



Olsztyn, 30 grudnia 2021 r.

PN.4131. 498 .2021

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r., poz. 1372 z późn. zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr XXXVII/287/21 Rady Miejskiej w Rynie z dnia 24 listopada 2021 r.** w sprawie zasad otrzymywania i wysokości diet przysługujących Radnym Rady Miejskiej w Rynie.

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Rynie na podstawie art. 25 ust. 4, 6, 8 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia z dnia 27 października 2021 r. Rady Ministrów w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz.U. z 2021 r., poz. 1974), ustaliła wysokość diety radnym oraz zasady ich wypłacania.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała została podjęta z rażącym naruszeniem prawa.

W myśl art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy ustala zasady przyznawania diet dla radnych oraz zasady zwrotu kosztów podróży służbowych. Zgodnie z ust. 6 ww. art. 25, wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie 2,4-krotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 1658). Ponadto rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego (art. 25 ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym).

Działając na tej podstawie prawnej Rada Miejska w § 2 ust. 1 uchwały postanowiła, że dieta przysługuje za każdy dzień, w którym Radny Rady Miejskiej w Rynie brał udział w posiedzeniach, z wyłączeniem Przewodniczącego Rady Miejskiej w Rynie i Wiceprzewodniczącego Rady Miejskiej w Rynie.

W przypadku wskazanych powyżej funkcji organ stanowiący Gminy Ryn w § 4 uchwały, ustalił wysokość miesięcznej diety dla Przewodniczącego Rady Miejskiej w Rynie na poziomie - 95 % podstawy naliczenia, o której mowa w § 3 (pkt 1), natomiast dla Wiceprzewodniczącego Rady Miejskiej w Rynie na poziomie - 62 % podstawy naliczenia, o której mowa w § 3 (pkt 2).

Pozostałym radnym wysokość diet uzależniono od udziału w posiedzeniu rady, bądź posiedzeniu komisji, stanowiąc:

- dla Radnego Rady Miejskiej w Rynie za udział w sesji 18 % podstawy naliczenia, o której mowa w § 3, z wyłączeniem Przewodniczącego Rady Miejskiej w Rynie i Wiceprzewodniczącego Rady Miejskiej w Rynie (§ 4 pkt 3 uchwały);
- dla Członków Komisji stałych za udział w posiedzeniu komisji 18% podstawy naliczenia, o której mowa w § 3, z wyłączeniem Przewodniczącego Rady Miejskiej w Rynie, Wiceprzewodniczącego Rady Miejskiej w Rynie i Przewodniczącego danej komisji stałej (§ 4 pkt 4 uchwały);
- dla Przewodniczących Komisji stałych za przewodniczenie komisji 22% podstawy naliczenia, o której mowa w § 3 (§ 4 pkt 5 uchwały).

Rada postanowiła również, że podstawą do naliczenia i wypłacenia diety jest lista obecności z posiedzenia sesji Rady Miejskiej w Rynie lub Komisji stałej Rady Miejskiej w Rynie, z wyłączeniem Przewodniczącego Rady Miejskiej w Rynie i Wiceprzewodniczącego Rady Miejskiej w Rynie (§ 5 uchwały).

Powyższe oznacza, że Rada w przypadku Przewodniczącego Rady Miejskiej w Rynie i Wiceprzewodniczącego Rady Miejskiej w Rynie nie wskazała w uchwale zasad potrąceń diety w sytuacji, gdy ww. radni przejściowo nie wykonują swoich funkcji.

Taka regulacja powoduje, że określony ryczałt miesięczny traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, które jest niezależne od rzeczywistego udziału radnych w pracach rady oraz wykonywania innych czynności związanych ze sprawowaniem mandatu.

Ustalając dietę w formie miesięcznego ryczałtu, Rada Gminy powinna określić zasady potrącania diet z tytułu nieobecności radnych na sesjach Rady i na posiedzeniach komisji Rady, czy też przejściowego niewykonywania innych czynności przez radnych.

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym regulują zakres wykonywania funkcji radnego. Ustalając przysługujące radnemu diety, rada gminy powinna mieć na uwadze zakres wszystkich stawianych przed radnymi zadań (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 7 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/OI 763/19). W świetle przytoczonych regulacji, uznać należy, że istotą „diety” jest wyrównanie wydatków i strat spowodowanych wykonywaniem mandatu. Dieta stanowi zatem rekompensatę utraconego dochodu oraz możliwości jego uzyskania, jak również poświęconego czasu z tytułu wykonywania mandatu radnego, nie jest natomiast świadczeniem pracowniczym (podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 9 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Op 151/14).

W wyroku z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt II SA Op 316/13 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu wskazał, że: „brak w zaskarżonej uchwale zasad dotyczących ustalenia wysokości diet powoduje, że mają one charakter ryczałtu miesięcznego. 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”.

Stanowisko to potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny stwierdzając, że 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) (patrz wyrok z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 406/14).

Powyższe skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności cytowanych powyżej przepisów § 4 uchwały, określających wysokość miesięcznej diety dla Przewodniczącego Rady Miejskiej w Rynie (pkt 1) oraz dla Wiceprzewodniczącego Rady Miejskiej w Rynie (pkt 2).

Wydalenie z obrotu prawnego ww. regulacji oznacza, że organ stanowiący Gminy Ryn, uchwalając normy dotyczące ustalanie wysokości diety radnym, nie wyczerpał dyspozycji art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Brak jest bowiem w treści przedmiotowej uchwały przepisów wyznaczających zasady, na jakich przysługiwać będą diety Przewodniczącego Rady Miejskiej w Rynie oraz Wiceprzewodniczącego Rady Miejskiej w Rynie.

Niewątpliwie częściowa realizacja kompetencji prawotwórczej nie stoi na przeszkodzie uzupełnieniu brakującej części regulacji prawnej w późniejszym terminie, a tego rodzaju „niezupełność” aktu prawa miejscowego, to zasadniczo jedynie naruszenie „nieistotne” i nieprowadzące do pozbawienia tego aktu mocy obowiązującej. Wyjątkiem jest jednakże przypadek, gdy skutkiem niekompletnego unormowania byłaby „niewykonalność” aktu prawa miejscowego (rozumiana jako „nienadawanie się” przez ten akt do samodzielnego obowiązywania, wykonania i stosowania), względnie, gdyby takie niepełne unormowanie wywierało skutek dyskryminacyjny (tj. niezasadnie różnicowało sytuację prawną podmiotów aktem objętych oraz nim nieobjętych, na skutek wadliwego pominięcia) - patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 2 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 956/16 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2005 r., sygn. akt OPS 2/04.

Z uwagi na powyższe uznać trzeba, że dochodzi do pogorszenia sytuacji prawnej Przewodniczącego Rady Miejskiej w Rynie oraz Wiceprzewodniczącego Rady Miejskiej w Rynie, którzy z uwagi na pełnienie swych funkcji posiadają uprawnienie do otrzymywania diet, a którzy nie będą mogli ich otrzymywać ze względu na brak regulacji w tym zakresie, co z kolei przesądza o konieczności wyeliminowania ww. uchwały w całości z obrotu prawnego.

Na marginesie należy też wskazać, że działalność radnych to nie tylko udział pracach rady oraz jej komisji, ale także wykonywanie innych czynności związanych ze sprawowaniem mandatu poza owymi obradami, tym samym przy ustalaniu zasady przyznawania diet dla radnych również ta okoliczność winna być uwzględniana przez organ stanowiący.

Dodać ponadto trzeba, że wadliwy jest także § 7 uchwały Nr XXXVII/287/21, w którym Rada Miejska w Rynie postanowiła, że uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2022 roku. Przepis ten „sugeruje”, że Rada zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, przy czym na podstawie ustawy o samorządzie gminnym, o czym stanowi art. 40 ust. 2 tejże ustawy, organy gminy

mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie:

- 1) wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych;
- 2) organizacji urzędów i instytucji gminnych;
- 3) zasad zarządu mieniem gminy;
- 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W świetle zaś art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Kwestionowana uchwała, w ocenie organu nadzoru, nie stanowi aktu prawa miejscowego, bowiem aby dany akt uznany został za akt normatywny zawierający przepisy powszechnie obowiązujące, spełnione muszą zostać określone wymogi – musi o tym stanowić wprost przepis kompetencyjny do wydania danego aktu albo musi spełniać wskazywane przez doktrynę i judykaturę warunki, między innymi: być wydany przez kompetentny organ na podstawie upoważnień ustawowych, w swej treści zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym (skierowane do nieokreślonego adresata). Tak więc samo zaś upoważnienie ustawowe dla organu stanowiącego do wydania aktu prawa miejscowego musi być wyraźne i konkretne do unormowania treści prawodawczych, to jest wyznaczających ich adresatom pewien sposób zachowania się, w formie nakazów, zakazów lub uprawnień.

Jak wyżej wskazano, materialną podstawę do uregulowania zasad i wysokości diet radnych przez radę gminy stanowi art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiący, że „na zasadach ustalonych przez radę gminy, radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych”. Treść cytowanego przepisu ustawy o samorządzie gminnym, nie wskazuje, aby uchwalana na jego podstawie uchwała stanowiła akt prawa miejscowego, a przedmiot regulacji nie należy do zakresu przekazanego do uregulowania w art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w formie aktu prawa miejscowego. Regulacje dotyczące diet przysługujących radnym, mają charakter wewnętrzny (akt kierownictwa wewnętrznego), dotyczą bowiem relacji pomiędzy gminą a radnym, na wzór relacji pomiędzy pracodawcą i pracownikiem. Wobec tego przedmiotowa uchwała nie posiada cech, które umożliwiłyby zakwalifikowanie jej do kategorii aktów prawa miejscowego, jest ona bowiem adresowana do określonego kręgu adresatów - radnych oraz reguluje jedną z kwestii związanych z wykonywaniem przez nich powierzonych im zadań. Nie wkracza ona w sferę praw i obowiązków mieszkańców gminy, normując zagadnienie wyłącznie w obrębie organizacji gminy i jej organów.

Tym samym, Rada Miejska w Rynie § 7 uchwały Nr XXXVII/287/21, naruszyła w sposób istotny ww. przepisy art. 40 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Na marginesie podkreślić trzeba, że sformułowanie w sposób przewidziany w zakwestionowanym powyżej § 7 uchwały wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest również wadliwe z uwagi na fakt, że nie warunkuje wejścia w życie tego aktu od ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Pojęcie „podlega ogłoszeniu” nie oznacza ogłoszenia uchwały, a jedynie potwierdza potrzebę przeprowadzenia „publikacji”.

Stosownie do art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie ustaw,

rozporządzeń i aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Stwierdzenie, że uchwała podlega ogłoszeniu i dalsze wskazanie daty dziennej wejścia jej w życie powoduje, że uchwała taka, wchodzi w życie, np. tak jak postanowiono ww. przepisie, z dniem 1 stycznia 2022 r., bez względu na to, czy zostanie ona opublikowana, czy też nie.

W związku z powyższym rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej w Rynie;
2. Burmistrz Rynu.