



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 28 grudnia 2021 r.

Poz. 12414

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-O.4131.18.2021

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 23 grudnia 2021 r.

dotyczy uchwały Rady Powiatu Przasnyskiego nr LII/343/2021 z dnia 26 listopada 2021 r. *w sprawie diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych Radnych Rady Powiatu Przasnyskiego.*

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 23 grudnia 2021 r.

WNP-O.4131.18.2021

Rada Powiatu Przasnyskiego

ul. Św. St. Kostki 5

06-300 Przasnysz

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 i art. 80 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 2020, poz. 920; z 2021, poz. 1038 i 1834)

stwierdzam nieważność:

uchwały Rady Powiatu Przasnyskiego nr LII/343/2021 z dnia 26 listopada 2021 r. *w sprawie diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych Radnych Rady Powiatu Przasnyskiego w części tj. w zakresie ustaleń § 1, 2, 3 i 4.*

Uzasadnienie

W dniu 26 listopada 2021 r. Rada Powiatu Przasnyskiego podjęła uchwałę nr LII/343/2021 w sprawie diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych Radnych Rady Powiatu Przasnyskiego.

Wyżej wymieniona uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością powiatu, w dniu 1 grudnia 2021 r.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Powiatu wskazała art. 21 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 2020, poz. 920 z późn. zm.) w związku z § 3 pkt 3 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu powiatu (Dz. U. z 2021 r., poz. 1975) oraz § 1, § 2 ust. 2 i § 5 ust. 3

Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych powiatu (Dz. U. Nr 66 poz. 799 z późn. zm.).

Pismem z dnia 17 grudnia 2021 r., Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Powiatu Przasnyskiego o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr LII/343/2021. W ocenie organu nadzoru uchwała nr LII/343/2021 jest sprzeczna z prawem w zakresie niepełnej realizacji upoważnienia zawartego w art. 21 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym.

W § 1 ww. uchwały Rada Powiatu Przasnyskiego postanowiła:

„Ustala się miesięczną dietę Radnym Rady Powiatu Przasnyskiego w wysokości:

- 1) dla Przewodniczącego Rady Powiatu – 87% maksymalnej wysokości diety przysługującej radnemu powiatu przasnyskiego;*
- 2) dla Wiceprzewodniczącego Rady Powiatu – 67% maksymalnej wysokości diety przysługującej radnemu powiatu przasnyskiego;*
- 3) dla Przewodniczącego Komisji Rady, za wyjątkiem pkt 4 – 67% maksymalnej wysokości diety przysługującej radnemu powiatu przasnyskiego;*
- 4) dla Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej – 77% maksymalnej wysokości diety przysługującej radnemu powiatu przasnyskiego;*
- 5) dla nieetatowego członka Zarządu Powiatu – 77% maksymalnej wysokości diety przysługującej radnemu powiatu przasnyskiego;*
- 6) dla radnego nie pełniącego funkcji o których mowa w pkt od 1 do 5 – 50% maksymalnej wysokości diety przysługującej radnemu powiatu przasnyskiego”.*

W § 2 przedmiotowej uchwały przewidziano z kolei, iż:

„1. Podstawą przyznania i wypłacenia diety, o której mowa w § 1, jest udział radnego w pracach organu powiatu, w tym: udziału w sesjach rady powiatu, w posiedzeniach zarządu powiatu oraz w posiedzeniach komisji rady powiatu potwierdzonych własnoręcznym podpisem na liście obecności.

2. *W przypadku, gdy radnemu przysługuje prawo do diety w różnych wysokościach z tytułu pełnionych funkcji w radzie powiatu wypłaca się jedną dietę wyższą.*
3. *W przypadku powołania, wyboru, odwołania lub przyjęcia rezygnacji z pełnionej funkcji dietę nalicza się w wysokości proporcjonalnej do czasu zakończenia lub rozpoczęcia jej pełnienia.*
4. *Zasady określone w ust. 3 stosuje się odpowiednio do czasu zakończenia kadencji rady i czasu jej rozpoczęcia tj. od dnia złożenia ślubowania”.*

Zgodnie z brzmieniem art. 21 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym, radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych na zasadach ustalonych przez radę powiatu, a rada powiatu przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego.

Zarówno w doktrynie prawa, jak i orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że dieta radnego, o której mowa w wyżej przytoczonych przepisach, stanowi jedynie rekompensatę utraconych przez radnego korzyści i nie posiada charakteru świadczenia pracowniczego. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 7 listopada 2013 r. (sygn. akt II SA/Op 316/13, *źródło*: orzeczenia.nsa.gov.pl) stwierdzono, że użyte przez ustawodawcę określenie „dieta” należy rozumieć jako zwrot kosztów związanych z pełnieniem funkcji radnego. Istota diety sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji. Osoba pełniąca daną funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków (strat) poniesionych w związku ze sprawowaniem funkcji, a nie jedynie z powodu uzyskania danej funkcji. Dieta powinna być zatem ściśle powiązana z aktywnością radnych w pracach rady i zależna od rzeczywistego wykonywania obowiązków związanych z pełnioną funkcją (por. również wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu: z dnia 9 lipca 2015 r. sygn. akt II SA/Op 161/15, z dnia 21 lipca 2015 r. sygn. akt II SA/Op 177/15, z dnia 4 sierpnia 2015 r. sygn. akt II SA/Op 252/15, *źródło*: orzeczenia.nsa.gov.pl).

W orzecznictwie podkreślono ponadto, że dopuszczalność wprowadzenia diety o charakterze ryczałtowym nie może prowadzić do sytuacji powstania stałego miesięcznego wynagrodzenia niezależnego od udziału w pracach organów gminy (powiatu) (patrz: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, WKP 2018). W wyroku z dnia 26 czerwca 2014 r. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł co następuje: „w sytuacji, gdy ustalenie świadczenia następuje

w formie ryczałtu, 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)” (sygn. akt II OSK 406/14, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Wprawdzie w uchwale nr LII/343/2021 Rada Powiatu Przasnyskiego wskazała, że podstawą przyznania i wypłacenia diety jest udział radnego w pracach organu powiatu, w tym: udziału w sesjach rady powiatu, w posiedzeniach zarządu powiatu oraz w posiedzeniach komisji rady powiatu potwierdzonych własnoręcznym podpisem na liście obecności, nie zmienia to jednak faktu, że wypłata nadal będzie miała formę ryczałtu miesięcznego (co wprost zostało określone w § 1 uchwały), niezależnie od faktycznej obecności radnych na sesji bądź posiedzeniu komisji. W uchwale nie określono bowiem w jaki sposób, w razie nieobecności radnego, miesięczna dieta będzie pomniejszana. Rada Powiatu nie przewidziała także sytuacji, w której w danym miesiącu sesja ani komisja w ogóle się nie odbędą.

Takie uregulowanie zasad przyznawania diety, w świetle opisanej powyżej argumentacji prawnej, stanowi istotne naruszenie art. 21 ust. 4 ustawy o *samorządzie powiatowym*.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że skoro dieta radnego sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji, to osoba pełniąca tę funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem funkcji, a nie z tytułu samego faktu bycia taką osobą. Zakresem regulacji uchwały podjętej na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 21 ust. 4 ustawy o *samorządzie powiatowym* winna być objęta m.in. sytuacja, gdy radny, przez dłuższy okres czasu nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem funkcji. W przeciwnym razie dieta ustalona w stałej kwocie ma charakter ryczałtu miesięcznego, przez co traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 21 lipca 2015 r. sygn. II SA/Op 177/15; źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Z uwagi na fakt, że dieta ma stanowić rekompensatę za utracone zarobki, związane z pełnieniem funkcji radnego, sformułowania zawarte w § 1 i 2 uchwały, niezawierające zasad obniżania diety w przypadku niewykonywania przez radnego swojej funkcji, powodują, że w przypadku braku w danym miesiącu posiedzenia komisji lub sesji rady, dieta będzie wypłacona w wysokości ustalonej

przez radę w § 1 uchwały. Natomiast w przypadku więcej niż jednej sesji lub komisji w danym miesiącu może dojść do sytuacji, w której radny obecny na np. dwóch sesjach otrzyma dietę w takiej samej wysokości jak ten, który był na jednej. Zapisy te powodują, że dieta traci charakter rekompensaty a zbliża się do formy wynagrodzenia za pracę.

Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w wyrokach sądów administracyjnych zapadłych w następstwie rozpoznania skarg Wojewody Mazowieckiego na uchwały w sprawie zasad ustalania diet dla radnych (zob. wyroki WSA w Warszawie z dnia 23 października 2019 r. sygn. II SA/Wa 978/19, z dnia 24 października 2019 r. sygn. II SA/Wa 921/19 i z dnia 29 listopada 2019 r. sygn. II SA/Wa 1259/19).

Stwierdzenie nieważności § 1 i 2 uchwały nr LII/343/2021 pociąga za sobą konieczność stwierdzenia nieważności również ściśle z nimi funkcjonalnie powiązanych przepisów § 3 i 4.

W ocenie organu nadzoru w sytuacji, gdy mamy do czynienia z sekwencją zdarzeń wywołanych danymi przepisami, które są ze sobą powiązane, zaś przepis zależny oparty jest na uregulowaniu pierwotnym, którego nieważność została stwierdzona, bądź jest przedmiotem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności i którego skutki prawne zostały zniesione, przyjęć należy, że przepis prawny zależny również został podjęty w sposób sprzeczny z prawem. Z tego powodu przepis podstawowy wpływa w sposób bezpośredni na ocenę prawną przepisu zależnego.

Art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdza: Uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru. W orzecznictwie i doktrynie utrwalili się poglądy, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności aktu (np. uchwały) rady powiatu. Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i doktryny prawa istotnym naruszeniem jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Do istotnych naruszeń zalicza się między innymi: podjęcie aktu bez podstawy prawnej, podjęcie aktu na podstawie normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną, powtarzanie w akcie normatywnym treści przepisów ustawowych, brak pełnej realizacji zakresu ustawowego upoważnienia, podjęcie unormowań trudnych do jednoznacznego odczytania i interpretacji (vide: G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Lex 2012, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2018).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Powiatu Przasnyskiego nr LII/343/2021, istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem jest nieważna w zakresie określonym w sentencji rozstrzygnięcia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Powiatowi przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze, z dniem jego doręczenia, wstrzymuje z mocy prawa wykonanie uchwały w całości.

Wojewoda Mazowiecki

Konstanty Radziwiłł

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/