



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1868 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIV/10/2018 Rady Powiatu Wałbrzyskiego z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie ustalenia zasad i wysokości diet dla radnych Rady Powiatu Wałbrzyskiego oraz zwrotu kosztów podróży.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 30 stycznia 2018 r. wskazując jako podstawę prawną art. 21 ust. 4 i 5 ustawy o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1768 ze zm. - dalej ustawa) Rada Powiatu Wałbrzyskiego podjęła uchwałę Nr XXXIV/10/2018 w sprawie ustalenia zasad i wysokości diet dla radnych Rady Powiatu Wałbrzyskiego oraz zwrotu kosztów podróży, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem z dnia 30 stycznia 2018 r., znak: BOS.0711.1.2018 i wpłynęła do organu nadzoru 8 lutego 2018 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym polegającym na braku uwzględnienia charakteru prawnego diety powodującego nadmierne zróżnicowanie wysokości diet radnych, nieznajdujące podstawy w zakresie realizowanych przez nich obowiązków oraz błędnym określeniu potrażeń diety prowadzącym do całkowitego uniezależnienia jej ostatecznej wysokości od faktycznej realizacji obowiązków przez radnego.

Przepisem upoważniającym radę powiatu do podjęcia przedmiotowej uchwały jest art. 21 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym „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”.

Regulując w przedmiotowej uchwale wysokość diet radnych Rada Powiatu Wałbrzyskiego określiła, że „z tytułu wykonywania wszystkich obowiązków wynikających z posiadania mandatu radnego, przysługuje miesięczna dieta w wysokości: a) dla przewodniczącego rady dieta w wysokości 1878,89 zł; b) dla nieetatowego członka zarządu dieta w wysokości 1878,89 zł; c) dla Wiceprzewodniczącego Rady dieta w wysokości 1655,00 zł; d) dla przewodniczącego komisji dieta w wysokości 1400,00 zł; e) dla wiceprzewodniczącego komisji dieta w wysokości 1350,00 zł; f) dla przewodniczącego komisji rewizyjnej dieta w wysokości 1500,00 zł; g) dla wiceprzewodniczącego komisji rewizyjnej dieta w wysokości 1400,00 zł; h) dla sekretarza komisji rewizyjnej dieta w wysokości 1400,00 zł; i) dla radnego nie pełniącego żadnej z wymienionych powyżej funkcji nie będącego w składzie osobowym komisji rady dieta w wysokości 1,00 zł; j) dla radnego niepełniącego żadnej z wymienionych powyżej funkcji będącego w składzie osobowym tylko jednej komisji rady dieta w wysokości 750,00 zł; k) dla radnego niepełniącego żadnej z wymienionych powyżej funkcji będącego w składzie osobowym dwóch komisji rady dieta w wysokości 1000,00 zł; l) dla radnego niepełniącego żadnej z wymienionych powyżej funkcji wchodzącego w skład osobowy tylko komisji rewizyjnej rady dieta w wysokości 1000,00 zł; m) dla radnego niepełniącego żadnej z wymienionych powyżej funkcji wchodzącego w skład osobowy komisji rewizyjnej i jednej z komisji rady dieta w wysokości 1200,00 zł”.

Ocenę legalności przedmiotowej regulacji należy rozpocząć od wskazania czemu służy przedmiotowa instytucja. Jest to bowiem niezbędne by prawidłowo ocenić dopuszczalność ustanawiania diet w symbolicznej wysokości, jak to uczyniono w § 1 pkt 2 lit. i przedmiotowej uchwały.

Odnosząc się do powyższego wskazać należy, że dieta nie ma charakteru wynagrodzenia za pełnioną funkcję, lecz stanowi rekompensatę utraconego dochodu oraz możliwości jego uzyskania, jak również poświęconego czasu z tytułu wykonywania mandatu radnego (wyrok WSA w Opolu z dnia 9 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Op 161/15).

Ustawodawca wskazał w art. 21 ust. 4 ustawy, że ustalając wysokość diet Rada „*bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego*”. Organ stanowiący gminy ma zatem legitymację do zróżnicowania wysokości diet radnych. Podejmując regulację w tym zakresie Rada nie posiada jednak całkowitej swobody i określając wysokość diet w zależności od pełnionych funkcji jest zobligowana uwzględnić faktyczny zakres związanych z ich pełnieniem obowiązków. Należy bowiem podkreślić, że uzasadnieniem dla zróżnicowania wysokości diet nie jest formalne sprawowanie danej funkcji, ale realizacja dodatkowych obowiązków, która wpływa na konieczność zwiększenia wysokości rekompensaty, o której mowa w wyżej przytoczonym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu.

W przedmiotowej uchwale Rada postanowiła, że dieta dla radnego niepełniącego żadnej z funkcji w Radzie, komisjach Rady i Zarządzie wynosi 1 zł. Wskazana kwota stanowi rekompensatę z tytułu sprawowania mandatu i w konsekwencji, realizowania obowiązków, o których mowa w art. 21 ustawy. Zgodnie z art. 21 ust. 1 i 2 ustawy radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej Powiatu, radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców powiatu postulaty i przedstawia je organom powiatu do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców oraz obowiązany jest brać udział w pracach organów powiatu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych, do których został wybrany lub desygnowany.

Kwestionując legalność przedmiotowej uchwały należy skonfrontować dietę, o której mowa w akapicie poprzedzającym, dietę przysługującą radnemu zasiadającemu w jednej komisji Rady. Radnemu pełniącemu tego rodzaju obowiązki przyznano dietę w wysokości 750 zł. Należy zauważyć, że jedynym kryterium różnicującym radnych, którym przysługuje dieta w wysokości 1 zł i radnych, którzy otrzymują miesięczną dietę w wysokości 750 zł jest przynależność do jednej komisji rady. Oznacza to, de facto, że zasiadanie w komisji i realizacja związanych z tym dodatkowych zadań zostały wycenione na 749 zł. Skoro wysokość diet powinna uwzględniać zakres obowiązków realizowanych przez radnego, to regulacja zakładająca, iż rekompensata z tytułu zasiadania w komisji Rady stanowi 749-krotność rekompensaty z tytułu sprawowania mandatu radnego niewątpliwie nie odnosi się do zakresu obowiązków realizowanych przez poszczególnych radnych Rady Powiatu Wałbrzyskiego.

Należy podkreślić, że dieta przysługuje radnemu z tytułu sprawowania mandatu i chociaż ustawodawca wskazał, że przy ustalaniu wysokości diet radnych Rada bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego to regulacja w tym zakresie nie może przewidywać, że przedmiotowa rekompensata przysługuje, prawie wyłącznie, z tytułu pełnienia przez radnego konkretnych, określonych w uchwale funkcji. Wynikająca z uchwały odmienna wysokość diet powinna odzwierciedlać faktyczne zróżnicowanie zakresu obowiązków realizowanych przez radnych Rady Powiatu Wałbrzyskiego. Przedmiotowa uchwała nie czyni zadość temu wymaganiu. Dieta określona w kwestionowanej uchwale przysługuje prawie w całości z tytułu zasiadania w komisjach, bądź pełnienia funkcji w Radzie, Komisjach bądź Zarządzie. Rekompensata z tytułu sprawowania mandatu ma charakter wyłącznie symboliczny i w żadnym stopniu nie koresponduje z faktycznym zakresem obowiązków radnego będącego w przedmiotowej sytuacji. Tego rodzaju zróżnicowanie wysokości diet istotnie narusza art. 21 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym i stanowi podstawę stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

Odnosząc się do powyższego wskazuję, że Wojewoda Dolnośląski – organ nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, nie kwestionuje możliwości ustanawiania diet w minimalnej wysokości, lecz ich nadmierne zróżnicowanie, nieznajdujące podstawy w zakresie realizowanych zadań.

Oceniając prawidłowość przedmiotowej uchwały należy również wskazać, że warunkiem legalności regulacji przewidującej wypłatę diet w formie miesięcznego ryczału jest zawarcie w uchwale przepisów określających potrącenia z tytułu nieobecności na posiedzeniach, czy też innych przypadków, w których radny nie zrealizował ciężących na nim obowiązków. Jak słusznie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 czerwca 2014 r. sygn. II OSK 406/14 „*godzić się jednakże należy z Sądem I instancji, że zakwestionowany przepis § 1 ust. 2 tej uchwały stanowi ułomną próbę powiązania przysługującego radnemu uprawnienia do diety z jego faktyczną pracą wykonywaną w związku z pełnioną funkcją przewodniczącego rady. W sytuacji, gdy ustalenie świadczenia następuje w formie ryczału, 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)”. Przedmiotowa uchwała nie realizuje przedmiotowego wymogu. Uzasadniając postawioną tezę należy wskazać na wewnętrzną sprzeczność analizowanej uchwały, wskutek której dokonanie jakiegokolwiek potrącenia jest niemożliwe. W § 2 ust. 1 pkt 1-3 uchwały określono, że „zmniejszenie diet, o których mowa w § 1 następuje w danym miesiącu w przypadku każdorazowej nieusprawiedliwionej nieobecności radnego na posiedzeniach : 1) sesji rady powiatu w wysokości 250 zł; 2) komisji rady powiatu w wysokości 125 zł; 3) zarządu powiatu w wysokości 90 zł” zaś jednocześnie § 2 ust. 2 uchwały stanowi, że „łączne potrącenia diety w danym miesiącu nie mogą przekroczyć kwoty 1,00 zł. Kwestionowana uchwała przewiduje potrącenia w wyższej wysokości niż określona przez nią maksymalna łączna wysokość potrąceń. W praktyce oznacza to brak możliwości dokonania potrącenia, a co za tym idzie całkowite uniezależnienie ostatecznej wysokości diety od faktycznej realizacji obowiązków przez radnego, co należy uznać za istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały.

Biorąc pod uwagę powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Paweł Hreniak