

Projekt

z dnia 20 stycznia 2025 r.

Zatwierdzony przez

**UCHWAŁA NR
RADY POWIATU KOZIENICKIEGO**

z dnia 27 stycznia 2025 r.

w sprawie odpowiedzi na skargę wniesioną przez Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Kozienicach na Uchwałę Nr XLII/226/2021 Rady Powiatu Kozienickiego z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości i zasad naliczania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 z późn. zm). Uchwała się, co następuje:

§ 1. 1. Rada Powiatu Kozienickiego przekazuje do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Warszawie, Wydział VIII Zamiejscowy w Radomiu skargę wniesioną przez Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Kozienicach z dnia 31 grudnia 2024 r. doręczoną do Urzędu Starostwa w dniu 8 stycznia 2025 r. na Uchwałę Nr XLII/226/2021 Rady Powiatu Kozienickiego z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości i zasad naliczania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym.

2. Udziela się odpowiedzi na skargę, o której mowa w ust. 1, stanowiącą załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Zobowiązuje się zarząd powiatu do przekazania skargi wraz z odpowiedzią na skargę i niniejszą uchwałą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie Wydział VIII Zamiejscowy w Radomiu.

§ 3. 1. Udziela się radcy prawnemu Anecie Guzie - Wójtowicz KL - 1084 pełnomocnictwa do reprezentowania Rady Powiatu Kozienickiego przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym Warszawie, Wydział VIII Zamiejscowy w Radomiu oraz Naczelnym Sądem Administracyjnym w Warszawie w sprawie skargi wniesionej przez Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Kozienicach na Uchwałę Nr XLII/226/2021 Rady Powiatu Kozienickiego z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości i zasad naliczania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym.

2. Pełnomocnictwo o którym mowa w ust. 1 obejmuje umocowanie do udzielania dalszych pełnomocnictw.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady
Powiatu

Marek Kuźmiński

Załącznik do uchwały Nr
Rady Powiatu Kozienickiego
z dnia 27 stycznia 2025 r.

Wojewódki Sąd Administracyjny w Warszawie

Wydział VIII Zamiejscowy w Radomiu

ul. Słowackiego 7

26-600 Radom

Organ:

Rada Powiatu Kozienickiego

Starostwo Powiatowe w Kozienicach

ul. Jana Kochanowskiego 28

26-900 Kozienice

reprezentowana przez:

r. pr. Anetę Guza-Wójtowicz

działającą w ramach spółki:

Kazimierz Wlazło i Aneta Guza-Wójtowicz

Spółka Partnerska Radców Prawnych

ul. Sienna 15

26-610 Radom

mail: aneta.guza-wojtowicz@kancelariakpg.pl

tel. 513 139 685

Skarżący:

Prokurator Prokuratury Rejonowej w Kozienicach

ul. Konstytucji 3 Maja 22

26-900 Kozienice

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Działając jako pełnomocnik Rady Powiatu Kozienickiego na podstawie udzielonego mi pełnomocnictwa, w oparciu o przepis art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o

postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2024.935 t.j.) – dalej jako ppsa, składam odpowiedź na skargę wniesioną przez Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Kozienicach, której przedmiotem jest uchwała nr XLII/226/2021 Rady Powiatu Kozienickiego z dnia 30 grudnia 2021r. ws. ustalenia wysokości i zasad naliczania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym (Dz.U.Woj.Mazowieckiego z dnia 17 stycznia 2022r., poz. 660) i wnoszę o oddalenie skargi w całości jako niezasadnej.

Nadto, w oparciu o przepis art. 106 § 3 ppsa, wnoszę o przeprowadzenie dowodu z następujących dokumentów:

1. dokumentacja wskazująca na wysokość diet wypłacanych poszczególnym radnym na okoliczność ustalenia, że wysokość diet radnych Rady Powiatu Kozienickiego ustalona na mocy skarżonej uchwały jest zgodna z obowiązującymi przepisami regulującymi wysokość tej diety, w szczególności z przepisami Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu powiatu (Dz. U. z 2021r. poz. 1975) – dalej jako Rozporządzenie;
2. oświadczenie Kierownika Biura Rady Powiatu Kozienickiego z dnia w przedmiocie stwierdzenia braku wypłacania radnym Rady Powiatu Kozienickiego zwrotu kosztów podróży służbowych w oparciu o skarżoną uchwałę.

