



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 31 grudnia 2018 r.

WNP-O.4131.33.2018

Rada Gminy w Wiśniewie
Wiśniewo 86
06-521 Wiśniewo

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, 1000, 1349 i 1432)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy w Wiśniewie nr II/5/2018 z dnia 23 listopada 2018 r. *w sprawie ustalenia wysokości diety dla Przewodniczącego Rady Gminy.*

Uzasadnienie

W dniu 23 listopada 2018 r. Rada Gminy w Wiśniewie podjęła uchwałę nr II/5/2018 *w sprawie ustalenia wysokości diety dla Przewodniczącego Rady Gminy.* Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 4 grudnia 2018 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym.*

Pismem z dnia 21 grudnia 2018 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy w Wiśniewie o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr II/5/2018.

W § 1 uchwały nr II/5/2018 Rada Gminy w Wiśniewie ustaliła, że Przewodniczącemu Rady Gminy przysługuje miesięczna dieta w maksymalnej wysokości określonej dla gmin poniżej piętnastu tysięcy mieszkańców (ust. 1) oraz, że dietę wypłaca się Przewodniczącemu Rady Gminy z dołu do dnia 30 każdego miesiąca, za który wypłata przysługuje (ust. 2).

Zgodnie z brzmieniem art. 25 ustawy *o samorządzie gminnym*, radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych na zasadach ustalonych przez radę gminy (ust. 4), a rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego (ust. 8).

Zarówno w doktrynie prawa jak i orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że dieta radnego, o której mowa w wyżej przytoczonych przepisach, stanowi jedynie rekompensatę utraconych przez radnego korzyści i nie posiada charakteru świadczenia pracowniczego. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 7 listopada 2013 r. (sygn. akt II SA/Op 316/13, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl) stwierdzono, że użyte przez ustawodawcę określenie „dieta” należy rozumieć jako zwrot kosztów związanych

z pełnieniem funkcji radnego. Istota diety sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji. Osoba pełniąca daną funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków (strat) poniesionych w związku ze sprawowaniem funkcji, a nie jedynie z powodu uzyskania danej funkcji. Dieta powinna być zatem ściśle powiązana z aktywnością radnych w pracach rady i zależna od rzeczywistego wykonywania obowiązków związanych z pełnioną funkcją (por. również wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu: z dnia 9 lipca 2015 r. II SA/Op 161/15, z dnia 21 lipca 2015 r. II SA/Op 177/15, z dnia 4 sierpnia 2015 r. II SA/Op 252/15, *źródło*: orzeczenia.nsa.gov.pl).

W orzecznictwie podkreślono ponadto, że dopuszczalność wprowadzenia diety o charakterze ryczałtowym nie może prowadzić do sytuacji powstania stałego miesięcznego wynagrodzenia niezależnego od udziału w pracach organów gminy (patrz: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, WKP 2018). W wyroku z dnia 26 czerwca 2014 r. Naczelny Sąd Administracyjny (sygn. akt II OSK 406/14, *źródło*: orzeczenia.nsa.gov.pl) orzekł co następuje: *W sytuacji, gdy ustalenie świadczenia następuje w formie ryczałtu, brak przewidzianych potrąceń diety za przypadki nieobecności przewodniczącego na posiedzeniach, czy innych obowiązkowych czynnościach, sprawia, że nie mamy już do czynienia ze świadczeniem wyrównawczym (kompensacyjnym)*. Tymczasem w uchwale nr II/5/2018 Rada Gminy w Wiśniewie nie zawarła jakichkolwiek przepisów wskazujących na możliwość obniżenia kwoty diety z uwagi na nieobecność Przewodniczącego Rady Gminy, co w świetle opisanej powyżej argumentacji prawnej stanowi istotne naruszenie art. 25 ust. 4 i ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym.

Treść uchwały nr II/5/2018 wyraźnie wskazuje na to, że zawarte w niej normy posiadają charakter generalny i abstrakcyjny. Powyższy akt prawny nie jest bowiem skierowany do wskazanego imiennie adresata oraz posiada cechę wielokrotnego stosowania (nie ulega unicestwieniu w wyniku jednokrotnego zastosowania). Akt generalnie-abstrakcyjny zawiera więc normy powszechnie obowiązujące i jest tym samym aktem prawa miejscowego. Art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017, poz. 1523) przewiduje, że akty prawa miejscowego stanowiące przez organy gminy podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Art. 4 ust. 1 ww. ustawy przewiduje natomiast, że akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, o ile dany akt normatywny nie określa terminu dłuższego. W związku z powyższym uchwała Rady Gminy w Wiśniewie nr II/5/2018 jako akt prawa miejscowego powinna być opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z uwzględnieniem ustawowego terminu *vacatio legis*. Nieuwzględnienie w treści § 4 przedmiotowej uchwały powyższego trybu publikacji stanowi istotne naruszenie wyżej przytoczonych przepisów prawa (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 stycznia 2015 r. sygn. akt II OSK 3270/14, *źródło*: orzeczenia.nsa.gov.pl). Z kolei w wyroku z dnia 9 stycznia 2013 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że brak publikacji aktu prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie prawa i skutkuje nieważnością aktu normatywnego w całości (sygn. akt I OSK 1608/12, *źródło*: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdza: *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*. Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i doktryny prawa istotnym naruszeniem jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Do istotnych naruszeń zalicza się między innymi: podjęcie aktu bez podstawy prawnej, podjęcie aktu na podstawie normy prawnej

uznanej za niekonstytucyjną, powtarzanie w akcie normatywnym treści przepisów ustawowych, brak pełnej realizacji zakresu ustawowego upoważnienia, podjęcie unormowań trudnych do jednoznacznego odczytania i interpretacji (*vide*: G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2012, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2018).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Gminy w Wiśniewie nr II/5/2018, istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem jest w całości nieważna.

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

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

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera