

Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku
15-213 Białystok
Mickiewicza 3
NK-II.4131.161.2022.KK

Urząd Miejski w Łomży
Kancelaria Ogólna
W P Ł Y N Ę Ł O

2022 -11- 22

Ilość zał. 1
Nr dzienn. 42808
Podpis [signature]

BKIM
22.11.2022 [signature]

Białystok, 2022-11-22

Rada Miejska Łomży

Korespondencja wysłana z systemu EZD PUW

Przekazuję w załączeniu rozstrzygnięcie nadzorcze NK-II.4131.161.2022.KK Wojewody Podlaskiego z dnia 21 listopada 2022 r. w sprawie stwierdzenia nieważności części zapisów uchwały Nr 542/LXI/22 Rady Miejskiej Łomży z dnia 26 października 2022 r. w sprawie wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży dla radnych.

Załączniki:

- rozstrzygnięcie nadzorcze.pdf

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć
oprogramowania do weryfikacji podpisu

Data złożenia podpisu: 2022-11-22T08:36:04.212Z

Podpis elektroniczny

Podpis elektroniczny zweryfikowany
w dniu 22.11.2022
Wynik weryfikacji: ważny/nieważny/brak możliwości weryfikacji
Czytelny podpis sporządzającego wydruk
.....GŁÓWNY SPECJALISTA.....
[signature]
mgr Bogumiła Cwalina

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.161.2022.KK

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

§ 1, § 2 pkt 2, § 3 pkt 6, § 4 ust. 1 i 4, § 6 oraz § 7 ust. 2 uchwały Nr 542/LXI/22 Rady Miejskiej Łomży z dnia 26 października 2022 r. w sprawie wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży dla radnych.

UZASADNIENIE

W dniu 26 października 2022 r. Rada Miejska Łomży podjęła uchwałę Nr 542/LXI/22 w sprawie wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży dla radnych. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 27 października 2022 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza treści przedłożonego aktu prawnego wykazała, iż część jego zapisów zostało podjętych z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym organ nadzoru w dniu 9 listopada 2022 r. wszczął postępowanie nadzorcze celem stwierdzenia ich nieważności.

Rada Miejska Łomży podjęła przedmiotową uchwałę w oparciu o wskazany w podstawie prawnej art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, dalej „u.s.g.”. Artykuł ten stanowi, iż, na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych.

Posługując się terminem „dieta” ustawodawca nie sformułował legalnej definicji tego pojęcia. Rekonstruując jego znaczenie należy mieć na względzie, że „dieta” oznacza „pieniądze przeznaczone na koszty utrzymania pracownika w podróży służbowej, a także wynagrodzenie dzienne dla ludzi pełniących funkcje społeczne, np. parlamentarzystów, radnych” („Uniwersalny słownik języka polskiego” pod red. St. Dubisza, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2003, t. 1, s. 612).

Na gruncie tej definicji użyty przez ustawodawcę wyraz „dieta” należy rozumieć jako zwrot kosztów związanych z pełnieniem funkcji, co przemawia za **kompensacyjnym** jego charakterem. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym (por. wyrok NSA z 26 czerwca 2014 r., II OSK 406/14, LEX nr 1519403).

Istotą diety jest wyrównanie wydatków i strat spowodowanych wykonywaniem mandatu. Dieta stanowi zatem rekompensatę utraconego dochodu oraz możliwości jego uzyskania, jak również poświęconego czasu z tytułu wykonywania mandatu radnego, nie jest natomiast świadczeniem pracowniczym (zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 9 lipca 2015r., sygn. akt II SA/Op 151/14).

Zauważyć należy przy tym, że ustawodawca nie konkretyzuje jakie działania realizowane przez radnych wymagają przyznania diet. Ustawodawca wskazuje tylko, że radnemu przysługują diety. Jednocześnie wyznacza on radnemu obowiązki i określa prawa w ramach pełnionej funkcji.

W myśl art. 23 ust. 1 „u.s.g.”, radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia. Zgodnie z art. 24 ust. 1 tej ustawy, radny obowiązany jest brać udział w pracach organów gminy oraz gminnych jednostek organizacyjnych, do których został wybrany lub desygnowany. Stosownie zaś do art. 24 ust. 2 ww. ustawy, w wykonywaniu mandatu radnego radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu gminy, a także spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, gminnych osób prawnych, gminnej jednostki organizacyjnej oraz zakładów i przedsiębiorstw samorządowych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej. Z kolei art. 24 ust. 3 „u.s.g.” stanowi, iż w sprawach dotyczących gminy radni mogą kierować interpelacje i zapytania do wójta. Powyższe przepisy „u.s.g.” regulują zakres wykonywania funkcji radnego.