Wskazuję również, że podjęcie skarżonej uchwały nie inicjowało sprawy administracyjnej zatem w ww. zakresie nie są prowadzone akta sprawy. Nie mniej dokumenty załączone za niniejszym pismem oraz treść skarżonej uchwały (załączona za skargą) składają się na dokumentację bezpośrednio dotyczącą diet radnych Rady Powiatu Kozienickiego.

UZASADNIENIE

Przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie jest rozpoznanie skargi wniesionej przez Skarżącego - Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Kozienicach (dalej również jako Skarżący) na uchwałę nr XLII/226/2021 Rady Powiatu Kozienickiego z dnia 30 grudnia 2021r. ws. ustalenia wysokości i zasad naliczania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym (Dz.U.Woj.Mazowieckiego z dnia 17 stycznia 2022r., poz. 660), dalej jako Uchwała.

W treści skargi wskazano, że zaskarżonej Uchwale zarzuca się wydanie jej z istotnym naruszeniem prawa, które miało polegać na:

1/ zarzut 1: wykroczeniu poza delegację ustawową poprzez wydanie uchwały bez zastosowania art. 21 ust. 5a ustawy o samorządzie powiatowym zgodnie z treścią którego Rada

Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, maksymalną wysokość diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca, uwzględniając liczbę mieszkańców powiatów. Cytując zarzut skargi, Prokurator stwierdził (cyt. ze str. 2 skargi): „W przedmiotowej uchwale zastosowanie będzie miało Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 października 2021r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu powiatu, które weszło w życie z dniem 1 listopada 2021r. określające procentowo maksymalną wysokość diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca, zróżnicowanych ze względu na liczbę mieszkańców powiatu, wprowadzeniu w par. 1 zaskarżonej uchwały wysokości miesięcznej diety radnego w zależności od pełnionej funkcji, określając jej wysokość procentowo niezgodnie z ww. rozporządzeniem”;

2/ zarzut 2: (cyt. ze str. 2 skargi) „Określenia w par. 2 przedmiotowej uchwały obowiązku dokonywania potrącenia w wysokości 10% z przysługującej diety za każdą nieobecność radnego na posiedzeniu komisji i sesji rady powiatu oraz członka zarządu powiatu na obradach zarządu powiatu, co pozwala na przyznanie swego rodzaju „diety minimalnej” i stanowi zaprzeczenie jej rekompensacyjnego charakteru”.

Formułując ww. zarzuty Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Odnosząc się do treści skargi, należy rozpocząć od wskazania, że nadzór merytoryczny nad uchwałami podejmowanymi przez jednostki samorządu terytorialnego jest sprawowany w pierwszej kolejności przez odpowiedni departament Urzędu Wojewódzkiego. Podstawę sprawowania ww. nadzoru stanowią przepisy ustawy z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jednolity: Dz.U.2023.190 ze zm.) tj.:

- art. 3 ust.2, zgodnie z którym wojewoda, kontroluje pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej,

- art. 12, zgodnie z którym wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

Nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego jest sprawowany przez Wojewodę na podstawie kryterium zgodności z prawem w oparciu o przepisy ustaw ustrojowych, m.in. w oparciu o przepisy ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym.

Należy wyraźnie podkreślić, że w ramach ww. nadzoru Wojewoda Mazowiecki nie zakwestionował zaskarżonej przez Prokuratora uchwały Rady Powiatu Kozienickiego. Nadzór sprawowany przez Wojewodę jest szczególnie istotny z uwagi na fakt, że pozwala na ew. wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwych uchwał jednostek samorządu zanim *de facto* staną się

częścią obowiązującego porządku prawnego. Zgodnie bowiem z art. 79 ustawy o samorządzie powiatowym „o nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru”.

