

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131.23.2019.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/26/2018 Rady Miejskiej w Świebodzinie z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia zasad i wysokości diet radnych.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 grudnia 2018 r. Rada Miejska w Świebodzinie podjęła uchwałę w sprawie ustalenia zasad i wysokości diet radnych, 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. 25 ust. 4 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 określiła w § 1 pkt 1 miesięczną zryczałtowaną dietę dla Przewodniczącego Rady Miejskiej w wysokości 100% kwoty ustalonej zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz.200.61.710). Dla Wiceprzewodniczącego Rady Miejskiej za udział w sesjach ustaliła dietę w wysokości 40% tej kwoty (§ 1 pkt 2 uchwały). Radnym za udział w sesji przyznała 35% tej kwoty (§ 1 pkt 3 uchwały). Ponadto Rada określiła diety dla przewodniczących komisji lub ich zastępców za przewodniczenie w posiedzeniu komisji w wysokości – 25% tej kwoty, z zastrzeżeniem że diety wypłacane będą nie więcej niż za dwa posiedzenia w miesiącu niezależnie od ilości posiedzeń i rodzaju komisji, do których radni zostali powołani (§ 1 pkt 4 uchwały). Radni - członkowie komisji - za udział w posiedzeniu komisji otrzymają 20% kwoty, z tym, że diety wypłacane będą nie więcej niż za dwa posiedzenia w miesiącu niezależnie od ilości posiedzeń i rodzaju komisji, do których zostali powołani (§ 1 pkt 5 uchwały). Dodatkowo w uchwale ustalono zasady wypłaty diet przewodniczącym Komisji za wspólne posiedzenia komisji (§ 1 pkt 6 uchwały).

Zgodnie z art. 25 ust. 4 u.s.g. rada gminy może ustanowić zasady, na jakich radnemu będzie przysługiwała dieta. Na tle tego przepisu utrwalone jest stanowisko, że z użytego przez ustawodawcę zwrotu „na zasadach ustalonych przez radę” wynika, że pozwala on radzie gminy na sprecyzowanie 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. Użyty przez prawodawcę wyraz „dieta” należy rozumieć więc jako zwrot kosztów związanych ze sprawowaniem mandatu radnego, co przemawia za jego kompensacyjnym charakterem.

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 WSA w Opolu z dnia 21 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Op 177/15).

Dokonując oceny kwestionowanej uchwały w świetle przedstawionego przepisu, stwierdzić należy, że narusza ona normy określone w art.25 ust. 4 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 Rady. O ile w przypadku Wiceprzewodniczącego Rady, przewodniczących Komisji oraz radnych wysokość diety jest określona „za udział” w sesji lub „przewodniczenie” posiedzeniu komisji, o tyle w przypadku przewodniczącego Rady nie zostały uchwalone zasady wypłaty diet w przypadku dłuższego niewykonywania przez niego swoich obowiązków. Podkreślić należy, 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. W związku z czym, Rada Miejska w Świebodzinie winna określić zasady ustalania diety, w przypadku nieobecności, także przewodniczącego.

Z uwagi na to, że w badanej uchwale nie zawarto regulacji dotyczących zasad na jakich Przewodniczącemu Rady będzie przysługiwała dieta, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały w całości jest uzasadnione.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że w procesie uchwalania 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 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 Rady nie odniósł się do kwestii braków formalnych projektu uchwały.

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. 25 ust. 4 u.s.g. określa zasady na jakich radnym przysługują diety. Podejmując jednak taką uchwałę musi zachować odpowiednie procedury z tym związane. Wymaga podkreślenia, że kompetencja gminy do określania zasad przyznawania diet 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

Pawel Witt