



WOJEWODA MAZOWIECKI

BR. 0004. M. 2017
wpł. 29.03.2017
Warszawa, 29 marca 2017 r.

LEX-S.4131.4.2017.MR

Starostwo Powiatowe w Siedlcach
ul. Piłsudskiego 40
08-110 Siedlce



01933018

Data wpływu 2017-03-29 08 22

Numer PP 13423 2017

Przyjął Ewelina Draharek
Wydział Organizacyjny - OR
Załączników 0

Rada Powiatu Siedleckiego
08-110 Siedlce
ul. Piłsudskiego 40

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 814 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

Uchwały Nr XXV/153/2017 Rady Powiatu w Siedlcach z dnia 24 lutego 2017 r. w sprawie ustalenia wysokości miesięcznych diet przysługujących radnym Powiatu Siedleckiego.

Uzasadnienie

I. Rada Powiatu w Siedlcach w dniu 24 lutego 2017 r. podjęła uchwałę w sprawie ustalenia wysokości miesięcznych diet przysługujących radnym Powiatu Siedleckiego.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 marca 2017 r.

W dniu 8 marca 2017 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w stosunku do Uchwały. Po zawiadomieniu Rady Powiatu o wszczęciu postępowania, do organu nadzoru nie wpłynęła uchwała zmieniająca ani uchylająca ww. uchwałę.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Rada Powiatu przywołała art. 25 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 814 z późn. zm.) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu powiatu (Dz. U. z 2000 r. Nr 61 poz. 709).

Zgodnie z ww. przepisem art. 25 ust. 4 i 5 ustawy o samorządzie powiatowym na zasadach ustalonych przez radę powiatu, radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Rada powiatu przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę

funkcje pełnione przez radnego. Zasady przyznawania powyższych świadczeń ustala zatem rada powiatu, w granicach określonych powyższym przepisem oraz przepisami wykonawczymi, tj.: rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych powiatu (Dz. U. Nr 66, poz. 799) oraz rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu powiatu (Dz. U. Nr 61, poz. 709). Wskazać tu należy, że dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym.

Nie budzi przy tym wątpliwości, że możliwe jest różnicowanie wysokości diet w zależności od funkcji pełnionej przez radnego, jak to uczyniła Rada Powiatu w § 1 Uchwały. Jednakże w sytuacji, gdy ustalenie świadczenia następuje w formie ryczałtu, brak przewidzianych potrąceń diety za przypadki nieobecności radnego na posiedzeniach, czy innych obowiązkowych czynnościach, sprawia, że nie mamy już do czynienia ze świadczeniem wyrównawczym (kompensacyjnym). Powyższe stwierdzenie nie stoi w sprzeczności z argumentacją, iż np. przewodniczący rady niejednokrotnie ma więcej obowiązków niż pozostali członkowie rady, a co za tym idzie wysokość jego diety powinna być adekwatna do ciążących na nim obowiązków. Nie oznacza to również, że poniesione w związku ze sprawowaną funkcją wydatki (w tym koszty podróży) mogłyby nie zostać zwrócone, jednakże zasady ich zwrotu winny być określone w uchwale.

Podkreślić należy, że zasady przyznawania radnym diet w swoim założeniu mają charakter teoretyczny, uwzględniający praktyczne elementy związane z wykonywaniem mandatu radnego. Nie mogą one zatem sprowadzać się do konkretnych, z góry określonych wartości kwotowych, co należy uznać za sprzeczne z samym charakterem omawianych świadczeń (tak: wyrok NSA z 26.06.2014 r. II OSK 496/14).

Inaczej mówiąc, użyty przez ustawodawcę wyraz "dieta" należy rozumieć jako zwrot kosztów związanych z pełnieniem funkcji radnego, którego istota sprowadza się do wyrównywania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji. Osoba pełniąca tę funkcję zachowuje więc prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem funkcji, a nie z tytułu samego faktu bycia taką osobą. Powinna być zatem ściśle powiązana z aktywnością radnych w pracach rady, a zasady przyznawania diety powinny być regulowane w uchwale rady (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 7.11. 2013 r. II SA/Op 316/13, oraz z dnia 21.07.2015 r. II SA/Op 177/15).

W związku z tym należy stwierdzić, iż Rada wykonała wprawdzie ustawowy obowiązek przyznania diety radnym Rady Powiatu wynikający z art. 25 ust. 4 i 5 ustawy o samorządzie powiatowym, jednakże nie określiła zasad ich przyznawania.

II. W § 4 przedmiotowej uchwały Rada Powiatu przyjęła, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, pomimo iż orzecznictwo sądów administracyjnych przesądza o charakterze regulacji dotyczącej diet jako aktu prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Natomiast w art. 94 Konstytucja wskazuje, że organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. Zaliczenie aktu prawa miejscowego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego skutkuje koniecznością odnoszenia do takiego aktu wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Jedną z podstawowych zasad tego systemu jest zasada prymatu ustawy w hierarchii aktów prawnych i zasada ustawowej delegacji do stanowienia przepisów prawa miejscowego.

Do cech aktów prawa miejscowego zalicza się:

- terytorialny zasięg aktu prawa miejscowego. Obowiązują one tylko na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Z reguły ich zasięg pokrywa się z obszarem danej jednostki samorządu terytorialnego, ale mogą być jednak także stanowione dla mniejszych terenów;
- normatywny charakter. Zawierają one wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się: mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia;
- generalny i abstrakcyjny charakter norm prawnych zawartych w takich aktach. Charakter generalny mają te normy, które definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą być powtarzalne, nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie.

W kontekście poczynionych rozważań należy uznać, że przedmiotowa uchwała należy do kategorii aktów normatywnych, nie jest bowiem aktem kierownictwa wewnętrznego skierowanym do zindywidualizowanej grupy osób, będących radnymi Rady Powiatu w Siedlcach. Wprawdzie krąg adresatów tej uchwały jest ograniczony, gdyż uchwała dotyczy radnych, jednak ograniczenie to nie jest trwałe wobec zmienności osób pełniących wybieralne i kadencyjne funkcje radnych. Uchwała ma zatem charakter generalny, albowiem adresaci zostali określani poprzez wskazanie pewnej ich kategorii, a nie w sposób zindywidualizowany. Uchwała nie ma bowiem charakteru epizodycznego, zawierającego regulacje obowiązujące tylko w czasie trwania kadencji danej rady (tak: wyrok NSA z 29.01.2015 r.).

W świetle powyższego należało uznać, że przedmiotowa uchwała Rady Powiatu w Siedlcach istotnie narusza prawo w wyżej wskazanym zakresie, w związku z czym winna być wyeliminowana z obrotu prawnego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Powiatowi Siedleckiemu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty doręczenia, za moim pośrednictwem.

Informuję, że zgodnie z art. 80 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady powiatu wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera