

	Informacja w Sprawach	Czytelnia Akt	Biuro Podawcze
Godziny urzędowania	Pn.- Pt. 8 <sup>00</sup> -16 <sup>00</sup>	Pn.- Pt. 8 <sup>00</sup> - 15 <sup>30</sup>	Pn.- Pt. 8 <sup>00</sup> -16 <sup>00</sup>
Telefon	22 553 70 70  Radom 48 368 99 08	Wydz. I - IV ul. Jasna 2/4 22 553 78 21, 22 553 78 22 Wydz. V - VII ul. J. Pankiewicza 4 22 553 70 37  Radom 48 368 99 18	ePUAP  /wsa_waw/SkrytkaESP
Email	informacja@warszawa.wsa.gov.pl	czytelnia@warszawa.wsa.gov.pl	
NIP 525-2283-365	REGON 015608709	Konto Bankowe Sądu 96 1010 1010 0078 1022 3100 0000	
Wynik rozprawy dostępny po zakończeniu posiedzenia Sądu, najpóźniej w dniu następnym na stronie: <a href="http://etr.warszawa.wsa.gov.pl">http://etr.warszawa.wsa.gov.pl</a>			

**Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Warszawie**  
WYDZIAŁ II  
ul. Jasna 2/4  
00-013 Warszawa



2020-02-12  
Starostwo Powiatu Grodziskiego

*RP, Rada 1  
P. Selwan*

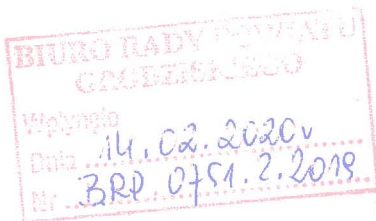
**Dnia 7 lutego 2020 r.**

**Sygn. akt II SA/Wa 1230/19**

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt sądu



**r. pr. Hanna Miszewska**  
**Pełnomocnik Rady Powiatu Grodziskiego**  
**ul. Kościuszki 30**  
**05-825 Grodzisk Mazowiecki**



### DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 6 lutego 2020 r. sekretariat Wydziału II Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie doręcza Pani – jako Pełnomocnikowi organu – odpis wyroku z dnia 17 grudnia 2019 r. wraz z uzasadnieniem.

Joanna P...  
*Cher*

Sygn. akt II SA/Wa 1230/19



## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 grudnia 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA

Andrzej Góraj

Sędzia WSA

Tomasz Szmydt

Sędzia WSA

Andrzej Wieczorek (spr.)

Protokolant

specjalista Monika Gieroń

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 9 grudnia 2019 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Mazowieckiego  
na uchwałę Rady Powiatu Grodziskiego  
z dnia 28 lutego 2019 r. nr 51/V/19  
w przedmiocie diety i zwrotu kosztów podróży

1. uchyla zaskarżoną uchwałę,
2. zasądza od Rady Powiatu Grodziskiego na rzecz Wojewody Mazowieckiego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania



Joanna Mazur  
*clw*  
referentka

## UZASADNIENIE

Rada Powiatu Grodziskiego (organ) uchwałą z dnia 28 lutego 2019 r. Nr 51/N//19 w sprawie diet przysługujących radnemu Powiatu Grodziskiego oraz zwrotu kosztów podróży służbowych i używania samochodów osobowych do celów służbowych.

Skargę na tę uchwałę wniósł Wojewoda Mazowiecki (skarżący/organ nadzoru) wnosząc o orzeczenie o nieważności załącznika do uchwały Rady Powiatu Grodziskiego z dnia 28 lutego 2019 r. Nr 51/N//19 w sprawie diet przysługujących radnemu Powiatu Grodziskiego oraz zwrotu kosztów podróży służbowych i używania samochodów osobowych do celów służbowych, w całości i zasądzenie na rzecz Wojewody Mazowieckiego kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uchwale Nr 51/V/19 w sprawie diet przysługujących radnemu Powiatu Grodziskiego oraz zwrotu kosztów podróży służbowych i używania samochodów osobowych do celów służbowych zawarte zostały następujące zasady przyznawania diet:

Załącznik do uchwały nr 51/V/19 Rady Powiatu Grodziskiego z dnia 28 lutego 2019 r.

Pełniona funkcja	Dieta w % max*	Potrącenia za nieobecność w zł**		
		na Komisji	na sesji	na Zarządzie
Przewodniczący Rady Powiatu	98	150	400	
Wiceprzewodniczący Rady Powiatu	80	150	400	
Członek Zarządu	95	150	400	50
Przewodniczący Komisji***	75	150	400	
Przewodniczący Komisji Rewizyjnej	80	150	400	
Wiceprzewodniczący Komisji	70	150	400	
Członek Komisji Rewizyjnej	65	150	400	
Radny	60	150	400	

\* Procentowo określona maksymalna wysokość diety przysługująca radnemu powiatu, w zależności od liczby mieszkańców w powiecie (rozporządzenie 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).

\*\* Nieobecność radnego na posiedzeniu komisji merytorycznej lub Zarządu, którego jest członkiem powoduje obniżenie miesięcznej diety.

Maksymalne potrącenie w miesiącu dotyczy dwóch komisji. Nieobecność na sesji - obniżenie o 400 zł, na komisji po 150 zł, zaś członek Zarządu o 50 zł za każdą nieusprawiedliwioną nieobecność. Usprawiedliwieniem nieobecności radnego jest podróż służbowa z polecenia odpowiednio Przewodniczącego Rady Powiatu lub Starosty.

\*\*\*Przewodniczący i Wiceprzewodniczący Komisji Skarg, Wniosków i Petycji oraz Komisji Statutowo- Regulaminowej otrzymują miesięczną dietę w wyżej określonej wysokości wyłącznie w miesiącu, w którym odbyło się co najmniej jedno posiedzenie tych Komisji.

W odpowiedzi na skargę organ wnosił o oddalenie skargi. Wskazał, że zakładając racjonalność ustawodawcy, gdyby rzeczywiście ustawodawca chciał tak daleko ingerować w zasady przyznawania/otrzymywania diet przez radnych, to w treści przepisu zawarłby wprost jednoznaczny zapis, że dieta przysługuje „za udział radnego w posiedzeniu komisji, zarządu lub sesji rady”. Ponadto wskazuje, że gdyby przyjąć, że dieta należy się wyłącznie za udział w posiedzeniach, czyli zależna jest od wykonania tej konkretnej czynności przez radnego, mielibyśmy charakterystyczną ekwiwalentność świadczeń - udział w posiedzeniu, któremu odpowiada obowiązek zapłaty skonkretyzowanej co do wysokości kwoty pieniężnej. W takiej sytuacji dieta miałaby charakter wynagrodzenia, czego skarżący nie dopuszcza. Jej zdaniem ujawnia się wewnętrzna sprzeczność w uzasadnieniu skargi i brak spójności, skoro z jednej strony skarżący twierdzi, że zapisy w uchwale zbliżają dietę do formy wynagrodzenia za prace, a z drugiej strony postuluje przyznanie konkretnie określonej kwoty za konkretną czynność radnego.

Podnosi, że skoro dieta przysługuje radnemu w związku z wykonywaniem mandatu, to ocena jej charakteru powinna odbywać się z uwzględnieniem wszystkich czynności wynikających ze sprawowania mandatu oraz praw przysługujących i wykonywanych przez radnego, określonych nawet wprost w samej ustawie o samorządzie powiatowym.

Jej zdaniem wykonywanie mandatu radnego nie polega i nie sprowadza się wyłącznie do udziału w posiedzeniu komisji czy sesji rady, za co miałyby przysługiwać dieta. Istotą sprawowania mandatu jest utrzymywanie więzi i *reprezentowanie mieszkańców wspólnoty, występowanie na rzecz i w interesie*

społeczności lokalnej, co wiąże się z czynnościami i działaniami radnego podejmowanymi także w okresie pomiędzy posiedzeniami komisji, czy sesjami rady. Wykonywanie tych czynności związanych z wykonywaniem mandatu pozostaje bez związku z tym, czy w danym miesiącu wyznaczono posiedzenie komisji/sesję rady, czy też, że ze względu na okoliczności zaistniała potrzeba np. odbycia dwóch sesji w miesiącu.

Podnosi, że w kwestii ustalania zasad wypłacania diet radnym, rada powiatu jest całkowicie suwerenna i może przy uwzględnianiu wysokości diet przyznać odpowiednio wyższe diety np. przewodniczącemu rady, wiceprzewodniczącym lub przewodniczącym poszczególnych komisji (Komentarz Dolnicki Bogdan (red.), Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, wyd. II, 2007r.).

Oдноśnie zarzutu, iż w uchwale nie zaznaczono, że dieta przysługuje wyłącznie członkowi zarządu, który nie pozostaje w stosunku pracy na podstawie wyboru (czyli nieetatowemu członkowi), że osoba taka (etatowy członek zarządu), ma możliwość jednoczesnego pobierania wynagrodzenia i diety z tego samego tytułu, należy odwołać się do przepisu zawartego w art. 21 ust. 4a. ustawy. Zgodnie z tym przepisem „Dieta nie przysługuje radnemu pełniącemu odpłatnie funkcję członka zarządu w powiecie, w którym uzyskał mandat.”

Zatem ustawodawca wprowadzając powyższy zakaz wyłączył dopuszczalność otrzymywania przez radnego, pozostającego w stosunku pracy (etatowego członka zarządu) poza wynagrodzeniem dodatkowo diety. Przenoszenie tego zakazu, czyli przepisu ustawy do uchwały rady powiatu jest zbędne, skoro regulacja taka została zawarta w akcie normatywnym wyższego rzędu.

Jej zdaniem zarzuty skarżącego dotyczące naruszenia w uchwale Rady Powiatu Grodziskiego przepisów art. 21 ust. 4, 4a i 5 ustawy o samorządzie powiatowym są bezzasadne. Wskazuje, że Rada Powiatu określiła w uchwale zasady, na jakich radnym przysługuje dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowych w związku z wykonywaniem mandatu, z uwzględnieniem zgodnie z przepisem, iż przy ustalaniu wysokości diet bierze się pod uwagę funkcje pełnione przez radnego (Przewodniczącego, Wiceprzewodniczącego). Wskazuje, że uchwała nie narusza przepisu art. 21 ust. 4a, ponieważ nie powieliła w swojej treści regulacji ustawowej ani nie zawiera w tym zakresie regulacji sprzecznej z ustawą. Uchwała nie narusza również art. 21 ust. 5 ustawy, albowiem w wysokości diet zadbano by nie przekraczać ich maksymalnej wysokości wynikającej z przepisów Rozporządzenia

Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000r. oraz wydanych na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 21 ust. 5a ustawy.

W tym stanie rzeczy wnosi jak wyżej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Przedmiotem skargi jest uchwała organu z dnia 28 lutego 2019 r. Nr 51/N//19 w sprawie diet przysługujących radnemu Powiatu Grodziskiego oraz zwrotu kosztów podróży służbowych i używania samochodów osobowych do celów służbowych.

Zgodnie z brzmieniem art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1066), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Innymi słowy, wojewódzki sąd administracyjny nie orzeka co do istoty sprawy w zakresie danego przypadku, lecz jedynie kontroluje legalność rozstrzygnięcia zapadłego w tym postępowaniu, z punktu widzenia jego zgodności z prawem materialnym i obowiązującymi przepisami prawa procesowego.

Podstawę prawną uchwały stanowi art. 21 ust. 4, ust. 4a i 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (ustawa o samorządzie powiatowym) oraz § 3 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu powiatu (Dz. U. Nr 61, poz. 709) oraz Rozporządzenia 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).

Zgodnie z 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. Według ust. 5 tegoż przepisu, wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie półtorakrotności 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 2018 r. poz. 2288).



Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, maksymalną wysokość diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca, uwzględniając liczbę mieszkańców powiatów.

Minister właściwy do spraw administracji publicznej określi, w drodze rozporządzenia, sposób ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych, uwzględniając celowość zwrotu rzeczywiście poniesionych wydatków związanych z wykonywaniem mandatu oraz ułatwienie dokonywania rozliczeń, ciągu miesiąca, uwzględniając liczbę mieszkańców powiatów (art. 21 ust. 5a i 5b ustawy o samorządzie powiatowym).

Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 p.p.s.a.), stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Ponadto Sąd podziela stanowisko judykatury, że wobec ogólnie wyznaczonych przepisami prawa ram prawnych i podstaw stwierdzania nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, należy odwołać się do istotnych i nieistotnych naruszenie prawa, o których mowa m.in. w art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17). Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, takie jak błąd lub nieściśłość prawna, nie mająca wpływu na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym i które wpływają na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

W rozpoznawanej sprawie zdaniem Sądu, organ wydając zaskarżoną uchwałę, dopuścił się naruszenia wskazanych w skardze przepisów art. 21 ust. 4, ust. 4a i 5 ustawy o samorządzie powiatowym oraz § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie

sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz. U. z 2000 r. Nr 66 ze zm.).

