



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-N.4131.129.3.2015.JW1

Urząd Miejski w Szczawnie-Zdroju  
PUNKT PRZYJĘĆ INTERESANTÓW

Przyjęto 2015 -01- 22

liczba egzemplarzy ..... liczba zaopiniowanych .....  
Liczba ..... 470 ..... podpis ..... [signature]

BS  
RS  
2015  
[signature]

Wrocław, dnia 16 stycznia 2015 r.

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

#### stwierdzam nieważność

§ 5 we fragmencie „oraz o 50 zł za niepełnienie dyżuru w dniu wyznaczonym w harmonogramie dyżurów” uchwały nr III/9/14 Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju z dnia 22 grudnia 2014 r. w sprawie diet dla radnych Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju.

#### Uzasadnienie

Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju, powołując się na art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.), podjęła na sesji w dniu 22 grudnia 2014 r. uchwałę w sprawie diet dla radnych Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju (dalej jako: uchwała).

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 2 stycznia 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że jej § 5 we fragmencie „oraz o 50 zł za niepełnienie dyżuru w dniu wyznaczonym w harmonogramie dyżurów” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 23 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 71 uchwały z Nr XXVIII/36/08 Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju z dnia 24 listopada 2008 r. w sprawie Statutu Uzdrowskiej Gminy Miejskiej Szczawna-Zdroju (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2009 r. Nr 6, poz. 112 ze zm.).

W § 5 uchwały postanowiono, że: „Wysokość miesięcznej diety ryczałtowej, o której mowa w § 2 ust. 1 ulega obniżeniu o 100 zł za każdą nieobecność radnego na sesji Rady, o 50 zł za nieobecność na posiedzeniu Komisji stałej, której jest członkiem oraz o 50 zł za niepełnienie dyżuru w dniu wyznaczonym w harmonogramie dyżurów”.

Kwestionując prawidłowość tej regulacji należy przede wszystkim wskazać, że swoboda w kształtowaniu zasad przyznawania radnym diet nie może naruszać istoty funkcji radnego wynikającej z obowiązującej konstrukcji sprawowanego przez niego mandatu. Z zasady samodzielności organu stanowiącego gminy nie wynika bowiem dowolność ustaleń co do przyznawania diet (porównaj: wyrok WSA z dnia 11 października 2012 r., II SA/Op 387/12, LEX nr 1234440).



W tym zakresie istotne znaczenie ma art. 23 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który – stanowi, że: „Radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. 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, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców” – kształtuje instytucję przysługującego radnemu mandatu wolnego. Charakter mandatu potwierdza także – ustalona art. 23a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – treść roty ślubowania składanego przez radnego (porównaj: wyrok WSA z dnia 24 października 2007 r., III SA/Kr 625/07, LEX nr 390789; wyrok WSA z dnia 4 lipca 2013 r., II SA/Ke 461/13, LEX nr 1363032).

„Powyższe oznacza w szczególności, że [...] Mieszkańcy nie mogą zmusić radnego do ściśle wyznaczonych działań [...]. W rezultacie za wyniki zgodnych z prawem działań wynikających z wykonywania mandatu radny ponosi przed wyborcami jedynie odpowiedzialność polityczną, która jest weryfikowana podczas wyborów do rady następnej kadencji. Jest to o tyle istotne dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, że skoro wyborcy nie mogą ograniczać swobody radnego w wykonywaniu jego mandatu, to tym bardziej rada gminy, ani jej przewodniczący nie mogą (bez wyraźnej podstawy ustawowej) dodatkowo krępować radnego” (wyrok WSA z dnia 4 lipca 2013 r., II SA/Ke 461/13, LEX nr 1363032; porównaj: wyrok WSA z dnia 19 września 2014 r., III SA/Łd 676/14, LEX nr 1520757; wyrok NSA z dnia 17 listopada 1997 r., SA/Wr 2515/95, LEX nr 24543).

Nie budzi wątpliwości trafność wskazań Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, że ustawa o samorządzie gminnym, „zgodnie z przyjętym modelem wolnego mandatu radnego, nie zawiera [...] przepisu, który mógłby stanowić podstawę normatywnej regulacji w tym zakresie o charakterze wykonawczym. Także w innych ustawach, regulujących kwestie związane z mandatem radnego [...] brak jest takiego przepisu (wyrok WSA z dnia 8 maja 2008 r., III SA/Wr 119/08, LEX nr 506816; porównaj: wyrok WSA z dnia 3 listopada 2008 r. IV SA/Gl 396/08, LEX nr 509626; wyrok WSA z dnia 22 sierpnia 2013 r., II SA/Ke 449/13, LEX nr 135644). Stanowisko to pozostaje aktualne przy wzięciu pod uwagę regulacji dotyczących zasad przyznawania radnym diet.

