

RADA MIEJSKA W CZELADZI
SE-RM.07M.43.2013
Wp. 14.10.2013
L.dz.
Podpis *Gonik*

URZĄD MIASTA CZELADŹ
Wpł. 07.10.2013
L.dz. 14850 SE-RM
Ilość załączników
Podpis *[Signature]*

Katowice, dnia 3 października 2013 r.

WOJEWODA ŚLĄSKI
NR NPII.4131.1.474.2013

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVII/821/2013 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 22 sierpnia 2013 r. w sprawie ustalenia wysokości diet radnych Rady Miejskiej w Czeladzi w całości, jako niezgodnej z art. 2, i art. 32 Konstytucji RP w zw. z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Czeladzi ustaliła wysokość diet radnych Rady Miejskiej w Czeladzi, a w załączniku Nr 1 do niniejszej uchwały określiła zasady wypłacania diet.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 3 września 2013 r.

Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 w zw. z art. 25 ust. 4-8 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa” oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. Nr 61, poz. 710).

Zgodnie z art. 25 ust. 4 - 8 ustawy, rada gminy posiada upoważnienie do ustalenia jednolitych zasad przyznawania diet wszystkim radnym, a zróżnicowanie sytuacji poszczególnych radnych może dotyczyć wyłącznie wysokości przyznanej im diety i tylko z uwagi na pełnione przez radnego funkcje.

Tymczasem Rada Miejska w Czeladzi w załączniku Nr 1 do uchwały Nr LVII/821/2013r. ustanowiła następującą regulację:

„Radni biorący udział w pracach Rady Miejskiej mogą otrzymywać następujące diety wg. niżej wymienionych zasad:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej pobiera miesięczną dietę zryczałtowaną w wysokości 97% kwoty bazowej.
2. Wiceprzewodniczący Rady Miejskiej, Przewodniczący Komisji Rady Miejskiej pobierają dietę zryczałtowaną w wysokości 92% kwoty bazowej.
3. Radni Rady Miejskiej pobierają miesięczną dietę zryczałtowaną w wysokości 87% kwoty bazowej.
4. Miesięczne diety zryczałtowane wypłacane będą na koniec miesiąca.

5. Za każdą nieusprawiedliwioną nieobecność na posiedzeniu Komisji i Sesji Rady Miejskiej zwoływanych zgodnie z rocznymi planami pracy, potrącane będzie Radnemu z diety 100,00 zł za nieusprawiedliwioną nieobecność na posiedzeniu Komisji Rady oraz 200,00zł za nieusprawiedliwioną nieobecność na sesji Rady Miejskiej. Usprawiedliwiona będzie nieobecność potwierdzona zaświadczeniem lekarskim lub wyjazdem służbowym w ramach pracy w Radzie Miejskiej.

6. Przewodniczący doraźnej komisji za pełnione funkcje otrzymują diety w miesiącach, w których odbyły się posiedzenia komisji.

7. W przypadku zbiegu prawa do dwóch diet z tytułu pracy w komisji doraźnej oraz w pracy w innych komisjach bądź pełnienia innych funkcji w Radzie Miejskiej radnemu przysługuje jedna-wyższa dieta.

8. Dieta nie uległa obniżeniu w przypadku, gdy radny delegowany jest przez Przewodniczącego Rady Miejskiej do wykonywania innych obowiązków związanych z pełnieniem funkcji radnego.”,

Na mocy art. 25 ust. 4 ustawy rada gminy posiada kompetencję do ustalenia zasad, na których przysługują diety radnym, rozumianych jako kryteria czy też warunki, których spełnienie implikuje określone uprawnienia czy też obowiązki.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi regulacja ust. 7 załącznika Nr 1 do uchwały, przyznająca radnemu jedną - wyższą dietę w przypadku zbiegu prawa do dwóch diet z tytułu pracy w komisji doraźnej oraz pracy w innych komisjach bądź pełnienia innych funkcji. Rada nie określiła bowiem wysokości diety przysługującej radnemu za udział w pracach komisji, a jedynie dietę dla Przewodniczącego Komisji Rady Miejskiej (§ 1 ust. 1 tiret 2 uchwały oraz ust. 2 załącznika do uchwały). Jednocześnie na mocy ust. 5 załącznika do uchwały przewidziane zostało obniżenie diety za nieusprawiedliwioną nieobecność na posiedzeniu Komisji Rady. Nieprecyzyjność regulacji w powyższym zakresie powoduje niemożliwość ustalenia, w jakiej wysokości przysługuje radnemu dieta, w przypadku gdy jest on członkiem komisji Rady Miejskiej (doraźnej lub też innej), ale nie jest jej Przewodniczącym. Niemożliwość ustalenia konkretnej wysokości diet dla radnych, stoi zatem w sprzeczności zarówno z art. 25 ust. 4 ustawy, jak również z art. 2 Konstytucji RP.

Podkreślenia wymaga, iż z art. 2 Konstytucji RP wywodzona jest zasada przyzwoitej legislacji, którą powinny kierować się również organy jednostek samorządu terytorialnego. Z zasady tej wynika również zasada określoności prawa – przepisy stanowione przez organy władzy publicznej muszą być formułowane w sposób na tyle jasny, aby adresat mógł bez trudności określić prawne konsekwencje swojego działania. Jak podkreślano powyżej, uchwała podjęta przez Radę Miejską w Czeladzi, z uwagi na nieprecyzyjność zapisów - uniemożliwia adresatom norm w niej zawartych jednoznaczne określenie praw (i obowiązków), jakich mogliby na jej podstawie dochodzić.

Zdaniem organu nadzoru, Rada Miejska w Czeladzi nieprawidłowo ustaliła również samą wysokość diet, z uwagi na fakt, iż zarówno § 1 ust. 1 uchwały jak i ust. 1-3 załącznika do uchwały

zawiera określenie wysokości zryczałtowanych miesięcznych diet dla Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego Rady Miejskiej, Przewodniczącego Komisji Rady Miejskiej oraz radnego, jednakże kwestia potrącania określonej kwoty za nieobecność na posiedzeniu komisji i sesji została uregulowana jedynie w stosunku do „radnego”.

Analiza regulacji zawartej w ust. 5 załącznika do uchwały nie pozwala jednoznacznie stwierdzić, czy pojęcie „radnego” oznacza jedynie radnego, który nie wykonuje dodatkowych obowiązków w Radzie, czy także radnego, który pełni funkcje m.in. Przewodniczącego Rady. Jednakże, mając na uwadze art. 28 ust. 8 ustawy oraz przepisy uchwały (§ 1 ust. 1 uchwały oraz ust. 1-3 załącznika do uchwały) różnicujące diety radnych w zależności od pełnionych funkcji, w ocenie organu nadzoru, należy przyjąć, iż ust. 5 załącznika do uchwały ma zastosowanie jedynie do „radnego” jako osoby, która nie pełni dodatkowej funkcji w Radzie lub jej komisjach, a zatem kwestia ewentualnego obniżenia diety nie ma zastosowania w stosunku do Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego Rady oraz Przewodniczącego Komisji Rady Miejskiej. Biorąc powyższe pod uwagę, wyżej wymienione podmioty są uprawnione do otrzymania miesięcznej zryczałtowanej diety w wysokości określonej w kwestionowanej uchwale, bez względu na ich stawiennictwo lub niestawiennictwo na sesji Rady lub posiedzeniu jej komisji. Można też jednak uznać, że zasady obniżania diet dotyczą wszystkich radnych, także tych pełniących dodatkowe funkcje w Radzie. Sama możliwość rozbieżnych (wzajemnie wykluczających się) interpretacji tych samych przepisów uchwały pozwala na uznanie, że naruszają one, wspomnianą powyżej zasadę poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP.

Ponadto, (odnosząc się do literalnego brzmienia przepisów uchwały) organ nadzoru zauważa, że odmienna regulacja w zakresie ustalenia diet Wiceprzewodniczących Rady oraz Przewodniczących Komisji Rady Miejskiej, niż diet pozostałych radnych, stanowi bezpodstawne uprzywilejowanie ich pozycji. Regulacja taka stoi w sprzeczności zasadą równości wynikającą z art. 32 Konstytucji RP – zgodnie, z którą wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (por. wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2002 r., sygn. akt SA/Ka 269/02, nie publikowany). Na konieczność równego traktowania zwrócił także konieczność Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 5 listopada 1997 r. (sygn. akt K 22/97, OTK ZK 1997/3-4, poz. 370) stwierdzając, iż „wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relevantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez różnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących”.

Przyjęcie rozwiązania, na mocy którego dieta Wiceprzewodniczącego Rady posiadała będzie wysokość niezależną od udziału w posiedzeniach Rady, jak również od wykonywanych zadań, nie jest zgodne z przywołanym powyżej przepisem Konstytucji. Organem Rady Miejskiej jest wyłącznie Przewodniczący Rady, ponieważ on organizuje jej prace i im przewodniczy, natomiast Wiceprzewodniczący Rady wykonują postawione przed nimi zadania jedynie wówczas, gdy

Przewodniczący nie jest w stanie ich wykonywać, a zatem tylko w sytuacjach doraźnych. W świetle powyższego przyznanie Wiceprzewodniczącym Rady wskazanego uprawnienia jest naruszeniem art. 32 Konstytucji zarówno względem radnych, ponieważ sytuacja Wiceprzewodniczących Rady została unormowana w sposób korzystniejszy względem innych radnych w danej gminie, jak również względem Przewodniczącego Rady, ponieważ zrównała pozycję Wiceprzewodniczących Rady z pozycją zajmowaną przez Przewodniczącego, a taka sytuacja stanowi uprzywilejowanie pozycji Wiceprzewodniczących (*por. wyrok WSA w Gliwicach z 22 maja 2012r. sygn. akt IV SA/GI 882/11 www.orzeczenia.nsa.gov.pl*). Te same zastrzeżenia odnieść należy do przyznania zryczałtowanych diet (bez ustalenia zasad ich potrącania) w stosunku do Przewodniczących Komisji Rady Miejskiej. Ich zadaniem jest przygotowywanie i prowadzenie posiedzeń komisji Rady. Zatem przyznanie Przewodniczącym wyższej diety także w miesiącach, w których posiedzenia komisji się nie odbywają, lub, w których nie uczestniczą oni w takich posiedzeniach, również nie znajduje uzasadnienia.

Podkreślenia wymaga, iż zgodnie z poglądem wyrażonym w orzecznictwie: „zasadą wobec tego nie jest określenie wysokości diet ani ich zróżnicowanie, skoro nie ustalono okoliczności, które skutkują uzyskaniem tego uprawnienia” (*wyrok z dnia 7 kwietnia 2008r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, sygn. akt IV SA/GI 970/07*).

Organ nadzoru zważył jednocześnie, iż stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w części byłoby niezgodne z rzeczywistą wolą Rady Miejskiej w Czeladzi w zakresie ustalenia wysokości diet radnych. Tym samym uchwałą Nr LVII/821/2013 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 22 sierpnia 2013 r. w sprawie ustalenia wysokości diet radnych Rady Miejskiej w Czeladzi, ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości należy uznać za wadliwą, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego


Iwona Andruszkiewicz

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Czeladzi
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) a/a