

Sokółka, 28 września 2016 r.

Jarosław Hołownia
Radny Powiatu Sokólskiego
tel. 886 293 674

Rada Powiatu Sokólskiego

WEZWANIE DO USUNIĘCIA NARUSZENIA PRAWA

Na podstawie art. 87 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym wzywam Radę Powiatu Sokólskiego do usunięcia naruszenia prawa w przyjętej w dniu 7 września 2016 r. na XXIV sesji uchwały Rady Powiatu Sokólskiego w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet radnym Powiatu Sokólskiego i zwrotów kosztów podróży służbowych.

Powyższą uchwałę podjęto z następującymi uchybieniami formalno-prawnymi:

1. **§ 1 ust. 1 pp. 1-6** wspomnianej uchwały są sprzeczne z zasadą sprawiedliwości społecznej i są sprzeczne z literą prawa.
2. **§ 1 ust. 1 p. 6** mówiący o pozostałych radnych
3. **§ 2 ust. 1** mówiący o zmniejszeniu diety o 20% za każdą nieobecność, na sesji Rady Powiatu, posiedzeniu Zarządu Powiatu lub na posiedzeniu komisji Rady Powiatu **jest sprzeczny z art. 21 ust. 4 w związku z art. 21 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym**
4. **§ 2 ust. 2** mówiący o potrącaniu wysokości diety jak za jedną nieobecność (tylko 20%), gdy sesja Rady Powiatu, posiedzenie Zarządu Powiatu lub posiedzenie komisji Rady Powiatu odbywają się tego samego dnia **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 w/w 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 moich 9 wniosków formalnych.

UZASADNIENIE

Ad 1) Radnemu z racji sprawowania mandatu w organie uchwałodawczym jednostki samorządowej przysługuje dieta. Świadczenie to jest rodzajem rekompensaty utraconych dochodów, które mógłby uzyskać, gdyby nie pełnił tej funkcji. Dieta ma więc wyrównać

utraczone przez radnego zarobki, a zatem nie ma charakteru pracowniczego (wyrok NSA z 26 czerwca 2014 r. II OSK 406/14). Radni na komisjach, sesji czy posiedzeniu zarządu spotykają się przez kilka godzin. jeden, dwa, maksymalnie trzy razy w miesiącu.

Zaproponowane diety w wysokości od 587 zł do 2165 zł (punkt 6 naszej Rady Powiatu nie dotyczy) są więc nieporównywalnie wysokie do utraconych przez radnych zarobków, które radni mogliby uzyskać, gdyby nie pełnili funkcji radnego. Wielu radnych w swoich miejscach pracy przez miesiąc nie zarabia nawet średniej krajowej.

Z jakiej racji więc radni mają pobierać tak wysokie nieopodatkowane diety (patrz poniższa tabela\), które przewyższają wielokrotnie utracone przez nich 1-2 dniowe dochody, które mogliby uzyskać w swoich zakładach pracy, gdyby nie pełnili funkcji radnego ???

Zarobki płatnych członków Zarządu Powiatu Sokólskiego:

Rećko Piotr – 12 500 zł

Szczebiot Krzysztof – ok. 9 500 zł

Rysiejko Alicja – ok. 9 500 zł

Nazwisko i imię radnego pobierającego nieopodatkowaną dietę	Wysokość diety wg uchwały podjętej 7 września 2016 r.
Łabieniec Kazimierz Białomyzy Jerzy	2 165 zł
Budrowski Franciszek	2 062 zł
Moździerski Łukasz Jelska - Jaroś Bożena Sutkowski Marcin Karpienia Jerzy Oleszka Aleksy Kraśnicki Sławomir	1 585 zł
Żuk Piotr Danilewicz Zofia	1 270 zł
Hołownia Jarosław Kozłowski Stanisław Grusza Jan Hrynkiewicz Stanisław Omieleń Jerzy	587 zł

Najsprawiedliwszym rozwiązaniem co do wysokości diet radnych powiatowych, który byłby zgodny z wykładnią prawa oraz który z pewnością znalazłby uznanie i akceptację mieszkańców powiatu, byłby przydział kwotowy za udział w każdym posiedzeniu komisji stałej, zarządu powiatu, czy sesji Rady Powiatu.

