



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.1237.2021

Katowice, dnia 31 grudnia 2021 r.

Rada Gminy Psary

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 XXXVII/375/2021 Rady Gminy Psary z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania diet dla sołtysów, w części określonej w § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały, jako sprzecznej z art. 37b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 listopada 2021 r. Rada Gminy Psary przyjęła uchwałę Nr XXXVII/375/2021 w sprawie ustalenia zasad przyznawania diet dla sołtysów, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 37b ustawy.

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 powołanych przepisów 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, 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 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.*

W ocenie organu nadzoru, § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały jest spreczny z art. 37b ust. 1 ustawy. W powołanej wyżej regulacji uchwały wskazano, co następuje:
diety wypłacane są w terminie do 10-go dnia miesiąca następującego po upływie miesiąca w którym powstało prawo do diety lub jej części.

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 sołectkiej, a nie do określenia sposobu ich wypłacania (np. terminu, formy wypłaty itd.). Wobec powyższego należy uznać, że przedmiotowa regulacja dotycząca formy wypłaty diet dla sołtysów oraz przewodniczącego rady osiedla została 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.

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 Psary w ww. zakresie istotnie naruszyła art. 37b ust. 1 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

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

W ocenie organu nadzoru, 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, co nastąpiło w niniejszej sprawie (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.

W świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXVII/375/2021 Rady Gminy Psary z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania diet dla sołtysów - we wskazanej części jest 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

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego