



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.1165.2021



Katowice, dnia 21 grudnia 2021 r.

Rada Gminy Pilchowice

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVII/296/21 Rady Gminy Pilchowice z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla przewodniczących organów wykonawczych oraz diet dla członków rad sołeckich jednostek pomocniczych Gminy Pilchowice, w części, określonej w:

1. § 1 ust. 6 i § 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 37b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.), dalej jako „ustawa”,
2. § 4 ust. 6 i ust. 7 uchwały, jako sprzecznej z art. 37b ust. 2 ustawy,
3. § 1 ust. 4 w zakresie zwrotu: „m.in.” 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”, w związku z art. 37b ust. 1 ustawy,
4. § 4 ust. 4 w zakresie zwrotu: „m.in.” uchwały, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 37b ust. 2 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 listopada 2021 r. Rada Gminy Pilchowice przyjęła uchwałę Nr XXXVII/296/21 w sprawie ustalenia diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla przewodniczących organów wykonawczych oraz diet dla członków rad sołeckich jednostek pomocniczych Gminy Pilchowice, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 37b ust. 1 i ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 listopada 2021 r.

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

Zgodnie z przepisem art. 37b ust. 1 i ust. 2 ustawy.

1. Rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej.

2. Rada gminy może ustanowić zasady, na jakich członkom organu wykonawczego jednostki pomocniczej oraz członkom rady dzielnicy (osiedla), rady sołeckiej, będzie przysługiwała dieta lub zwrot kosztów podróży służbowej.

Na podstawie powołanego przepisu ustawy rada gminy powinna zatem określić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej, członkom organu wykonawczego jednostki pomocniczej oraz członkom rady dzielnicy (osiedla), rady sołeckiej, przysługują diety i zwrot kosztów podróży służbowej, a więc na przykład określić te czynności funkcyjne przewodniczącego organu wykonawczego, członków organu wykonawczego jednostki pomocniczej, członków rady dzielnicy (osiedla), rady sołeckiej, za które dieta przysługuje. W uchwale powinna być również uregulowana sytuacja, gdy ww. podmioty przez dłuższy okres czasu nie wykonują obowiązków wynikających z pełnionych funkcji, czyli nie poniosły żadnych kosztów. Rada uprawniona jest bowiem jedynie do określenia zasad, na jakich diety będą przysługiwały i zwrot kosztów podróży służbowej, a nie do określenia sposobu ich wypłacania (np. terminu wypłaty, formy wypłaty itd.).

Organ nadzoru również 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 ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

W ocenie organu nadzoru, § 2 i § 4 ust. 7 uchwały są sprzeczne odpowiednio z art. 37b ust. 1 i ust. 2 ustawy. W powołanych wyżej regulacjach uchwały wskazano, co następuje:

§ 2. Diety Sołtysom wypłacane są w terminie do 10 dnia miesiąca następującego po upływie miesiąca, w którym powstało prawo do diety lub jej części.

§ 4 ust. 7. Diety wypłacane będą w terminie do 10 dnia miesiąca następującego po upływie miesiąca, w którym powstało prawo do diety.

Jak już wyżej podniesiono, organ stanowiący gminy na podstawie art. 37b ust. 1 i ust. 2 ustawy jest upoważniony wyłącznie do określenia zasad, na jakich diety będą przysługiwały przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej, członkom organu wykonawczego jednostki pomocniczej oraz członkom rady dzielnicy (osiedla), rady sołeckiej, a nie do określenia sposobu ich wypłacania (np. terminu wypłaty, formy wypłaty itd.). Wobec powyższego należy uznać, że przedmiotowe regulacje dotyczące terminu wypłaty diet dla sołtysów oraz członków rad sołeckich zostały podjęta z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z przepisu art. 37b ust. 1 i ust. 2 ustawy. Omawiane przekroczenie upoważnienia ustawowego należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Konsekwencją zakwestionowania ww. § 2 i § 4 ust. 7 uchwały jest konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego § 1 ust. 6 i § 4 ust. 6 uchwały dotyczących list obecności z posiedzeń rad sołeckich i z zebrań członków tych rad, które stanowią podstawę do wypłaty ww. diet. Jak już wielokrotnie podniesiono, organ stanowiący gminy nie jest upoważniony do określania kwestii dotyczącej wypłacania przedmiotowych diet.

Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 5 grudnia 2018 r., sygn. akt IV SA/Gl 657/18 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazał, że: (...) *uznać należało zasadność zarzutu organu nadzoru, według którego treść § 3 przedmiotowej uchwały nie mieści się w delegacji określonej treścią art. 37b ust. 1 ustawy. Rada uprawniona jest bowiem jedynie do określenia zasad, na jakich diety będą sołtysom przysługiwały, a nie do określenia sposobu ich wypłacania.*

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Pilchowice w ww. zakresie istotnie naruszyła art. 37b ust. 1 i ust. 2 ustawy.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Paragraf 1 ust. 4 w zakresie zwrotu: „m.in.” uchwały jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 37b ust. 1 ustawy. Rada Gminy w ww. regulacji uchwały wskazała, że: *W przypadku m.in. odwołania, upływu kadencji, rezygnacji ustala się, że dieta liczona będzie od następnego dnia po wyborze na Sołtysa do dnia zaprzestania pełnienia funkcji.*

W ocenie organu nadzoru, użycie ww. zwrotu: „m.in.” powoduje, że Rada Gminy określiła przykładowe przesłanki zaprzestania pełnienia funkcji sołtysa, po wystąpieniu których dieta liczona będzie od następnego dnia po wyborze na Sołtysa do dnia zaprzestania pełnienia funkcji. Przedmiotowy zwrot „m.in.” powoduje niejasność i nieprecyzyjność uchwały oraz może sugerować, że istnieją jeszcze inne, nieujęte w uchwale przesłanki, w których dieta będzie naliczana od następnego dnia po wyborze na Sołtysa do dnia zaprzestania pełnienia funkcji. Wymaga również podkreślenia, że regulacje niejasne, stanowią naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Zatem z ww. zasady wynika, że organ stanowiący gminy jest obowiązany formułować zawarte w uchwale postanowienia na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w niej zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Jak już wyżej wyjaśniono kwestionowana regulacja uchwały nie spełnia ww. wymogów.

Powyższe uwagi dotyczące niejasności i nieprecyzyjności uchwały należy analogicznie odnieść do § 4 ust. 4 uchwały posługujący się również zwrotem „m.in.”. W powołanym paragrafie uchwały wskazano, że: *W przypadku m.in. odwołania, upływu kadencji, rezygnacji ustala się, że dieta liczona będzie od następnego dnia po wyborze na członka rady sołeckiej do dnia zaprzestania pełnienia funkcji.* Jak już wyżej podniesiono, użycie zwrotu „m.in.” powoduje niejasność i nieprecyzyjność uchwały oraz może sugerować, że istnieją jeszcze inne, nieujęte w uchwale przesłanki, w których dieta będzie naliczana od następnego dnia po wyborze na członka rady sołeckiej do dnia zaprzestania pełnienia funkcji.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

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).

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXXVII/296/21 Rady Gminy Pilchowice z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla przewodniczących organów wykonawczych oraz diet dla członków rad sołeckich jednostek pomocniczych Gminy Pilchowice, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego