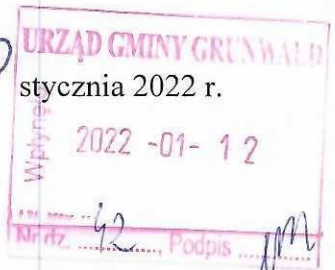




WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

Olsztyn, dnia 10



P. I. Miletojarski

PN.4131. 28 .2022

ROZSTRZYGNĘCIE 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 ze zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr XLIV/348/2021 Rady Gminy Grunwald z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie wysokości i zasad otrzymywania diet przysługujących radnym oraz sołtysom w Gminie Grunwald, w części dotyczącej:

- § 10
- § 13 w zakresie sformułowania: ... „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego”.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Grunwald, na podstawie art. 25 ust 4, 6, 7 i 8 oraz art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz mając na uwadze art. 18 ustawy z dnia 17 września 2021 o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 1834), ustaliła wysokość diet radnym oraz zasady ich wypłacania. W uchwale zostały również określone zasady przyznawania diet sołtysom.

Uchwałę doręczono, organowi nadzoru w dniu 9 grudnia 2021 r.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż uchwała w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia jest niezgodna z prawem.

W § 13 Rada Gminy Grunwald postanowiła, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko – Mazurskiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 sierpnia 2021 r. Przepis ten, świadczy o tym, że Rada zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Wedle art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, na zasadach ustalonych przez radę gminy, radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. 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. Jednocześnie ustawodawca w art. 13 pkt 2 i pkt 10 ww. ustawy określił, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowiące przez organ gminy oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Kwestionowana uchwała, w ocenie organu nadzoru, nie należy do żadnej z kategorii aktów podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W szczególności nie stanowi ona 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, że uchwalana na jego podstawie uchwała stanowi 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. Natomiast 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.

Powyższe uwagi należy również odnieść do uchwalonych, na podstawie art. 37b ust. 1 ww. ustawy diet sołtysów.

Tym samym, Rada Gminy Grunwald postanawiając w § 13 przedmiotowej uchwały, że: "wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego", 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.

Powyżej wskazane wadliwie określenie terminu wejścia w życie przedmiotowej uchwały, powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego. Natomiast stwierdzenie nieważności uchwały w tym zakresie, skutkuje tym, iż przedmiotowa uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od 1 sierpnia 2021 r.

W § 10 uchwały Rada Gminy postanowiła, iż wypłata wyrównania dla radnych nastąpi w styczniu 2022 r., powyższa regulacja wykracza poza granice upoważnienia wynikającego z powołanych na wstępie przepisów, jednocześnie wkraczając w kompetencje organu wykonawczego gminy. Przepis ten należy bowiem do sfery wykonawczej.

Rada gminy ma kompetencje do określenia jedynie zasad na jakich radnemu przysługuje dieta oraz ustanowienia zasad na jakich będzie przysługiwała dieta sołtysowi. Do tych zasad należy określenie wysokości diety, przy czym przyjmuje się, że dieta nie jest wynagrodzeniem za pracę, a ma stanowić ekwiwalent utraconych korzyści, jakich nie uzyskuje w związku z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego (np. z tytułu przerwy w prowadzeniu działalności gospodarczej, utraty wynagrodzenia za pracę). Do zasad należy też regulacja uzależniająca wysokość diety od zakresu obowiązków oraz ograniczenie wysokości z powodu nieuczestnictwa w pracach.

Natomiast wykonywanie uchwał rady gminy stosownie do art. 30 ust. 1 ww. ustawy o samorządzie gminnym, należy do kompetencji wójta.

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 doręczenia.

WOJEWODA
WARMINSKO-MAZURSKI
Artur Chojek

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy Grunwald
2. Wójt Gminy