



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.1256.2021

Katowice, dnia 29 grudnia 2021 r.

Rada Miasta Katowice

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 XLI/883/21 Rady Miasta Katowice z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia diet dla przewodniczących organów i sekretarzy Zarządów Jednostek Pomocniczych miasta Katowice, w części § 3 w zakresie sformułowania: *Diety, stanowiące koszty działalności organów jednostki pomocniczej pokrywane będą z budżetu miasta Katowice. Dieta wypłacana jest z dołu do 10 dnia następnego miesiąca, a*, jako z niezgodnej z art. 37b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 listopada 2021 r. Rada Miasta Katowice podjęła uchwałę Nr XLI/883/21 w sprawie ustalenia diet dla przewodniczących organów i sekretarzy Zarządów Jednostek Pomocniczych miasta Katowice.

Rada Miasta przepisem § 3 uchwały przewidywała, że: *Diety, stanowiące koszty działalności organów jednostki pomocniczej pokrywane będą z budżetu miasta Katowice. Dieta wypłacana jest z dołu do 10 dnia następnego miesiąca, a wysokość diety obliczonej zgodnie z § 2 zaokrąglana jest do pełnego złotego w dół.*

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 29 listopada 2021 roku.

W ocenie organu nadzoru uchwała we wskazanej w petitum części 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.* Natomiast stosownie do ustępu 2 tego przepisu *Rada gminy może ustanowić zasady, na jakich członkom organu wykonawczego jednostki pomocniczej oraz członkom rady dzielnic (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, a także członkom organu wykonawczego jednostki pomocniczej oraz członkom rady dzielnic (osiedla), przysługują diety i zwrot kosztów podróży służbowej. Wymaga również zaznaczenia, że „ustanowić zasady” to oznacza rozstrzygnąć, wyznaczyć, ustalić odpowiednie kryteria, sposoby lub warunki spełniania

określonych uprawnień lub ponoszenia obowiązków. Rada tym samym wobec ściśle określonego art. 37b ust. 1 ustawy zakresu spraw podlegających regulacji na jego podstawie nie jest upoważniona do określenia kwestii, które tymi zasadami nie są. Wobec powyższego należy uznać, że regulacja § 3 uchwały w zakresie sformułowania: *Diety, stanowiące koszty działalności organów jednostki pomocniczej pokrywane będą z budżetu miasta Katowice. Dieta wypłacana jest z dołu do 10 dnia następnego miesiąca, a,* została podjęta z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z przepisu art. 37b ust. 1 ustawy. Nie stanowią zasad, na jakich (określonym podmiotom) będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej, kwestie zasad pokrywania kosztów działalności organów jednostek pomocniczych oraz zasad ich wypłacania. 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 soltysom przysługiwały, a nie do określenia sposobu ich wypłacania.*

Przekroczenie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje. 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.* Podkreślenia wymaga, że organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. 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. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego, również jej przekroczenia, stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (por. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110).

W niniejszej sprawie w dniu 28 grudnia 2021 r. do Wydziału Nadzoru Prawnego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach wpłynęły wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miasta Katowice.

Jednakże, w ocenie organu nadzoru, wyjaśnienia te nie zasługują na uwzględnienie z przyczyn szczegółowo opisanych powyżej.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLI/883/21 Rady Miasta Katowice z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia diet dla przewodniczących organów i sekretarzy Zarządów Jednostek Pomocniczych miasta Katowice - w części określonej w *petitum*, 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego