



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 01 lutego 2023 r.

Poz. 415

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.III.4131.1.3.2023 WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 17 stycznia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40) **stwierdzam nieważność uchwały nr L/335/22 Rady Miejskiej w Zawadzkiem z dnia 19 grudnia 2022 r. o zmianie uchwały w sprawie diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Miejskiej w Zawadzkiem z powodu istotnego naruszenia prawa.**

UZASADNIENIE

W dniu 19 grudnia 2022 r. Rada Miejska w Zawadzkiem, powołując się m.in. na art. 25 ust. 4, 6, 7 i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.), podjęła uchwałę nr L/335/22 o zmianie uchwały w sprawie diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Miejskiej w Zawadzkiem. W § 1 przedmiotowej uchwały organ stanowiący postanowił, iż w uchwale nr XLVIII/321/22 z dnia 31 października 2022 r. w sprawie diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Miejskiej w Zawadzkiem § 6 otrzymuje brzmienie „Uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego i wchodzi w życie z dniem 1 maja 2024 r.”. W § 2 wykonanie uchwały powierzono Burmistrzowi Zawadzkiego. W § 3 uchwalono, iż do czasu wejścia w życie uchwały nr XLVIII/321/22 z dnia 31 października 2022 r. zmienionej przedmiotową uchwałą stosuje się przepisy uchwały nr XIV/170/15 Rady Miejskiej w Zawadzkiem z dnia 28 września 2015 r. w sprawie zasad przyznawania i wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży. W ostatnim paragrafie uchwały określono datę wejścia w życie uchwały po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego, czym zakwalifikowano niniejszą uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego.

Przedmiotowy akt wpłynął do tutejszego organu nadzoru 20 grudnia 2022 r.

Analizując uchwałę nr L/335/22 z dnia 19 grudnia 2022 r. organ nadzoru stwierdził, iż w konsekwencji jej podjęcia w istotny sposób naruszony zostanie art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Kwestionowana uchwała wprowadzała nową datę wejścia w życie uchwały nr XLVIII/321/22 Rady Miejskiej w Zawadzkiem z dnia 31 października 2022 r. w sprawie diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Miejskiej w Zawadzkiem, a do tego czasu nakazywała stosowanie uchwały nr XIV/170/15 z dnia 28 grudnia 2015 r. w sprawie zasad przyznawania i wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży. Zgodnie z § 6 uchwały nr XLVIII/321/22 z dnia 31 października weszła ona w życie z dniem 1 stycznia 2023 r. Jednakże rada miejska uchwałą nr L/335/22 z dnia 19 grudnia 2022 r. zmieniła datę obowiązywania uchwały nr XLVIII/321/22 z dnia 31 października na dzień 1 maja 2024 r. oraz w § 3 nakazała w okresie do 1 maja 2024 r. stosowanie uchwały nr XIV/170/15 z dnia 28 grudnia 2015 r., a więc uchwały która skutecznie została wycofana z obrotu prawnego dnia 1 stycznia 2023 r. Uchwała nr L/335/22 z dnia 19 grudnia 2022 r. została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego 21 grudnia 2022 r. i zaczęła obowiązywać 5 stycznia 2023 r. Zatem pomimo, iż uchwała z nr XIV/170/15 z dnia 28 grudnia 2015 r. została wycofana z obrotu prawnego i przestała obowiązywać organ stanowiący gminy zdecydował o jej zastosowaniu pomiędzy dniem 5 stycznia 2023 r. a dniem 1 maja 2024 r.

W ocenie organu nadzoru nie jest możliwe ponowne stosowanie uchwały nr XIV/170/15 z dnia 28 grudnia z 2015 r. Przywołana uchwała została skutecznie wycofana z obrotu prawnego wraz z upływem 31 grudnia 2022 r. i zgodnie z zasadami techniki prawodawczej zastąpiona uchwałą nr XLVIII/321/22 z 31 października 2022 r. Uchwała nr XLVIII/321/22 z 31 października 2022 w niezmienionej wersji obowiązywała w dniach od 1 do 4 stycznia 2023 r. Wprowadzone kwestionowaną uchwałą zmiany dotyczące terminu obowiązywania uchwały nr XLVIII/321/22 z 31 października 2022 r. doprowadziłyby do sytuacji, w której w okresie od dnia 5 stycznia 2023 r. do 1 maja 2024 r. organ stanowiący nie posiadałby żadnej uchwały umożliwiającej przyznanie diety oraz zwrot kosztów podróży radnym Rady Miejskiej w Zawadzkiem. Opisana sytuacja jest niedopuszczalna. Na radzie gminy ciąży bowiem obowiązek ustalenia zasad, na jakich radnym przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych, co wynika literalnie z przepisu art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 9 lutego 2017 r. w sprawie o sygnaturze II FSK 2017/15 „zwrot diet i kosztów podróży jest obligatoryjny, w czym utwierdza wyrażenie „przysługuje” jakim posłużył się ustawodawca w art. 25 ustawy o samorządzie gminnym. Oznacza to bezwzględny obowiązek wypłacania radnemu diety z tytułu poniesionych przez niego kosztów w związku z wykonywaniem obowiązków społecznych i obywatelskich”. Uchwała zmieniająca, która wobec przesunięcia terminu obowiązywania uchwały zmienianej skutkuje brakiem aktualnie obowiązującej uchwały wynikającej z przepisu art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym uniemożliwia przyznanie radnym gminy diet oraz zwrot kosztów podróży. Rezultatem pozostawienia w obrocie prawnym kwestionowanej uchwały byłoby całkowite pozbawienie radnych, świadczenia, które jak wskazał w przywołanym powyżej wyroku Naczelny Sąd Administracyjny „jest jedyną dopuszczalną przez ustawodawcę formą wynagrodzenia wypłacanego na rzecz radnego”.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż z uwagi na odległy termin wejścia w życie uchwały określony w § 1 wykonanie prawidłowej kontroli legalności uchwały nie jest możliwe. Zgodnie z art. 25 ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie 2,4 -krotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Przy czym na mocy § 3 ust. 3 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. z 2021 r. poz. 1974), w przypadku radnych Rady Miejskiej w Zawadzkiem, jako gminy poniżej 15 tys. mieszkańców, wysokość przysługującej diety wynosi 50% wysokości diety maksymalnej. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1533 ze zm.) w ustawie budżetowej ustala się kwoty bazowe będące podstawą do obliczenia maksymalnej wysokości diet radnych. Uchwała budżetowa jest podejmowana rokrocznie i nie jest możliwe ustalenie, w jakiej wysokości zostanie uchwalona kwota bazowa w 2024 roku.

W tym miejscu należy podnieść, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w uchwale nr XLVIII/321/22 z dnia 31 października 2022 r. posługuje się procentową stawką minimalnego wynagrodzenia za pracę jako podstawą obliczenia diety radnego. Zgodnie z art. 2 ust. 5 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2207) Rada Ministrów ustala w drodze rozporządzenia, w terminie do 15 września każdego roku wysokość minimalnego wynagrodzenia w roku następnym. Wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę (podobnie jak w przypadku kwoty bazowej) ustalana jest zatem każdego roku i nie jest możliwe określenie jej wysokości w 2024 r. Przyjęty przez radę gminy sposób obliczania wysokości diet przysługujących radnym w połączeniu z brakiem sprecyzowania wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w 2024 roku uniemożliwia przeprowadzenie kontroli legalności przedmiotowej uchwały.

Reasumując należy wskazać, iż Rada Miejska w Zawadzkiem podejmując uchwałę nr L/335/22 z dnia 19 grudnia 2022 r. o zmianie uchwały w sprawie diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Rady Miejskiej w Zawadzkiem naruszyła w sposób istotny art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym poprzez uniemożliwienie przyznawania radnym diet oraz zwrotu kosztów podróży w związku z brakiem obowiązującej w tym zakresie uchwały. Pozostawienie w obrocie prawnym przedmiotowej uchwały doprowadziłoby do sytuacji, w której realizacja świadczeń wynikających z przywołanego przepisu byłaby wykluczona.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego
Dyrektor
Wydziału Prawnego i Nadzoru

Ewelina Kurzydło