



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.266.2020

Katowice, dnia 1 kwietnia 2020 r.

Rada Miasta Racibórz

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/234/2020 Rady Miasta Racibórz z dnia 26 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Miasta Racibórz, w całości, jako sprzecznej z art. 25 ust. 4 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 lutego 2020 roku Rada Miasta Racibórz podjęła uchwałę Nr XV/234/2020 w sprawie ustalenia zasad przyznawania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Miasta Racibórz.

Jako podstawę podjęcia uchwały Rada Miasta wskazała art. 25 ust. 4 -10 ustawy oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnym gminy (Dz. U. 2000 r. Nr 61, poz. 710).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 marca 2020 roku.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 25 ust. 4 ustawy *na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych*. Na podstawie powołanego przepisu rada gminy powinna określić zasady, na jakich radnemu przysługują diety i zwrot kosztów podróży służbowej. *Dieta może zostać ustalona w formie kwotowej, za udział w każdym posiedzeniu rady lub komisji albo w formie ryczałtowanej, płatnej w ustalonych okresach, najczęściej miesięcznie. Ryczałtowe rozliczenie diet i kosztów podróży mieści się niewątpliwie w pojęciu zasady jego ustalania*. Rada gminy, ustalając diety w formie ryczałtu, musi jednak ustalić także zasady potrącania diet z tytułu nieobecności radnego na sesjach i podczas prac komisji. W orzecznictwie podnosi się, że w przeciwnym razie tak ustalona dieta traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji (cyt. za: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz pod red. S. Gajewskiego oraz A. Jakubowskiego, wydanie 2018, Legalis, uwaga nr 36 do art. 25). Za Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Opolu (wyrok z dnia 21 lipca 2015 roku, sygn. akt: II SA/Op 177/15, publ. w Centralnej Bazie Rozstrzygnięć Sądów Administracyjnych) należy wskazać, że *skoro dieta sprowadza się do*

wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji przewodniczącego rady, to osoba pełniąca tę funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem funkcji, a nie z tytułu samego faktu bycia taką osobą. Zakresem regulacji uchwały podjętej na podstawie delegacji ustawowej zawartej w omawianym przepisie winna być objęta m.in. sytuacja, gdy przewodniczący rady, przez dłuższy okres nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem funkcji. W przeciwnym razie dieta ustalona w stałej kwocie ma charakter ryczałtu miesięcznego, przez co traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji.

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (cyt. za: P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

Tymczasem w § 2 ust. 1 uchwały postanowiono, że miesięczne diety radnych wymienionych w § 1 ust. 2 pkt 1 - 5 podlegają obniżaniu:

- 1) o 20 % podstawy, o której mowa w § 1 ust. 1 za każdą nieobecność na sesji Rady,
- 2) o 10% podstawy, o której mowa w § 1 ust. 1 za każdą nieobecność na posiedzeniu Komisji, której radny jest członkiem. Jednocześnie zaś § 2 ust. 3 uchwały stanowi, że suma maksymalnego obniżenie diety nie może przekroczyć w danym miesiącu 30 % podstawy, o której mowa w § 1 ust. 1.

W praktyce przepis ten oznacza możliwości dokonania potrącenia tylko za jedną nieobecność na sesji Rady i posiedzeniu komisji, a co za tym idzie całkowite uniezależnienie ostatecznej wysokości diety od faktycznej realizacji obowiązków przez radnego, np. w sytuacji, w której w danym miesiącu radny nie uczestniczył w żadnym posiedzeniu rady oraz komisji. Zatem regulacja § 2 ust. 3 uchwały istotnie narusza przepis art. 25 ust. 4 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji.

Oceniając przedmiotową uchwałę trzeba zauważyć, że zgodnie z brzmieniem art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy jest upoważniona do ustalenia zasad, na podstawie których radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Z brzmienia cytowanego przepisu wynika, że radni mają ustawowo zagwarantowane prawo zarówno do diety, jak i do zwrotu kosztów podróży służbowych. Rada jest obowiązana ustalić zasady, na jakich świadczenia te będą przyznawane.

A zatem, Rada uprawniona jest do ustalenia diet przysługujących radnym, a nie do ustalenia zasad wypłaty tychże diet.

Tym samym, w ocenie organu nadzoru poza zakresem delegacji ustawowej znajduje się unormowanie § 3 ust. 1 i 2 uchwały, co stanowi istotne naruszenie przepisu art. 25 ust. 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Podkreślenia wymaga, że organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego tj. jej niewyczerpania lub przekroczenia, powtarzania czy modyfikacji przepisów ustawowych stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (por. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XV/234/2020 Rady Miasta Racibórz z dnia 26 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Miasta Racibórz, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego