



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 2 stycznia 2019 r.

WNP-I.4131.218.2018.MK

Rada Gminy Brochów
Brochów 125
05-088 Brochów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr II/19/2018 Rady Gminy Brochów z dnia 5 grudnia 2018 roku w sprawie ustalenia diety dla Przewodniczącego Rady Gminy Brochów.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 5 grudnia 2018 r. Rada Gminy Brochów podjęła uchwałę w sprawie ustalenia diety dla Przewodniczącego Rady Gminy Brochów. 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. 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).

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.

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 w formie ryczałtu miesięcznego. Należy podkreślić, iż zgodnie z przyjętym orzecznictwem 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).

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 Przewodniczącemu, wynikający z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, jednakże ustalenie wysokości diety dla Przewodniczącego 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 albo uwzględnieniem potrąceń za brak aktywności w sposób proporcjonalny do kwoty wyjściowej.

Ponadto Rada Gminy Brochów w § 6 uchwały ustaliła, iż wchodzi ona w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od dnia 21 listopada 2018 roku. 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 Gminy Brochów w kontekście niezaliczenia niniejszego aktu do kategorii aktów prawa miejscowego. Wprawdzie krąg adresatów przedmiotowej uchwały jest ograniczony, gdyż uchwała dotyczy Przewodniczącego, 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.

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 przedmiotowej uchwały. 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 Szipiera

WOJEWODA WARSZAWSKI

Zdzisław Szpera