Proponuję, aby radny otrzymywał:

- za udział w każdym posiedzeniu komisji czy zarządu powiatu – **100 zł**
- za udział w sesji Rady Powiatu – **200 zł**.

Dodatkowo za pełnienie funkcji w Radzie Powiatu radny będzie otrzymywał odpowiednio:

- Przewodniczący Rady Powiatu – **300 zł**
- Nieetatowy członek zarządu – **250 zł**
- Przewodniczący Komisji Stałej – **150 zł**
- Zastępca przewodniczącego Rady Powiatu - **100 zł**
- Zastępca Przewodniczącego Komisji Stałej – **50 zł**
- Radny bez funkcji – **0 zł**

Według takich stawek radni otrzymywaliby **diety od 300 zł do 700 zł**. + dojazd.

Uważam, że jest to kwota zdecydowanie wystarczająca, aby zrekompensować nieobecność radnego w pracy przez 1-2 dni w miesiącu.

Radni dojeżdżający z odległych zakątków powiatu otrzymywaliby zwrot kosztów podróży na podstawie delegacji.

Ad. 2) § 1 ust. 1 p. 6 jest sprzeczny z § 63 ust. 3 Statutu Powiatu Sokólskiego, który stwierdza jednoznacznie, że radny jest członkiem przynajmniej jednej komisji.

Ad. 3) Radny jest członkiem jednej lub dwóch komisji. Ponadto powinien uczestniczyć raz w miesiącu w sesji. Więc każdy radny w miesiącu uczestniczy w dwóch lub trzech posiedzeniach Rady Powiatu (sesja + 1 komisja lub sesja + 2 komisje)

Zmniejszenie diety za każdą nieobecność o 20% powoduje, że nieobecnemu radnemu pomniejszy się dietę odpowiednio: o 20% za 1 nieobecność, o 40% za 2 nieobecności lub o 60 % za 3 nieobecności. Nieobecny radny w miesiącu otrzyma więc odpowiednio 80%, 60% lub 40% diety nie uczestnicząc częściowo lub całkowicie w posiedzeniach Rady Powiatu.

Wielu radnych w Radzie Powiatu Sokólskiego zasiada tylko w jednej komisji, więc taki radny otrzyma zawsze 60% lub 80% diety wymienionej w **§ 1 ust. 1 pp. 1-5 podjętej uchwały.**

Gdzie tu umiar, skromność i sprawiedliwość społeczna?!!

Ad. 4) Zapis § 2 ust. 2 podjętej uchwały jest jeszcze bardziej niesprawiedliwy. Zapis taki powoduje, że za nieobecność na wszystkich komisjach i sesji potrącone zostanie tylko 20% diety.

Za co więc nieobecny radny otrzyma 80% diety, jak nie uczestniczy w żadnej pracy komisji zarządu czy sesji miesiącu? Taka sytuacja zdarza się w naszym samorządzie sokólskim dość często. Jednego dnia łączone są komisje i tego samego dnia zwoływana jest sesja, jak to miało miejsce w dniu podejmowania przedmiotowej uchwały – 7 września 2016r.

Zapis ten jest bardzo niesprawiedliwy, niezrozumiały i bulwersujący mieszkańców. Z jakiej racji radni mają otrzymywać 80% diety za miesiąc, w którym nie uczestniczą w żadnych pracach Rady Powiatu.

Na sesji podkreślałem, że można zdobyć mandat radnego, podać konto a zaraz potem wyjechać na cztery lata np. do Stanów i takiemu radnemu będzie każdego miesiąca wpływać na konto 60% lub 80 % diety.

W imieniu mieszkańców pytam się:

gdzie tu logika i elementarna sprawiedliwość społeczna?

Utrzymując w mocy zapisane w § 2 uregulowania potrąceń diety, będziemy mieli de facto do czynienia nie tyle z dietą, co ze stałym miesięcznym wynagrodzeniem.

