



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 24 lutego 2025 r.

Poz. 929

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P.II. 4131.2.59.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 20 lutego 2025 r.

Na podstawie art. 76, 77 i 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r., poz.107 późn. zm.).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Rady Powiatu Stalowowolskiego z dnia 16 stycznia 2025 r. Nr XII/79/2025 w sprawie ustalenia wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym Rady Powiatu Stalowowolskiego.

Uzasadnienie

Rada Powiatu Stalowowolskiego w dniu 16 stycznia 2025 r. podjęła uchwałę Nr XII/79/2025 w sprawie ustalenia wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym Rady Powiatu Stalowowolskiego. Analizowana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 stycznia 2025 r. W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano przepisy art. 21 ust. 4 i ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym. Stosownie do brzmienia 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.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego Starosta Stalowowolski pismem z dnia 18 lutego 2025 złożył wyjaśnienia w tej sprawie. W zajęтым stanowisku wskazał, że przyjęta uchwała spełnia wymogi określone przepisami prawa. Ponadto podniósł, że uchwał opiera się również na założeniu, że sfera działalności radnego obejmuje szereg działań takich jak obecność na sesji rady powiatu, posiedzeniach komisji powiatu, udziału w posiedzeniach zarządu, dyżurach radnych, spotkaniach z mieszkańcami, udziału w uroczystościach i inne. Przepisy ustawy o samorządzie powiatowym nie zawierają zamkniętego katalogu czynności składających się na wykonywanie funkcji radnego powiatowego. W związku z tym w treści uchwały również nie wskazano za jakie szczegółowe czynności należna jest dieta przyjmując, że stanowi ona rekompensatę za zarobek utracony w związku z wszelkimi czynnościami składającymi się na wykonywanie mandatu radnego.

Przysługująca dieta radnemu może być wypłacana w formie określonej kwoty za udział radnego w każdym posiedzeniu rady lub komisji albo w formie diety ryczałtowanej. O ile delegacja ustawowa do wydania przez radę powiatu uchwały w sprawie diet nie wyklucza ustalenia diety w formie ryczałtu, to podejmując taką uchwałę należy ustalić kompleksowe regulacje pozwalające na uwzględnienie w zakresie wysokości diety przysługującej radnemu wszystkich jego obowiązków, aktywności a nie tylko tych, związanych z udziałem w posiedzeniach rady lub komisji. Ustalając wysokość diety przysługującej miesięcznie radnemu należy mieć na uwadze, że ma ona stanowić ekwiwalent zarobku utraconego w związku z pełnieniem funkcji radnego. Z przytoczonego przepisu nie da się wywieść reguły, w myśl której rada powiatu mogłaby ustalać zasady przyznawania diet w sposób swobodny.

Z postanowień zawartych w § 2 uchwały należy wywieść wniosek, że dieta radnym przysługuje za udział w sesjach Rady Powiatu, posiedzeniach Komisji Rady oraz w posiedzeniach Zarządu. W § 2 ust. 1, 3 i 4 uchwały przyjęto, potrącenia za każdą nieobecność radnego na sesji lub posiedzeniu komisji, posiedzeniu zarządu oraz określono zmiany wysokości diety w związku ze zmianą funkcji pełnionej przez radnego w danym miesiącu i wygaśnięciem lub rezygnacją z pełnionej funkcji.

W przytoczonych postanowieniach uchwały nie wprowadzono zapisu, zgodnie z którym radny nie zachowuje prawa do diety, w wysokości określonej uchwałą, w sytuacji gdy w danym miesiącu nie odbędzie się sesja rady lub posiedzenie komisji. Nie przyjęcie w tym zakresie stosownej regulacji prowadzi do wniosku, że doszło do naruszenia art. 21 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym. Nie do zaakceptowania jest sytuacja, gdy radny otrzymuje miesięcznie zryczałtowaną dietę, pomimo tego, że nie wykonuje on swoich obowiązków, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem tej funkcji.

Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie sądów administracyjnych stanowiskiem, dieta przysługująca radnemu, o której mowa w art. 21 ust. 4 ww. ustawy, ma charakter rekompensacyjny, stanowi jedynie ekwiwalent z tytułu utraconych korzyści, jakich radny nie uzyskuje w związku z wykonywaniem mandatu. Dieta nie może być traktowana w kategorii przywileju.

W przypadku ustalenia w uchwale podejmowanej na podstawie art. 21 ust. 4 i 5 ustawy o samorządzie powiatowym diet w formie ryczałtu konieczne jest wprowadzenie regulacji przewidujących pomniejszenie określonej miesięcznie kwoty, z uwagi na niewykonywanie przez radnego obowiązków wynikających ze sprawowania mandatu.

W wyroku z dnia 14 czerwca 2022 r., sygn. III OSK 5279/21, NSA wskazał, że: "Przepisy u.s.g. nie regulują wprost za co radnemu przysługuje dieta, lecz uwzględniając jej rekompensacyjny charakter, ustalone przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasady, powinny być powiązane z aktywnością lub brakiem aktywności radnego w wykonywaniu przez niego tej funkcji. Wymóg skorelowania zasad przyznawania diety radnemu z jego aktywnością mandatową nie wyklucza możliwości ustalenia diety oraz zwrotu kosztów podróży w formie ryczałtu. W takim układzie zasady ustalania wysokości diety ujętej w punkcie wyjścia obliczeń, jako określona miesięcznie kwota, powinny przewidywać możliwość jej pomniejszenia w razie absencji radnego na posiedzeniach (rady, komisji, itp.) oraz w związku z niewykonywaniem przez niego innych obowiązków. Każdy ryczałt ze swej istoty, pomimo iż stanowi pewną generalizację, powinien stanowić odzwierciedlenie rzeczywiście poniesionych wydatków, względnie rzeczywiście nieosiągniętego dochodu, które ma kompensować. Konsekwentnie, jeżeli zachodzą okoliczności uzasadniające ocenę, że nie doszło do ekspensu lub nie doszło do utraty dochodu, zasady wedle których ustala się przyznawanie ryczałtu, powinny przewidywać instrumenty pozwalające na zredukowanie jego wysokości, przywracając mu walor realnego ekwiwalentu. Niedopuszczalna jest sytuacja, gdy radny otrzymuje miesięcznie zryczałtowaną dietę, pomimo tego, że nie wykonuje swoich obowiązków, i tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem tej funkcji. Brak jasnych i kompletnych zasad dotyczących ustalenia wysokości diet sprawia, że ustalona w stałej kwocie dieta w formie ryczałtu miesięcznego traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji, co jest zaprzeczeniem idei zapewnienia wyrównania finansowego odpowiednio do kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu". Przedmiotowe rozstrzygnięcie ma w pełni zastosowanie w stosunku do radnych powiatowych pomimo, że odnosi się regulacji zawartych w ustawie o samorządzie gminnym, zważywszy że ta materia została uregulowana w taki sam sposób w ustawie o samorządzie powiatowym.

Naczelny Sąd Administracyjny przyjmuje, że w przypadku ustalenia wysokości diety przysługującej radnemu w sposób ryczałtowy "obowiązkowy mechanizm potrąceń z tak ustalonej diety musi przewidywać redukcję kwoty ryczałtu adekwatnie do zmniejszenia aktywności radnego w danym miesiącu. Powinien zatem 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 sytuacji gdy radny w danym miesiącu nie podejmuje żadnej aktywności mandatowej, dieta nie będzie mu przysługiwać. Założenie odmienne, pozwalające na przyznanie swego rodzaju "diety minimalnej", stanowiłoby zaprzeczenie jej rekompensacyjnego charakteru." (wyroki NSA z dnia 27 czerwca 2023 r., sygn. akt III OSK 2472/21 oraz z dnia 11 lipca 2023 r., sygn. akt III OSK 2602/21).

W przedmiotowej uchwale brak jest regulacji dotyczących sytuacji, gdy w danym miesiącu nie odbędzie się posiedzenie komisji lub sesja rady, co niewątpliwie prowadzi do zaprzeczenia celowi diety jakim jest

zabezpieczenie prawidłowego i efektywnego wykonywania mandatu radnego. Zauważyć wypada, że pomimo nie odbycia się sesji rady lub posiedzenia komisji w danym miesiącu radnemu i tak będzie przysługiwało prawo do diety w pełnej jej wysokości pomimo, że nie realizował swoich zasadniczych obowiązków. Podzielić należy stanowisko, że radny realizując swój mandat podejmuje wiele czynności wykraczających zakresowo poza uczestnictwo w posiedzeniach rady, czy komisji. Stanowisko to nie znalazło jednak jakiegokolwiek odzwierciedlenia w treści zaskarżonej uchwały. Z treści § 2 ust. 2 uchwały wynika, że dieta przysługuje radnym za udział w sesjach Rady Powiatu i posiedzeniach Komisji Rady. Przyjmując takie zapisy uchwały Rada Powiatu sama przesądziła i ustaliła de facto za jakie aktywności radnym przysługuje dieta.

Z powyższych regulacji wynika bezsprzecznie, że mechanizm ustalania wysokości, diety opiera się wyłącznie na uczestnictwie w pracach Rady Powiatu oraz jej organów. Abstrahuje on natomiast zupełnie od pozostałej aktywności radnego. Analogicznie skonstruowano normatywne podstawy potrącenia diety, ograniczając je wyłącznie do nieobecności na posiedzeniach Rady Powiatu, komisji Rady Powiatu i posiedzeniach Zarządu. Przyjęto tym samym, że diety należą się tylko za udział w ww. posiedzeniach. Nie przewidziano żadnych innych czynności i przejawów aktywności radnego, za które miałyby radnemu przysługiwać diety i ze względu na niewykonywanie których mógłby być jej pozbawiony w całości lub w części.

W kontekście przedmiotowej sprawy, prawidłowy sposób ustalania potrąceń z ustalonej przez radę diety ryczałtowej, powinien obejmować zarówno nieobecność radnego w posiedzeniach rady powiatu, komisji i posiedzeniach zarządu, jak też brak aktywności radnego w pozostałej sferze działalności mandatowej w danym miesiącu, biorąc pod uwagę przyjęte rozwiązania w ocenianym akcie prawnym. Podkreślić trzeba, że przez "dieta", o której mowa w art. 21 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym należy rozumieć sposób wyrównywania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji, a nie wynagrodzenie z tytułu samego faktu bycia radnym. Dieta radnego nie jest wynagrodzeniem za pracę, gdyż pełni on funkcję społecznie, a fakt wykonywania mandatu nie skutkuje ani nawiązaniem stosunku pracy z powiatem, ani też nawiązaniem z nim umowy cywilnoprawnej. Dieta ma stanowić ekwiwalent z tytułu utraconych korzyści, jakich radny nie uzyskuje w związku z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego (np. pomniejszonego wynagrodzenia za pracę w związku z obecnością na sesji rady powiatu), nie może więc być także traktowana w kategorii uprawnienia.

W świetle powyższego, jeżeli radny w danym miesiącu nie podejmuje podstawowej aktywności mandatowej, którą w analizowanym przypadku jest udział w sesji lub posiedzeniu to dieta nie będzie mu przysługiwać. Obniżenie wysokości diety radnego powinno zostać powiązane z niewypełnianiem zasadniczego obowiązku radnego.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru