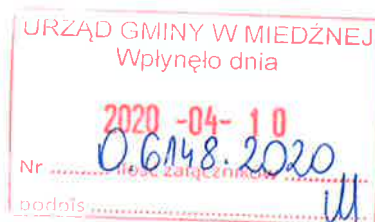


Email: ..

..
Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach
40-032 Katowice
Katowice
Jagiellońska 25
Województwo: śląskie
Powiat: Katowice
Gmina: Katowice
NIP: 6381642424
REGON: 276258291
Email: majewskae@katowice.uw.gov.pl



*Przewodniczący Rady
H. Szefer*

Urząd Gminy Miedźna
43-227 Miedźna
Miedźna
Wiejska 131
Województwo: śląskie
Powiat: pszczyński
Gmina: Miedźna
Email: urzad@miedzna.pl

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Dotyczy:

Załączniki:

1. ROZSTRZYGNIECIE_NADZORCZE_NPII.4131.1.281.2020_1_LegalAct.zipx
2. ROZSTRZYGNIECIE_NADZORCZE_NPII.4131.1.281.2020_2_akt.pdf

Dokument nie zawiera podpisu

Podpis elektroniczny



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.281.2020

Katowice, dnia 10 kwietnia 2020 r.

Rada Gminy Miedzna

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/144/2020 Rady Gminy Miedzna z dnia 25 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia diet dla radnych za udział w pracach Rady Gminy oraz należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy, w całości, jako sprzecznej z art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.), dalej jako "ustawa", w związku z 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

W dniu 25 lutego 2020 r. Rada Gminy Miedzna podjęła uchwałę Nr XVIII/144/2020 w sprawie ustalenia diet dla radnych za udział w pracach Rady Gminy oraz należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 11 marca 2020 roku.

W trakcie oceny legalności uchwały Nr XVIII/144/2020 organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z naruszeniem art. 25 ust. 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji.

Jako podstawę podjęcia uchwały Rada Gminy wskazała art. 25 ust. 4, ust. 6 - 8 i ust. 10 ustawy oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. z 2000 r. Nr 61, poz. 710) oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz. U. 2000 r. Nr 66, poz. 800 ze zm.).

Zgodnie z treścią przepisu art. 25 ust. 4, ust. 6 i ust. 8 ustawy, na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie półtorakrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w

państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2288). Rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego.

Realizując przedmiotowe uprawnienie Rada w przepisie § 2 ust. 1 uchwały przyjęła, iż *radnemu przysługuje dieta miesięczna w formie ryczałtu w wysokości 600,00 zł (słownie: sześćset złotych 00/100), z zastrzeżeniem regulacji zawartych w ust. 2 - ust. 5 (przyznających wyższe stawki diety dla osób pełniących funkcje: Przewodniczącego oraz Wiceprzewodniczącego Rady i Przewodniczącego komisji) oraz w § 3 uchwały wskazującej, iż dieta miesięczna obejmuje również pełnienie obowiązków w ramach powołanych komisji doraźnych, zgodnie ze statutem Gminy.*

Wskazane formy działalności radnych są uwzględniane przy ustalaniu prawa i wysokości diety dla poszczególnych radnych. Z kolei przesłanki zmniejszenia miesięcznego ryczałtu, określonego w § 2 uchwały, wskazano w § 4 i § 5 uchwały, przyjmując iż: § 4. 1. *Za każdą nieobecność radnego na posiedzeniu z przysługującej diety potrąca się 5% miesięcznego ryczałtu określonego w § 2. 2. Za każdą nieobecność radnego na sesji z przysługującej diety potrąca się 10% miesięcznego ryczałtu określonego w § 2.*

§ 5. Podstawą potrąceń wymienionych w § 4 jest brak podpisu radnego na liście obecności na posiedzeniu komisji oraz sesji.

Analizy przywołanych norm prawnych należy dokonać z uwzględnieniem definicji, zawartych w § 1 uchwały. W myśl regulacji zawartych w § 1 pkt 3-6 uchwały *ilekroć w niniejszej uchwale jest mowa o:*

- 3) komisji - należy przez to rozumieć komisję stałą Rady Gminy Miedźna;*
- 4) sesji - należy przez to rozumieć sesję Rady Gminy Miedźna;*
- 5) posiedzeniach - należy przez to rozumieć posiedzenia komisji stałych Rady Gminy Miedźna;*
- 6) nieobecności - należy przez to rozumieć nieobecność radnego na sesji lub posiedzeniu komisji stałej, której jest członkiem, z wyjątkiem nieobecności wynikającej z wykonywania przez radnego zadania mającego bezpośredni związek z wykonywaniem mandatu określonego przez Przewodniczącego Rady.*

Uwzględniając całokształt rozwiązań przyjętych w niniejszym akcie prawnym należy zatem zauważyć, iż dieta - stosownie do § 3 uchwały - przysługuje radnemu m.in. za pracę w komisjach doraźnych Rady Gminy Miedźna. Uchwała milczy jednakże na temat ewentualnych procentowych potrąceń od miesięcznego ryczałtu, określonego w § 2 uchwały, w razie nieobecności radnego na posiedzeniu tejże komisji doraźnej. Wynagrodzenie ryczałtowe za udział w pracach ww. komisji - bez wskazania stosownych przesłanek dla zmniejszenia jego wysokości bądź okoliczności utraty uprawnień do jego otrzymania - traci tym samym swój kompensacyjny charakter. Brak ustalenia przedmiotowych zasad powoduje zatem, że określona w uchwale dieta ma charakter ryczałtu. Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu „ustalona w stałej kwocie dieta w formie ryczałtu traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego wynagrodzenia, niezależnego od faktycznych kosztów związanych z pełnieniem funkcji (wyrok WSA w Opolu z dnia 11 października 2012 r., sygn. akt II SA/Op 387/12, publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl), czego ustawa o samorządzie gminnym nie przewiduje.

Wobec powyższego stwierdzenie nieważności uchwały w całości należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Oceniając przedmiotową uchwałę trzeba także zauważyć, że zgodnie z brzmieniem art. 25 ust. 4 ustawy 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 gminy jest obowiązana ustalić zasady, na jakich świadczenia te będą przyznawane. A zatem, Rada Gminy uprawniona jest do ustalenia zasad przyznawania diet przysługujących radnym, a nie do ustalenia zasad wypłaty tychże diet.

W ocenie organu nadzoru poza zakresem delegacji ustawowej znajduje się unormowanie nakładające na radnego *de facto* obowiązek posiadania rachunku bankowego.

Z § 6 uchwały wynika, iż *diety wypłacane są w terminie do 10-go dnia miesiąca za miesiąc poprzedni na konto bankowe wskazane przez radnego, na podstawie zestawienia obecności uczestnictwa radnych w posiedzeniach komisji oraz sesji za dany miesiąc, zatwierdzonego przez Przewodniczącego Rady bądź Wiceprzewodniczącego Rady*. Z brzmienia przywołanego przepisu uchwały wynika, że dieta wypłacana jest przelewem na rachunek bankowy wskazany przez radnego. Tymczasem, żaden obowiązujący przepis prawa nie nakłada na osoby fizyczne, w tym osoby pełniące funkcję radnego, obowiązku posiadania rachunku bankowego. Zatem Rada Gminy, ustalając formę wypłaty diety na wskazany przez radnego rachunek bankowy, przekroczyła zakres udzielonego jej upoważnienia do wydania 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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVIII/144/2020 Rady Gminy Miedzna z dnia 25 lutego 2020 w sprawie ustalenia diet dla radnych za udział w pracach Rady Gminy oraz należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy - w całości - należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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