



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 lipca 2024 r.

Poz. 4943

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.592.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 lipca 2024 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. 609 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”,

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 11/II/2024 Rady Gminy Kroczyce z dnia 27 maja 2024 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania diet dla sołtysów, w całości – jako sprzecznej z art. 37b ust. 1 ustawy w związku z art. 2 i 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 27 maja 2024 r. Rada Gminy Kroczyce przyjęła uchwałę Nr 11/II/2024 w sprawie ustalenia zasad przyznawania diet dla sołtysów. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 czerwca 2024 r. W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż w całości jest ona niezgodna z prawem. W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Kroczyce w nieprawidłowy sposób zrealizowała normę kompetencyjną z przepisu art. 37b ust. 1 ustawy, co oznacza, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, iż co do zasady, przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych gminy nie przysługuje żadne wynagrodzenie, funkcja ta ma bowiem wymiar społeczny. Ustawodawca na mocy przepisu art. 37b ust. 1 ustawy przewidział, że *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 tytułem przykładu określić te czynności funkcyjne przewodniczącego organu wykonawczego, za które dieta przysługuje. Możliwe jest także ustalenie ryczałtowej diety miesięcznej, ale w takim przypadku rada gminy powinna w uchwale uregulować również sytuację, 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” oznacza rozstrzygnąć, wyznaczyć, ustalić odpowiednie kryteria, sposoby lub warunki spełniania określonych uprawnień lub obowiązków. Natomiast ustawodawca posługując się w przepisie art. 37b ust. 1 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 funkcję sołtysa 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).

Rada Gminy Kroczyce korzystając z normy kompetencyjnej zawartej w przepisie art. 37b ust. 1 ustawy w § 1 uchwały przyjęła, że: „Przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych Gminy Kroczyce – sołtysom ustala się miesięczną dietę, stanowiącą rekompensatę wydatków wynikających z pełnienia obowiązków sołtysa, składającą się z następujących składników: a) stałej kwoty – 420,00 zł, słownie: czterysta dwadzieścia złotych 00/100 groszy, b) kwoty zmiennej w wysokości 0,10 zł od mieszkańca, obliczonej według listy osób zameldowanych na pobyt stały w danym sołectwie wg stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego”. Jednocześnie w § 2 przedmiotowej uchwały przyjęto, że dieta przysługuje za wykonywanie w szczególności następujących czynności: 1) zwoływanie zebrań i posiedzeń Rady Sołectkiej; 2) reprezentowanie sołectwa na zewnątrz; 3) prowadzenie całokszaftu administracji; 4) przewodniczenie Radzie Sołectkiej; 5) uczestniczenie w sesjach Rady Gminy; 6) uczestniczenie w naradach, komisjach i szkoleniach sołtysów; 7) wykonywanie innych zadań określonych w statucie sołectwa. Organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy Kroczyce posługując się sformułowaniem: „w szczególności” oraz mając na uwadze treść § 2 pkt 7 uchwały utworzyła *de facto* otwarty katalog czynności, za które będzie sołtysowi przysługiwała dieta. Należy także zauważyć, że przewodniczący organów wykonawczych jednostek pomocniczych Gminy Kroczyce piastują funkcję, z którą wiążą się obowiązki określone w statutach sołectw. Zadania sołtysa – zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy powinny być określone w statucie jednostki pomocniczej, a zatem należy uznać, że ustalona w uchwale dieta dla sołtysa powinna przysługiwać za wykonywanie obowiązków określonych w statucie jednostki pomocniczej.

Organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy, ustalając dietę w formie ryczaftu, musi określić także zasady potrącania diet z tytułu nie wykonywania obowiązków wynikających z pełnionej funkcji. W orzecznictwie podnosi się, że w przeciwnym razie tak ustalona dieta traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji. Jednakże Rada Gminy Kroczyce w przedmiotowej uchwale określiła, że dieta ulega zmniejszeniu w przypadku nieobecności sołtysa na sesji Rady Gminy oraz w przypadku nieobecności na zebraniu sołtysów zwołanym przez Wójta Gminy o wysokość kwoty określonej w uchwale (§ 3 pkt 3). Organ nadzoru wskazuje, że organ stanowiący gminy nie powiązał potrąceń (zmniejszenia miesięcznej diety) z pozostałymi czynnościami określonymi w § 2 uchwały. Ponadto zakresem regulacji uchwały podjętej na podstawie delegacji ustawowej z art. 37b winna być objęta m.in. sytuacja, gdy dany sołtys przez dłuższy okres nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem funkcji. Tymczasem, skoro Rada ustaliła wysokość miesięcznej diety w formie ryczaftu, jest zobowiązana określić w przedmiotowej uchwale w pełni zasady potrącania diet za niewykonywanie poszczególnych obowiązków w danym miesiącu, nie zaś fragmentarycznie, jak to uczyniła w przedmiotowej uchwale.

W § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały Rada Gminy przyjęła, że *w przypadku nie wykonywania obowiązków przewodniczącego organu wykonawczego sołectwa (w szczególności z powodu choroby, wyjazdu, pobytu w sanatorium itp.) wysokość diety pomniejszana jest proporcjonalnie do liczby dni wykonywania obowiązków przewodniczącego organu wykonawczego sołectwa w danym miesiącu*. Analizując powyższy przepis należy stwierdzić, iż użyte w nim sformułowanie jest nieprecyzyjne i może być niezrozumiałe w jaki sposób należy prawidłowo ustalić wysokość diety dla przewodniczącego organu wykonawczego sołectwa, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Zdaniem organu nadzoru, przepis uchwały musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Przytoczony wyżej przepis uchwały nie spełnia tego warunku. Należy podkreślić, iż regulacje zawarte w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego powinny być jasne, czytelne i przejrzyste, nie powinny zatem budzić jakichkolwiek wątpliwości.

Należy mieć na uwadze, że normy uchwały muszą być konstruowane w sposób jasny i zrozumiały dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych – zwłaszcza, gdy uchwały te dotyczą sfery finansowej i wpływają na sytuację prawną ich adresatów. Ich właściwy sens, jak również ich zakres obowiązywania, nie może być domniemywany w drodze skomplikowanej wykładni celowościowej. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji (zob. np. I. Wróblewska, Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP, Toruń

2010, s. 75). Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji wymienia się m.in. przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, a także zasadę określoności prawa (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Postanowienia wynikające z art. 2 Konstytucji RP, rozumieć należy jako dyrektywę takiego tworzenia regulacji prawnej, by sytuacja prawna jednostki była czytelna i jednoznaczna, bowiem realizacja tego założenia daje obywatelowi szansę zrozumienia efektów działalności organu uchwałodawczego i właściwego wywiedzenia zakresu jego uprawnień wynikających z regulacji prawnej. Organ nadzoru reprezentuje pogląd, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany tak by jego treść była oczywista i aby wyrażała intencje prawodawcy w sposób dokładny i zrozumiały.

Dodatkowo należy zauważyć, że Rada Gminy postanowiła, iż dieta dla sołtysów ulega obniżeniu w związku z nieobecnością na sesji Rady Gminy. Organ nadzoru podkreśla, iż sołtys nie ma obowiązku uczestniczenia w sesji rady gminy, bowiem żaden przepis ustawowy mu tego nie nakazuje (*por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 marca 2010 r. sygn. akt III SA/Wr 857/09*). Natomiast z przepisu art. 37a ustawy wynika, że sołtys może (nie musi) uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy. W związku z tym Rada nie może w uchwale wprowadzać regulacji, na podstawie których dieta sołtysa będzie obniżana z powodu jego nieobecności na sesji rady gminy.

Podkreślić należy, że uczestniczenie w pracach rady gminy stanowi prerogatywę sołtysa, jako organu wykonawczego jednostki pomocniczej i jest jego uprawnieniem (nie obowiązkiem), z którego nie musi korzystać, chyba że jest on jednocześnie radnym gminy. Organ nadzoru prezentuje pogląd, że uprawnienie rady gminy do przyznawania diet oraz zwrotu kosztów podróży sołtysom nie może odbywać się na jakichkolwiek zasadach, lecz jedynie takich, które respektują obowiązujące prawo. Samodzielność podejmowania decyzji przez organy samorządu terytorialnego nie jest bowiem tożsama z dowolnością podejmowanych przez nie działań. Regulując przedmiotową materię, rada winna zatem działać w zgodzie z aktualnym porządkiem prawnym.

Oprócz powyższych naruszeń prawa uzasadniających stwierdzenie nieważności uchwały w całości, za niezgodną z prawem należy uznać regulację zawartą w § 3 ust. 1 pkt 4 uchwały w brzmieniu: *za miesiąc przyjmuje się 30 dni* oraz § 3 ust. 2 uchwały, który stanowi, że *W przypadku pomniejszenia diety obliczona kwota diety podlega zaokrągleniu do pełnych złotych*. W opinii organu nadzoru przedmiotowe regulacje zostały podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z przepisu art. 37b ust. 1 ustawy. Rada uprawniona jest bowiem jedynie do określenia zasad, na jakich diety będą przysługiwały sołtysom, a nie do określenia sposobu ich obliczania. Omawiane przekroczenie upoważnienia ustawowego należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Powyżej opisane uchybienie 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 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; 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 11/II/2024 Rady Gminy Kroczyce z dnia 27 maja 2024 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania diet dla sołtysów – 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**