Warszawa, 12 marca 2019 r.



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.37.2019.MW

**Rada Gminy Pokrzywnica**

**Aleja Jana Pawła II nr 1**

**06-121 Pokrzywnica**

**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**

uchwał Rady Gminy Pokrzywnica z dnia 14 lutego 2019 r.: Nr III/32/2019 *w sprawie określenia wysokości diet przysługujących radnym* orazNr III/33/2019 *w sprawie określenia wysokości diety przysługującej sołtysom.*

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 14 lutego 2019 r. Rada Gminy Pokrzywnica podjęła uchwały: Nr III/32/2019   
*w sprawie określenia wysokości diet przysługujących radnym* orazNr III/33/2019 *w sprawie określenia wysokości diety przysługującej sołtysom.*

Przedmiotowe uchwały wpłynęły do organu nadzoru w dniu 25 lutego 2019 r.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały Nr III/32/2019 Rada Gminy wskazała art. 25 ust. 4, 6, 7 i 8 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z przywołanym przepisem na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Według ust. 6 tegoż przepisu wysokość diet, które 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](https://sip.lex.pl/#/document/16859571?cm=DOCUMENT) z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw. Stosownie do dyspozycji art. 25 ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym Rada Ministrów 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. Nadto, Rada Gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych zobowiązana jest wziąć pod uwagę funkcje pełnione przez radnego (obowiązek wskazany w art. 25 ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym).

W judykaturze przyjęto, iż dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, zatem nie stanowi ona świadczenia pracowniczego. W § 2 kwestionowanej uchwały Rada Gminy przyjęła, iż: „Ustala się dla Przewodniczącego Rady Gminy zryczałtowaną dietę miesięczna w wysokości 1.300,00 zł.”, tym samym Rada ustaliła dietę w formie ryczałtu miesięcznego. Jak wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 406/14, iż „ustalona w stałej kwocie dieta w formie ryczałtu miesięcznego traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji.”.

Nadto, pod pojęciem „dieta” wskazanym w art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym rozumieć należy jako zwrot kosztów związanych z pełnieniem funkcji, a jego istota sprowadza się do wyrównania wydatków i strat związanych z wykonywaniem funkcji radnego.

Zgodnie z przyjętym orzecznictwem sądów administracyjnych zakresem regulacji uchwały powinna być objęta sytuacja, gdy przewodniczący rady nie wykonuje, przez dłuższy czas, obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem wskazanej wyżej funkcji.

Zarówno w uchwale Nr III/32/2019 (§ 4 uchwały), jak i uchwale Nr III/33/2019 (§ 4 uchwały) Rada Gminy ustaliła, iż wchodzą one w życie z dniem podjęcia. W ocenie organu nadzoru uznanie kwestionowanych uchwał za akt o charakterze wewnętrznym stanowi istotne naruszenie prawa. Tym samym organ nadzoru nie podziela stanowiska Rady Gminy w kontekście niezaliczenia tychże aktów do kategorii aktów prawa miejscowego. Pomimo, że gremium adresatów jest w pewien sposób ograniczony, nie można jednak uznać, że ograniczenie to jest trwałe wobec zmienności osób pełniących funkcje radnych lub sołtysów, które mają charakter wybieralny i kadencyjny. Zatem obie kwestionowane uchwały powinny stanowić akty prawa miejscowego, co powinna Rada Gminy uwzględnić w treści uchwały przy jej podjęciu. Dochodząc do konkluzji, uznać niewątpliwie należy, iż uchwały tego typu mają charakter generalny, gdyż adresaci zostali określeni poprzez wskazanie pewnej ich grupy, nie zaś w sposób indywidualny. W tym miejscu warto zaznaczyć, że uchwały dotyczące ustalenia wysokości diet dla radnych czy sołtysów wywołują skutki prawne w stosunku do radnych czy sołtysów nawet kilku kadencji. Innymi słowy uchwały takie nie mają charakteru epizodycznego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 stycznia 2015 r. sygn.   
akt. II OSK 3270/14).

Stosownie do brzmienia art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej akty prawa miejscowego są wskazane jako źródła prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które tego typu akty ustanowiły. Organy samorządu terytorialnego ustanawiają tego typu akty na podstawie i w granicach upoważnień nadanych przez ustawy. Już sam fakt zaliczenia aktu prawa miejscowego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego niesie ze sobą skutek w postaci konieczności odniesienia do tego typu aktu wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, o których mowa w Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Ustawy Zasadniczej warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest jego ogłoszenie. 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 organ do tego uprawniony, niewątpliwie istotne znaczenie ma instytucja publikacji tego typu aktów.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowych uchwał Rady Gminy Pokrzywnica, jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwał z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

Wojewoda Mazowiecki:  
*Zdzisław Sipiera*