

UCHWAŁA Nr XV/102/2019
RADY MIEJSKIEJ W KARCZEWIE
z dnia 17 września 2019 r.

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
skargi Wojewody Mazowieckiego

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 z późn. zm¹.) oraz art. 54 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r., poz. 1302²), uchwała się co następuje:

§ 1. Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę złożoną przez Wojewodę Mazowieckiego na uchwałę Rady Miejskiej w Karczewie Nr VI/48/2019 z dnia 9 kwietnia 2019 r. w sprawie diet oraz kosztów podróży radnych Rady Miejskiej w Karczewie oraz na uchwałę Nr VIII/55/2019 z dnia 28 maja 2018 r. w sprawie diet oraz kosztów podróży radnych Rady Miejskiej w Karczewie wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę, stanowiącą Załącznik nr 1 do niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Karczewa.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady
Piotr Żelazko

¹ Zmiana tekstu jednolitego wymienionej ustawy została ogłoszona w Dz. U. z 2019 r., poz. 1309.

² Zmiana tekstu jednolitego wymienionej ustawy została ogłoszona w Dz. U. z 2018 r., poz. 1629, 1467 oraz z 2019 r., poz. 11 i 934.

UZASADNIENIE

W dniu 19 sierpnia 2019 r. do Rady Miejskiej w Karczewie wpłynęła skarga Wojewody Mazowieckiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na uchwałę Rady Miejskiej w Karczewie Nr VI/48/2019 z dnia 9 kwietnia 2019 r. w sprawie diet oraz kosztów podróży radnych Rady Miejskiej w Karczewie oraz na uchwałę Nr VIII/55/2019 z dnia 28 maja 2018 r. w sprawie diet oraz kosztów podróży radnych Rady Miejskiej w Karczewie.

Zgodnie z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi organ - którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi - przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy oraz odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania. W świetle powyższego zasadne jest przekazanie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Przewodniczący Rady
Piotr Żelazko

ZAŁĄCZNIK Nr 1
do UCHWAŁY Nr XV/102/2019
RADY MIEJSKIEJ W KARCZEWIE
z dnia 17 września 2019 r.

Karczew, dnia 18 września 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie

ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa

Skarżący: Wojewoda Mazowiecki

Plac Bankowy 3/5
00-950 Warszawa

Strona przeciwna/Organ: Gmina Karczew

- Rada Miejska w Karczewie
ul. Warszawska 28, 05-480 Karczew
reprezentowana przez Burmistrza Karczewa
Michała Rudzkiego

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 z późn. zm.), dalej „PrPostSądAdm”, w związku ze skargą złożoną przez Wojewodę Mazowieckiego na uchwałę Rady Miejskiej w Karczewie Nr VI/48/2019 z dnia 9 kwietnia 2019 r. w sprawie diet oraz kosztów podróży radnych Rady Miejskiej w Karczewie oraz na Uchwałę Rady Miejskiej w Karczewie Nr VIII/55/2019 z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie diet oraz kosztów podróży radnych Rady Miejskiej w Karczewie, **wnoszę o częściowe uwzględnienie skargi w postaci stwierdzenia nieważności Uchwały Rady Miejskiej w Karczewie Nr VI/48/2019 z dnia 9 kwietnia 2019 r. w sprawie diet oraz kosztów podróży radnych Rady Miejskiej w Karczewie oraz o oddalenie skargi na Uchwałę Rady Miejskiej w Karczewie Nr VIII/55/2019 z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie diet oraz kosztów podróży radnych Rady Miejskiej w Karczewie i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.**

Uzasadnienie

Skargą z dnia 19 sierpnia 2019 r. Wojewoda Mazowiecki wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miejskiej w Karczewie Nr VI/48/2019 z dnia 9 kwietnia 2019 r. w sprawie diet oraz kosztów podróży radnych Rady Miejskiej w Karczewie oraz Nr VIII/55/2019 z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie diet oraz kosztów podróży radnych Rady Miejskiej w Karczewie, zarzucając zaskarżonym uchwałom istotne naruszenie art. 25 ust. 4 i 6 ustawy o samorządzie gminnym poprzez ustalenie wysokości diety dla radnych w formie ryczałtu miesięcznego, bez uwzględnienia utrwalonego w orzecznictwie sądowo-administracyjnym charakteru rekompensacyjnego diet radnych. Rada Miejska w Karczewie podejmując przedmiotowe uchwały

miała na względzie zakres faktycznie wykonywanych czynności związanych z funkcją radnego, który w ocenie Rady nie jest tożsamy wyłącznie z uczestnictwem w sesjach lub pracach komisji rady gminy. Radny bowiem niezależnie od obecności na sesjach i komisjach wykonuje szereg innych czasochłonnych czynności w ramach wykonywania swojego mandatu takich jak przykładowo: spotkania z mieszkańcami, uczestnictwo w wydarzeniach gminnych, kontakty z pracownikami urzędu w celu pozyskania informacji o sprawach gminnych, osobiste lub pisemne interwencje w sprawach gminnych, spotkania z przedstawicielami różnych instytucji, w tym na specjalne zaproszenia. O ile w uchwale Rady Miejskiej w Karczewie Nr VI/48/2019 z dnia 9 kwietnia 2019 r. brak jest zapisów o potrąceniach diety za przypadki nieobecności radnych na sesjach lub posiedzeniach komisji, czy za niewykonywanie innych czynności, co przemawia za tym, że dieta nie została ustalona jako świadczenie wyrównawcze (kompensacyjne), o tyle w Uchwale Rady Miejskiej w Karczewie Nr VIII/55/2019 z dnia 28 maja 2019 r. zapisy takie zostały wprowadzone w §4 Uchwały o następującym brzmieniu:

„§ 4. 1. W przypadku nieobecności radnego na Sesji Rady lub posiedzeniu stałej Komisji, przysługująca mu dieta ulega zmniejszeniu każdorazowo: o 20% podstawy określonej w § 2 ust 2 - za nieobecność na Sesji i o 10% podstawy określonej w § 2 ust 2 - za nieobecność na posiedzeniu stałej Komisji.

2. W przypadku braku możliwości odbycia Sesji Rady lub posiedzenia stałej Komisji z powodu braku kworum, potrąceń o których mowa w ust. 1, dokonuje się wobec wszystkich nieobecnych radnych na moment ustalenia braku kworum.”

Dodatkowo z §3 ust. 1 został usunięty zwrot „w stałej wysokości” przez co zapis ten otrzymał brzmienie: „Dieta przysługuje radnemu za czynności związane z wykonywaniem mandatu, w tym za udział w Sesjach Rady i posiedzeniach stałych Komisji.”, a zapisy § 7 też uchwały przewidują, iż Biuro Rady prowadzi zestawienie obecności radnych na sesjach i komisjach i na podstawie tegoż zestawienia obecności sporządzane są listy wypłat diet za każdy miesiąc.

Nie sposób zatem przyjąć argumentacji skargi, iż w Uchwale Rady Miejskiej w Karczewie Nr VIII/55/2019 z dnia 28 maja 2019 r. dieta została ustalona w stałej kwocie i utraciła charakter rekompensaty utraconego wynagrodzenia. W przytoczonym w skardze wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 406/14 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził bowiem, iż dopiero „*brak przewidzianych potrąceń diety za przypadki nieobecności przewodniczącego na posiedzeniach, czy innych obowiązkowych czynnościach, sprawia, że nie mamy już do czynienia ze świadczeniem wyrównawczym (kompensacyjnym)*”.

Skarżący Organ nadzoru wywodzi, iż sformułowanie zawarte w §3 ust. 2 Uchwały Rady Miejskiej w Karczewie Nr VIII/55/2019 powoduje, iż ustalona dieta traci charakter rekompensaty, zbliżając ją do wynagrodzenia za pracę, bowiem w przypadku braku w danym miesiącu posiedzenia komisji lub sesji Rady, dieta będzie wypłacona w wysokości ustalonej przez Radę. **Tym samym skarżący Organ nadzoru wywodzi, iż jedynym poprawnym sposobem ustalenia diety jest przyznanie określonej kwoty – jako składowej diety - za obecność na sesji lub posiedzeniu komisji, a nie jest takim poprawnym sposobem ustalenia diety pomniejszanie określonej stawki diety za brak wykonywania funkcji radnego w postaci nieobecności na sesjach lub komisjach Rady.** Ten drugi sposób ustalenia wysokości diety był przy tym dotychczas często stosowaną metodą zakładającą, że sprawowanie funkcji radnego nie jest ograniczone w praktyce wyłącznie do stawiennictwa na posiedzeniach komisji Rady lub sesjach, a narzuca szereg innych wymienionych powyżej czynności w ramach wykonywania mandatu. Do czasochłonnych czynności radnego bez względu na stawiennictwo na sesjach lub komisjach należy oprócz wyżej przytoczonych czynności także czasochłonne zapoznawanie się z liczną korespondencją kierowaną do Rady przez mieszkańców lub inne podmioty obrotu prawnego (np. organizacje pozarządowe, inne jednostki samorządu terytorialnego), zapoznawanie się z materiałami i przygotowywanie się do sesji lub komisji, wspólne spotkania radnych, w tym w ramach klubów, w celu wymiany informacji i poglądów. Sposób funkcjonowania rady gminy, a stąd sposób wykonywania mandatu radnego, zależy w dużej mierze od miejscowej tradycji, w tym przyzwyczajenia mieszkańców gminy do pewnych mechanizmów funkcjonowania wspólnoty lokalnej, w tym w szczególności do stałych kontaktów z radnymi. Próba narzucenia jednego sposobu ustalania diety radnych oparta na zbyt rygorystycznym rozumieniu kompensacyjnego charakteru diety, tak jak to ma miejsce w przedmiotowej sprawie, **stanowi naruszenie pozostawionej na podstawie art. 25 ust. 4 u.s.g. swobody rady gminy w ustaleniu zasad, na jakich radnemu przysługuje dieta.** Sprowadzenie przepisu art. 25 ust. 4 u.s.g. do jednej właściwej metody w postaci stałej stawki za obecność na sesjach lub komisjach