O przyznaniu prymatu organowi Wojewody w sprawowaniu nadzoru nad legalnością aktów prawnych wydawanych przez organy samorządu świadczy także wykładnia literalna art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz.U.2024.390 t.j.), zgodnie z którym jeżeli uchwała lub zarządzenie organu samorządu terytorialnego są niezgodne z prawem, prokurator w pierwszej kolejności zwraca się do organu, który je wydał, o ich zmianę lub uchylenie albo kieruje wnioskiem o ich uchylenie do właściwego organu nadzoru. Powyższe potwierdza m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 29 marca 2023 r. I SA/Bk 79/23, LEX nr 3519295, w którego treści wskazano: „Art. 70 ustawy - Prawo o prokuraturze, chociaż nie wprowadza obligatoryjnej kolejności co do możliwości korzystania przez prokuratora z przewidzianych w nim środków prawnych, to jednak użyte w nim określenie "prokurator zwraca się do organu" oraz dalsze określenie "prokurator może także wystąpić (...) do sądu administracyjnego" **wskazują na konieczność rozważnego i racjonalnego korzystania z przewidzianych w nim środków prawnych, w szczególności, gdy kontrolowany akt organu samorządu terytorialnego obowiązuje już wiele lat, a mieszkańcy pozostają w przeświadczeniu jego legalności, nie został zakwestionowany przez organ nadzoru, zaś organ przystąpił do opracowania nowego aktu, który ma zastąpić dotychczasowy**”.

Z treści skargi wniesionej w niniejszej sprawie nie wynika, aby organ prokuratorski podjął tego rodzaju działania, w szczególności, aby Prokurator zwrócił się do organu nadzoru o wyjaśnienie swoich wątpliwości dot. analizowanej Uchwały, ewentualnie o podjęcie przez organ nadzoru działań mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości.

Wobec powyższego, z dezaprobatą należy odnieść się do sytuacji, w której pomimo braku wzruszenia uchwały przez organ nadzoru prawnego, organ prokuratorski po upływie kilku lat (!) jej niekwestionowanego stosowania uchwały podejmuje działania mające na celu wyeliminowanie jej z obrotu prawnego i to ze skutkiem *ex tunc*. Tego rodzaju działanie należy ocenić za sprzeczne z promowaną przez ustawodawcę zasadą pewności i stabilności obrotu prawnego.

Niezależnie od powyższego, wniesiona w niniejszej sprawie skarga nie zasługuje na uwzględnienie również ze względów merytorycznych, tj.:

Ad. Zarzut nr 1:

W treści skargi wskazano, że skarżona Uchwała wykracza poza delegację ustawową w ten sposób, że przy jej uchwalaniu nie zastosowano art. 21 ust. 5a ustawy o samorządzie powiatowym

zgodnie z treścią którego Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, maksymalną wysokość diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca, uwzględniając liczbę mieszkańców powiatu.

Stwierdzenie to jest błędne i zostało sformułowane bez wnikliwej analizy zaskarżonej uchwały, jak i bez weryfikacji faktycznych wypłat diet realizowanych na jej podstawie. Otóż jak wynika z przywołanego art. 21 ust. 5a ustawy o samorządzie powiatowym: „Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, maksymalną wysokość diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca, uwzględniając liczbę mieszkańców powiatów”. Zarówno w dacie podejmowania skarżonej Uchwały, jak i obecnie, obowiązuje Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu powiatu (Dz.U.2021.1975 z dnia 2021.10.29), które określa maksymalną wysokość diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca, zróżnicowanych ze względu na liczbę mieszkańców powiatu.

Zgodnie z par. 3 ww. Rozporządzenia radnemu przysługują w ciągu miesiąca diety **w wysokości do:**

- 1) 100% maksymalnej wysokości diety w powiatach powyżej 120 tys. mieszkańców;
- 2) 85% maksymalnej wysokości diety w powiatach od 60 tys. do 120 tys. mieszkańców;

3) 70% maksymalnej wysokości diety w powiatach poniżej 60 tys. mieszkańców (dot. Powiatu Koziernickiego).