W ocenie zatem organu nadzoru (zbieżnej z obowiązującym orzecznictwem), ustalając przysługujące radnemu diety, organ stanowiący powinien mieć na uwadze, iż dieta powinna być ściśle powiązana z aktywnością radnych w pracach rady i zależna od rzeczywistego wykonywania obowiązków związanych z pełnioną funkcją (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu: z dnia 9 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Op161/15, z dnia

21 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Op 177/15) oraz powinna uwzględniać zakres wszystkich stawianych przed radnym zadań.

Mając powyższe na względzie, organ nadzoru prowadząc postępowanie nadzorcze ocenił regulacje § 1 oraz § 4 ust. 1 i 4 uchwały jako podjęte w sposób sprzeczny z prawem.

W § 1 uchwały Rada Miejska wskazała udział w pracach Rady Miejskiej Łomży jako podstawę uprawnienia do diety, ograniczając ten udział jedynie do sesji i posiedzeń stałych i doraźnych komisji Rady. W ten sposób (sprzeczny z prawem) pominięto inne obowiązki i obszary zaangażowania radnych.

Niezależnie od powyższego zauważyć należy, że uzależniając zaskarżonym przepisem wysokość przysługującej radnemu diety tylko od odbycia się posiedzenia Rady czy też jej komisji, Rada Miejska Łomży nie uwzględniła, że posiedzenie może nie dojść do skutku z różnych przyczyn, mimo, że radni stawiliby się na wyznaczony termin, co miałoby wpływ na możliwość uzyskania przez nich w tym czasie dochodu.

Analogiczna sytuacja wystąpiła w § 4 ust. 1 uchwały stanowiącym, iż dieta zryczałtowana przysługuje jedynie:

- 1) radnym za udział w sesjach Rady i pracę w komisjach Rady, których są członkami;
- 2) wiceprzewodniczącym Rady za współkierowanie pracami Rady i udział w sesjach Rady;
- 3) przewodniczącemu Rady za kierowanie pracami Rady.

Ponadto Rada Miejska Łomży mocą postanowień § 2 pkt 2, § 3 pkt 6 oraz § 6 uchwały (wbrew jej tytułowi) ustaliła zasady przyznawania diet **Przewodniczącym Zarządów Rad Osiedli**. Należy wskazać, że ustawa o samorządzie gminnym nie przewiduje takich podmiotów.

Zgodnie bowiem z art. 37 ust. 1 „u.s.g.” organem uchwałodawczym w dzielnicy (osiedlu) jest rada o liczbie członków ustalonej według art. 17, nie więcej jednak niż 21. Jednocześnie ust. 2 tegoż artykułu stanowi, iż organem wykonawczym w dzielnicy (osiedlu) jest zarząd. Na czele zarządu stoi przewodniczący.

Organy stanowiące gmin na mocy upoważnienia wynikającego z art. 37 b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym mogą ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej (w przypadku Gminy Miasta Łomży będzie to przewodniczący zarządu osiedla) będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Z kolei ust. 2 tegoż artykułu stanowi, że rada gminy może ustanowić zasady, na jakich członkom organu wykonawczego jednostki pomocniczej (w przypadku osiedla –

członkom jego zarządu) oraz członkom rady dzielnicy (osiedla), rady sołectkiej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej.

W związku z powyższym należy uznać, iż brak jest przepisu który dopuszczałby zarówno tworzenie podmiotów w postaci Zarządu Rady Osiedla, wyboru ich Przewodniczących, jak też ustalania zasad przyznawania im diet.

Wbrew powyższym ustaleniom (jak również tytułowi uchwały), organ stanowiący ustalił zasady przyznawania diet oraz wysokość zryczałtowanej diety **Przewodniczącym Zarządów Rad Osiedli**, dlatego też należy stwierdzić nieważność § 2 pkt 2, § 3 pkt 6 oraz § 6 uchwały.

Dietę można było bowiem przyznać (jak wskazano wyżej) jedynie przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej członkom organu wykonawczego jednostki pomocniczej oraz członkom rady dzielnicy (osiedla).

Przeprowadzona analiza przedmiotowej uchwały dodatkowo wykazała, iż z istoty samej diety i jej charakteru - brak jest podstaw do przyjęcia regulacji zawartej w § 7 ust. 2, zgodnie z którym dieta przysługuje za pełny czasowo udział w posiedzeniach.

Mając na uwadze treść art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa oraz art. 94 Konstytucji RP, stanowiącego że organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, należy stwierdzić, że podstawą aktu normatywnego o zewnętrznym oddziaływaniu - aktu prawa miejscowego - musi być wyraźne upoważnienie ustawowe zawarte w ustawie szczególnej. Tym samym, realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia 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, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Reasumując, wskazane powyżej uchybienia dokonane w przedmiotowej uchwale stanowią istotne naruszenie prawa i winny skutkować stwierdzeniem jej nieważności.

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

Otrzymuje:

Rada Miejska Łomży

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Zofia Silwonik
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli

