



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 stycznia 2024 r.

Poz. 393

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1316.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 stycznia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 602/LXVII/2023 Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie określenia zasad ustalania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowej dla przewodniczących zarządów osiedli oraz sołtysów w Gminie Kłobuck, w całości, jako sprzecznej z art. 37b ust. 1 ustawy w zw. z art. 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 28 listopada 2023 r. Rada Miejska w Kłobucku podjęła uchwałę Nr 602/LXVII/2023 w sprawie określenia zasad ustalania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowej dla przewodniczących zarządów osiedli oraz sołtysów w Gminie Kłobuck, dalej jako: „uchwała”.

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

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 grudnia 2023 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 miejska powinna zatem określić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej (tu: sołtysom oraz przewodniczącym zarządów osiedli) 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 dłuższy okres czasu 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 lub przewodniczącego zarządu osiedla, to osoba pełniąca te funkcje 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).

Organ nadzoru podkreśla, iż w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. 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. 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.

W ocenie organu nadzoru, analizowana uchwała jest sprzeczna z prawem.

W § 1 uchwały Rada postanowiła, iż:

1. Przewodniczącym zarządów osiedli oraz sołtysom w Gminie Kłobuck przysługują z tytułu pełnienia tych funkcji miesięczne diety zryczałtowane w wysokości 13% wynagrodzenia minimalnego.

2. W przypadku równoczesnego pełnienia funkcji przewodniczącego zarządu osiedla albo sołtysa i radnego diety przysługują z każdego tytułu odrębnie.

3. W przypadku pełnienia funkcji przewodniczącego zarządu osiedla lub sołtysa w okresie krótszym niż miesiąc wysokość diety zostanie obliczona proporcjonalnie do liczby dni sprawowania w danym miesiącu funkcji.

4. Ustala się, że dieta naliczana będzie od następnego dnia po wyborze na przewodniczącego zarządu osiedla lub sołtysa do dnia zaprzestania pełnienia funkcji wskutek odwołania, upływu kadencji lub rezygnacji.

5. Należne diety przekazuje się na wskazane odpowiednio przez przewodniczącego zarządu osiedla lub sołtysa konto albo do kasy Urzędu Miejskiego w Kłobucku nie później niż do 2 dnia miesiąca następującego po miesiącu, za który przysługuje dieta.

Jednocześnie organ stanowiący gminy nie powiązał wypłaty diet w powyższych sytuacjach z obowiązkiem faktycznego wykonywania mandatu przez sołtysa lub przewodniczącego zarządu osiedla. Wobec czego, zdaniem organu nadzoru, Rada Miejska uchwaliła zasadę, która sprowadza się do tego, iż każdemu sołtysowi lub przewodniczącemu zarządu osiedla należy się w każdym miesiącu dieta w wysokości 13% wynagrodzenia minimalnego. Skutkuje to tym, iż w ww. zakresie dieta traci swój charakter rekompensacyjny, a staje się stałym i miesięcznym wynagrodzeniem. Zakresem regulacji uchwały podjętej na podstawie delegacji ustawowej z art. 37b winna być objęta m.in. sytuacja, gdy dany sołtys lub przewodniczący zarządu osiedla, przez dłuższy okres 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 ryczałtu miesięcznego, przez co traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, które wynosi 13% wynagrodzenia minimalnego, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji. Co więcej, z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej chorobą, sołtysowi lub przewodniczącemu zarządu osiedla – o ile podlega ubezpieczeniu chorobowemu – wypłacane są przecięż stosowne świadczenia (zasilek chorobowy). To samo dotyczy urlopu wypoczynkowego czy okolicznościowego.

W konsekwencji, w opinii organu nadzoru Rada Miejska w nieprawidłowy (niepełny) sposób zrealizowała upoważnienie zawarte w art. 37b ust. 1 ustawy, co skutkuje koniecznością zakwestionowania legalności przedmiotowej uchwały w całości.

Ponadto za niezgodną z prawem należy uznać regulację z § 1 ust. 5 uchwały, która określa, że: *Należne diety przekazuje się na wskazane odpowiednio przez przewodniczącego zarządu osiedla lub sołtysa konto albo do kasy Urzędu Miejskiego w Kłobucku nie później niż do 2 dnia miesiąca następującego po miesiącu, za który przysługuje dieta.* Przedmiotowe regulacje znajdują się poza delegacją wynikającą z art. 37b ustawy. Rada Miejska jest obowiązana ustalić jedynie zasady, na jakich świadczenia te będą przyznawane. A zatem, Rada

Miejska uprawniona jest do ustalenia zasad przyznawania diet przysługujących sołtysom lub przewodniczącym zarządów osiedli, a nie zasad wypłaty tychże diet.

Pismem z dnia 29 grudnia 2023 r. Burmistrz Kłobucka złożył wyjaśnienia w toku postępowania nadzorczego, wskazując, że uchwała podjęta na podstawie art. 37b ustawy stanowi akt prawa miejscowego i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. W przedmiotowym piśmie przytoczono orzecznictwo sądowoadministracyjne na poparcie tych twierdzeń, co organ nadzoru uwzględnił. W dalszej części pisma z dnia 29 grudnia 2023 r. wskazano, iż zdaniem Gminy Kłobuck, w § 1 ust. 3 uchwały uregulowano sytuację, w której sołtys lub przewodniczący zarządu osiedla nie otrzymuje diety w pełnej wysokości w przypadku pełnienia funkcji w okresie krótszym niż miesiąc. Organ nadzoru wskazuje, że czym innym jest pełnienie funkcji sołtysa lub przewodniczącego zarządu osiedla, a czym innym jest faktyczne wykonywanie mandatu przez te osoby. Regulacje z § 1 ust. 3 uchwały należy rozumieć jako mające zastosowanie w przypadku, gdyby sołtys lub przewodniczący zarządu osiedla rozpoczynał lub kończył pełnienie funkcji, nie z początkiem lub końcem miesiąca, a w jego trakcie. Pominięto jednak całkowicie uregulowanie sytuacji, mających miejsce w trakcie kadencji ww. organów, w których sołtys lub przewodniczący zarządu osiedla pełniłby daną funkcję, ale tymczasowo jej nie wykonywał, chociażby w trakcie urlopu wypoczynkowego, lub ze względu na chorobę. Wobec czego, zdaniem organu nadzoru, Rada uregulowała dietę sołtysów oraz przewodniczących zarządów osiedli w taki sposób, że traci ona swój charakter rekompensacyjny, a staje się stałym i miesięcznym wynagrodzeniem. Przechodząc dalej nie można zgodzić się z Gminą Kłobuck, że regulacje z § 1 ust. 5 uchwały znajdują się w zakresie normowania wyznaczonym przez art. 37b ust. 1 ustawy. Jak wskazano powyżej, organ stanowiący gminy uprawniony jest do ustalenia zasad przyznawania diet przysługujących sołtysom lub przewodniczącym zarządów osiedli, a nie do ustalenia zasad wypłaty tychże diet.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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 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. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu 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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 602/LXVII/2023 Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie określenia zasad ustalania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowej dla przewodniczących zarządów osiedli oraz sołtysów w Gminie Kłobuck – 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz