Warszawa, 29 maja 2020 r.



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

# 

# WNP-I.4131.71.2020.KS

**Rada Powiatu**

**Piaseczyńskiego**

**ul. Chyliczkowska 14**

**05-500 Piaseczno**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym  
(Dz. U. z 2019 r. poz. 511, z późn. zm.)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXI/9/20 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 7 maja 2020 r. *w sprawie określenia wysokości diet, ich obniżania i zasad wypłacania radnym Powiatu Piaseczyńskiego* w zakresie ustaleń   
§ 3 ust. 1 w zakresie sformułowania *,,z zastrzeżeniem zapisów § 3 ust. 3 niniejszej uchwały”* i ust. 3.

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 7 maja 2020 r. Rada Powiatu Piaseczyńskiego podjęła uchwałę w *sprawie określenia wysokości diet, ich obniżania i zasad wypłacania radnym Powiatu Piaseczyńskiego.* Przedmiotowa uchwałazostała doręczona organowi nadzoru w dniu 14 maja 2020 r.

Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowi art. 21 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym, zwanej dalej *,,u.s.p.”,* oraz § 3 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu powiatu (Dz. U. z 2000 r. Nr 61, poz. 709, z późn. zm.), zwanego dalej ,,rozporządzeniem”.

Zgodnie z brzmieniem art. 21 ust. 4 u.s.p.*,* na zasadach ustalonych przez radę powiatu,   
z zastrzeżeniem ust. 5, radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych, a rada powiatu przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego. Według ust. 5 ww. przepisu, wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie półtorakrotności kwoty bazowej określonej w [ustawie](https://sip.lex.pl/#/document/16859571?cm=DOCUMENT) budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów z dnia 23 grudnia 1999 r.   
o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2288). Stosownie do dyspozycji [art. 21 ust. 5a](https://sip.lex.pl/#/document/16799844?unitId=art(21)ust(5(a))&cm=DOCUMENT) u.s.p. Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, maksymalną wysokość diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca, uwzględniając liczbę mieszkańców powiatów. Na mocy ww. rozporządzenia radnemu przysługują w ciągu miesiąca diety, których wysokość uzależniona jest od liczby mieszkańców danego powiatu, tj.:

* 100% maksymalnej wysokości diety w powiatach powyżej 120 tys. mieszkańców,
* 85% maksymalnej wysokości diety w powiatach od 60 tys. do 120 tys. mieszkańców,
* 70% maksymalnej wysokości diety w powiatach poniżej 60 tys. mieszkańców.

Zarówno z przepisów u.s.p., jak i z rozporządzenia wynika, iż przy ustalaniu wysokości diet radnych powiatu, rada ma obowiązek wzięcia pod uwagę, zarówno liczby mieszkańców danego powiatu, a także funkcji pełnionych 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 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 (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, z dnia 4 sierpnia 2015 r. sygn. akt II SA/Op 252/15). Stąd przyjąć należy,   
że przepis [art. 21 ust. 4](https://sip.lex.pl/#/document/16793509?unitId=art(25)ust(4)&cm=DOCUMENT) u.s.p. 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. Przy czym zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 406/14: ,, *Do zasad należy regulacja uzależniająca wysokość diety od zakresu obowiązków oraz ograniczenie wysokości z powodu nie uczestnictwa w pracach rady”*.

W § 3 kwestionowanej uchwale Nr XXI/9/20 Rada Powiatu Piaseczyńskiego postanowiła:

*„§ 3. 1. Dieta płatna w ciągu miesiąca ulega proporcjonalnemu obniżeniu za każdy dzień niewykonywania mandatu z zastrzeżeniem zapisów § 3 ust. 3 niniejszej uchwały.*

*2. Potwierdzeniem uczestnictwa w pracach Rady Powiatu i komisji są złożone podpisy pod listą obecności na sesjach Rady Powiatu oraz posiedzeniach komisji.*

*3. W przypadku nieobecności radnego na sesji Rady Powiatu lub komisji wysokość diety ulega dodatkowo obniżeniu według następujących zasad:*

1. *15% - za nieobecność na sesji Rady Powiatu,*
2. *10% - za nieobecność na posiedzeniu komisji.”.*

W ocenie organu nadzoru sformułowane zapisy w kwestionowanej uchwale 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 § 3 ust. 1 w związku z § 3 ust. 3 kwestionowanej uchwały, który wprowadza procentowe obniżenia kwoty bazowej za nieobecność radnego na sesji Rady Powiatu lub komisji **spowoduje, że w przypadku braku w danym miesiącu posiedzenia komisji lub sesji rady, dieta będzie wypłacona w wysokości wynikającej z § 2 ww. uchwały.**

Mając na uwadze istotę diety, w ocenie organu nadzoru, ustalenie wysokości diety dla Przewodniczącego, Wiceprzewodniczących Rady Powiatu, przewodniczących i wiceprzewodniczących komisji Rady Powiatu, jak również pozostałych radnych, jako stałego miesięcznego wynagrodzenia niezależnego od udziału w pracach organów powiatu, powoduje, że określony ryczałt miesięczny traci charakter kompensacyjny. W ocenie organu nadzoru w uchwale podjętej na podstawie delegacji zawartej w art. 21 ust. 4 ustawy u.s.p., **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 i 5a u.s.p., **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). Tym samym   
kompensacyjny charakter diety ukształtowany został w § 3 ust. 1 uchwały w brzmieniu: *,,1. Dieta płatna w ciągu miesiąca ulega proporcjonalnemu obniżeniu za każdy dzień niewykonywania mandatu…”*.

W świetle powyższego, mając na uwadze treść kwestionowanej uchwały Nr XXI/9/20 Rady Powiatu Piaseczyńskiego stwierdzić należy, że Rada wykonała ustawowy obowiązek wynikający z art. 21 ust. 4 u.s.p., tj. przyznała radnym Rady Powiatu diety, jednakże ustalając diety dla radnych   
w formie ryczałtu miesięcznego istotnie naruszyła prawo.

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 i z dnia 29 listopada 2019 r. sygn. II SA/Wa 1259/19).

Podkreślenia wymaga, że organ nadzoru zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie uchwałę Nr XIX/11/20 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie określenia wysokości diet oraz zasad ich wypłacania radnym Powiatu Piaseczyńskiego, w której przedstawił swoje stanowisko dotyczące charakteru diety dla radnych. Skarga Wojewody Mazowieckiego znak: WNP-I.0552.27.2020.KS z dnia 21 kwietnia 2020 r. na ww. uchwałę, została doręczona Starostwu Powiatowemu w Piasecznie w dniu 24 kwietnia 2020 r., a zatem radni Rady Powiatu Piaseczyńskiego mogli zapoznać się ze stanowiskiem organu nadzoru przed podjęciem kwestionowanej uchwały.

Mając powyższe na uwadze należy uznać, iż zarzuty podniesione przez organ nadzoru bezsprzecznie stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXI/9/20 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 7 maja 2020 r. w sprawie określenia wysokości diet, ich obniżania i zasad wypłacania radnym Powiatu Piaseczyńskiego w części wskazanej w petitum rozstrzygnięcia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Powiatowi przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję również, że stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały Rady Powiatu wstrzymuje jej wykonanie, z zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.