

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.136.2019.ASzc

z dnia 9 lipca 2019 r.

Rada Miasta Żagań

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2019.506) stwierdzam nieważność § 5 ust. 1 w części „nieusprawiedliwionej” oraz „Usprawiedliwienia dokonuje Przewodniczący Rady”; ust. 2 w części „Usprawiedliwienia dokonuje Przewodniczący Komisji”; ust. 4 w części „Uważa się, że radny był obecny na sesji, jeżeli uczestniczył w podejmowaniu wszystkich uchwał zgodnie z porządkiem obrad” i ust. 5 uchwały Nr VIII/36/2019 Rady Miasta Żagań z dnia 31 maja 2019 r. w sprawie diet dla radnych Rady Miasta Żagań.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 maja 2019 r. Rada Miasta Żagań podjęła uchwałę Nr VIII/36/2019 w sprawie diet dla radnych Rady Miasta Żagań (dalej uchwała).

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 11 czerwca 2019 r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że § 5 ust. 1 w części „nieusprawiedliwionej” oraz „Usprawiedliwienia dokonuje Przewodniczący Rady”; ust. 2 w części „Usprawiedliwienia dokonuje Przewodniczący Komisji”; ust. 4 w części „Uważa się, że radny był obecny na sesji, jeżeli uczestniczył w podejmowaniu wszystkich uchwał zgodnie z porządkiem obrad” oraz ust. 5 uchwały istotnie narusza prawo, tj. art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2019.506, dalej u.s.g.). Stosownie do powyższego przepisu - na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych.

Tytułem wstępu należy wskazać, że radny pełni funkcję społecznie. Dieta nie stanowi wynagrodzenia za pracę, tylko ekwiwalent utraconych korzyści głównie z tytułu pomniejszonego wynagrodzenia za pracę, jak i innych zarobków, które radny mógłby uzyskać w czasie, który poświęca na działalność na rzecz samorządu - w związku z obecnością na sesjach rady gminy, posiedzeniach komisji bądź wykonywania innych obowiązków związanych z wykonywaniem mandatu.

Ustawodawca w art. 25 ust. 4 u.s.g. przyznał radzie gminy uprawnienie do sprecyzowania reguł (zasad), na jakich przysługiwać będzie rekompensata (wyrównanie wydatków i strat) w związku z wykonywaniem mandatu radnego. Skoro dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat wynikających z wykonywaniem funkcji radnego, to osoba pełniąca tę funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem tej funkcji, a nie z tytułu samego bycia taką osobą. W orzecznictwie i doktrynie akceptuje się wypłacanie diety w formie ryczałtowanej, z tym zastrzeżeniem, że rada gminy określi w sposób niebudzący wątpliwości zasady potrącania diet z tytułu nieobecności radnego na sesjach rady, posiedzeniach komisji rady i ewentualnie w innych pracach.

W świetle powyższego, uchwała podjęta na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 25 ust. 4 u.s.g. winna określać nie tylko wysokości diet przysługujących radnym w ciągu miesiąca, ale także regulować sytuacje gdy radny przez dłuższy okres nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji. W przeciwnym razie dieta ustalona w stałej kwocie ma charakter miesięcznego ryczałtu, przez co traci charakter kompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji radnego (por. wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 21 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Op 177/15, LEX nr 1816489).

Przechodząc do oceny zgodności z prawem badanej uchwały należy wskazać, że co prawda w § 5 ust. 1 i ust. 2 uchwały Rada Miasta Żagań określiła przypadki, kiedy dieta ulega pomniejszeniu (tj. w przypadku nieusprawiedliwionej nieobecności na sesji zwyczajnej lub nadzwyczajnej; nieobecności na posiedzeniu komisji stałej, komisji doraźnej, zespołu kontrolującego Komisji Rewizyjnej), tym niemniej w ustępie 1 wskazane zostało, że pomniejszenie dotyczy to tylko nieusprawiedliwionej nieobecności. Ponadto przyznano Przewodniczącemu Rady (ust. 1) oraz Przewodniczącym Komisji (ust. 2) uprawnienie do usprawiedliwiania nieobecności.

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie możliwości usprawiedliwienia nieobecności radnego w przypadkach, o których mowa w § 5 ust. 1 i ust. 2 uchwały powoduje, że dieta traci swój kompensacyjny charakter. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny - dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki i nie może być świadczeniem pracowniczym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 406/14, LEX nr 1519403). Wobec tego, jeżeli radny w czasie swojej nieobecności podczas prac rady lub jej organów, nie wykonuje innych czynności związanych z pełnieniem mandatu (co zostało uregulowane w § 5 ust. 6 uchwały), to nie powinien otrzymać z tego tytułu diety, chociażby ta nieobecność była usprawiedliwiona.

Na marginesie wskazać również należy, że zgodnie z zasadą przyzwoitej legislacji przepisy powinny być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. W § 5 uchwały Rada Miasta Żagań dokonała rozróżnienia na: „nieusprawiedliwioną nieobecność” (por. ust. 1) oraz „nieobecność” (por. ust. 2). Organ nadzoru wskazuje, że pojęcie „nieusprawiedliwiona nieobecność” jest terminem nieostrym, a w uchwale Rada Miasta Żagań nie sprecyzowała, jaką nieobecność należy uznać za nieusprawiedliwioną.

Następnie w § 5 ust. 4 uchwały wprowadzono regulację, zgodnie z którą: „Uważa się, że radny był obecny na sesji, jeżeli uczestniczył w podejmowaniu wszystkich uchwał zgodnie z porządkiem obrad”. W ocenie organu nadzoru brak jest podstawy prawnej do wprowadzenia takiego obostrzenia. Artykuł 24 u.s.g. stanowi, że radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. Ustawodawca nie wprowadził natomiast żadnych sankcji z tytułu nienależytego wykonywania obowiązków przez radnego. Radni mogą oczywiście być mobilizowani do udziału w sesjach rady bądź posiedzeniach komisji poprzez wprowadzenie reguł dotyczących potrącania diet. Tym niemniej brak jest podstawy prawnej do sankcjonowania braku udziału radnego w akcie głosowania. Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym przez Naczelny Sąd Administracyjny oddanie głosu jest bowiem uprawnieniem, a nie obowiązkiem członka organu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 listopada 2006 r., sygn. akt II GSK 194/06, LEX nr 290143).

Z kolei zgodnie z § 5 ust. 5 uchwały: „§ 5 ust. 1 i ust. 2 nie stosuje się do ustalania diety radnych pełniących funkcję przewodniczącego i wiceprzewodniczącego Rady Miasta Żagań w związku z wykonywaniem zadań w ramach pełnionych funkcji”. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że nie tylko diety radnych, ale też przewodniczącego rady i jego zastępcy winny być ściśle powiązane z rzeczywistym uczestnictwem tych osób w pracach organów gmin i wykonywaniem mandatu. Wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą do przewodniczącego i wiceprzewodniczącego nie stosuje się reguł dotyczących potrącania diet powoduje, że dieta ta stanowić będzie w istocie wynagrodzenie za pracę, a nie ekwiwalent utraconych korzyści w związku z obecnością na sesjach rady gminy, posiedzeniach komisji bądź wykonywania innych obowiązków związanych z wykonywaniem mandatu radnego. Niewątpliwie radni pełniący funkcję przewodniczącego / wiceprzewodniczącego rady gminy mają co do zasady więcej obowiązków niż pozostali radni, tym niemniej nie jest to okoliczność dająca podstawę do wprowadzenia wyłączenia, o którym mowa w § 5 ust. 5 uchwały. Należy bowiem mieć na uwadze, że radny pełni swoją funkcję społecznie, a pełnienie funkcji przewodniczącego / wiceprzewodniczącego rady gminy jest dobrowolne.

W ocenie organu nadzoru nie ma natomiast żadnych przeciwwskazań, aby wyłączyć stosowanie § 5 ust. 1 i ust. 2 uchwały w sytuacjach, gdy w tym czasie radny (a zatem także radni pełniący funkcje przewodniczącego bądź wiceprzewodniczącego rady / komisji) wykonuje obowiązki związane z wykonywaniem mandatu (i nie musi to dotyczyć wyłącznie podróży służbowych, czy reprezentowania rady, ale każdej sytuacji, gdy radny wykonuje swój mandat). Wyłączenie takie nie musi się zatem ograniczać do przypadków, o których mowa w § 5 ust. 1 (por. § 5 ust. 6 uchwały).

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Paweł Witt