



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.1212.2021

Katowice, dnia 31 grudnia 2021 r.

Rada Miejska w Strumieniu

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 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 XXXVI.304.2021 Rady Miejskiej w Strumieniu z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie zasad, na jakich przysługują przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych Gminy Strumień diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych, w całości, 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”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 listopada 2021 r. Rada Miejska w Strumieniu przyjęła uchwałę XXXVI.304.2021 w sprawie zasad, na jakich przysługują przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych Gminy Strumień diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych, dalej jako „uchwała”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 grudnia 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest 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 gminy powinna zatem określić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej (tu: sołtysom) 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 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). Dodatkowo należy podnieść, że Rada uprawniona jest jedynie do określenia zasad, na jakich diety będą przewodniczącemu organu wykonawczego (tu: sołtysom) przysługiwały, a nie do określenia sposobu ich wypłacania (np. terminu wypłaty, formy wypłaty itd.).

Tymczasem, Rada Miejska w Strumieniu postanowiła w § 2 ust. 1 uchwały *Z tytułu wykonywania obowiązków określonych w § 1 przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych Gminy Strumień przysługują diety w formie ryczałtów miesięcznych w kwocie 500,00 zł, a także zwrot kosztów podróży służbowych na zasadach ustalonych dla radnych w odrębnej uchwale.*

Ustalona w stałej kwocie dieta w formie ryczałtu miesięcznego, bez określenia zasad obniżania tej diety, traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji.

W ocenie organu nadzoru, regulacja § 2 ust. 2 uchwały dotyczy wyłącznie przypadków niepełnienia funkcji przewodniczących organów wykonawczych. Zgodnie z ww. regulacją uchwały: *Dieta nie przysługuje za miesiąc, w którym przewodniczący organu wykonawczego pełni funkcję przez okres krótszy niż 15 dni.* Skoro więc dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji przewodniczącego organu wykonawczego, to osoba pełniąca tę funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem tej funkcji. Oczywiście jest, że w przypadku braku pełnienia funkcji sołtysa czy Przewodniczącego Rady Mieszkańców Miasta dieta nie przysługuje. Organ stanowiący gminy zaś w uchwale powinien wskazać, w jakich przypadkach sołtys czy Przewodniczący Rady Mieszkańców Miasta nie otrzymuje diety w przypadku, gdy nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji. Z inną sytuacją mamy bowiem do czynienia w przypadku braku pełnienia funkcji sołtysa czy Przewodniczącego Rady Mieszkańców Miasta, a z inną w przypadku pełnienia funkcji sołtysa/Przewodniczącego Rady Mieszkańców Miasta, i braku realizacji obowiązków wynikających z pełnionej funkcji. Zasad przysługiwania diety w tym drugim przypadku Rada Miejska w Strumieniu w przedmiotowej uchwale w ogóle nie określiła. Tym samym dieta utraciła charakter rekompensacyjny, a przyjęła charakter stałego wynagrodzenia (ryczałtu), niezależnego od faktycznych kosztów związanych z pełnieniem funkcji.

W tym miejscu należy podkreślić, 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 przekroczono 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.*

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, wskazane wyżej istotne naruszenie przepisu art. 37b ust. 1 ustawy powoduje, że uchwała pozbawiona została obligatoryjnego elementu, co stanowi podstawę do wyeliminowania jej z obrotu prawnego w całości.

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

Treść § 2 ust. 3 i ust. 4 uchwały również jest sprzeczna z art. 37b ust. 1 ustawy. Rada Miejska w ww. regulacji uchwały wskazała, co następuje:

3. *Wypłata kwot z tytułów, o których mowa w ust. 1, następuje na koniec każdego miesiąca.*

4. *Dieta za każdy miesiąc kalendarzowy jest wypłacana przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych Gminy Strumień przelewem na wskazany rachunek bankowy do końca danego miesiąca.*

Jak już wyżej podniesiono, organ stanowiący gminy na podstawie art. 37b ust. 1 ustawy jest upoważniony wyłącznie do określenia zasad, na jakich diety będą sołtysom przysługiwały, a nie do określenia sposobu ich wypłacania (np. terminu wypłaty, formy wypłaty itd.). Wobec powyższego należy uznać, że przedmiotowa regulacja dotycząca terminu wypłaty diet dla sołtysów została podjęta z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z przepisu art. 37b ust. 1 ustawy. Omawiane przekroczenie upoważnienia ustawowego należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

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: *Rada uprawniona jest bowiem jedynie do określenia zasad, na jakich diety będą sołtysom przysługiwały, a nie do określenia sposobu ich wypłacania.*

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 XXXVI.304.2021 Rady Miejskiej w Strumieniu z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie zasad, na jakich przysługują

przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych Gminy Strumień diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego

Podpis elektroniczny

dnia 13-12-2021

Pan/Pani Kinga Hoj

dokonał(a) weryfikacji podpisu kwalifikowanego.

weryfikacja: pozytywna/negatywna

Z up. Burmistrza

..... Kinga Hoj
Dyrektor