



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 30 lipca 2024 r.

Poz. 6733

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.264.2024.4

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 23 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107)

#### **orzekam**

nieważność § 3 ust. 3 pkt 1 i 2, § 3 ust. 5 uchwały nr III/41/2024 Rady Powiatu Konińskiego z dnia 25 czerwca 2024 r. w sprawie ustalenia zasad i wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych powiatu konińskiego – ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 25 czerwca 2024 r. Rada Powiatu Konińskiego podjęła uchwałę nr III/41/2024 w sprawie ustalenia zasad i wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnych powiatu konińskiego, dalej „uchwała”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 21 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024, poz. 107); § 3 pkt 1 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 § 2 ust. 2 i § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalenia należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych powiatu (Dz. U. z 2000 r. nr 66, poz. 799 z późn. zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 28 czerwca 2024 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Ocenianą uchwałą Rada Powiatu Konińskiego ustaliła m.in. zasady i wysokość diet dla radnych powiatu konińskiego do czego upoważnia ją przepis art. 21 ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107), dalej „ustawa”.

W § 3 ust. 1 i 2 uchwały Rada Powiatu Konińskiego dokonała wskazań odnośnie wysokości potrąceń z diet. W § 3 ust. 3 uchwały rada zastrzegła, że „Potrąceń, o których mowa w ustępie 1 nie dokonuje się: 1) w przypadku trzech pierwszych nieobecności w danym roku kalendarzowym na sesji Rady Powiatu, na posiedzeniu komisji lub Zarządu, 2) w przypadku przedłożenia do dnia sesji Rady Powiatu, posiedzenia komisji, posiedzenia Zarządu oświadczenia o przebywaniu na zwolnieniu lekarskim, 3) jeżeli nieobecność spowodowana jest wykonywaniem w tym czasie innych obowiązków związanych z pełnieniem funkcji radnego, do których radny został delegowany (wyznaczony), jako radny, przedstawiciel powiatu albo jako członek zarządu”. Zgodnie z § 3 ust. 5 uchwały: „W szczególnie uzasadnionych wyjątkowych przypadkach nieobecności, wywołanych zdarzeniami losowymi, Przewodniczący Rady może usprawiedliwić jego nieobecność na pisemny wniosek radnego, złożony nie później, niż dnia następnego po ustaniu przyczyny nieobecności. W takim przypadku wysokość diety nie ulega obniżeniu”.

W myśl przepisu art. 21 ust. 4 ustawy „Na zasadach ustalonych przez radę powiatu, z zastrzeżeniem ust. 5, radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Rada powiatu przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego”.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa sądów administracyjnych, dieta przysługująca radnemu stanowi rekompensatę z tytułu utraconych przez radnego zarobków, przez co nie może być traktowana jak świadczenie pracownicze, np. wynagrodzenie. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 26 czerwca 2014 r., II OSK 406/14, CBOSA, wskazał, że: “[...] dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym”. Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 25 stycznia 2018 r., II SA/Wa 1520/17, CBOSA, wyjaśnił, że: “[...] użyty przez ustawodawcę zwrot «dieta» należy rozumieć jako zwrot kosztów związanych z pełnieniem funkcji radnego. Jego istota sprowadza się do wyrównywania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji. Osoba pełniąca tę funkcję zachowuje więc prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem funkcji, a nie z tytułu samego faktu bycia taką osobą. Dieta powinna być zatem ściśle powiązana z aktywnością radnych w pracach rady i zależna od rzeczywistego wykonywania obowiązków związanych z pełnioną funkcją”. Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z 17 listopada 2020 r., SA/Rz 970/20, CBOSA, stwierdził, że “[...] używany w art. 25 ust. 4 u.s.g. wyraz «dieta» postrzegać należy wyłącznie w kategoriach zwrotu kosztów związanych z pełnieniem funkcji radnego, co decyduje o typowo kompensacyjnym charakterze diety należnej radnemu. Środki uzyskiwane przez radnego w ramach przysługującej mu diety, mają w istocie tylko i wyłącznie minimalizować poniesione koszty wynikające z potrącanego mu wynagrodzenia za pracę na skutek uczestniczenia w aktywności organu stanowiącego - kontrolnego; np. udział w sesji rady czy w posiedzeniach komisji stałych lub doraźnych tego organu”.

