



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia wtorek, 10 września 2024 r.

Poz. 3882

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.318.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 9 września 2024 r.

Działając na podstawie art.21 ust.4, 5, 5a, art.76 ust.1 i 2, 77 i 79 ust.1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024r. poz.107) .

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr VII.30.2024 r. Rady Powiatu Leskiego z dnia 23 sierpnia 2024r. w sprawie wysokości i zasad wypłacania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych Radnym Rady Powiatu Leskiego.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 sierpnia 2024r. Rada Powiatu Leskiego podjęła ww. uchwałę, która została przekazana do organu nadzoru 29 sierpnia 2024r.

W § 1 ust.1 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, że dieta przysługuje radnemu w formie ryczałtu miesięcznego za udział w pracach Rady i jej komisjach, a także w związku z pełnieniem przez radnego funkcji członka Zarządu Powiatu, z którym nie nawiązano stosunku pracy. W § 3 ustaliła wysokość diet, które są zróżnicowane w zależności od pełnionej przez radnego funkcji. Przepis § 5 określa, że diety, o których mowa w §3 ulegają zmniejszeniu: 1) za każdą nieobecność radnego na sesji Rady Powiatu o 15%, 2) za każdą nieobecność radnego na posiedzeniu Komisji o 10 %, 3) za każdą nieobecność radnego na posiedzeniu Zarządu o 15%.

Zauważyć należy także, że w uchwale Rada Powiatu nie przewidziała sytuacji, gdy radny nie wykonuje obowiązków w przypadku długotrwałej przeszkody (nieobecności).

Zgodnie z treścią art. 21 ust.4, 5 i 5a ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. 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. 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 2023 r. poz. 2692). Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, maksymalną wysokość diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca, uwzględniając liczbę mieszkańców powiatów.

Zarówno z przepisów ustawy o samorządzie powiatowym jak i z rozporządzenia wykonawczego wynika, iż przy ustalaniu wysokości diet radnych powiatu, rada ma obowiązek wzięcia pod uwagę, zarówno liczbę mieszkańców powiatu, a także funkcję pełnioną przez radnego, która związana jest z nakładem jego pracy, przy sprawowanej funkcji.

W doktrynie jak i orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że dieta radnego, stanowi jedynie rekompensatę utraconych przez radnego korzyści i nie posiada charakteru świadczenia pracowniczego. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 7 listopada 2013r. sygn. akt II SA/Op 316/13 przyjęto, 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 sprawowania danej funkcji. Dieta powinna być zatem ściśle powiązana z aktywnością radnych w pracach rady i zależna od rzeczywistego wykonywania obowiązków związanych z pełnioną funkcją (wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu: z dnia 9 lipca 2015 r. II SA/Op 161/15, z dnia 21 lipca 2015 r. II SA/Op 177/15).

Przepisy ustawy o samorządzie powiatowym nie regulują, za co radnemu przysługuje dieta, jednakże uwzględniając jej rekompensacyjny charakter, wskazać należy, że ustalone przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasady, winny być powiązane z aktywnością lub brakiem aktywności radnego w wykonywaniu przez niego tej funkcji. Przy czym regulacje te powinny uwzględniać w zakresie wysokości diety przysługującej radnemu wszystkie jego obowiązki, nie zaś tylko te, które są związane z udziałem w posiedzeniach rady lub komisji (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 3602/21, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 763/19).

Prawidłowa realizacja upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym wymaga od rady powiatu przyjęcia rozwiązań przy dziecie wypłacanej w sposób ryczałtowy, aby uwzględnić wszystkie pełnione przez radnego funkcje, a nie tylko te związane z uczestnictwem w posiedzeniach rady powiatu, czy w komisjach rady powiatu. Obowiązkowy mechanizm potrąceń z tak ustalonej diety musi z kolei przewidywać redukcję kwoty ryczałtu adekwatnie do zmniejszenia aktywności radnego w danym miesiącu. Powinien więc obejmować zarówno nieobecność w posiedzeniach rady powiatu i posiedzeniach komisji rady powiatu, jak i brak aktywności w pozostałej sferze działalności mandatowej, będącej podstawą przyznania diety. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że 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 tej funkcji (wyrok WSA w Warszawie z dnia 25.02.2020 r. sygn. akt II SA/Wa 2120/2019). 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).

Uwzględniając powyższe orzecznictwo sądowoadministracyjne należy stwierdzić, że uchwała w sposób istotny narusza prawo poprzez brak regulacji, że dieta nie przysługuje, gdy radny przez dłuższy okres czasu nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem tej funkcji.

W ocenie organu nadzoru zmniejszenie o 15% i 10% diety z tytułu nieobecności radnego na sesji bądź na posiedzeniu komisji lub Zarządu Powiatu jest symboliczne i nie spełnia funkcji rekompensacyjnej diety ustalonej w formie ryczałtu. Dieta ma wyłącznie rekompensować poniesione przez radnego straty, które nie powstaną, ze względu na nieobecność radnego na posiedzeniach rady i organów rady powiatu. Powyższe stanowisko znajduje oparcie w wyrokach sądów administracyjnych - wyrok NSA z dnia 11 lipca 2023 r. sygn. akt III OSK 2602/21 i z dnia 10 lutego 2022 r. sygn. akt III OSK 3602/21.

Z uwagi na to, że uchwała nie zawiera obligatoryjnego elementu wynikającego z jej podstawy prawnej, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru