



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 22 grudnia 2024 r.

WP-I.4131.245.2024

## Rada Powiatu Otwockiego

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

#### stwierdzam nieważność

uchwały Nr 63/IX/24 Rady Powiatu Otwockiego z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie diet przysługujących radnym Powiatu Otwockiego, w części, tj. w odniesieniu do ustaleń zawartych w: § 1 w zakresie, w jakim Rada Powiatu Otwockiego jako koszty wliczone do diety wskazała koszty dojazdu na posiedzenia Rady oraz posiedzenia Komisji Rady i Zarządu.

### Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 28 listopada 2024 r. Rada Powiatu Otwockiego podjęła uchwałę Nr 63/IX/24 w sprawie diet przysługujących radnym Powiatu Otwockiego.

Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały wskazano art. 21 ust. 4 i 5 ustawy o samorządzie powiatowym, zwanej dalej: „u.s.p.” oraz § 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).

Uchwała, będąca przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei art. 7 Konstytucji RP obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. W konsekwencji

postanowienia uchwały stanowiące realizację normy kompetencyjnej nie mogą naruszać innych przepisów ustawy (być z nimi sprzeczne).

Organ nadzoru analizując treść uchwały, uznał, iż uchwała w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego w sposób istotny narusza prawo. W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się w szczególności: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, czy naruszenie procedury podjęcia uchwały (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97; z 8 lutego 1996 r. sygn. akt SA/Gd 327/95, publ. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl), dalej jako: CBOSA). Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część, nie wywołuje skutków prawnych od samego początku.

Zgodnie z art. 21 ust. 4 u.s.p., stanowiącym podstawę prawną kwestionowanej uchwały, 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. Przy czym wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łączności 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). Zasady przyznania diet i zwrotu kosztów podróży ustala rada powiatu, związana zasadami określonymi w art. 21 ust. 4 u.s.p. oraz przepisami wykonawczymi wydanymi na podstawie art. 21 ust. 5 i 5a u.s.p. - aktualnie rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu powiatu oraz rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych powiatu (Dz. U. 2000 r. Nr 66, poz. 799, z późn. zm.). W pojęciu zasady mieści się zarówno tryb rozliczeń diet i kosztów podróży, jak i sposób określenia ich wysokości.

Rada Powiatu Otwockiego w §1 kwestionowanej uchwały postanowiła, że: *„Dieta miesięczna dla radnego powiatu, w której mieszczą się, m.in. koszty dojazdu na posiedzenia Rady Powiatu, posiedzenia Komisji Rady i Zarządu Powiatu oraz koszty związane z wykonywaniem przez radnego innych obowiązków związanych z wykonywaniem mandatu, wynosi wartość wyliczoną jako odpowiedni procent 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 (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1356) – dalej jako: „Ustawa”.*

Należy jednak odróżnić świadczenie jakim jest dieta od zwrotu kosztów podróży przysługujących radnemu. Sam fakt posłużenia się w art. 21 ust. 4 u.s.p. przez ustawodawcę spójnikiem „oraz”, świadczy, że zwrot kosztów podróży jest świadczeniem odrębnym od diety. W doktrynie wskazuje się, że dieta radnego to pewien rodzaj świadczenia, mający za zadanie kompensowanie utraconych w związku ze sprawowaniem mandatu zarobków i poniesionych kosztów związanych z pełnionym mandatem (A. Wierzbica [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 507 - 511). Ponadto w orzecznictwie sądowym przez pojęcie diety rozumie się kwotę przeznaczoną na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem określonych funkcji i dlatego dieta stanowi rekompensatę poniesionych wydatków związanych z wykonywaniem mandatu (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 września 2007 r. sygn. akt I SA/Gd 448/07). Tak zaprezentowany pogląd dotyczący diety radnego znajduje potwierdzenie w art. 7 ust. 1 i 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w dniu 15 października 1985 r. w Strasburgu i ratyfikowanej przez Polskę w dniu 26 kwietnia 1993 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.). Zgodnie z przywołanym artykułem status przedstawicieli wybieranych do władz lokalnych powinien zapewniać swobodne wykonywanie ich mandatu, a w szczególności wyrównanie finansowe odpowiednio do kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu oraz, w razie potrzeby, wyrównanie finansowe za utracone zyski lub też wynagrodzenie za wykonaną pracę, jak również odpowiednie ubezpieczenie społeczne.

Zaznaczyć należy, że art. 21 ust. 4 u.s.p. wyraźnie odróżnia diety od zwrotu kosztów i odnosi ten zwrot wyłącznie do podróży służbowych. Ustawodawca obok przysługującej radnym diety, przyznał radnym także zwrot kosztów podróży służbowych, wskazując jednocześnie, że minister właściwy do spraw administracji publicznej w drodze rozporządzenia określi sposób ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych, uwzględniając celowość zwrotu rzeczywiście poniesionych wydatków związanych z wykonywaniem mandatu oraz ułatwienie dokonywania rozliczeń. W wyroku z dnia 8 września 2003 r. sygn. akt II SA/Kr 1413/03 Naczelny Sąd Administracyjny (w Krakowie) wskazał, że nie można łączyć diety radnego ze zwrotem kosztów jego podróży służbowej. Zgodnie ze stanowiskiem zawartym w przywołanym wyżej wyroku przepis u.s.p. nie upoważnia do takiego sposobu obliczania diet łącznie ze zwrotem kosztów podróży. Oczywistym jest zatem, że kosztów podróży służbowych nie można włączyć do diet, a tym bardziej do zryczałtowanej ogólnej kwoty, która obejmuje obie te wartości (dieta i zwrot kosztów podróży).

Organ nadzoru wskazuje, że literalne brzmienie art. 21 ust. 4 u.s.p. wskazuje na to, że zarówno diety, jak i zwrot kosztów podróży służbowych przysługują z mocy ustawy, rada powiatu określa zaś jedynie zasady przyznawania tychże świadczeń. Organy uchwałodawcze powiatów mogą

podejmować rozstrzygnięcia w zakresie ustalenia zasad zwrotu kosztów podróży służbowych radnym, ale tylko w takim zakresie, w jakim nie pozostaje to w sprzeczności z treścią u.s.p. oraz rozporządzenia wydawanego na podstawie art. 21 ust. 5b u.s.p. Rozporządzenie, o którym mowa w art. 21 ust. 5b u.s.p. będące aktem wykonawczym do ustawy i zarazem aktem prawa powszechnie obowiązującego, jest hierarchicznie wyższym aktem prawnym wobec uchwały rady powiatu. Tym samym rady powiatów, podejmując uchwały w zakresie ustalenia zasad zwrotu kosztów podróży radnym, nie mogą tych zagadnień regulować sprzecznie w stosunku do treści wskazanych rozporządzeń.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że Rada Powiatu Otwockiego naruszyła prawo w sposób istotny, w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Konkludując powyższy wywód uznać należy, iż stwierdzenie nieważności uchwały, w części objętej niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym, jest w pełni uzasadnione.

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, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w części objętej rozstrzygnięciem nadzorczym, z dniem jego doręczenia.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

***Mariusz Frankowski***

/podpisano kwalifikowanym podpisem  
elektronicznym/