



Warszawa, 30 stycznia 2023 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-S.4131.2.2023

Rada Miejska w Łochowie

ul. Aleja Pokoju 75

07-130 Łochów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIX/396/2022 Rady Miejskiej w Łochowie z dnia 29 grudnia 2022 r. w *sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet dla sołtysów.*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 grudnia 2022 r. Rada Miejska w Łochowie podjęła uchwałę Nr LIX/396/2022 w *sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet dla sołtysów.* Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 9 stycznia 2023 r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 37b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40)

W dniu 24 stycznia 2023 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w stosunku do uchwały. Po zawiadomieniu Rady Miejskiej w Łochowie o wszczęciu postępowania do organu nadzoru nie wpłynęła uchwała zmieniająca ani uchylająca ww. akt. W wyniku przeprowadzonego postępowania organ nadzoru uznał, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 37b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40).

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w § 1 ust. 1 unormowała prawo sołtysa do diety, stanowiącej *„rekompensatę czasu poświęconego na udział w sesjach Rady Miejskiej*

w Łochowie, posiedzeniach komisji Rady Miejskiej, zebraniach wiejskich, zebraniach rady sołectkiej oraz rekompensatę kosztów innych czynności związanych z wykonywaniem funkcji sołtysa.”

W § 1 ust. 2 uchwały wskazano wysokość diety:

„§ 1.2. Ustala się dla sołtysów Gminy Łochów miesięczną dietę w wysokości 200 zł.”

Z kolei w § 4 uchwały, Rada Miejska postanowiła, że:

„§ 4. Dieta o której mowa w § 1 ust. 2 ulega obniżeniu o 5 % za każdą nieobecność sołtysa na posiedzeniu zwyczajnej Sesji Rady Miejskiej w Łochowie w danym miesiącu.”

W ocenie organu nadzoru regulacja zawarta w § 4 uchwały istotnie narusza art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „u.s.g.”

Zgodnie z art. 37b ust. 1 u.s.g. *„rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej.”*

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 20 kwietnia 2022 r., sygn. akt III SA/GI 275/22 wskazuje, *„użyty przez ustawodawcę wyraz „dieta” należy rozumieć jako zwrot kosztów związanych z pełnieniem funkcji, co przemawia za kompensacyjnym jego charakterem (por. wyrok WSA w Opolu z 21 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Op 177/15, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl). Dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym (por. wyrok NSA z 26 czerwca 2014 r., II OSK 406/14, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl). Tym samym przyjęć należy, że komentowany przepis art. 37b ust. 1 u.s.g. zawiera upoważnienie organu dla organu stanowiącego gminy do sprecyzowania reguł (zasad), na jakich przysługiwać będzie rekompensata (wyrównanie wydatków i strat) w związku z wykonywaniem funkcji społecznej sołtysa. Skoro dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji przewodniczącego rady, to osoba pełniąca tę funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem funkcji, a nie z tytułu samego faktu bycia taką osobą.”*

Wprawdzie w Uchwale Nr LIX/396/2022 Rada Miejska w Łochowie wskazała przypadki potrąceń w stosunku do miesięcznej wysokości diety (§ 4), nie zmienia to jednak faktu, że wypłata będzie miała formę miesięczną, a więc ryczałtową, niezależnie od faktycznej obecności sołtysa na sesji Rady Miejskiej. Świadczy o tym obniżenie diety, ale tylko o 5 %. W sytuacji odbycia w miesiącu np. jednej czy nawet dwóch sesji rady, dieta zostanie obniżona

maksymalnie o 10 %, jeśli sołtys nie będzie obecny na żadnym z tych posiedzeń. Nadal więc otrzyma dietę w wysokości 90 %, mimo, że nie poniósł żadnych kosztów z tym związanych, co w świetle powyższej argumentacji prawnej stanowi istotne naruszenie art. 37b ust.1 u.s.g. Podkreślenia wymaga również fakt, iż naruszeniem jest tutaj przyjęcie tylko tej reguły, tj. procentowego potrącenia i brak określenia innych przypadków obniżenia wysokości diety w razie niewykonywania innych czynności przez sołtysa, a które to czynności zostały wskazane w § 1 ust. 1 uchwały. Z takiego zapisu wynika, że oprócz nieobecności na sesji Rady Miejskiej dieta sołtysa nie ulegnie zmniejszeniu, pomimo niewykonywania innych jego obowiązków. W uchwale nie wprowadzono również unormowań, które określiłyby co w sytuacji, gdy sołtys nie wykonuje swojej funkcji przez dłuższy czas, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem funkcji. Brak tych zasad powoduje, że dieta przyjmuje formę stałego ryczałtu miesięcznego tracąc swój charakter rekompensacyjny, upodabniając się tym samym do stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji. Jak podkreślił, m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 17 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Op 217/20 *„użyty przez ustawodawcę w przepisie art. 37 ust. 1 u.s.g. wyraz "dieta" należy rozumieć jako zwrot kosztów związanych z pełnieniem funkcji. Jego istota sprowadza się do wyrównywania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji (np.: do rekompensaty zarobków utraconych wskutek pełnienia tej funkcji oraz kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem tej 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 bycia taką osobą. Dieta jest bowiem ekwiwalentem za utracone korzyści w związku z wykonywaniem funkcji sołtysa, a nie za samo piastowanie tejże funkcji.”*

W ocenie organu nadzoru, w uchwale podjętej na podstawie delegacji zawartej w art. 37b ust. 1 u.s.g., dieta winna zostać określona poprzez ustalenie konkretnej kwoty za udział w każdym odbytym posiedzeniu rady czy też komisji bądź innej aktywności sołtysa powiązanej z wykonywaniem pełnionej przez niego funkcji. Ewentualnie w ustalonej kwocie, która uległaby proporcjonalnemu obniżeniu z uwzględnieniem wszystkich dni w miesiącu kalendarzowym za każdy dzień niewykonywania funkcji określonej w uchwale.

