



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 3 grudnia 2024 r.

Poz. 5457

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.220.2024.PB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 3 grudnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

części uchwały nr VI/38/24 Rady Gminy Narew z dnia 30 października 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnym Gminy Narew, w zakresie § 1 ust. 7 i 8 oraz § 2 ust. 2 w zakresie słów: „potwierdzona odpowiednio przez Przewodniczącego Rady Gminy lub Przewodniczącego Komisji albo przez przewodniczącego obrad w danym dniu”.

UZASADNIENIE

W dniu 30 października 2024 r. Rada Gminy Narew podjęła uchwałę Nr VI/38/24 w sprawie ustalenia wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnym Gminy Narew. Akt ten wpłynął do organu nadzoru w dniu 5 listopada 2024 r. i z urzędu poddany został kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z powyższym organ nadzoru w dniu 22 listopada 2024 r. wszczął postępowanie nadzorcze celem wyeliminowania wadliwych zapisów uchwały z obrotu prawnego. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

W ocenie organu nadzoru ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem art. 25 ust. 4 i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.), dalej jako: „u.s.g.” oraz art. 19 ust. 2 u.s.g., poprzez nałożenie dodatkowych obowiązków na Przewodniczącego Rady.

Wskazana podstawa prawna analizowanej uchwały odnosi się do przepisu, z którego wynika, że radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych na zasadach ustalonych przez radę gminy (art. 25 ust. 4 u.s.g.). Przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze się pod uwagę funkcje pełnione przez radnego (ust. 8).

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Oznacza to, że organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między tym aktem, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza zakaz domniemania kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. W konsekwencji przekroczenie granic upoważnienia ustawowego lub jego niewypełnienie przez radę gminy przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Przenosząc powyższe na realia analizowanej sprawy, koniecznym staje się podjęcie analizy § 1 ust. 7 uchwały, w którym rada ustaliła: „*Jeżeli radny wykonywał inne obowiązki związane z pełnieniem funkcji radnego, które uniemożliwiały mu obecność na posiedzeniu sesji lub komisji i nieobecność ta została usprawiedliwiona przez Przewodniczącego Rady Gminy Narew, a w razie jego nieobecności przez inną osobę wykonującą obowiązki Przewodniczącego, dieta nie ulega obniżeniu*”.

Wskazać w tym miejscu należy, że zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem – art. 19 ust. 2 u.s.g.

Analizując powyższe, dostrzec należy, że rada określiła warunki, kiedy dieta ulega pomniejszeniu, wskazując wyłącznie przypadki nieusprawiedliwionej nieobecności. Przyznała tym samym uprawnienie Przewodniczącemu Rady do jej usprawiedliwiania.

Kwestia „usprawiedliwiania nieobecności” radnych w kontekście otrzymywania diet poddana została analizie w orzecznictwie sądów administracyjnych. WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 13 września 2023 r. o sygn. akt II SA/Bd 326/23 wywiódł, że: „Skoro dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji radnego, 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 radnym.

W sytuacji, gdy radny w czasie swojej nieobecności podczas pracy rady lub jej organów nie wykonuje innych czynności związanych z pełnieniem nie tylko funkcji, ale również mandatu radnego, to nie powinien otrzymać diety, chociażby ta nieobecność była usprawiedliwiona - w przeciwnym razie dieta ustalona w stałej kwocie ma charakter ryczałtu miesięcznego, przez co traci charakter kompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnie od kosztów związanych z pełnieniem funkcji” (por. także wyroki WSA w Rzeszowie z dnia 8 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Rz 1085/22, WSA w Warszawie z dnia 17 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Wa 1230/19).

Ponadto przyznanie przewodniczącemu organu stanowiącego kompetencji do usprawiedliwiania nieobecności radnego jest sprzeczne z art. 19 ust. 2 zd. 1 u.s.g. Organ stanowiący nie posiada upoważnienia do nakładania na przewodniczącego rady dodatkowych obowiązków innych niż określone w ustawie. Zadaniem przewodniczącego rady gminy jest wyłącznie organizowanie pracy rady gminy oraz prowadzenie obrad rady. Co prawda poprzez organizowanie prac rady należy rozumieć wiele czynności, jednakże są to zadania głównie o charakterze materialno-technicznym, takich jak np. zawiadomienie radnych o miejscu, terminie sesji oraz porządku obrad, odbieranie skarg lub wniosków kierowanych do rady itp. W opinii organu nadzoru, przewodniczący rady może wykonywać wyłącznie te obowiązki, które zostały mu nadane ustawą. Stanowienie o kompetencji usprawiedliwiania nieobecności radnych, wykracza poza ramy organizowania pracy rady oraz prowadzenia jej obrad, o których mowa w art. 19 ust. 2 u.s.g. A zatem § 1 ust. 7 uchwały podlega wyeliminowaniu z obrotu prawnego.

Podobnie odnieść należy się do stanowiska rady wyrażonego w § 1 ust. 8 uchwały, w którym przyjęto, że „*Radny nieobecny na posiedzeniu sesji lub komisji z powodu wykonywania w tym czasie innych obowiązków związanych z pełnieniem funkcji radnego przedstawia Przewodniczącemu Rady, a w razie jego nieobecności innej osobie wykonującej obowiązki Przewodniczącego pisemne oświadczenie w tej sprawie, które po akceptacji, przekazuje się Skarbnikowi Gminy*”.

Przyjęta w ten sposób regulacja obliguje Przewodniczącego Rady Gminy Narew do usprawiedliwienia nieobecności radnego na sesji lub posiedzeniu komisji poprzez akceptację przedłożonego oświadczenia, a następnie przedłożenia go skarbnikowi. Zdaniem organu nadzoru, jak wyjaśniono powyżej, stanowienie w tej materii nie mieści się w granicach upoważnienia udzielonego radzie w art. 25 ust. 4 i 8 u.s.g., a także rażąco narusza art. 19 ust. 2 tej ustawy. Z tych też względów koniecznym jest stwierdzenie nieważności wskazanej wyżej jednostki redakcyjnej uchwały.

Kontynuując wątek nakładania dodatkowych, nieznanych ustawie obowiązków na Przewodniczącego Rady Gminy Narew, wskazać należy stanowisko rady wyrażone w § 2 ust. 2 uchwały. Rada przyjęła, że „*Podstawą wypłaty diety jest lista obecności potwierdzona odpowiednio przez Przewodniczącego Rady Gminy lub Przewodniczącego Komisji albo przez przewodniczącego obrad w danym dniu*”.

W kontekście przedstawionych wyżej rozważań, zdaniem organu nadzoru, z obrotu prawnego wyeliminować należy również część § 2 ust. 2 uchwały w zakresie: „*potwierdzona odpowiednio przez Przewodniczącego Rady Gminy lub Przewodniczącego Komisji albo przez przewodniczącego obrad w danym dniu*”.

Reasumując, uchwałą nr VI/38/24 z dnia 30 października 2024 r., Rada Gminy Narew ustaliła zasady, na jakich przysługują radnym Gminy Narew diety oraz zwrotu kosztów podróży służbowych. Część przyjętych regulacji podjęta została z przekroczeniem ustawowego upoważnienia, co czyni koniecznym stwierdzenie ich nieważności w zakresie wskazanym na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Kierownik Zespołu Radców Prawnych
Urszula Dunaj