Maksymalną wysokość diety określa art. 21 ust. 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, który stanowi: „Wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie 2,4-krotności 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)”. Mając na uwadze zmianę na przestrzeni lat kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, należy wskazać następująco:

- a. w 2021r. kwota bazowa dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe została ustalona w wysokości 1 789,42 zł, co oznacza, że maksymalna wysokość diety wynosiła 4 294,61 zł, a w powiecie poniżej 60 tys. mieszkańców 3 006,23 zł (tj. 70 % z 4 294,61 zł),
- b. w 2022r. kwota bazowa dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe została ustalona w wysokości 1 789,42 zł, co oznacza, że maksymalna wysokość diety wynosiła 4 294,61 zł, a w powiecie poniżej 60 tys. mieszkańców 3 006,23 zł (tj. 70 % z 4 294,61 zł),
- c. w 2023r. kwota bazowa dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe została ustalona w wysokości 1 789,42 zł, co oznacza, że maksymalna wysokość diety wynosiła 4 294,61 zł, a w powiecie poniżej 60 tys. mieszkańców 3 006,23 zł (tj. 70 % z 4 294,61 zł),

- d. w 2024r. kwota bazowa dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe została ustalona w wysokości 1 789,42 zł, co oznacza, że maksymalna wysokość diety wynosiła 4 294,61 zł, a w powiecie poniżej 60 tys. mieszkańców 3 006,23 zł (tj. 70 % z 4 294,61 zł).

Reasumując, maksymalna wysokość diety dla radnego Powiatu Kozińskiego wynosiła 3 006,23 zł. Tak wyliczona kwota winna być następnie odniesiona do treści skarżonej Uchwały, zgodnie z którą dla radnych – w zależności od pełnionej funkcji – został ustalony odpowiedni procent z maksymalnej wysokości diety. np. dla Przewodniczącego Rady Powiatu ustalono 95% maksymalnej wysokości diety tj. 95% z kwoty 3 006,23 zł; dla Wiceprzewodniczącego Rady Powiatu ustalono 55% maksymalnej wysokości diety tj. 85% z kwoty 3 006,23 zł etc.

Mając na uwadze powyższe należy jednoznacznie stwierdzić, że skarżona Uchwała w żaden sposób nie narusza ani przepisu art. 21 ust. 5a ustawy o samorządzie powiatowym, ani Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu powiatu. Co wymaga wyraźnego podkreślenia, ani przepisy ustawy samorządowej, ani Rozporządzenie wykonawcze nie nakazują określenia wysokości diety radnego kwotowo (!). Nadto, przyjęty w skarżonej Uchwale sposób regulacji i odwołanie się do określenia „diety maksymalnej”, bez definiowania na nowo ww. określenia w treści uchwały, należy określić jako działanie prawidłowe, bowiem zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem doktryny i orzecznictwa prawa administracyjnego, w aktach prawa miejscowego nie należy wprowadzać własnych w sytuacji, gdy definicja taka została sformułowana w przepisie prawa. Tak m.in. NSA w wyroku z dnia 28 maja 2010r. II OSK 531/10, LEX nr 673876, przywołanym w skardze Prokuratora: „(...) Organ jednostki samorządu terytorialnego, który wydaje akt prawa miejscowego, powinien odwoływać się do regulacji ustawowych oraz regulacji wydawanych w celu wykonania ustawy. Wynika z tego dopuszczalność powołania się w akcie prawa miejscowego nie tylko na definicję ustawową, ale także na definicję zawartą w rozporządzeniu”.

Zatem regulacja przewidziana w skarżonej Uchwale w żaden sposób nie narusza prawa, bowiem uchwalając skarżoną Uchwałę uwzględniono limity wysokości diet przewidziane przepisami, jak i określono wysokość diet w sposób dopuszczony przez te przepisy.

Potwierdzeniem tego, że diety radnych Powiatu Kozińskiego były ustalone i wypłacane w sposób prawidłowy są załączone do niniejszego pisma przykładowe listy wypłat diet realizowanych na rzecz radnych w wybranych losowo miesiącach. Co istotne, przed wniesieniem skargi organ prokuratorski nie weryfikował wysokości faktycznych wypłat realizowanych na rzecz radnych, co jest istotne dla możliwości ustalenia, czy wysokość diet jest zgodna z obowiązującymi przepisami.

Ad. Zarzut nr 2:

Drugim zarzutem stawianym przez Prokuratora skarżonej Uchwale jest zarzut dotyczący określenia w par. 2 przedmiotowej uchwały obowiązku dokonywania potrącenia w wysokości 10% z przysługującej diety za każdą nieobecność radnego na posiedzeniu komisji i sesji rady powiatu oraz członka zarządu powiatu na obradach zarządu powiatu, co – w ocenie Skarżącego - pozwala na przyznanie swego rodzaju „diety minimalnej” i stanowi zaprzeczenie jej rekompensacyjnego charakteru”.

Próbując odnieść się do tak postawionego zarzutu należy w pierwszej kolejności zauważyć, że w uzasadnieniu skargi w zasadzie brak argumentacji mającej wyjaśnić organowi na czym konkretnie ww. zarzut miałby polegać. Organ prokuratorski cytuje liczne wyroki Sądów administracyjnych bez odniesienia treści tych wyroków do okoliczności analizowanej sprawy.

Nie można nie zauważyć, że orzecznictwo sądowoadministracyjne jest bardzo bogate w zakresie dotyczącym ustalania i wypłaty diet radnych, nie mniej nie sposób, bez rzeczowej i konkretnej reasumpcji, dopatrzeć się na czym miałyby polegać niezgodność skarżonej Uchwaly.

Nie może budzić wątpliwości, iż dieta powinna być ściśle powiązana z aktywnością radnych w pracach rady i zależna od rzeczywistego wykonywania obowiązków związanych z pełnioną funkcją (tak: Wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu: z dnia 9 lipca 2015 r., sygn. II SA/Op 161/15, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. II SA/Op 301/20, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 lutego 2020 r. sygn. II SA/Wa 2120/19, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 13 września 2023 r., sygn. II SA/Bd 326/23).

Analiza treści ustawy o samorządzie powiatowym pozwala zauważyć, że ustawodawca bardzo precyzyjnie wskazuje, jakie aktywności winien podejmować radny powiatowy, i – co najistotniejsze z uwagi na zarzuty Skargi – które z tych aktywności mają charakter obligatoryjny. Powyższe wprost wynika z art. 21 ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym:

„1. 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.

2. Radny obowiązany jest brać udział w pracach organów powiatu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych, do których został wybrany lub desygnowany”.

Z treści c/w przepisów wynika, że jedyne obligatoryjne aktywności radnego ograniczają się do pracy w organach powiatu oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych, do których został wybrany lub desygnowany. Nie sposób bowiem uznać za obligatoryjną aktywność radnego kierowanie się przez niego dobrem wspólnoty samorządowej. Jest to obligatoryjna zasada postępowania, nie zaś

aktywność dająca się weryfikować np. metodą sporządzania list obecności czy odbierania od radnych ich własnych oświadczeń.

Powyższe znalazło bezpośrednie odzwierciedlenie właśnie w par. 2 skarżonej Uchwały, który przewiduje dokonywanie potrąceń w wysokości 10% z przysługującej diety za każdą nieobecność radnego na posiedzeniu komisji i sesji rady powiatu oraz członka zarządu powiatu na obradach zarządu powiatu. Tym samym nie sposób uznać, aby skarżona uchwała przewidywała mechanizm wypłaty zryczałtowanej diety. Podstawową cechą zryczałtowanej diety jest bowiem ustalenie stałej z góry określonej kwoty, która jest wypłacana radnemu niezależnie od tego, czy podejmuje aktywności przewidziane przez niego w odpowiedniej ustawie ustrojowej.

Na powyższe zwrócił uwagę min. Wojewoda Lubelski wydając rozstrzygnięcie nadzorcze z dnia 11.1.2022 r. (znak PN-II.4131.385.2021), na mocy którego stwierdził nieważność w części uchwały rady gminy w sprawie zasad przyznawania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnym gminy właśnie z uwagi na brak mechanizmu umożliwiającego potrącanie kwot z tytułu nieobecności radnego na sesjach rady, czy komisjach rady. W treści uzasadnienia przywołanego rozstrzygnięcia Wojewoda Lubelski stwierdził, że brak wskazania w uchwale zasad przyznawania diety, w szczególności zasad zwrotu diety w sytuacji, gdy np. przewodniczący nie wykonuje swojej funkcji powoduje, że określony ryczałt miesięczny traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, które jest niezależne od rzeczywistego udziału przewodniczącego w pracach rady oraz wykonywania innych czynności związanych ze sprawowaniem mandatu i funkcją.

