

**UCHWAŁA NR XXVI/181/2016
RADY POWIATU SOKÓLSKIEGO**

z dnia 3 listopada 2016 r.

w sprawie rozpatrzenia wezwania do usunięcia naruszenia prawa

Na podstawie art. 87 ust. 1 w związku z art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 814, 1579) uchwala się, co następuje:

§ 1. Nie uwzględnia się wezwania radnego Powiatu Sokólskiego - Jarosława Hołowni z dnia 28 września 2016 r. do usunięcia naruszenia prawa w uchwale Nr XXIV/171/2016 Rady Powiatu Sokólskiego z dnia 7 września 2016 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet radnym Powiatu Sokólskiego i zwrotu kosztów podróży służbowych.

§ 2. Uzasadnienie uchwały stanowi załącznik do uchwały.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady

Franciszek Budrowski

Uzasadnienie

Pismem z dnia 28 września 2016 r. radny Powiatu Sokólskiego Jarosław Hołownia wezwał Radę Powiatu Sokólskiego do usunięcia naruszenia prawa w uchwale Nr XXIV/171/2016 Rady Powiatu Sokólskiego z dnia 7 września 2016 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet radnym Powiatu Sokólskiego i zwrotu kosztów podróży służbowych.

W ocenie radnego powyższą uchwałę podjęto z następującymi uchybieniami formalno-prawnymi:

1. § 1 ust.1 pp.1-6 uchwały są sprzeczne z zasadą sprawiedliwości społecznej i z literą prawa
2. § 1 ust.1 p.6 uchwały jest sprzeczny z § 63 ust.3 Statutu Powiatu Sokólskiego
3. § 2 ust.1 jest sprzeczny z art. 21 ust.4 w związku z art.21 ust.2 ustawy o samorządzie powiatowym
4. § 2 ust.2 jest sprzeczny z art. 21 ust.4 w związku z art.21 ust.2 ustawy o samorządzie powiatowym
5. Zapis § 6 mówiący o wejściu w życie uchwały zawiera wadę prawną, co powoduje nieważność przedmiotowej uchwały
6. Brakuje zapisu regulującego pobieranie diety w sytuacji, gdy w miesiącu odbywają się posiedzenia komisji lub zarządu, ale nie zwołuje się sesji Rady Powiatu
7. Nie poddano pod głosowanie 9 wniosków radnego.

Odnosząc się do zarzutów niezgodności z prawem § 1 ust.1 p. 1-6 oraz § 2 ust.1 i 2 wskazać należy, iż kwestię świadczeń przysługujących radnym powiatu reguluje art. 21 ust.4 ustawy o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 814), który przewiduje, że na zasadach ustalonych przez radę powiatu, radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Rada powiatu przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego. Użyte w ustawie ustrojowej sformułowanie „na zasadach ustalonych przez radę” oznacza, że to rada określa wysokość i zasady wypłaty świadczeń. Do wyłącznej kompetencji rady należy zatem ustalenie, czy dieta będzie wypłacana za udział radnych w poszczególnych posiedzeniach rady lub komisji, płatna jako ryczałt, czy jej wysokość będzie określona kwotowo, czy też w postaci procentowej, np. jako procent od wysokości diety przewodniczącego, czy też określonej w ustawie budżetowej kwoty bazowej. Ustalając w/w zasady, rada nie może jednak zupełnie pozbawić radnych prawa do otrzymania przedmiotowego świadczenia – musi ustalić je co najmniej w wysokości wydatkowanych środków, gdyż pomimo społecznego charakteru sprawowanej funkcji, radny nie powinien ponosić kosztów wykonywania mandatu radnego. Dieta nie przysługuje jedynie radnemu pełniącemu odpłatnie funkcję członka zarządu w powiecie, w którym uzyskał mandat. Ustawodawca w art. 21 ust.5 i 5a ustawy ustalił natomiast limit wysokości diet przysługujących radnemu, który 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 2016 r. poz. 966) oraz kwoty wyliczonej w oparciu o przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu powiatu (Dz. U. Nr 61, poz. 709) odpowiednio do liczby ludności danej jednostki samorządu terytorialnego. Opierając się na przepisach w/w rozporządzeń stwierdzić należy, iż w powiatach od 60 tys. do 120 tys. mieszkańców, radnemu przysługuje w ciągu miesiąca dieta w wysokości do 2252,24 zł (tj. do 85 % maksymalnej wysokości diety, o której mowa w art.21 ust.5 ustawy ustrojowej). Rada powiatu, przy ustalaniu wysokości diet, jest przy tym ustawowo zobowiązana do zróżnicowania wysokości diet w zależności od funkcji pełnionych przez radnych, nie mogą one być nadmiernie zrównane bez względu na wkład pracy radnych. W przedmiotowej uchwale Nr XXIV/171/2016 z dnia 7 września 2016 r. Rada Powiatu Sokólskiego przyjęła ryczałtowy sposób wypłaty świadczeń i wymagane zróżnicowanie wysokości diet, określając odrębnie stawki przysługujące: przewodniczącemu Rady Powiatu, wiceprzewodniczącemu Rady Powiatu, przewodniczącemu komisji Rady Powiatu, zastępcy przewodniczącego komisji Rady Powiatu, nietatowemu członkowi Zarządu Powiatu, radnemu będącemu członkiem komisji oraz pozostałym radnym. Określone stawki zryczałtowanej diety w żadnym przypadku nie przekraczają kwoty maksymalnej wysokości diety przysługującej, zgodnie z przywołanymi wyżej przepisami, radnemu powiatu, stąd niezasadny jest zarzut o ich niezgodności z prawem. Oprócz ustalenia wysokości diety, rada powinna w uchwale jednoznacznie określić również zasady wypłacania świadczeń np. w przypadku nieobecności radnego na sesjach, posiedzeniach komisji, czy też ewentualnie w innych pracach, do których był zobowiązany, co w przedmiotowej uchwale również uczyniono. Nie naruszono zatem w żaden sposób zasady sprawiedliwości społecznej oraz przepisów prawa.

Radny Jarosław Hołownia zarzuca ponadto, że zapis § 1 ust. 1 pkt 6 jest sprzeczny z § 63 Statutu Powiatu Sokólskiego, który stwierdza jednoznacznie, że radny jest członkiem przynajmniej jednej komisji. Jak wspomniano wyżej, obowiązek zróżnicowania przez radę powiatu wysokości diet w zależności od funkcji pełnionych przez radnych, wynika bezpośrednio z ustawy o samorządzie powiatowym i nie stoi on w sprzeczności z zapisem w Statucie Powiatu Sokólskiego, który aktualnie nie przewiduje, by radny mógłby nie być członkiem żadnej komisji, co nie oznacza, że zapis ten nie mógłby kiedykolwiek ulec zmianie. Zapis § 1 ust. 1 pkt 6 przedmiotowej uchwały koresponduje ewentualnie z sytuacją kiedy radny przez okres przejściowy mógłby nie być członkiem komisji.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego nieprawidłowego zakwalifikowania przedmiotowej uchwały do aktów prawa miejscowego, podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, Rada Powiatu Sokólskiego, podobnie jak Wojewoda Podlaski, przychyliła się do stanowiska zajętego przez Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie sygn. II OSK 3270/14 uznał, iż uchwała w sprawie ustalenia zasad przyznawania diet radnym oraz przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych posiada wszystkie cechy pozwalające na uznanie jej za akt prawa miejscowego. Zgodnie z art.87 ust.2 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły, zaś stosownie do treści art.94 - organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na

podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Do cech aktów prawa miejscowego zalicza się : terytorialny zasięg aktu prawa miejscowego (tj. *obowiązują tylko na obszarze działania organów, które je ustanowiły*), normatywny charakter (tj. *wskazują one adresatom pewien sposób zachowania się; mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia*), generalny i abstrakcyjny charakter norm prawnych zawartych w takich aktach, który przejawia się w tym, że definiują one adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie z nazwy, zaś wyznaczony adresatom sposób zachowania się ma mieć miejsce w pewnych powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. W kontekście w/w rozważań nie można podzielić stanowiska radnego Jarosława Hołowni, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt normatywny, nie będący aktem prawa miejscowego, co w konsekwencji sprawia, że nie podlega ona publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Wprawdzie krąg adresatów tej uchwały jest ograniczony, gdyż uchwała dotyczy radnych Powiatu Sokólskiego, jednak ograniczenie to nie jest trwałe wobec zmienności osób pełniących wybieralne i kadencyjne funkcje radnych. Uchwała ma zatem charakter generalny, gdyż jej adresaci zostali określani poprzez wskazanie pewnej ich kategorii, a nie w sposób zindywidualizowany. Za prawidłowością określenia charakteru przedmiotowej uchwały i zakwalifikowaniem jej jako aktu prawa miejscowego, przemawia z całą mocą fakt opublikowania jej w dniu 14 września 2016 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego z 2016 r. poz. 3567.

Nieuzasadnione są również wątpliwości radnego Jarosława Hołowni co do treści § 6 w/w uchwały określającego, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 października 2016 r. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych i innych aktów prawnych określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 296, 1579). Ustawa ta w art. 4 w sposób jednoznaczny formułuje zasadę, że akty prawne ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni, licząc od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (ust. 1). Zgodnie z treścią art.6 ust.1 w/w ustawy przy obliczaniu terminu wejścia w życie aktu normatywnego określonego w dniach nie uwzględnia się przy tym dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przypadków, gdy akt normatywny wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Przenosząc powyższe na grunt przedmiotowej sprawy należy stwierdzić prawidłowość kwestionowanego przez radnego Jarosława Hołownię zapisu.

Odniesienie się do zarzutu radnego Jarosława Hołowni dotyczącego nie poddania pod głosowanie jego 9 wniosków formalnych wymaga przedstawienia okoliczności w jakich przedmiotowa uchwała została podjęta. W punkcie obrad XXIV sesji Rady Powiatu Sokólskiego w dniu 7 września 2016 r. dot. rozpatrzenia projektu uchwały w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet radnym Powiatu Sokólskiego i zwrotu kosztów podróży, radny Jarosław Hołownia złożył 9 wniosków, w tym jeden o charakterze porządkowym - by głosowanie w tej części punktu obrad było imienne. Wobec projektu uchwały przedłożonego przez Zarząd, dwóch wniosków zgłoszonych przez Komisję Budżetu i Finansów i wniosków zgłoszonych przez radnego Jarosława Sylwestra Hołownię, prowadzący obrady wiceprzewodniczący Rady Powiatu Sokólskiego Łukasz Moździerski, stosownie do treści § 39 i 40 Statutu Powiatu Sokólskiego, zdecydował o poddaniu pod głosowanie wnioskowi najdalej

idącego tj. wniosków podmiotu uprawnionego - Komisji Budżetu i Finansów, a następnie pierwotnego projektu przedłożonego przez Zarząd Powiatu, którego przyjęcie wykluczyło potrzebę głosowania pozostałych wniosków. Tym samym należy stwierdzić, iż procedura podjęcia przedmiotowej uchwały była prawidłowa.

Po przeanalizowaniu zarzutów stawianych przez radnego Jarosława Hołownię należy stwierdzić, że nie mają one odzwierciedlenia w stanie faktycznym i prawnym, który zaistniał w trakcie podejmowania przedmiotowej uchwały, a tym samym wezwanie należy uznać za nieuzasadnione. Dodatkowo wskazać należy, iż przedmiotowa uchwała była już trzykrotnie poddana analizie pod kątem zgodności jej postanowień z przepisami prawa przez organ nadzoru – bezpośrednio po przesłaniu jej do wojewody w trybie § 78 ustawy o samorządzie powiatowym, a następnie na skutek zastrzeżeń zgłoszonych przez radnego Stanisława Kozłowskiego oraz radnego Jarosława Hołowni. Wojewoda Podlaski w każdym z w/w przypadków nie znalazł podstaw do zastosowania ustawowych działań nadzorczych, gdyż postanowienia w/w uchwały nie naruszają prawa.