Z ustawy o samorządzie powiatowym wynika, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy oraz, że akty prawa miejscowego ustanawia rada powiatu w formie uchwały (art. 21).

Zdaniem sądu sformułowane w uchwale Nr 51/V/19 w sprawie diet przysługujących radnemu Powiatu Grodziskiego oraz zwrotu kosztów podróży służbowych i używania samochodów osobowych do celów służbowych zawarte zostały następujące zasady przyznawania diet zapisy powodują utratę kompensacyjnego charakteru diety, a zbliża ją do formy wynagrodzenia za pracę. Skoro dieta ma w założeniu stanowić rekompensatę za utracone zarobki związane z pełnieniem funkcji radnego, sformułowanie zawarte w kwestionowanych zapisach spowoduje, że w przypadku braku w danym miesiącu posiedzenia komisji, zarządu lub sesji rady, dieta będzie wypłacona w wysokości wynikającej z załącznika do ww. uchwały, w całości. Pomniejszenie odpowiednio o kwoty wskazane w tabelce, w zależności od pełnionej funkcji, dotyczy wyłącznie sytuacji, w której dana osoba była nieobecna na posiedzeniu danego gremium.

W ocenie sądu z tych samych powodów zasadnie zakwestionowano zapisy dotyczących Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego Komisji Skarg, Wniosków i Petycji oraz Komisji Statutowo-Regulaminowej a wynika to z faktu, że brak jest analogicznego zapisu dotyczącego potrażeń w przypadku braku sesji rady w danym miesiącu.

Jak wynika z akt sprawy, w skład Zarządu Powiatu Grodziskiego wchodzi zarówno członkowie pochodzący z wyboru, jak również zatrudnieni w ramach stosunku pracy. Przyznanie członkowi zarządu diety, bez zaznaczenia że chodzi wyłącznie o członka zarządu, który nie pozostaje w stosunku pracy powoduje, że osoba zatrudniona ma możliwość jednoczesnego pobierania wynagrodzenia i diety z tego samego tytułu.

Mając na uwadze istotę diety, w ocenie sądu, ustalenie wysokości diety dla osób pełniących określone w tabeli funkcje, jako stałego miesięcznego wynagrodzenia niezależnego od udziału w pracach organów powiatu, powoduje, że określony ryczałt miesięczny traci charakter rekompensacyjny.



Dieta winna określać konkretną kwotę za udział w każdym odbytym posiedzeniu sesji, zarządu czy też komisji, ewentualnie w ustalonej kwocie, która ulega proporcjonalnemu obniżeniu z uwzględnieniem wszystkich dni w miesiącu kalendarzowym za każdy dzień nie wykonywania funkcji określonej w uchwale i nie może przekroczyć limitu określonego w ustawie i rozporządzeniu.

Rada gminy ma pozostawioną swobodę w ustaleniu zasad na jakich radnemu przysługuje dieta. Radny ma prawo do diety, o czym przesądza *expressis verbis* art. 25 ust. 4 u.s.g., ale co do zasad na jakich przysługuje dieta wiążące są zasady określone przez radę a te muszą uwzględniać rekompensyjny charakter tego ekwiwalentu, tj. ewentualnych, utraconych korzyści, jakich radny nie uzyskuje w związku z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego.

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie organ rozstrzygając sprawę - oparł się na materiale prawidłowo zebrany, ale nie dokonał jego wszechstronnej oceny. Organ weźmie pod uwagę rozważania sądu zawarte w niniejszym uzasadnieniu.

Ponadto należy uznać, iż stanowisko wyrażone w zaskarżonej decyzji, organ nie uzasadnił w sposób wymagany przez normę prawa określoną w przepisie art. 107 § 3 k.p.a.

Z tych przyczyn Wojewódzki Sąd Administracyjny na podstawie art. 145 § 1 pkt.1 lit.a i c. ppsa orzekł jak w sentencji wyroku.

O kosztach postępowania sądowego orzeczono na podstawie art. 200 ppsa.



Joanna Mazur  
*Joanna Mazur*  
referent stażysta