W powoływanym wyżej orzecznictwie podkreślano również, że zakaz „doprecyzowania” przez organ stanowiący gminy zasad sprawowania mandatu dotyczy w szczególności niedopuszczalności stosowania przez organ stanowiący gminy jakichkolwiek środków dyscyplinujących, czy karzących radnego.

Przy ocenie legalności omawianej regulacji należy wziąć także pod uwagę, że zgodnie z § 71 uchwały Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju z dnia 24 listopada 2008 r. w sprawie Statutu Uzdrawiskowej Gminy Miejskiej Szczawna-Zdroju, „z tytułu udziału w sesjach Rady oraz posiedzeniach komisji, których jest członkiem, radnemu przysługuje dieta na zasadach określonych uchwałą Rady”. Statut Gminy określa zatem dwa rodzaje działalności, które są relewantne dla ustalenia zasad na jakich radnemu przysługuje dieta – udział w sesjach rady i udział w posiedzeniach komisji, których radny jest członkiem.



Tymczasem, zgodnie z kwestionowanym fragmentem § 5 uchwały wysokość diety zależna jest również od tego, czy radny pełnić będzie dyżur w dniu wyznaczonym w harmonogramie dyżurów. Tym samym, z jednej strony, Rada ustaliła obowiązek pełnienia przez radnych dyżurów zgodnie z ustalonym harmonogramem, z drugiej zaś strony wyliczyła trzeci rodzaj „działalności” radnych wpływający na wysokość ich diety. Oba aspekty regulacji powodują konieczność ingerencji nadzorczej polegającej na stwierdzeniu jej nieważności.

Jak wynika z poczynionych ustaleń, w obowiązującym stanie prawnym organ stanowiący gminy nie ma kompetencji do wskazywania, w jaki sposób radny pełnić ma swój mandat. Nie może także zobowiązywać go do pełnienia dyżurów. W zakresie kompetencji rady nie leży także wyciąganie jakichkolwiek konsekwencji z faktu nieodbywania przez radnego (ustalonych przez radę, przewodniczącego rady, czy jakikolwiek inny podmiot, a nawet tych, do których radny sam się zobowiązał) spotkań z mieszkańcami gminy. Do takich niedozwolonych sankcji zaliczyć należy zaś obniżenie ryczałtowo określonej diety.

Rada gminy jest upoważniona do określenia zasad na jakich radnemu przysługują diety. Zasady te nie mogą jednak stanowić pośredniej formy kształtowania pozaustawowych obowiązków radnych lub wskazywania sposobu w jaki ustawowe obowiązki powinny być wykonywane. Dieta to świadczenie, które stanowi zwrot kosztów związanych z pełnieniem funkcji, co oznacza, że dieta przysługuje za ten aspekt działalności radnego, który wynika z nałożonych na niego obowiązków.

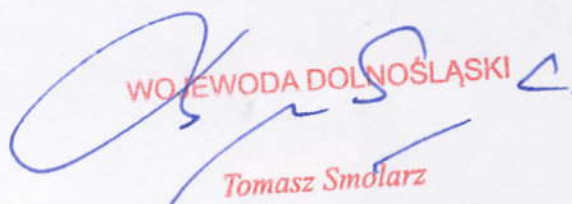
Mandat radnego jest mandatem wolnym, a zatem niedopuszczalne jest pozaustawowe określanie sposobu jego wykonywania i stwarzanie w związku z tym określonych obowiązków, których nie przewiduje ustawa.

Wszystkie wyliczone argumenty przekonują, że regulacja wprowadzająca mechanizm obniżania diety radnego za niepełnienie dyżuru w dniu wyznaczonym w harmonogramie w sposób istotny narusza art. 23 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a ustalenie jej w odniesieniu do radnych Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju narusza również, w sposób istotny, § 71 uchwały z dnia 24 listopada 2008 r. Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju z dnia w sprawie Statutu Uzdrowskiej Gminy Miejskiej Szczawna-Zdroju.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

  
WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI  
Tomasz Smolarz