Jednocześnie w orzecznictwie sądownoadministracyjnym dopuszcza się wprowadzenie diety o charakterze ryczałtowym, jednakże nie może to prowadzić do sytuacji powstania stałego miesięcznego wynagrodzenia niezależnego od udziału w pracach organów gminy. "Dieta winna określać konkretną kwotę za udział w każdym odbytym posiedzeniu sesji, zarządu czy też komisji, ewentualnie w ustalonej kwocie, która ulega proporcjonalnemu obniżeniu z uwzględnieniem wszystkich dni w miesiącu kalendarzowym za każdy dzień nie wykonywania funkcji określonej w uchwale i nie może przekroczyć limitu określonego w ustawie i rozporządzeniu" – tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 17 grudnia 2019 r., II SA/Wa 1230/19, CBOSA. Także w powyżej powołanym wyroku z 26 czerwca 2014 r., II OSK 406/14, CBOSA, Naczelny Sąd Administracyjny zajął stanowisko, według którego: "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)".

Odnosząc powyższe do badanej uchwały wskazać należy, że przyjęte przez Radę Powiatu Konińskiego rozwiązania, zgodnie z którymi radnemu nie potrąca się przysługującej mu diety: „1) w przypadku trzech pierwszych nieobecności w danym roku kalendarzowym na sesji Rady Powiatu, na posiedzeniu komisji lub Zarządu, 2) w przypadku przedłożenia do dnia sesji Rady Powiatu, posiedzenia komisji, posiedzenia Zarządu oświadczenia o przebywaniu na zwolnieniu lekarskim” a także „w szczególnie uzasadnionych wyjątkowych przypadkach nieobecności, wywołanych zdarzeniami losowymi” są nieprawidłowe.

Zdaniem organu nadzoru omówiony wcześniej kompensacyjny charakter diety, o której mowa w art. 21 ust. 4 ustawy, wyklucza możliwość jej przyznawania w każdej sytuacji, w której radny nie wykonuje swojej funkcji i związanych z nią obowiązków, a zatem także, gdy jest to spowodowane przebywaniem na zwolnieniu lekarskim, czy też w przypadku trzech pierwszych nieobecności w danym roku kalendarzowym na sesji Rady Powiatu, na posiedzeniu komisji lub Zarządu jak również w przypadkach nieobecności, wywołanych zdarzeniami losowymi. W tym czasie bowiem radny nie wykonuje swoich powinności związanych z mandatem, a zatem nie powstają wydatki lub straty, które dieta ta miałaby rekompensować.

Organ nadzoru podziela pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim wyrażony w wyroku z 26 sierpnia 2020 r., II SA/Go 319/20, CBOSA, zgodnie z którym “[...] jeżeli radny w czasie swojej nieobecności podczas prac rady lub jej organów, nie wykonuje innych czynności związanych z pełnieniem mandatu, to nie powinien otrzymać diety, chociażby ta nieobecność była usprawiedliwiona. Jak bowiem trafnie podkreśla się w orzecznictwie, skoro dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem określonej funkcji, to osoba pełniąca tę funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku jej wykonywaniem, a nie

z tytułu samego faktu bycia taką osobą (por. wyrok WSA w Opolu z 21 lipca 2015 r., II SA/Op 177/15). Gdyby przyjąć inaczej, dieta straciłaby charakter rekompensaty, a stałaby się miesięcznym wynagrodzeniem, co stoi w sprzeczności z jej naturą".

Uznać zatem należy, że przyjęty w ocenianej uchwale brak potrącania ryczałtowo ustalonej diety w przypadkach uregulowanych w § 3 ust. 3 pkt 1 i 2 oraz § 3 ust. 5 uchwały, nie znajduje uzasadnienia prawnego w świetle art. 21 ust. 4 ustawy, wobec czego konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym zakresie.

Mając na uwadze powyższe, orzeczono, jak w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia.

#### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Agata Sobczyk

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Powiatu Konińskiego

Zarząd Powiatu Konińskiego