18255/12

Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie
00-950 Warszawa
Plac Bankowy 3/5

Warszawa, 2021-12-29

2021-12-29
STAROSTWO POWIATOWE
w Sokołowie Podlaskim
2021-12-29

WNP-S.4131.10.2021.WNP

Rada Powiatu Sokołowskiego

Radni 10 stycznia 2022 r.

INFORMACJA

Korespondencja wysłana z systemu EZD PUW

Szanowni Państwo

w załączeniu przekazuję rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały nr XXX/196/2021 Rady Powiatu Sokołowskiego z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości diet radnych Powiatu Sokołowskiego.

Z wyrazami szacunku
Maciej Rodowicz
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego
Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie

Załączniki:
1. Rozstrzygnięcie nadzorcze - Powiat Sokołowski.pdf

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć oprogramowania do weryfikacji podpisu
Data złożenia podpisu: 2021-12-29T09:33:47.795Z
Podpis elektroniczny

Warszawa, 28 grudnia 2021 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-S.4131.10.2021

Rada Powiatu
Sokołowskiego
ul. Wolności 23
08- 300 Sokołów Podlaski

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920 z późn.zm)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXX/196/2021 Rady Powiatu Sokołowskiego z dnia 30 listopada 2021 r. *w sprawie ustalenia wysokości diet radnych Powiatu Sokołowskiego.*

Uzasadnienie

Rada Powiatu Sokołowskiego w dniu 30 listopada 2021 r. podjęła uchwałę *w sprawie ustalenia wysokości diet radnych Powiatu Sokołowskiego,* zwaną dalej „uchwałą".

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 grudnia 2021 r.

W dniu 10 grudnia 2021 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w stosunku do ww. uchwały. Po zawiadomieniu w dniu 13 grudnia 2021 r. Rady Powiatu o wszczęciu postępowania, do organu nadzoru nie wpłynęła uchwała zmieniająca ani uchylająca kwestionowaną. uchwałę.

W podstawie prawnej uchwały, wskazano art. 21 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, zwanej dalej ustawą o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920 z póź.zm.) oraz § 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu powiatu, zwanego dalej rozporządzeniem (Dz. U. z 2021 r., poz. 1975).

Zgodnie z art. 21 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym 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.

Natomiast art. 21 ust. 5 ww. ustawy stanowi, iż wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie 2,4-krotności kwoty bazowej, określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów

ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 1658).

Z kolei w § 3 ust. 3 rozporządzenia wskazano, iż radnemu przysługują w ciągu miesiąca diety w wysokości do 70% maksymalnej wysokości diety w powiatach poniżej 60 tys. mieszkańców.

Zarówno z przepisów ustawy o samorządzie powiatowym, jak i z rozporządzenia wynika, iż przy ustalaniu wysokości diet radnych powiatu, rada ma obowiązek wzięcia pod uwagę, zarówno liczbę mieszkańców danego powiatu, a funkcje pełnione przez radnego, które związane są z nakładem jego pracy, przy sprawowanej funkcji. Ponadto wysokość diet nie może przekroczyć limitów procentowych wskazanych w ww. rozporządzeniu. *Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym.* Charakter pracy radnego w organach jednostek samorządu terytorialnego, wiąże się zawsze z ponoszeniem przez zainteresowanych kosztów związanych z pełnieniem mandatu radnego, m.in. kosztów związanych z potrąceniem wynagrodzenia za pracę w czasie uczestnictwa w pracach organu np. sesji czy komisji.

Powyższe stwierdzenia potwierdza wykładnia, jakiej dokonał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 7 listopada 2013 r. sygn. akt: II SA/Op 316/13, w którym 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 oraz 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. wyrok 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). Stąd przyjąć należy, że przepis art. 21 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym, zawiera upoważnienie dla organu stanowiącego powiatu do sprecyzowania reguł (zasad), na jakich przysługiwać będzie rekompensata (wyrównanie wydatków i strat) w związku z wykonywaniem mandatu radnego powiatu, biorąc pod uwagę zróżnicowanie wysokości diet w zależności od funkcji pełnionych przez radnego.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 czerwca 2014 r. sygn. akt: II OSK 406/14 stwierdził, że do „zasad" przysługiwania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych, należy regulacja, uzależniająca wysokość diety od zakresu obowiązków oraz ograniczenie wysokości z powodu nie uczestniczenia w pracach rady.

Tymczasem Rada Powiatu Sokołowskiego przyjęła §1 uchwały w następującym brzmieniu:

1. *Podstawą naliczenia wysokości diety radnych jest 2,4 – krotność kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1998 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2020 r., poz. 1658), zwana dalej „podstawą naliczenia".*

2. *Ustala się następujące wysokości miesięcznych diet w zależności od pełnionej funkcji przez radnego w procentowym stosunku do podstawy naliczenia, o której mowa w ust. 1 :*
    1) *dla Przewodniczącego Rady – 60 % podstawy naliczenia,*
    2) *dla Wiceprzewodniczącego Rady – 35 % podstawy naliczenia,*
    3) *dla radnych będących nieetatowymi członkami Zarządu – 50 % podstawy naliczenia,*
    4) *dla radnego pełniącego funkcję przewodniczącego komisji Rady – 35 % podstawy naliczenia,*
    5) *dla radnych będących członkami co najmniej dwóch komisji Rady – 25 % podstawy naliczenia,*
    6) *dla radnych będących członkami jednej komisji Rady – 20 % podstawy naliczenia.*

Natomiast w § 2 ust. 1 uchwały wskazano, iż wysokość miesięcznej diety, o której mowa w § 1 ust. 2 ulega obniżeniu o 30 % za każdą nieobecność na posiedzeniach Rady Powiatu , Komisji Stałych Rady oraz Zarządu Powiatu z zastrzeżeniem ust. 2 .

Z kolei zgodnie z § 2 ust. 2 uchwały radni będący członkami więcej niż dwóch komisji zobowiązani są złożyć Przewodniczącemu Rady oświadczenie wskazujące dwie komisje, z tytułu uczestnictwa w których przysługuje dieta. Potrąceń, o których mowa w ust.1, nie stosuje się w przypadku nieobecności radnego w posiedzeniu komisji nie wymienionych w złożonym oświadczeniu.

W orzecznictwie podkreślono, że dopuszczalność wprowadzenia diety o charakterze ryczałtowym nie może prowadzić do sytuacji powstania stałego miesięcznego wynagrodzenia niezależnego od udziału w pracach organów gminy (powiatu). W wyroku z dnia 26 czerwca 2014 r. wydanym w sprawie o sygn. akt: II OSK 406/14 Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że 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).

W ocenie organu nadzoru sformułowane zapisy w kwestionowanej uchwale (§ 2 ust. 1 i 2) powodują utratę kompensacyjnego charakteru diety, a zbliżają ją do formy wynagrodzenia za pracę. Skoro dieta ma w założeniu stanowić rekompensatę za utracone zarobki związane z pełnieniem funkcji radnego, zastrzeżenie zawarte w § 2 ust. 1 kwestionowanej uchwały, który wprowadza procentowe obniżenia kwoty bazowej za nieobecność radnego na sesji Rady Powiatu, komisji stałych lub posiedzeniach Zarządu spowoduje, że w przypadku braku w danym miesiącu posiedzenia komisji lub sesji rady, dieta będzie wypłacona w wysokości wynikającej z § 1 ust. 2 ww. uchwały. Ponadto nawet w przypadku, gdyby sesje i posiedzenia komisji czy Zarządu się odbywały, to i tak jakaś część diety, mimo niewykonywania czynności przez radnych, będzie wypłacana. Nie zasługuje na uwzględnienie również stwierdzenie zastosowane w § 2 ust. 2 kwestionowanej uchwały, że dieta nie ulega potrąceniu w przypadku nieobecności radnego na posiedzeniu komisji, której nie wskazał w oświadczeniu, gdyż to również powoduje, iż dieta ma charakter zbliżony do wynagrodzenia, a nie

rekompensaty za utracone zarobki. Jakie bowiem zarobki radny będzie tracił w przypadku gdy nie będzie uczestniczył w posiedzeniu komisji?

Takie ukształtowanie potrąceń oznacza, że wypłata nadal będzie miała formę ryczałtu miesięcznego, niezależnie od faktycznej obecności radnych na sesji bądź posiedzeniu komisji, co stanowi istotne naruszenie ustawy o samorządzie powiatowym.

W ocenie organu nadzoru, w uchwale podjętej na podstawie delegacji zawartej w art. 21 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym, dieta winna zostać określona poprzez ustalenie konkretnej kwoty za udział w każdym odbytym posiedzeniu sesji czy też komisji, przy czym dieta nie może przekroczyć limitu określonego w ustawie i rozporządzeniu, o których mowa w art. 21 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym, ewentualnie w ustalonej kwocie, która uległaby proporcjonalnemu obniżeniu z uwzględnieniem wszystkich dni w miesiącu kalendarzowym za każdy dzień niewykonywania funkcji określonej w uchwale (tj. brak aktywności radnego czy brak działania rady czy komisji jako takiej).

Ponadto należy wskazać, że powyższe 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 (wyrok 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, z dnia 29 listopada 2019 r. sygn. II SA/WA 1259/19, z dnia 21 lipca 2020 r., sygn. akt: II SA/Wa 915/20, z dnia 25 września 2020 r., sygn. akt: II SA/Wa 1396/20).

Jako, że eliminacja jedynie ww. zapisów z przedmiotowej uchwały, jeszcze bardziej zbliżałaby ustalone na jej podstawie diety do stałego wynagrodzenia miesięcznego, a nie rekompensaty, gdyż pozbawiłaby Radę możliwości dokonywania, w ogóle jakichkolwiek potrąceń od przyznanej miesięcznej diety, to konieczne jest stwierdzenie nieważności całej uchwały.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Radzie Powiatu Sokołowskiego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty doręczenia, za moim pośrednictwem.

Informuję, że zgodnie z art. 80 ust.1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały Rady Powiatu wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Mazowiecki
Konstanty Radziwiłł

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/