



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 14 lutego 2024 r.

Poz. 1370

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.118.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 9 lutego 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 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 666/LXX/2024 Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 9 stycznia 2024 r. w sprawie określenia zasad ustalania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowej dla przewodniczących zarządów osiedli oraz sołtysów w Gminie Kłobuck, w części określonej w:

1) § 1 ust. 5 uchwały, w zakresie sformułowania: *przez okres dłuższy niż 14 dni*, jako sprzecznej z art. 37b ust. 1 ustawy;

2) § 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*;

3) § 6 uchwały, w zakresie sformułowania: *z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2024 roku*, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) oraz art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 9 stycznia 2024 r. Rada Miejska w Kłobucku podjęła uchwałę Nr 666/LXX/2024 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 11 stycznia 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona w części 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.

Uchwała podjęta na podstawie art. 37b ustawy stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy. Zgodnie zaś z art. 88 Konstytucji RP:

1. *Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.*
2. *Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.*

Należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych: *Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.* Natomiast z art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wynika, że: *Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.*

Wyżej wskazanymi przepisami ustanowiona została zasada obligująca do ogłaszania aktów normatywnych z co najmniej 14-dniowym okresem *vacatio legis*. Wskazano również wyjątki pozwalające na: 1) skrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni, 2) pominięcie *vacatio legis*, 3) nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej.

W § 6 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, iż: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2024 roku.* Publikacja w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego miała miejsce w dniu 16 stycznia 2024 r. pod pozycją 510, co oznacza, że uchwała ta powinna uzyskać moc obowiązującą od 31 stycznia br. – tj. z upływem 14-dniowego okresu *vacatio legis*. Tymczasem Rada Miejska w Kłobucku zdecydowała o nadaniu uchwale wstecznej mocy obowiązującej.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 maja 2018 r., sygn. akt I SA/Gl 348/18 (publ. CBOSA) Sąd stwierdził, że: *Nadanie aktowi prawnemu mocy wstecznej jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie (art. 5 u.o.a.n.). Jedną z konstytucyjnych zasad państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) jest zasada niedziałania prawa wstecz (lex retro non agit). Zasada ta nie ma charakteru absolutnego i w wyjątkowych sytuacjach może zostać nadana moc wsteczna aktowi prawnemu. Problem niedziałania prawa wstecz był już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał kilkakrotnie wypowiadał się, że zakaz lex retro non agit dotyczy zwłaszcza przepisów normujących prawa i obowiązki obywateli, jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego. Odstąpienie od tej zasady dopuszczalne jest jedynie wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji (...). Również Naczelny*

Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 18 października 2016 r., sygn. akt II GSK 1540/16 (publ. CBOSA) wskazał, iż *zakaz działania prawa wstecz stanowi jeden z elementów zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażanej w art. 2 Konstytucji RP. Zasada niedziałania prawa wstecz, jest dyrektywą legislacyjną skierowaną do organów stanowiących prawo, jak również dyrektywą interpretacyjną dla organów stosujących prawo, dokonujących wykładni przepisów prawnych. Zasada niedziałania prawa wstecz, chociaż nie została wprost wyrażona w Konstytucji, stanowi podstawową zasadę porządku prawnego w państwie, opartego na założeniu, że „każdy przepis normuje przyszłość, nie zaś przeszłość”.*

Zdaniem organ nadzoru nadanie mocy wstecznej uchwale podjętej na podstawie art. 37b ustawy jest niedopuszczalne. Regulowanie diet sołtysów lub przewodniczących zarządów osiedli z mocą wsteczną godzi w zasady demokratycznego państwa prawa (art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Wszelkie regulacje w tym zakresie mogą być stanowione jedynie na przyszłość, z zachowaniem 14-dniowego *vacatio legis*. W przeciwnym razie mogłoby dojść do sytuacji, że osoby funkcjonujące w ramach szeroko rozumianego aparatu organizacyjnego gminy (radni, sołtysi, przewodniczący zarządów osiedli) mogłyby uczestniczyć w procesie, który zapewniałby nieograniczoną możliwość modyfikacji wysokości otrzymywanych diet, nawet z mocą wsteczną. Działania takie nie mogą być z kolei akceptowane w demokratycznym państwie prawa, wobec czego nadanie mocy wstecznej niniejszej uchwale należy ocenić jako niezgodne z prawem. Jednocześnie uwzględniając treść § 6 uchwały, istnieje możliwość doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem – na skutek stwierdzenia nieważności jedynie części tego przepisu uchwały, pozostawiając zapis, iż *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia* (o ogłoszeniu uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego postanowiono w § 5 uchwały).

Przechodząc do kwestii pozostałych naruszeń prawa występujących w podjętej uchwale, które organ nadzoru uznał za istotne, należy wskazać, że organ stanowiący gminy nie powiązał wypłaty diet w całości z obowiązkiem faktycznego wykonywania mandatu przez sołtysa lub przewodniczącego zarządu osiedla. W treści § 1 ust. 5 uchwały Rada postanowiła, iż: *W razie niewykonywania funkcji przewodniczącego zarządu osiedla lub sołtysa przez okres dłuższy niż 14 dni z powodu choroby, urlopu lub innych przyczyn, przepis ust. 3 stosuje się odpowiednio.* Z kolei ust. 3 tego przepisu reguluje, że: *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.* Regulacja z § 1 ust. 5 uchwały sprowadza się do tego, że pomimo niewykonywania mandatu, dany sołtys lub przewodniczący zarządu osiedla otrzymałby dietę w pełnej wysokości, jeżeli tylko okres niewykonywania jego funkcji trwałby nie dłużej niż 14 dni. 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 nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem funkcji – bez względu na czasokres trwania takiej sytuacji, przykładowo w trakcie 14 – dniowego urlopu wypoczynkowego (na mocy § 1 ust. 5 uchwały dieta byłaby zachowana w pełnej wysokości do 14 dnia niewykonywania funkcji – łącznie). W przeciwnym razie dieta ustalona w stałej kwocie – w przypadku niewykonywania funkcji sołtysa lub przewodniczącego zarządu osiedla przez okres do 14 dni, ma charakter ryczałtu miesięcznego, przez co traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, 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 przecież stosowne świadczenia (zasiłek chorobowy), nawet jeżeli niezdolność do wykonywania pracy trwa nie dłużej niż 14 dni.

Przechodząc dalej organ nadzoru wskazuje, że Rada Miejska w Kłobucku w § 3 uchwały uregulowała, że: *Traci moc uchwała Nr 272/XXIX/2017 Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 7 lutego 2017 r. w sprawie określenia zasad ustalania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowej dla przewodniczących zarządów osiedli oraz sołtysów w Gminie Kłobuck.* W tym miejscu należy wskazać, że uchwała z dnia 7 lutego 2017 r. Nr 272/XXIX/2017 nie stanowiła aktu prawa miejscowego. W ocenie organu nadzoru niedopuszczalna jest zmiana, bądź uchylenie uchwały nie będącej aktem prawa miejscowego (tzw. uchwały zwykłej) uchwałą posiadającą charakter aktu prawa miejscowego. Uchylenie uchwały powinno nastąpić w takim samym trybie, w jakim uchwała derogowana weszła w życie. Charakter prawny aktu derogacyjnego musi być obowiązkowo taki sam, jak aktu uchylanego. Brak jest podstawy prawnej do uzależnienia wejścia w życie takiej uchwały od jej publikacji w dzienniku urzędowym. Przepisy derogujące lub zmieniające mają charakter niesamodzielny. Wobec powyższego, jedynym legalnym sposobem uchylenia uchwały, której nie przypisano waloru aktu prawa miejscowego, jest tzw. uchwała zwykła. Rozwiązanie przyjęte przez Radę powoduje nieczytelność i stan

niepewności prawnej w zakresie obowiązywania uchwał ogłoszonych w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, skoro w tym publikatorze nie ogłoszono uchwały, która obecnie jest uchylana. Wprowadzenie dwóch różnych trybów wejścia w życie uchwały – innej w uchwale pierwotnej i innej w uchwale derogującej, powoduje że akt ten jest sprzeczny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz zasadami prawidłowej legislacji.

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).

W związku z powyższym stwierdzenie nieważności uchwały Nr 666/LXX/2024 Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 9 stycznia 2024 r. w sprawie określenia zasad ustalania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowej dla przewodniczących zarządów osiedli oraz sołtysów w Gminie Kłobuck – w części określonej na wstępie, 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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