Wprowadzenie limitu potrąceń z diet (maksymalnie 20 - 60%) powoduje, że określony ryczałt miesięczny traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od udziału radnego w pracach organu powiatu, co jest sprzeczne z uregulowaniami art. 21 ust. 4 w związku z art. 21 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

Potrącenia winny być czynione do wyczerpania całej kwoty diety w przypadku, gdy radny nie stawia się do wykonywania mandatu w ciągu całego miesiąca.

Podobnego zdania jest Wojewoda Podlaski, który w swoim rozstrzygnięciu nadzorczym z 15 stycznia 2015 r. (NK-II.4131.193.2014.KK) przedstawił swoje stanowisko w analogicznej sprawie.

Ad. 5) Podejmując uchwałę Rada Powiatu Sokólskiego postanowiła w § 6 o jej wejściu w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 października 2016 r. Nie jest to zapis prawidłowy. Katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym określony został w art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 296).

Jest to katalog zamknięty, który obejmuje: 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej; 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy; 3) statuty związków międzygminnych oraz statuty związków powiatów; 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespolonej; **DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO** 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy; 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte: a) między jednostkami samorządu terytorialnego, b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej; 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa; 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy; 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego; 9) statut urzędu wojewódzkiego; 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Przyjęta uchwała Rady Powiatu Sokólskiego nie zalicza się do żadnej z powyższych kategorii aktów prawnych. W szczególności nie może zostać uznana za akt prawa miejscowego stanowiony przez organ powiatu. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W myśl art. 94 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP akty prawa miejscowego ustanawiane są przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006r., sygn. akt OSK 669/06). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 10 września 2008r. (IV SA/Po 256/08) przyjął, iż akt prawa miejscowego będący źródłem prawa powszechnie obowiązującego musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. W wyroku z dnia 12 października 2005r. (II OSK 134/05) Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, iż akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.

Stwierdzić należy, że w kontekście zaprezentowanych wyżej kryteriów, przedmiotowa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego. Nie sposób bowiem wywieść z niej norm, które skierowane są do niezindywidualizowanego kręgu adresatów zewnętrznych, a zatem norm o charakterze generalnym. Przepisy ocenianej uchwały nie są skierowane do mieszkańców gminy czy powiatu i nie rozstrzygają bezpośrednio o ich prawach i obowiązkach, lecz dotyczą wyłącznie stosunków wewnętrznych w strukturze organizacyjnej powiatu sokólskiego. Uchwała ta stanowi zatem akt normatywny nie będący aktem prawa miejscowego, co w konsekwencji sprawia, iż w świetle przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie podlega ona publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Wielu prawników ma wątpliwości co do zapisów § 6 w/w uchwały. Albo uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego, albo wchodzi w życie od dnia 1 października 2016 r.

Nie można warunkować wejścia w życie uchwały od jednocześnie spełnionych podanych w uchwale 2 warunków (po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego oraz tego, że uchwała będzie obowiązywać od dnia 1 października 2016 r.), gdyż nie wiadomo kiedy i czy w ogóle dana uchwała zostanie ogłoszona w DUWP.

Ad. 6) Na sesji 7 września 2016 r., w punkcie w którym była procedowana powyższa uchwała, w moim 8 wniosku wnosiłem o skreślenie § 2 ust. 2, a we wniosku 9 wnosiłem o dodanie § 2 ust. 2 w brzmieniu: *w przypadku, gdy w miesiącu kalendarzowym odbywa się posiedzenie komisji, bądź Zarządu Powiatu, a nie zwołano sesji Rady Powiatu, radny otrzymuje dietę w wysokości określonej w § 1 ust. 1 pomniejszoną o 50%.*

Jako przykład podałem miesiące styczeń i maj 2016 r., kiedy w jeden dzień zwołano wszystkie komisje a nie zwołano sesji Rady Powiatu, a mimo to radnym przekazano na konto 100% diet.

