

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131.21.2019.AOlc
z dnia 6 lutego 2019 r.

Rada Miejska w Świebodzinie

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2018, poz. 994 j.t. z późn. zm.) stwierdzam nieważność uchwały nr III/27/2018 Rady Miejskiej w Świebodzinie z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie: ustalenia zasad wypłacania diet i zwrotu kosztów podróży służbowej sołtysom oraz przewodniczącym zarządów osiedli Gminy Świebodzin.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 grudnia 2018 r. Rada Miejska w Świebodzinie podjęła uchwałę w sprawie: ustalenia zasad wypłacania diet i zwrotu kosztów podróży służbowej sołtysom oraz przewodniczącym zarządów osiedli Gminy Świebodzin., zwana dalej „uchwałą”.

Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 8 stycznia 2019 r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że Rada Miejska w Świebodzinie, podejmując przedmiotową uchwałę, istotnie naruszyła prawo, tj. art. 37b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2018, poz. 994 j.t. z późn. zm., dalej u.s.g.) oraz § 60 ust. 3 i 4 oraz § 62 Uchwały Nr XIV/180/07 Rady Miejskiej w Świebodzinie z dnia 29 listopada 2007 r. w sprawie: uchwalenia statutu gminy Świebodzin (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2008r. nr 2, poz. 49 z późn.zm.), zwany dalej „Statutem”.

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Świebodzinie w § 1 ustaliła, że za udział w sesjach Rady Miejskiej w Świebodzinie, posiedzeniach komisji Rady i spotkaniach związanych z pracą Rady, przysługuje - niezależnie od liczby - przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych gminy - tj. sołtysom i przewodniczącym zarządów osiedli niebędącym radnymi Rady Miejskiej w Świebodzinie ryczałt w postaci diety w wysokości 30% minimalnego wynagrodzenia kwartalnego. Ponadto Rada Miejska uchwaliła w § 2 uchwały, że sołtysom Gminy Świebodzin realizującym zadania ustawowe oraz zadania określone w statutach sołectw przysługuje zwrot kosztów podróży służbowej za przejazdy na terenie gminy Świebodzin - w postaci ryczałtu w wysokości 50 % minimalnego wynagrodzenia brutto kwartalnie.

Dodatkowo w uchwale ustalono termin wypłaty ww. należności (§3 uchwały).

Zgodnie z art. 37b ust 1 u.s.g. rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Na tle tego przepisu utrwalone jest stanowisko, że z użytego przez ustawodawcę zwrotu „ustanowić zasady” wynika, że pozwala on radzie gminy na sprecyzowanie reguł (zasad), na jakich przysługiwać będzie rekompensata (wyrównanie wydatków i strat) w związku z wykonywaniem funkcji sołtysa albo przewodniczącego. Skoro dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat wynikających z wykonywaniem funkcji, 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. Użyty przez prawodawcę wyraz „dieta” należy rozumieć więc jako zwrot kosztów związanych ze sprawowaniem funkcji, co przemawia za jego kompensacyjnym charakterem. Potwierdził to Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku II SA/Op 387/12 z dnia 11 października 2012r., zgodnie z którym „brak w 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”.

W świetle powyższego, uchwała podjęta na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 37b ust. 1 u.s.g. winna określać nie tylko wysokości diet przysługujących przewodniczącemu organu

wykonawczego jednostki pomocniczej w ciągu miesiąca (czy kwartału jak w tym przypadku), ale także regulować sytuację gdy osoba pełniąca taką funkcję przez dłuższy okres nie wykonuje swoich obowiązków. 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 WSA w Opolu II SA/Op 387/12 z dnia 11 października 2012r. oraz wyrok WSA w Opolu z dnia 21 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Op 177/15).

Dokonując oceny kwestionowanej uchwały w świetle przedstawionych przepisów, stwierdzić należy, że narusza ona normy określone w art.37b ust. 1 u.s.g. Organ nadzoru wskazuje przede wszystkim na fakt, iż badana uchwała nie zawiera regulacji dotyczących określenia wysokości diet w sytuacji niewykonywania przez dłuższy okres funkcji przez przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej. Podkreślić należy, że wypłata diety powinna być ściśle powiązana z rzeczywistym wykonywaniem swoich zadań. W związku z czym, Rada Miejska w Świebodzinie winna określić zasady ustalania diety w przypadku nie wykonywania funkcji przez dłuższy okres.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki i nie może być świadczeniem pracowniczym (por. wyrok NSA z 26 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 406/14). Ponadto zgodnie z wyrokiem w sprawie II SA/Op 569/07 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 26 lutego 2008 r. „W użytym w art. 37b ust. 1 u.s.g. pojęciu "zasady" mieści się tryb rozliczeń diet i kosztów podróży. Z tego względu, zakresem regulacji uchwały winna także być objęta sytuacja, gdy przewodniczący organu wykonawczego przez dłuższy okres czasu nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, czyli nie ponosił żadnych kosztów”.

Z uwagi na to, że w badanej uchwale nie zawarto regulacji dotyczących zasad na jakich przewodniczącym organów wykonawczych będzie przysługiwała dieta, w szczególności nie uwzględniono sytuacji, w których przewodniczący przez długi okres nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem funkcji, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione.

Ponadto regulacja zasad zwrotu kosztów podróży służbowych nie wypełnia delegacji ustawowej, gdyż *de facto* poza wskazaniem wysokości ryczałtu nie określa żadnych zasad jego wypłacania, tym samym nie przewiduje sytuacji niewypłacania ryczałtu w przypadku braku podróży służbowych.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że w procesie uchwalania uchwały uchybiono postanowieniom art. § 60 ust. 3 i 4 oraz § 62 Uchwały Nr XIV/180/07 Rady Miejskiej w Świebodzinie z dnia 29 listopada 2007 r. w sprawie: uchwalenia statutu gminy Świebodzin (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2008r. nr 2, poz. 49 z późn.zm.), zwany dalej „Statutem”.

Zgodnie z § 60 ust. 1 Statutu wnioski o podjęcie uchwały, wraz z projektem uchwały i wymaganymi prawem opiniami składają podmioty określone w §59 do przewodniczącego rady za pośrednictwem biura rady. Zgodnie z § 60 ust 3 Statutu projekt uchwały winien być zredagowany w sposób czytelny i zawierać w szczególności: 1) tytuł, 2) podstawę prawną, 3) dokładną merytoryczną treść, 4) w miarę potrzeby określenie źródła sfinansowania realizacji uchwały, 5) określenie organu odpowiedzialnego za wykonanie uchwały i złożenia sprawozdania po jej wykonaniu, 6) ustalenie terminu obowiązywania lub wejścia w życie uchwały, 7) uzasadnienie, w którym powinna być wyjaśniona potrzeba podjęcia uchwały oraz informację o skutkach finansowych z jej realizacji. Ponadto, zgodnie ust. 4 projekty uchwał są opiniowane co do ich zgodności z prawem przez radcę prawnego urzędu lub radcę prawnego jednostki organizacyjnej gminy w zakresie dotyczącym jej działalności.

Z kolei zgodnie z § 62 Statutu: Projekty uchwał przedkłada się każdej komisji celem zapoznania się z ich treścią i zaopiniowania.

Wyżej wymieniona procedura w niniejszej sprawie nie została zastosowana. Wynika to z przedłożonych organowi nadzoru dokumentów, w tym protokołu III sesji oraz wyjaśnień Burmistrza Świebodzina. Rada Miejska w Świebodzinie została wezwana pismem z dnia 25 stycznia 2019r. do złożenia wyjaśnień w zakresie zastosowania ww. procedury w procesie uchwałodawczym. W piśmie z dnia 28 stycznia 2019r. Przewodniczący Rady Miejskiej w Świebodzinie poinformował, że projekt ww. uchwały został przedłożony przez Klub Radnych w trybie art.20 ust.6 u.s.g., który stanowi, że na wniosek klubu radnych przewodniczący rady gminy jest obowiązany wprowadzić do porządku obrad najbliższej sesji rady gminy projekt uchwały, zgłoszony przez klub radnych, jeżeli wpłynął on do rady gminy co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji rady. W trybie, o którym mowa w zdaniu pierwszym, każdy klub radnych może zgłosić nie więcej niż jeden projekt uchwały na każdą kolejną sesję rady gminy. Z uwagi na brak posiedzeń komisji w tym okresie, projekt nie był procedowany w komisjach. Przewodniczący nie odniósł się do kwestii braków formalnych projektu uchwały (w szczególności do braku wskazania źródła finansowania oraz informacji o skutkach finansowych).

Zgodnie z art. 22 ust. 1 u.s.g. organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy. Zaś stosownie do treści art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g. statut jest aktem prawa miejscowego. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 9 marca 1999 r. (sygn. akt II SA 6/99) statut gminy jest aktem prawnym o charakterze normatywnym. Postanowienia statutu są więc prawem, którego naruszenie przez uchwałę organu gminy uzasadnia stwierdzenie jej nieważności (art. 91 ust. 1 u.s.g.). Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, statut gminy jest zasadniczym aktem jednostki, stanowiącym o jej ustroju i jest uchwalany przez radę gminy na podstawie normy kompetencyjnej z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy. Uchwała w sprawie statutu gminy jest więc uchwałą o szczególnej treści i znaczeniu dla całej jednostki samorządu terytorialnego i jej mieszkańców. Uregulowanie w statucie zagadnień ustrojowych gminy należy do zakresu autonomii (swobody) gminy.

Rada Miejska, zgodnie z art. 37b ust. 1 u.s.g. określa zasady na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Podejmując jednak taką uchwałę musi zachować odpowiednie procedury z tym związane. Wymaga podkreślenia, że kompetencja gminy do określania ww. zasad nie może być jednak dowolna, nie może bowiem naruszać postanowień statutu. W niniejszej sprawie projektodawcą uchwały był Klub Radnych. Wobec tego należało zastosować odpowiednie przepisy dotyczące zasad wnoszenia projektów uchwał.

W związku z tym, że przedmiotowa uchwała narusza przepisy proceduralne wynikające ze Statutu, tj. projekt nie został zaopiniowany przez radcę prawnego urzędu co do jego zgodności z prawem, nie był również zaopiniowany przez komisję Rady Miejskiej, jak również nie zawiera określenia źródła finansowania oraz oceny skutków finansowych, należy to uznać za istotne naruszenie prawa.

Wobec powyższego orzeczono jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa 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