oraz dodatkowo proporcjonalne obniżenie tak ustalonej kwoty z uwzględnieniem wszystkich dni w miesiącu kalendarzowym za każdy dzień nie wykonywania obowiązków związanych z wykonywaniem funkcji radnego, czyni tę swobodę iluzoryczną, bowiem ograniczona do ustalenia wysokości kwot za wykonywanie czynności oraz kwot pomniejszenia za brak wykonywania czynności. Stoi to w sprzeczności z brzmieniem art. 25 ust. 4 u.s.g., w którym mowa o kompetencji określenia „zasad” przyznawania diety, a nie kompetencji określającej jedynie stawki kwotowe. Istotne jest przy tym to, że **ustalenie wykonywania mandatu radnego w każdym dniu miesiąca** niezbędne do zakładanego przez Organ skarżący proporcjonalnego obniżenia diety z uwzględnieniem wszystkich dni w miesiącu kalendarzowym **jest niezwykle trudne, a raczej niemożliwe do wykonania w praktyce**. Konieczne byłoby bowiem prowadzenie jakiejś stałej ewidencji pracy radnego z uwzględnieniem przykładowo okresów choroby czy wyjazdów urlopowych, w trakcie których to przykładowych okresów wykonywanie funkcji nie jest w ogóle możliwe. Dodatkowo zakładana przez Organ skarżący poprawność pomniejszenia diety za dzień niewykonywania funkcji budzi uzasadnione zastrzeżenia w sytuacji częstej w praktyce, a mianowicie gdy jednego dnia radny uczestniczy np. w spotkaniu z mieszkańcami, imprezie w placówce oświatowej, na którą otrzymał zaproszenie, wizycie w urzędzie i rozmowie z urzędnikiem w sprawach gminnych, spotkaniu w innej gminie, ale nie uczestniczy już w wieczornej komisji rady lub odwrotnie – uczestniczy w komisji, a nie wykonuje pozostałych czynności związanych z funkcją pomimo, że są one niezbędne dla wiedzy radnego w sprawach, w których ma podejmować decyzje na forum komisji czy rady. Nie jest możliwe w przytoczonym przykładzie jednoznaczne wskazanie, czy radny danego dnia sprawował swoją funkcję czy też nie, a podkreślić należy, iż rzetelne sprawowanie funkcji radnego jest niezwykle czasochłonne i nie ograniczone do akcentowanego przez ustawę o samorządzie gminnym obowiązkowego stawiennictwa na posiedzeniach komisji i sesjach rady.

Argumenty te były poruszane w korespondencji wysyłanej do Organu skarżącego przed podjęciem zaskarżonej Uchwały Rady Miejskiej w Karczewie Nr VIII/55/2019, po informacjach ze strony Organu Skarżącego, o których mowa w ostatnim akapicie na stronie 6 skargi.

Z powyższych względów Rada Miejska w Karczewie stoi na stanowisku, iż zaskarżona uchwała Nr VIII/55/2019 z dnia 28 maja 2019 r. nie została podjęta z istotnym naruszeniem prawa i skarga w części dotyczącej tejże uchwały nie zasługuje na uwzględnienie.

Rada Miejska w Karczewie na marginesie argumentacji odpowiedzi na skargę chciałaby dodać, iż współczesny rynek pracy narzuca sposób wykonywania funkcji radnego, którą sprawuje się niezależnie od czasu poświęcanego na zarobkowanie, a kosztem życia osobistego. W zdecydowanej większości gmin posiedzenia komisji i sesje rady odbywają się poza godzinami pracy zawodowej, czyli w późnych godzinach popołudniowych, godzinach wieczornych lub nawet nocnych. Przykładowo komisja i sesja, na której podjęto uchwałę o przekazaniu niniejszej odpowiedzi na skargę rozpoczęła się tego samego dnia odpowiednio o godz. 17.30 i 18.30. Teoria prawa w zakresie kompensacyjnego charakteru diety, mającej stanowić rekompensatę za utracony zarobek, stoi zatem w sprzeczności z praktyką. Również w stosunku do radnych będących emerytami dieta traci charakter rekompensacyjny i teoria rozmija się z rzeczywistością. Wywody powyższe czynione są w celu skłonienia Sądu do dania pierwszeństwa wykładni prawa uwzględniającej realia z życia danych stosunków czy instytucji prawnych.

Wobec tego, że organom jednostek samorządu terytorialnego nie przysługuje kompetencja do stwierdzenia nieważności własnego aktu i możliwość korzystania z instytucji autokontroli (tak: Z. Kmiecik, Głosa do wyroku WSA w Gliwicach z 18.01.2007 r., II SA/GI 385/06, OSP 2008/4, s. 250 i n.) organ przekazując skargę dopuszcza orzeczenie przez Sąd na podstawie art. 147 §1 PrPostSądAdm wyłącznie odnośnie Uchwały Rady Miejskiej w Karczewie Nr VI/48/2019 z dnia 9 kwietnia 2019 r.

Załączniki:

- dwa odpisy odpowiedzi na skargę.

Przewodniczący Rady

Piotr Żelazko