Prowadzący obrady sesji zastępca przewodniczącego rady nie poddał mojego wniosku pod głosowanie, podobnie jak pozostałych 8 moich wniosków.

Ad.7) Na sesji 7 września 2016 r. w punkcie dotyczącym w/w uchwały zgłosiłem 9 wniosków formalnych. Pierwszy wniosek dotyczył tego, aby wszystkie głosowania w tym

punkcie obrad sesji były imienne. Następne 5 wniosków dotyczyło konkretnych propozycji obniżenia procentowego diet dla wszystkich radnych od 10% do 70 %..

Wniosek 7 dotyczył **§ 2 ust. 1**. Zaproponowałem, aby za każdą nieobecność na sesji, komisji czy zarządzie potrącać 40%, tak aby pobierana dieta przy kilku nieobecnościach była zerowa lub minimalna. Wniosek 8 i 9 dotyczył **§ 2 ust. 2** (jak wyżej).

Prowadzący obrady w tym punkcie (zastępca przewodniczącego Łukasz Moździerski) nie poddał pod głosowanie żadnego z moich 9 wniosków (nawet wniosku 1 - dotyczącego sposobu głosowania - chociaż możliwość zgłoszenia takiego wniosku przez radnych dopuszcza nasz statut).

Jednocześnie chciałbym poinformować, że do chwili obecnej (ja i pozostali radni) nie otrzymaliśmy podpisanej przez przewodniczącego rady przyjętej uchwały. Do dnia wczorajszego ani jedna uchwała z uchwał podjętych na XXIV sesji Rady Powiatu Sokólskiego w dniu 7 września 2016 r. nie została nawet opublikowana w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w Sokółce.

Podjmując uchwałę Rada Powiatu Sokólskiego postanowiła w § 6 o jej wejściu w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 października 2016 r. Nie jest to zapis prawidłowy. Katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym określony został w art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 296).

Jest to katalog zamknięty, który obejmuje: 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej; 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy; 3) statuty związków międzygminnych oraz statuty związków powiatów; 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespolonej; **DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO** 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy; 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte: a) między jednostkami samorządu terytorialnego, b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej; 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa; 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy; 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego; 9) statut urzędu wojewódzkiego; 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Przyjęta uchwała Rady Powiatu Sokólskiego nie zalicza się do żadnej z powyższych kategorii aktów prawnych. W szczególności nie może zostać uznana za akt prawa miejscowego stanowiony przez organ powiatu. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W myśl art. 94 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP akty prawa miejscowego ustanawiane są przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006r., sygn. akt OSK 669/06). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 10 września 2008r. (IV SA/Po 256/08) przyjął, iż akt prawa miejscowego będący źródłem prawa powszechnie obowiązującego musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. W wyroku z dnia 12 października 2005r. (II OSK 134/05) Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, iż akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.

Stwierdzić należy, że w kontekście zaprezentowanych wyżej kryteriów, przedmiotowa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego. Nie sposób bowiem wywieść z niej norm, które skierowane są do niezindywidualizowanego kręgu adresatów zewnętrznych, a zatem norm o charakterze generalnym. Przepisy ocenianej uchwały nie są skierowane do mieszkańców gminy czy powiatu i nie rozstrzygają bezpośrednio o ich prawach i obowiązkach, lecz dotyczą wyłącznie stosunków wewnętrznych w strukturze organizacyjnej powiatu sokólskiego. Uchwała ta stanowi zatem akt normatywny nie będący aktem prawa miejscowego, co w konsekwencji sprawia, iż w świetle przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie podlega ona publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzić należy, iż **podjęta przez Radę Powiatu Sokólskiego w dniu 7 września 2016 r. uchwała w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet radnym Powiatu Sokólskiego i zwrotów kosztów podróży służbowych zawiera wadę prawną, która powoduje nieważność przedmiotowej uchwały.**

Dlatego też zasadne jest wezwanie Rady Powiatu Sokólskiego do usunięcia naruszenia prawa.

Z poważaniem,

Jarosław Hołownia
Radny Powiatu Sokólskiego