



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 28 grudnia 2021 r.

Poz. 12415

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-O.4131.19.2021

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 23 grudnia 2021 r.

dotyczy uchwały Rady Powiatu Ciechanowskiego nr VI/42/310/2021 z dnia 29 listopada 2021 r. *w sprawie ustalenia diet dla radnych Rady Powiatu Ciechanowskiego.*

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 23 grudnia 2021 r.

WNP-O.4131.19.2021

Rada Powiatu Ciechanowskiego
ul. 17 Stycznia 7
06-400 Ciechanów**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 Ciechanowskiego nr VI/42/310/2021 z dnia 29 listopada 2021 r. *w sprawie ustalenia diet dla radnych Rady Powiatu Ciechanowskiego w części tj. w zakresie ustaleń § 1, 2, 3, 4, 5 i 6.*

Uzasadnienie

W dniu 29 listopada 2021 r. Rada Powiatu Ciechanowskiego podjęła uchwałę nr VI/42/310/2021 *w sprawie ustalenia diet dla radnych Rady Powiatu Ciechanowskiego.*

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, 4a, 5 i 5a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 2020, poz. 920 ze zm.) w związku z art. 18 ustawy z dnia 17 września 2021 r. *o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U z 2021 r., poz. 1834) i § 3 pkt 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. *w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu powiatu* (Dz. U. z 2021 r., poz. 1975).

Pismem z dnia 17 grudnia 2021 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Powiatu Ciechanowskiego o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr VI/42/310/2021. W ocenie organu nadzoru uchwała nr VI/42/310/2021 jest sprzeczna z prawem w zakresie niepełnej realizacji upoważnienia zawartego w art. 21 ust. 4 ustawy o *samorządzie powiatowym*.

W § 3 ww. uchwały Rada Powiatu Ciechanowskiego postanowiła:

„1. Ustala się wysokość diety przysługującej radnemu w ciągu miesiącu, w zależności od pełnionej funkcji:

- 1) Przewodniczący Rady – 2890,00 zł (słownie: dwa tysiące osiemset dziewięćdziesiąt),*
- 2) Członek Zarządu, pełniący funkcje nieodpłatnie – 2855,00 zł (słownie: dwa tysiące osiemset pięćdziesiąt pięć)*
- 3) Wiceprzewodniczący Rady – 2530,00 zł (słownie: dwa tysiące pięćset trzydzieści)*
- 4) Przewodniczący Komisji Rewizyjnej – 2800,00 zł (słownie: dwa tysiące osiemset),*
- 5) Członek Komisji Rewizyjnej – 2430,00 zł (słownie: dwa tysiące czterysta trzydzieści)*
- 6) Przewodniczący pozostałych komisji Rady – 2185,00 (słownie: dwa tysiące sto osiemdziesiąt pięć),*
- 7) Pozostali radni – 1970,00 (słownie: tysiąc dziewięćset siedemdziesiąt).*

2. W przypadku pełnienia przez radnego kilku funkcji, przysługuje mu jedna dieta w najwyższej wysokości dla pełnionej funkcji”.

W § 4 przedmiotowej uchwały przewidziano z kolei, iż:

- „1. Wysokość diety przysługującej radnemu w ciągu miesiąca obniża się o 20% za każdą nieobecność radnego na sesji Rady Powiatu.*
- 2. Wysokość diety przysługującej radnemu w ciągu miesiąca obniża się o 20% za każdą nieobecność radnego na posiedzeniu Komisji”.*

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 VI/42/310/2021 Rada Powiatu Ciechanowskiego wskazała przypadki potrąceń w stosunku do miesięcznej wysokości diety, nie zmienia to jednak faktu, że wypłata nadal będzie miała formę ryczałtu miesięcznego, niezależnie od faktycznej obecności radnych na sesji bądź posiedzeniu komisji. Świadczy o tym obniżanie procentowo kwoty bazowej (wyjściowej) za każdą nieobecność na posiedzeniu rady lub komisji, co 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, sformułowanie zawarte w § 4 uchwały, wprowadzające procentowe obniżenia kwoty bazowej spowodują, że w przypadku braku w danym miesiącu posiedzenia komisji lub sesji rady, dieta będzie wypłacona w wysokościach ustalonych przez radę w § 3 ust. 1 uchwały. Natomiast w przypadku, gdyby sesje i posiedzenia komisji się odbywały, to i tak jakaś część diety, mimo niewykonywania czynności przez radnych, będzie wypłacana. 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 § 3 i 4 uchwały nr VI/42/310/2021 pociąga za sobą konieczność stwierdzenia nieważności również ściśle z nimi funkcjonalnie powiązanych przepisów § 1, 2, 5 i 6.

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 utrwalił się pogląd, 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 Ciechanowskiego nr VI/42/310/2021, 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/