

**UCHWAŁA NR XXXIV/241/2022
RADY MIEJSKIEJ W RUDNIKU NAD SANEM**

z dnia 26 kwietnia 2022 r.

w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego nr P-II.4131.2.51.2022 z dnia 1 marca 2022 r.

Na podstawie art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) oraz art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329 z późn. zm.), **Rada Miejska w Rudniku nad Sanem uchwala, co następuje:**

§ 1.

1. Postanawia się zatwierdzić czynność wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego nr P-II.4131.2.51.2022 z dnia 1 marca 2022 r., stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXII/229/2022 Rady Miejskiej w Rudniku nad Sanem z dnia 4 lutego 2022 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXI/218/2021 Rady Miejskiej w Rudniku nad Sanem z dnia 22 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia diet dla Przewodniczącego Rady Miejskiej, Wiceprzewodniczącego Rady Miejskiej, Radnych Rady Miejskiej w Rudniku nad Sanem oraz Przewodniczących organu wykonawczego jednostek pomocniczych.
2. Skarga z dnia 29 marca 2022 r. stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2.

Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Gminy i Miasta Rudnik nad Sanem.

§ 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady
Miejskiej

mgr Edward Wołoszyn

RP.0751.1.2022

Rudnik nad Sanem, dnia 29 marca 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Rzeszowie
ul. Kraszewskiego 4a
35-016 Rzeszów
za pośrednictwem
Wojewody Podkarpackiego
ul. Grunwaldzka 15
35-959 Rzeszów

Skarżący: Gmina i Miasto Rudnik na Sanem, ul. Rynek 40, 37-420 Rudnik nad Sanem, REGON: 830409465, reprezentowana przez radcę prawnego Ryszarda Kozub - adres do doręczeń: ul. Rynek 40, 37-420 Rudnik nad Sanem, adres poczty elektronicznej do kontaktu z sądem: info@rudnik.pl numer telefonu Urzędu Gminy i Miasta w Rudniku nad Sanem: 15 8761 002 , numer telefonu pełnomocnika 692827604

Skarżony Organ: Wojewoda Podkarpacki, ul. Grunwaldzka 15, 35-959 Rzeszów

SKARGA

na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego nr P.II.4131.2.51.2022 z dnia 1 marca 2022 r.

Na podstawie art. 98 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) oraz art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329) Gmina i Miasto Rudnik nad Sanem wnosi skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego nr P.II.4131.2.51.2022 z dnia 1 marca 2022 r. stwierdzające nieważność uchwały Rady Miejskiej Nr XXXII/229/2022 z dnia 4 lutego 2022 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXI/218/2021 Rady Miejskiej w Rudniku nad Sanem z dnia 22 grudnia 2021 w sprawie ustalenia diet dla Przewodniczącego Rady Miejskiej, Wiceprzewodniczącego Rady Miejskiej, Radnych Rady Miejskiej w Rudniku nad Sanem oraz Przewodniczących organu wykonawczego jednostek pomocniczych.

Przedmiotowemu rozstrzygnięciu nadzorcemu Skarżący zarzuca:

rażące naruszenie przepisów prawa materialnego, to jest:

- art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.), poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że zapisy uchwały są sprzeczne z prawem w zakresie delegacji ustawowej zawartej w art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, w ramach którego upoważnia radę gminy do „ustalenia zasad” na jakich radnemu rady gminy przysługują diety, co narusza zasadę samodzielności działania organów gminy,
- art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) poprzez niezasadne przyjęcie, że przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Rudniku nad Sanem posiada wady prawne skutkujące jej nieważnością z uwagi na niewystarczające zapisy odnośnie potrącania diety.

Wskazując na powyższe uchybienia, na podstawie art. 148 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wnoszę o uchylenie w całości zaskarżonego aktu nadzoru oraz na podstawie art. 200 ww. ustawy obciążenie Wojewody Podkarpackiego kosztami postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Rudniku nad Sanem uchwałą Nr XXXII/229/2022 z dnia 4 lutego 2022 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXI/218/2021 Rady Miejskiej w Rudniku nad Sanem z dnia 22 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia diet dla Przewodniczącego Rady Miejskiej, Wiceprzewodniczącego Rady Miejskiej, Radnych Rady Miejskiej w Rudniku nad Sanem oraz Przewodniczących organu wykonawczego jednostek pomocniczych wprowadziła zapis, iż radnym pełniącym funkcje Przewodniczącego Rady oraz Zastępcy Przewodniczącego Rady przyznano miesięczne diety, których wysokość ulega obniżeniu o 20% za każdą nieobecność na sesji lub posiedzeniu komisji, której Przewodniczący lub Wiceprzewodniczący jest członkiem.

W swoim rozstrzygnięciu nadzorczym nr P.II.4131.2.51.2022 z dnia 1 marca 2022 r. Wojewoda Podkarpacki stwierdził nieważność przedmiotowej uchwały. Organ nadzoru w uzasadnieniu rozstrzygnięcia przywołuje wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, z których wynika, że pojęcie diety w świetle przepisów ustawy traktować należy jako wyrównanie strat wynikających z pełnienia przez radnego funkcji społecznej, jakim jest wykonywanie mandatu uzyskanego w wyborach samorządowych. Dietę postrzegać należy wyłącznie w kategoriach zwrotu kosztów związanych z pełnieniem funkcji radnego, co decyduje o jej kompensacyjnym charakterze. Środki uzyskiwane przez radnego w ramach przysługującej mu diety, mają w istocie tylko i wyłącznie minimalizować poniesione koszty wynikające z potrącanego mu wynagrodzenia za pracę na skutek uczestniczenia w aktywności organu stanowiąco - kontrolnego np.

udział w sesji, czy w posiedzeniach stałych lub doraźnych tego organu. Dalej wywodzi, że w uchwale powinny zostać zawarte potrącenia uwzględniające wszystkie dni w miesiącu kalendarzowym za każdy dzień nie wykonywania obowiązków w ramach pełnionej funkcji. W badanej uchwale nie zostały zawarte takie zapisy. Rada gminy ograniczyła się w swoim działaniu jedynie do ustalenia potrąceń w przypadku nieusprawiedliwionej nieobecności na sesji i posiedzeniach komisji, brak regulacji odnoszącej się do potrąceń w przypadku niewykonywania poszczególnych funkcji stanowi istotne naruszenie prawa. Dieta wypłacana zgodnie z postanowieniami uchwały będzie miała postać stałego, miesięcznego wynagrodzenia, tylko do pewnego stopnia uzależnionego od obecności radnego na sesji, czy posiedzeniu komisji. Będzie ona należna nawet wówczas, gdy radny nie poniesie żadnego wydatku, czy straty związanej z wykonywaniem obowiązków, a także nie weźmie udziału w sesji, czy posiedzeniu w danym miesiącu. Zdaniem organu, mając na uwadze przedstawioną wykładnię, uchwała powinna zawierać zapisy o możliwości proporcjonalnego potrącenia diety w przypadkach zaprzestania pełnienia mandatu radnego w trakcie miesiąca lub czasowej niemożności wykonywania funkcji radnego np. wygaśnięcie mandatu radnego, odwołanie z funkcji, zaprzestanie sprawowania funkcji, upływ kadencji rady i nie wyznaczenia w danym miesiącu sesji lub posiedzenia rady lub komisji.

Z powyższym stanowiskiem organu nadzoru nie sposób się zgodzić z przyczyn jak, niżej:

Konstytucja RP w szczególności w art. 165 ust. 2 oraz w art. 171 ust. 1 poddaje pod ochronę samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w dwóch zasadniczych aspektach:

- w aspekcie pozytywnym obejmującym możliwość swobodnego wyboru działań podejmowanych do realizacji zadań publicznych oraz
- w aspekcie negatywnym oznaczającym wolność od arbitralnej ingerencji ze strony innych organów władzy publicznej i w tym zakresie wszelkie formy ingerencji w sferę działania jednostki samorządu terytorialnego podlegają zaskarżeniu do właściwego sądu (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 października 2009 r., OTK-A-2009/9/139).

W świetle powyższego podkreślić na wstępie należy, iż ograniczenie radzie kompetencji uchwałodawczej może mieć miejsce wyjątkowo w sytuacji sprzeczności zaskarżonego przepisu z prawem wskazującym cechę istotności.

Bezspornym jest, że na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Zasady przyznania diet i zwrotu kosztów ustala rada gminy, związana jest jednak zasadami określonymi w art. 25 ust. 6 i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz przepisami wykonawczymi wydanymi na podstawie art. 25 ust. 7 i 10 cyt. powyżej ustawy. W orzecznictwie przyjmuje się, że z użytego przez ustawodawcę sformułowania „na zasadach określonych przez radę” wynika, iż pozwala ono radzie gminy na dyskrecjonalne działanie. W pojęciu zasady mieści się zarówno tryb rozliczeń diet i kosztów podróży, jak i sposób określenia ich wysokości. Dieta może zostać ustalona w formie kwotowej, za udział w każdym

posiedzeniu lub komisji albo w formie zryczałtowanej, płatnej w ustalonych okresach, najczęściej miesięcznie. Ryczałtowe rozliczanie diet mieści się w pojęciu zasady jego ustalania. Rada gminy, ustalając diety w formie ryczałtu, musi jednak także ustalić zasady potrącania diet z tytułu nieobecności radnego na sesji i podczas prac komisji.

Rada Miejska w Rudniku nad Sanem w zaskarżonej uchwale ustaliła, że radnym pełniącym funkcje Przewodniczącego Rady oraz Wiceprzewodniczącego Rady przysługuje miesięczna dieta, która ulega obniżeniu w przypadku nieobecności na sesji lub posiedzeniu komisji o 20 %. W uchwale nie znalazły się zapisy o obniżeniu diety w sytuacji braku sesji rady gminy, czy posiedzenia komisji. O częstotliwości posiedzeń decydują bieżące potrzeby, które nie muszą uzasadniać odbywania sesji w każdym miesiącu. Brak sesji rady w danym miesiącu nie jest jednak tożsamy z brakiem wypełnienia przez radnego swoich obowiązków związanych z wykonywanym mandatem lub pełnioną funkcją. Wykonując inne czynności związane ze sprawowaniem mandatu, radny również ponosi związane z tym wydatki. Może bowiem podejmować takie czynności jak, m.in. uczestniczenie w gminnych wydarzeniach, w spotkaniach z mieszkańcami gminy, podejmować interwencje. Te czynności podejmowane są często w godzinach ustalonych z pracodawcą danego radnego. Zatem na ich skutek radni ponoszą wydatki (utrata wynagrodzenia za pracę za czas wykonywania tych czynności). Przyjęcie, że brak w danym miesiącu sesji rady gminy skutkuje brakiem diety pozostawałoby w sprzeczności z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, który wskazuje na obligatoryjny charakter diet.

Podkreślić należy, iż orzecznictwo sądowe nie jest w sprawach diet radnych jednokierunkowe. Sądy w różny sposób podchodzą do zagadnienia zasad ich uchwalania, kierując się zasadą samodzielności organów gminy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 22.07.2020 r. sygn. akt II SA/RZ 96/20 oddalił skargę Wojewody Podkarpackiego na uchwałę Rady Gminy Pysznica w sprawie ustalenia diet radnych. Rada ustalając zasady przyznawania diet radnym przewidziała mechanizm ich obniżania za każdą nieobecność na posiedzeniu komisji, której radny jest członkiem lub sesji rady gminy. Na poparcie swojego stanowiska powołała się również na regulacje zawarte w ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2018 r. poz. 1799 z późn. zm.), której art. 42 określa wysokość diet poselskich i odsyła do Regulaminu Sejmu RP w materii zasad jej obniżania i pozbawiania. Z zasad tych jednoznacznie wynika, że posłowie przez dłuższy okres czasu nie wykonujący obowiązków wynikających z pełnionej funkcji nie są pozbawiani prawa do diety, a co najwyżej jest im ona pomniejszana. Podkreślono, że organ nadzoru nie zauważa, że radni posiadają różny status zawodowy (np. pracują na podstawie stosunku pracy, prowadzą działalność gospodarczą, są emerytami lub rencistami), co skutkuje tym, że w różnych sytuacjach radni ponoszą lub nie ponoszą różny uszczerbek w swoich dochodach w związku z pełnieniem, funkcji radnego (np. radny - emeryt). W uzasadnieniu do wyroku zapisano, że Sąd podziela stanowisko Gminy, która ustalając zasady przyznawania diet radnym przewidywał mechanizm

ich obniżania za każdą nieobecność na posiedzeniu komisji, której radny jest członkiem lub sesji Rady Gminy. Zakres obowiązków radnych nie sprowadza się wyłącznie do uczestniczenia w komisjach i sesjach Rady na podstawie art. 24 ust. 1-3 ustawy o samorządzie gminnym. Ich obowiązki wyznaczane są także przez art. 23 ust. 1 u.s.g. art. 24 ust. 2 i ust. 3 u.s.g. Sąd podkreślił, że pojęcie diety zakłada przyjęcie jakiejś średniej dla wydatków, poniesionych kosztów czy kompensacji strat związanych z pełnioną funkcją. Ustalona kwota diety raz będzie je pokrywać, w innym przypadku będzie niewystarczająca. Sąd podziela stanowisko gminy, która akcentuje, że Wojewoda nie zauważa, że radni posiadają różny status zawodowy (np. pracują na podstawie stosunku pracy, prowadzą działalność gospodarczą, są emerytami lub rencistami) co skutkuje tym, że w różnych sytuacjach radni ponoszą lub nie ponoszą różny uszczerbek w swoich dochodach w związku z pełnieniem funkcji radnego (np. radny – emeryt). Wprowadzony mechanizm obniżek diety związanych z nieobecnością radnego na posiedzeniu komisji, czy sesji rady podkreśla odmienny od wynagrodzenia charakter diety radnego.

Stan faktyczny w sprawie rozstrzyganej przez ww. WSA w Rzeszowie dotyczącej treści podjętej uchwały przez Radę Gminy Pysznica jest zbieżny z uchwałą Rady Miejskiej w Rudniku nad Sanem, dlatego też zasadne jest stanowisko, że nasza uchwała nie narusza art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Ponadto należy mieć na uwadze, że również stanowiska organu nadzorczego nie są w tej materii jednolite. Wojewoda Podkarpacki nie zgłosił żadnych zastrzeżeń do uchwały Nr XLVI/554/2021 Rady Miejskiej w Stalowej Woli z dnia 8 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania diet dla radnych Rady Miejskiej w Stalowej Woli, która w sposób identyczny, jak uchwała Rady Miejskiej w Rudniku nad Sanem uregulowała sposób ustalania diet w postaci miesięcznej wysokości. W § 3 ww. uchwały zapisano, cyt.:

„Wysokość diety określonej w § 1 ulega obniżeniu w danym miesiącu w wysokości :

- 1) 20% diety za każdą nieobecność na sesji,
- 2) 20% diety za każdą nieobecność na posiedzeniu komisji,
- 3) 5% diety za każdą nieobecność na dyżurze w Urzędzie Miasta”.

W mojej ocenie nie znajduje akceptacji tak różne wybiórcze stanowisko w zakresie kwestionowana zapisów odnośnie zasad przyznawania diet, co jest kolejną przesłanką do zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

W zaistniałej sytuacji zasadnym jest przyjęcie stanowiska, iż zapisy kwestionowanej uchwały nie naruszają art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Wobec przedstawionych powyżej okoliczności skarżący wnosi, jak w petitum skargi.

Stosowna uchwała Rady Miejskiej w Rudniku nad Sanem w sprawie zatwierdzenia czynności wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego zostanie przekazana Sądowi niezwłocznie po jej podjęciu.


RZ. 365

Załączniki:

- odpis skargi wraz z załącznikami (wyciąg z protokołu Nr I/2018 z obrad sesji Rady Miejskiej w Rudniku nad Sanem odbytej w dniu 19 listopada 2018 r. o godz. 9⁰⁰ w sali posiedzeń Urzędu Gminy i Miasta w Rudniku nad Sanem),
- zaświadczenie o wyborze Burmistrza Gminy i Miasta Rudnik nad Sanem z dnia 23 października 2018 r.,
- uchwała Nr XXXII/229/2022 Rady Miejskiej w Rudniku nad Sanem z dnia 4 lutego 2022 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXI/218/2021 Rady Miejskiej w Rudniku nad Sanem z dnia 22 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia diet dla Przewodniczącego Rady Miejskiej, Wiceprzewodniczącego Rady Miejskiej, Radnych Rady Miejskiej w Rudniku nad Sanem oraz Przewodniczących organu wykonawczego jednostek pomocniczych,
- uchwała Nr XXXI/218/2021 Rady Miejskiej w Rudniku nad Sanem z dnia 22 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia diet dla Przewodniczącego Rady Miejskiej, Wiceprzewodniczącego Rady Miejskiej, Radnych Rady Miejskiej w Rudniku nad Sanem oraz Przewodniczących organu wykonawczego jednostek pomocniczych,
- rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego nr P.II.4131.2.51.2022 z dnia 1 marca 2022 r.
- pełnomocnictwo.