



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 4 marca 2017 r.

LEX-I.4131.49.2017.MS

Rada Miejska w Błoniu
Rynek 6
05-870 Błonie

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXX/247/17 Rady Miejskiej w Błoniu z dnia 13 lutego 2017 r. w sprawie *ustalenia wysokości diet dla Radnych*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 13 lutego 2017 r. Rada Miejska w Błoniu podjęła uchwałę w sprawie *ustalenia wysokości diet dla Radnych*. Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowi m. in. art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 3 pkt 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. Nr 61, poz. 710). Zgodnie z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, na zasadach ustalonych przez radę gminy, radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Według ust. 6 tegoż przepisu wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie półtorakrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 966). Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, maksymalną wysokość diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca, uwzględniając liczbę mieszkańców gminy, przy czym kwota wymieniona w ust. 6 oznacza maksymalną wysokość diet w gminach o największej liczbie mieszkańców (art. 25 ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym). Przy ustalaniu wysokości diet radnych rada gminy jest zobligowana wziąć pod uwagę funkcje pełnione przez radnego (art. 25 ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym).

Na mocy ww. rozporządzenia radnemu przysługują w ciągu miesiąca diety, których wysokość uzależniona jest od liczby mieszkańców danej gminy, tj.:

- 100% maksymalnej wysokości diety w gminach powyżej 100 tyś. mieszkańców,
- 75% maksymalnej wysokości diety w gminach od 15 tyś. do 100 tyś. mieszkańców,
- 50% maksymalnej wysokości diety w gminach poniżej 15 tyś. mieszkańców.

Zarówno z przepisów ustawy o samorządzie gminnym jak i z rozporządzenia wykonawczego wynika, iż przy ustalaniu wysokości diet radnych gminy, rada ma obowiązek wzięcia pod uwagę, zarówno liczby mieszkańców danej gminy, a także funkcji pełnionych przez radnego, które związane są z nakładem jego pracy, przy sprawowanej funkcji. Ponadto wysokość diet określonych w rozporządzeniu nie może przekroczyć kwot procentowych wskazanych w § 3 rozporządzenia.

Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym.

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada ustaliła dietę dla Radnych w formie ryczałtu miesięcznego. W ust. 1 załącznika do przedmiotowej uchwały ustalono diety w następujących wysokościach:

- Przewodniczący Rady – 2000 zł.,
- Wiceprzewodniczący Rady – 1600 zł.,
- Przewodniczący Komisji Rady – 1600 zł.,
- Przewodniczący Komisji Rewizyjnej – 1700 zł.,
- Radni – członkowie Komisji Rewizyjnej – 1400 zł.,
- Radni – 1200 zł.

W ust. 2 załącznika do uchwały wskazano, iż diety wypłacane są miesięcznie w formie ryczałtu w terminie do 15-go każdego miesiąca za miesiąc poprzedni. Ust. 4 załącznika wskazuje, iż wysokość wypłacanej diety zależy od obecności Radnego w danym miesiącu na Sesjach i posiedzeniach Komisji Rady – bez względu na ilość zwołanych Sesji, czy ilość posiedzeń Komisji w danym miesiącu. W ust. 5 Rada potrąciła wypłatę diety za nieobecność na Sesji Rady w wysokości 250 zł. oraz za nieobecność na posiedzeniu Komisji Rady w wysokości 100 zł. Ponadto przyjęto, że za usprawiedliwioną uważa się nieobecność Radnego na Sesji Rady lub posiedzeniu Komisji Rady związaną z:

- obowiązkami wskazanymi przez Przewodniczącego Rady, wynikającymi z działalności Rady lub Gminy,
- z chorobą, potwierdzoną stosowną dokumentacją lekarską.

Pomimo, iż w treści uchwały wskazano przypadki potrąceń w stosunku do miesięcznej wypłaty diety, to jednak nie zmienia to faktu, iż nadal wypłata dokonywana jest w formie ryczałtu niezależnie

od faktycznej obecności Radnych na Sesji bądź posiedzeniu Komisji. Świadczy o tym bowiem ustalenie wysokości diety bez względu na ilość zwołanych Sesji oraz posiedzeń Komisji, a także możliwość usprawiedliwiania nieobecności. Należy podkreślić, iż zgodnie z przyjętym orzecnictwem sądów administracyjnych ustalona w stałej kwocie dieta w formie ryczałtu miesięcznego traci charakter rekompensaty utraconego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji (wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 406/14).

Ponadto w ust. 8 załącznika do uchwały Rada Miejska przyznała Przewodniczącemu Rady szczególne uprawnienie w postaci prawa do rozdysponowania kwot wynikających z dokonanych potrąceń w szczególności na: dodatkową wypłatę diet za okresowe zwiększone zaangażowanie i aktywność w pracy Rady, Komisji lub na inne cele, co w ocenie organu nadzoru stanowi przekroczenie delegacji.

Warto również zaznaczyć, że podkreślany wielokrotnie charakter pracy radnego w organach jednostek samorządu terytorialnego, wiąże się zawsze z ponoszeniem przez zainteresowanych kosztów związanych z pełnieniem mandatu radnego, m.in. kosztów związanych z potrąceniem wynagrodzenia za pracę w czasie uczestnictwa w pracach organu rady np. sesji oraz komisji.

W związku z tym należy stwierdzić, że Rada wykonała wprawdzie ustawowy obowiązek przyznania diety radnym Rady Miejskiej w Błoniu wynikający z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, jednakże ustalenie wysokości diety dla radnych, Przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady jako stałego miesięcznego wynagrodzenia niezależnego od udziału w pracach organów gminy, powoduje, że określony ryczałt miesięczny traci charakter rekompensacyjny. W ocenie organu nadzoru dieta winna zostać określona w uchwale poprzez ustalenie konkretnej kwoty za udział w każdym odbytym posiedzeniu sesji czy też komisji, przy czym dieta nie może przekroczyć limitu określonego w ustawie i rozporządzeniu.

Ponadto Rada Miejska w Błoniu w § 4 uchwały ustaliła, iż wchodzi ona w życie z dniem 1 marca 2017 r. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Ponadto Konstytucja wskazuje również, że organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zaliczenie aktu prawa miejscowego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego skutkuje koniecznością odnoszenia do takiego aktu wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

Do zasadniczych cech aktów prawa miejscowego zalicza się:

- terytorialny zasięg aktu prawa miejscowego. Obowiązują one wyłącznie na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Z reguły ich zasięg pokrywa się z obszarem danej jednostki samorządu terytorialnego;
- normatywny charakter. Zawierają one sformułowania wyznaczające adresatom tych norm określony sposób zachowania się;
- generalny i abstrakcyjny charakter norm prawnych zawartych w takich aktach. Charakter generalny mają te normy, które definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Czynności czy też działania muszą być powtarzalne, zaś akty nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie.

Organ nadzoru nie podziela stanowiska Rady Miejskiej w Błoniu w kontekście nie zaliczenia niniejszego aktu do kategorii aktów prawa miejscowego. Wprawdzie krąg adresatów przedmiotowej uchwały jest ograniczony, gdyż uchwała dotyczy radnych. Jednakże ograniczenie to nie jest trwałe wobec zmienności osób pełniących wybieralne i kadencyjne funkcje radnych. Uchwała ma zatem charakter generalny, albowiem adresaci zostali określani poprzez wskazanie pewnej ich kategorii, a nie w sposób zindywidualizowany. Ponadto uchwały w sprawie ustalenia diet dla radnych wywierają skutki prawne w stosunku do radnych nawet kilku kadencji, co oznacza, iż uchwały tego typu nie mają charakteru epizodycznego (wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2015 r. sygn. akt II OSK 3270/14).

W państwie prawa dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu normatywnego powszechnie obowiązującego, oprócz charakteru norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej ich adresatów oraz wydania go przez kompetentny organ, istotne znaczenie ma instytucja publikacji aktu. Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Ponadto z treści art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 296 z późn. zm.) wynika, że akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Konkludując powyższy wywód należy uznać, iż zarówno ustalenie przez Radę diety dla radnych w formie ryczałtu miesięcznego, jak również uznanie przedmiotowego aktu za akt nie będący aktem prawa miejscowego, w ocenie organu nadzoru, stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXX/247/17 Rady Miejskiej w Błoniu dnia 13 lutego 2017 r. w sprawie *ustalenia wysokości diet dla Radnych*.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera