



Poznań, dnia 30 grudnia 2021 r.

## WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.47.2021.1

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1668 ze zm.)

#### orzekam

nieważność § 6 ust. 3 pkt 1 i 4 oraz § 19 ust. 5 w zakresie zwrotu „ust. 2 i” Regulaminu Sejmiku Województwa Wielkopolskiego, stanowiącego załącznik do uchwały nr XXXVI/706/21 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 29 listopada 2021 r. w sprawie Regulaminu Sejmiku Województwa Wielkopolskiego - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### Uzasadnienie

W dniu 29 listopada 2021 r. Sejmik Województwa Wielkopolskiego podjął uchwałę nr XXXVI/706/21 w sprawie Regulaminu Sejmiku Województwa Wielkopolskiego. Regulamin Sejmiku Województwa Wielkopolskiego, zwany dalej „Regulaminem”, stanowi załącznik do uchwały.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 pkt 21 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2020 roku poz. 1668 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 1 grudnia 2021 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Zgodnie z art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1668 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy uchwalanie przepisów dotyczących organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów samorządu województwa.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Sejmik Województwa Wielkopolskiego przyjął Regulamin, w którym mocą § 6 ust. 3 ustalił przyczyny usprawiedliwiające niemożność wzięcia przez radnego udziału w posiedzeniu Sejmiku lub Komisji.

Jak wynika z art. 24 ust. 5 ustawy, 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 2020 r. poz. 1658). Sejmik województwa przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego (ust. 6). Dieta nie przysługuje radnemu pełniącemu odpłatnie funkcję członka zarządu w województwie, w którym uzyskał mandat (ust. 7). 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 (ust. 8).

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą sądów administracyjnych, dieta przysługująca radnemu stanowi rekompensatę z tytułu utraconych przez radnego zarobków, przez co nie może być traktowana jak świadczenie pracownicze, np. wynagrodzenie. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 406/14 orzekł, że „dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym”. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 25 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 1520/17 wyjaśnił, że „Użyty przez ustawodawcę zwrot »dieta« należy rozumieć jako zwrot kosztów związanych z pełnieniem funkcji radnego. Jego istota sprowadza się do wyrównywania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji. Osoba pełniąca tę funkcję zachowuje więc prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem funkcji, a nie z tytułu samego faktu bycia taką osobą. Dieta powinna być zatem ściśle powiązana z aktywnością radnych w pracach rady i zależna od rzeczywistego wykonywania obowiązków związanych z pełnioną funkcją”. Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 17 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Rz 970/20 stwierdził, że „używany w art. 25 ust. 4 u.s.g. wyraz »dieta« postrzegać należy wyłącznie w kategoriach zwrotu kosztów związanych z pełnieniem funkcji radnego, co decyduje o typowo kompensacyjnym charakterze diety należnej radnemu. Środki uzyskiwane przez radnego w ramach przysługującej mu diety, mają w istocie tylko i wyłącznie minimalizować poniesione koszty wynikające z potrącanego mu wynagrodzenia za pracę na skutek uczestniczenia w aktywności organu stanowiącego - kontrolnego; np. udział w sesji rady czy w posiedzeniach komisji stałych lub doraźnych tego organu”.

Jednocześnie w orzecnictwie sądowoadministracyjnym dopuszcza się wprowadzenie diety o charakterze ryczałtowym, jednakże nie może to prowadzić do sytuacji powstania stałego miesięcznego wynagrodzenia niezależnego od udziału w pracach organów województwa. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 17 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Wa 1230/19 wyjaśnił, że „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

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

dzień nie wykonywania funkcji określonej w uchwale i nie może przekroczyć limitu określonego w ustawie i rozporządzeniu”. Również w powołanym wcześniej wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 406/14, Sąd ten orzekł, że „W sytuacji, gdy ustalenie świadczenia następuje w formie ryczałtu, 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)”.

Odnosząc powyższe do treści Regulaminu, wskazać należy, że Sejmik Województwa Wielkopolskiego w § 8 ust. 1 ustalił wysokość miesięcznych diet przysługujących radnym w formie ryczałtu. W § 9 Regulaminu zawarto zapis, zgodnie z którym „Za każdą nieusprawiedliwioną nieobecność radnego na sesji Sejmiku dieta, o której mowa w § 8 ust. 1 ulega obniżeniu o 10%, zaś za każdą nieobecność na posiedzeniu komisji o 5%”. Jednocześnie w § 6 ust. 3 Regulaminu, postanowiono, że „Za przyczyny usprawiedliwiające niemożność wzięcia przez radnego udziału w posiedzeniu Sejmiku lub Komisji uważa się: 1) chorobę albo konieczność opieki nad chorym, 2) zbieg posiedzeń Komisji, do których radny należy jeżeli brał udział w jednym z tych posiedzeń, 3) podróż służbową na polecenie Przewodniczącego Sejmiku, 4) inne prawnie lub losowo uzasadnione przeszkody”.

Zdaniem organu nadzoru omówiony wcześniej kompensacyjny charakter diety, o której mowa w art. 24 ust. 5 ustawy, wyklucza możliwość jej przyznawania w każdej sytuacji, w której radny nie wykonuje swojej funkcji i związanych z nią obowiązków, a zatem także, gdy jest to spowodowane chorobą albo koniecznością opieki nad chorym oraz innymi prawnie lub losowo uzasadnionymi przeszkodami. W tych okolicznościach radny nie wykonuje bowiem swoich powinności związanych z mandatem, a zatem nie powstają wydatki lub straty, które dieta ta miałaby rekompensować. Organ nadzoru podziela pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim wyrażony w wyroku z dnia 26 sierpnia 2020 r., sygn. akt II SA/Go 319/20, zgodnie z którym „jeżeli radny w czasie swojej nieobecności podczas prac rady lub jej organów, nie wykonuje innych czynności związanych z pełnieniem mandatu, to nie powinien otrzymać diety, chociażby ta nieobecność była usprawiedliwiona. Jak bowiem trafnie podkreśla się w orzecznictwie, skoro dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem określonej funkcji, to osoba pełniąca tę funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku jej wykonywaniem, a nie z tytułu samego faktu bycia taką osobą (por. wyrok WSA w Opolu z 21 lipca 2015 r., II SA/Op 177/15). Gdyby przyjąć inaczej, dieta straciłaby charakter rekompensaty, a stałaby się miesięcznym wynagrodzeniem, co stoi w sprzeczności z jej naturą”.

Uznać zatem należy, że przyjęty w Regulaminie brak potrącania ryczałtowo ustalonej diety w przypadku nieobecności radnego na sesji lub komisji spowodowanej chorobą albo koniecznością opieki nad chorym oraz innymi prawnie lub losowo uzasadnionymi przeszkodami nie znajduje uzasadnienia prawnego w świetle art. 24 ust. 5 ustawy. Powyższe powoduje konieczność stwierdzenia nieważności § 6 ust. 3 pkt 1 i 4 Regulaminu.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje, że w przepisie § 8 ust. 1 Regulaminu, Sejmik Województwa Wielkopolskiego postanowił, że „Wysokość diety uzależniona jest od pełnionej w Sejmiku funkcji i stanowi procent kwoty określonej w § 7 ust. 2 Regulaminu: (...)”.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Z kolei z treści art. 24 ust. 6 ustawy wynika, że „Sejmik województwa przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego”. Oznacza to, że wysokość diet radnych nie może być uzależniona wyłącznie od pełnionej funkcji, czyli od bycia np. przewodniczącym sejmiku, a od aktywności osoby sprawującej mandat radnego, biorąc oczywiście pod uwagę pełnioną przez radnego funkcję. Powyższe nie stanowi jednak, w ocenie organu nadzoru, istotnego naruszenia prawa.

Ponadto w tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że ustalenie diet dla radnych winno stanowić przedmiot odrębnej uchwały podjętej na podstawie art. 24 ust. 3 - 6 ustawy. W niniejszej sprawie materia ta została zawarta w Regulaminie Sejmiku Województwa Wielkopolskiego, podjętego na podstawie art. 18 pkt 21 ustawy. Powyższe nie stanowi jednak istotnego naruszenia prawa.

W § 19 ust. 2 Regulaminu, Sejmik Województwa Wielkopolskiego postanowił, że „Radny może zgłosić wniosek o zmianę porządku obrad”. Jednocześnie w § 19 ust. 5 Regulaminu przyjęto, że przepisu § 19 ust. 2 nie stosuje się do sesji nadzwyczajnych i uroczystych.

W ocenie organu nadzoru, stanowiąc powyższe, Sejmik Województwa Wielkopolskiego w sposób istotny naruszył przepisy prawa.

W pierwszej kolejności zauważyć należy, że przepisy obowiązujących ustaw nie posługują się terminem „sesja uroczysta”. Potocznie tak zwana „sesja uroczysta” jest sesją zwoływaną w trybie art. 21 ust. 1 ustawy. Zgodnie z tym przepisem, sejmik województwa obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego sejmiku w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Zmiana porządku obrad takiej sesji odbywa się na mocy art. 24 ust. 2 ustawy, w myśl którego, sejmik województwa może wprowadzić zmiany w porządku obrad bezwzględną większością głosów ustawowego składu sejmiku.

Z kolei zmianę porządku obrad sesji zwoływanej w trybie art. 21 ust. 7 ustawy (tzw. sesji nadzwyczajnej), reguluje art. 21 ust. 8 ustawy, w myśl którego, do zmiany porządku obrad sesji zwołanej w trybie określonym w ust. 7 stosuje się przepis ust. 2, z tym że dodatkowo wymagana jest zgoda wnioskodawcy. Z powyższego wynika, że odnośnie sesji zwoływanej w trybie art. 21 ust. 7 ustawy, zmiana porządku obrad jest możliwa, jeżeli zostaną kumulatywnie spełnione dwa warunki. Pierwszy z nich jest taki, że zmiana musi zostać dokonana zgodnie z wymogami art. 21 ust. 2 ustawy, tj. bezwzględną większością głosów ustawowego składu sejmiku. Drugim warunkiem jest wyrażenie zgody na taką zmianę przez podmiot, na wniosek którego sesja została zwołana.

Stwierdzić zatem należy, że - wbrew postanowieniom Regulaminu – dopuszczalna jest w świetle obowiązującego prawa możliwość zmiany porządku obrad sesji zarówno tzw. „uroczystej” - zwołanej w trybie art. 21 ust. 1 ustawy, jak i sesji zwołanej w trybie art. 21 ust. 7 ustawy, a w konsekwencji radnym przysługuje uprawnienie do złożenia stosownego wniosku. Mając powyższe na uwadze, koniecznym jest stwierdzenie nieważności § 19 ust. 5 w zakresie zwrotu „ust. 2 i”.

W § 33 Regulaminu Sejmik Województwa Wielkopolskiego zawarł odesłanie do „§ 34 zdanie pierwsze”. Tymczasem § 34 Regulaminu został podzielony na 7 ustępów, a ich analiza prowadzi do wniosku, że mocą § 33 Regulaminu Sejmikowi prawdopodobnie chodziło o odesłanie do § 34 ust. 1, a nie do „§ 34 zdania pierwszego Regulaminu”. Podobnie w § 44 ust. 1 Regulaminu zawarto zapis, zgodnie z którym „Postępowanie kontrolne przeprowadza się w sposób umożliwiający bezstronne

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

i rzetelne ustalenie stanu faktycznego oraz ocenę kontrolowanej działalności według kryteriów określonych w § 41 ust. 1 Regulaminu”. Tymczasem § 41 Regulaminu nie posiada ustępu 1, a ponadto normuje rodzaje kontroli. Analiza postanowień Regulaminu prowadzi do wniosku, że prawdopodobnie Sejmikowi chodziło o odesłanie do przepisu § 40 ust. 1 Regulaminu. Powyższe uchybienia również nie stanowią istotnego naruszenia prawa.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 82a ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

Michał Zieliński

/dokument podpisany elektronicznie/

Otrzymują:

Sejmik Województwa Wielkopolskiego

Zarząd Województwa Wielkopolskiego

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117