Jako, że eliminacja jedynie zapisu (§ 4) z przedmiotowej uchwały, jeszcze bardziej zbliżałaby ustaloną na jej podstawie dietę do stałego wynagrodzenia miesięcznego,

a nie rekompensaty, gdyż pozbawiłaby Radę możliwości dokonywania, w ogóle jakichkolwiek potrąceń od przyznawanej miesięcznej diety, to konieczne jest stwierdzenie nieważności całej uchwały.

Jednocześnie wskazać należy na nie ścisłość w redagowaniu przepisów uchwały. W § 1 zaznaczono, że dieta sołtysa stanowi m.in. rekompensatę za udział w sesjach Rady Miejskiej w Łochowie. Po czym w § 4 uchwały, gdy mowa jest o potrąceniach wskazano, że odnoszą się one do każdej nieobecności sołtysa na posiedzeniu zwyczajnej Sesji Rady Miejskiej w Łochowie.

W związku z powyższym organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 37 ustawy o samorządzie gminnym „*przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu. Przewodniczący rady gminy jest każdorazowo zobowiązany do zawiadamiania, na takich samych zasadach jak radnych, przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej o sesji rady gminy.*” Jednocześnie z § 87 ust. 1 i 3 Statutu Gminy Łochów stanowiącego załącznik do Uchwały Nr XXX/191/2016 Rady Miejskiej w Łochowie z dnia 31 sierpnia 2016 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Łochów wynika, że sołtysi – przewodniczący organów wykonawczych jednostek pomocniczych mogą uczestniczyć w sesjach Rady Miejskiej bez prawa udziału w głosowaniu i jednocześnie są oni każdorazowo zawiadamiani o terminie sesji.

Zarówno ustawa o samorządzie gminnym jak i stojący niżej w hierarchii źródeł prawa – akt prawa miejscowego jakim jest Statut Gminy Łochów, wskazują na udział sołtysa w posiedzeniach rady bez jej podziału na sesje zwyczajne czy nadzwyczajne. Sformułowanie zawarte w § 4 uchwały Nr LIX/396/2022 Rady Miejskiej w Łochowie z dnia 29 grudnia 2022 r., a odnoszące się do potrąceń za nieobecność na zwyczajnej sesji jest więc sprzeczne z art. 37 ustawy o samorządzie gminnym i powyższymi postanowieniami Statutu Gminy Łochów. Dość, że pozwala przyjąć, iż w przypadku nadzwyczajnych sesji Rady Miejskiej potrącenia w ogóle nie będą dokonywane, to jednocześnie budzą obawę, czy Przewodniczący Rady Gminy będzie zawiadamiał sołtysów o nadzwyczajnej sesji rady, do czego jest zobowiązany.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że art. 4 ust. 1 i 2 oraz 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, z późn. zm.) mówi, iż:

„Art. 4.1. 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.

2. 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.”

„Art. 5. Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.”

Niewątpliwie uchwała w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet dla sołtysów jest aktem prawa miejscowego. Jak wynika z powyżej przytoczonych przepisów warunkiem wejścia w życie uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, jest jej ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Ponadto ustawodawca wprowadził jako zasadę 14-dniowy okres *vacatio legis* z możliwością jego skrócenia w uzasadnionych przypadkach.

Tymczasem uchwała Nr LIX/396/2022 Rady Miejskiej w Łochowie z dnia 29 grudnia 2022 r., będąca aktem prawa miejscowego, zawiera w § 9 zapis wskazujący, że *„ma zastosowanie od 1 stycznia 2023 r.”* Niniejsza uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 12 stycznia 2023 r. pod pozycją 395. Oznacza to, że uchwała określiła datę rozpoczęcia jej obowiązywania przed upływem 14-dniowego okresu *vacatio legis*, co spowodowało również nadanie jej mocy wstecznej.

Jak widać z przytoczonego powyżej art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych istnieje możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Jednakże zdaniem organu nadzoru brak podstaw do zastosowania tego przepisu do treści przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Łochowie.

W wielu orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że zakaz ten nie ma charakteru bezwzględnego, absolutnego i w sytuacjach nadzwyczajnych ustawodawca może od niego odstąpić (zob. wyrok TK z dnia 24 października 2000 r., K 12/00, OTK 2000, nr 7, poz. 255). Odstępstwo od tej zasady jest dopuszczalne wtedy, gdy „jest konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem

retroakcji” (wyrok z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK 2001, nr 1, poz. 5), „a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa” (wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności wskazanej powyżej uchwały Rady Miejskiej w Łochowie jako istotnie naruszającej prawo, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

Konstanty Radziwiłł

Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem
elektronicznym/