



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 14 czerwca 2019 r.

WNP-O.4131.12.2019

Rada Gminy w Szreńsku
Plac Kanoniczny 10
06-550 Szreńsk

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy w Szreńsku nr VI/33/2019 z dnia 16 maja 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości zryczałtowanej diety miesięcznej dla Przewodniczącego Rady Gminy.

Uzasadnienie

W dniu 16 maja 2019 r. Rada Gminy w Szreńsku podjęła uchwałę nr VI/33/2019 w sprawie ustalenia wysokości zryczałtowanej diety miesięcznej dla Przewodniczącego Rady Gminy.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 23 maja 2019 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Pismem z dnia 4 czerwca 2019 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy w Szreńsku o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr VI/33/2019.

W § 1 uchwały nr VI/33/2019 Rada Gminy w Szreńsku ustaliła co następuje: *ustala się wysokość zryczałtowanej diety miesięcznej dla Przewodniczącego Rady Gminy w wysokości 1100,00 zł (słownie: jeden tysiąc sto złotych, 00/100)*. W § 2 unormowano utratę mocy przez poprzednią uchwałę normującą ww. zagadnienie, zaś w § 3 określono, że wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy. Natomiast w § 4 określono co następuje: *uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, z mocą obowiązującą od 1 czerwca 2019 r.*

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 gminy. 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 VI/33/2019 Rada Gminy w Szeńsku 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 VI/33/2019 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 w Szeńsku nr VI/33/2019 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 Szreńsku nr VI/33/2019, 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