Należy zatem zreasumować, że choć przepisy ustawy ustrojowej nie regulują wprost za co radnemu przysługuje dieta, to 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. Odzwierciedleniem tej właśnie potrzeby jest par. 2 skarżonej uchwały, wskazujący na mechanizm dokonywania potrąceń w zakresie dotyczących tych aktywności radnego powiatowego, które przewidział dla niego ustawodawca. Należy wyraźnie wskazać, że w treści skargi Skarżący nie wskazuje przykładu jakiegokolwiek innej aktywności radnego w pozostałej sferze działalności mandatowej, której realizowanie miałyby obligatoryjny charakter, a w konsekwencji – której zaprzestanie mogłoby skutkować możliwością dokonania potrącenia z ustalonej wysokości diety.

W treści skargi (str. 10) Skarżący zawarł również akapit odnoszący się do par. 5 skarżonej Uchwały, który reguluje kwestię rozliczania przez radnych podróży służbowych. Prokurator zwrócił uwagę na fakt, iż treść uchwały odwołuje się do przepisów Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002r. ws. warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotów kosztów

używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów nie będących własnością pracodawcy (Dz. U. Nr 27, poz. 271 z późn zm.), a obecnie obowiązuje Rozporządzenie z dnia 22 grudnia 2022r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy (Dz. U.2023.5), zmianie uległa także wysokość stawek zwrotu za przejazd 1 km przy używaniu prywatnych pojazdów w celach służbowych.

Odnosząc się do powyższego należy zauważyć, że owszem treść skarżonej Uchwały w par. 5 odwołuje się do przepisów Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002r. ws. warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotów kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy, **przy czym rozporządzenie to nadal obowiązuje**. Fakt jego zmiany nie ma znaczenia dla dalszej możliwości odwoływania się do nazwy tego konkretnego aktu prawnego. Zmiana Rozporządzenia ma znaczenie jedynie przy faktycznym rozliczaniu podróży służbowych radnych przez Biuro Rady, natomiast nie może być kwalifikowana jako wada analizowanej Uchwały. Przy rozliczeniu takich podróży należy stosować zapisy Rozporządzenia z uwzględnieniem jego ew. zmian. Na marginesie dodać należy, że żaden z radnych Powiatu Kozienickiego począwszy od daty podjęcia skarżonej uchwały do chwili obecnej nie zgłosił do rozliczenia podróży służbowej.

Z uwagi na powyższe należy stwierdzić, że zaskarżona uchwała odpowiada prawu i nie można postawić jej zarzutu naruszenia prawa, w tym zwłaszcza zarzutu naruszenia prawa w sposób istotny, który mógłby skutkować potrzebą stwierdzenia jej nieważności w całości. Jak wyjaśnił to WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 17 kwietnia 2024 r. III SA/GI 28/24, LEX nr 3717046 - wyrok z dnia 17 kwietnia 2024 r.: „Analizy znaczenia terminu "istotnego naruszenia prawa" dokonało także orzecznictwo sądowe. Stosownie do wypowiedzianych w nim poglądów, za naruszenie istotne uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Jest to takie naruszenie, które powoduje, że **akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją**”.

Przenosząc powyższe na grunt przedmiotowej sprawy należy stwierdzić, iż nie mamy do czynienia z sytuacją, aby którykolwiek z elementów skarżonej Uchwały był sprzeczny z określonym przepisem prawa, a sprzeczność ta była oczywista i bezpośrednia i wynikała wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. W konsekwencji, wniesiona w niniejszej sprawie skarga winna zostać oddalona w całości.

W załączeniu:

1. dokumentacja wskazująca na wysokość diet wypłacanych poszczególnym radnym w wybranych losowo miesiącach;
2. oświadczenie Kierownika Biura Rady Powiatu Kozienskiego z dnia w przedmiocie stwierdzenia braku wypłacania radnym Rady Powiatu Kozienskiego zwrotu kosztów podróży służbowych w oparciu o skarżoną uchwałę;
3. 1 odpis skargi i wszystkich załączników dla Skarżącego.