



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-O.4131.16.2019

Warszawa, 1 sierpnia 2019r.

**Rada Gminy Szulborze Wielkie
ul. Romantyczna 2
07-324 Szulborze Wielkie**

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 i 1309)

stwierdzam nieważność

uchwały nr 36/VII/2019 Rady Gminy Szulborze Wielkie z dnia 27 czerwca 2019 r. *w sprawie ustalenia zasad wypłacania diet radnym oraz zwrotu kosztów podróży służbowych.*

Uzasadnienie

W dniu 27 czerwca 2019 r. Rada Gminy Szulborze Wielkie podjęła uchwałę nr 36/VII/2019 *w sprawie ustalenia zasad wypłacania diet radnym oraz zwrotu kosztów podróży służbowych.* Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 4 lipca 2019 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 24 lipca 2019 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Szulborze Wielkie o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr 36/VII/2019.

W § 1 uchwały nr 36/VII/2019 Rada Gminy Szulborze Wielkie ustaliła wysokość diet dla radnych Gminy, w tym dla Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego Rady Gminy, stanowiąc: „Ustala się dietę dla Przewodniczącego Rady Gminy w wysokości 800 złotych miesięcznie (ust. 2). Ustala się dietę dla Wiceprzewodniczącego Rady Gminy w wysokości 400 złotych miesięcznie (ust.3)”. Jednocześnie w § 1 ust. 4 Rada Gminy postanowiła: „W ustalonej diecie mieszczą się także koszty przejazdów na terenie 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 ryczału, 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 36/VII/2019 Rada Gminy Szulborze Wielkie nie przewidziała możliwości obniżenia (potrącenia) kwoty diety z uwagi na nieobecność Przewodniczącego lub Wiceprzewodniczącego Rady Gminy, co w świetle opisanej powyżej argumentacji prawnej stanowi istotne naruszenie art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

W odniesieniu do zapisu § 1 ust. 4 uchwały nr 36/VII/2019 Rady Gminy Szulborze Wielkie podkreślić należy, iż w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjęto, że nieważny jest zapis uchwały, w którym mowa o diecie ryczałtowanej jako rekompensacie diet i zwrotu kosztów podróży radnych (zob. wyrok NSA z 8 września 2003 r. sygn. II SA/Kr 1413/03).

Niezależnie od powyższego, zauważyć należy, iż treść uchwały nr 36/VII/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 stanowione 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 Szulborze Wielkie nr 36/VII/2019 jako akt prawa miejscowego powinna być opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, z uwzględnieniem ustawowego terminu *vacatio legis*. Nieuwzględnienie w treści § 3 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. 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 stwierdzić należy, iż zarówno ustalenie przez Radę Gminy diety dla Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego 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 Szulborze Wielkie nr 36/VII/2019 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, z dniem jego doręczenia.

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a