatem wątpliwości, iż uchwała nr VI/39/24 Rady Gminy Narew z dnia 30 października 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości i zasad wypłacania diet sołtysom, w sposób istotny narusza prawo, co czyni zasadnym stwierdzenie jej nieważności w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń