



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 10 stycznia 2018 r.

WNP-O.4131.1.2019

Rada Gminy Boguty-Pianki
Al. Papieża Jana Pawła II 45
07-325 Boguty-Pianki

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2018 r. 994, 1000, 1349, 1432 i 2500)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Boguty-Pianki nr 12/III/18 z dnia 7 grudnia 2018 r. *w sprawie ustalenia zasad otrzymywania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy.*

Uzasadnienie

W dniu 7 grudnia 2018 r. Rada Gminy Boguty-Pianki podjęła uchwałę nr 12/III/18 *w sprawie ustalenia zasad otrzymywania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy.* Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 11 grudnia 2018 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 1 i art. 25 ust. 4-8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym.*

Pismem z dnia 4 stycznia 2019 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Boguty-Pianki o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr 12/III/18.

W § 2 uchwały nr 12/III/18 Rada Gminy Boguty-Pianki przewidziała, że radnemu pełniącemu funkcję przewodniczącego rady gminy ustala się miesięczną dietę w wysokości 1000,00 zł (jednego tysiąca złotych). Jednocześnie w § 5 ust. 1 ww. uchwały Rada postanowiła, iż miesięczną dietę dla przewodniczącego rady gminy wypłaca się za miesiąc z dołu, w dniu wypłaty wynagrodzenia dla pracowników urzędu gminy.

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 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)” (sygn. akt II OSK 406/14, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl). Tymczasem w uchwale nr 12/III/18 Rada Gminy Boguty-Pianki nie przewidziała możliwości obniżenia (potrącenia) kwoty diety z uwagi na nieobecność Przewodniczącego Rady Gminy, co w świetle opisanej powyżej argumentacji prawnej stanowi istotne naruszenie art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Niezależnie od powyższego, zauważyć należy, iż treść uchwały nr 12/III/18 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 z późn. zm.) 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 Boguty-Pianki nr 12/III/18 jako akt prawa miejscowego powinna być opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z uwzględnieniem ustawowego terminu *vacatio legis*. Nieuwzględnienie w treści § 9 przedmiotowej uchwały powyższego trybu publikacji stanowi istotne naruszenie wyżej przytoczonych przepisów prawa i skutkuje nieważnością aktu normatywnego w całości

(por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 stycznia 2015 r. sygn. akt II OSK 3270/14 oraz z dnia 9 stycznia 2013 r. 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. Pławewski, 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 stwierdzić należy, iż zarówno ustalenie przez Radę diety dla Przewodniczącego Rady w formie ryczałtu miesięcznego, jak również uznanie przedmiotowej uchwały za akt niebędący aktem prawa miejscowego, czyni ją sprzeczną z prawem i stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Boguty-Pianki nr 12/III/18 w całości.

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 Spiera