

**STANOWISKO NR 9/2022
RADY POWIATU OTWOCKIEGO**

z dnia 27 października 2022 r.

**w sprawie uchwały Rady Powiatu w Otwocku Nr 247/XXXII/2002 z dnia 26 kwietnia 2002 r. w sprawie
ustalenia wysokości diet dla radnych Rady Powiatu w Otwocku oraz zasad jej przyznawania
i wypłacania oraz uchwał zmieniających ww. uchwałę**

Na podstawie § 7 ust. 3 Statutu Powiatu Otwockiego, stanowiącego załącznik do uchwały Nr 136/XVII/20 Rady Powiatu w Otwocku z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Otwockiego (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2020 r., poz. 3657) Rada Powiatu Otwockiego uchwała, co następuje:

§ 1. Mając na uwadze pismo Wojewody Mazowieckiego z dnia 5 października (nr pisma WNP-I.40.519.2021.MW) Rada Powiatu Otwockiego przyjmuje stanowisko dotyczące uchwały Rady Powiatu w Otwocku Nr 247/XXXII/2002 z dnia 26 kwietnia 2002 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych Rady Powiatu w Otwocku oraz zasad jej przyznawania i wypłacania oraz uchwał zmieniających ww. uchwałę.

§ 2. Treść ustosunkowania się Rady Powiatu Otwockiego do zastrzeżeń wskazanych w piśmie Wojewody Mazowieckiego stanowi załącznik do niniejszego stanowiska.

§ 3. Rada Powiatu Otwockiego upoważnia Przewodniczącą Rady Powiatu Otwockiego do przesłania Wojewodzie Mazowieckiemu niniejszej uchwały oraz uchwały Rady Powiatu w Otwocku Nr 247/XXXII/2002 z dnia 26 kwietnia 2002 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych Rady Powiatu w Otwocku oraz zasad jej przyznawania i wypłacania oraz uchwał zmieniających ww. uchwałę.

Wiceprzewodnicząca Rady

Grażyna Olszewska

Załącznik do stanowiska Nr 9/2022
Rady Powiatu Otwockiego
z dnia 27 października 2022 r.

Ustosunkowanie się do zastrzeżeń wskazanych w piśmie Wojewody Mazowieckiego

Zastrzeżenie nr 1 - Zgodnie z aktualną linią orzecniczą, ustalenie wysokości diet dla radnych w formie ryczałtu, a z taką sytuacją mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie, w sposób istotny narusza prawo.

Rada Powiatu Otwockiego nie zgadza się z przedmiotowym zarzutem. Zgodnie z uchwałą Nr 247/XXXII/2002 z dnia 26 kwietnia 2002 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych Rady Powiatu w Otwocku oraz zasad jej przyznawania i wypłacania oraz uchwał zmieniających ww. uchwałę – dieta radnego składa się z dwóch elementów:

- 1) Dieta za pełnienie funkcji (radnego, Przewodniczącego Komisji, Członka Zarządu, Wiceprzewodniczącego rady, Przewodniczącego Rady) – która nie jest wypłacana z automatu (tj. nie ma znamion ryczałtu).

Zgodnie z §2 ust. 1 uchwały (por. Uchwałę nr 305/XLV/22 Rady Powiatu Otwockiego z dnia 24 lutego 2022 r. zmieniająca uchwałę Nr 247/XXXII/2002 Rady Powiatu w Otwocku z dnia 26 kwietnia 2002 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych Rady Powiatu w Otwocku oraz zasad jej przyznawania i wypłacania) podstawą do wypłacenia tej części diety jest podpis radnego na liście obecności na ostatniej sesji lub wydruk listy obecności z systemu obsługi posiedzeń zdalnych lub przyjęcie usprawiedliwienia nieobecności przez Przewodniczącego Rady.

Tym samym nieusprawiedliwiona nieobecność radnego na ostatniej sesji spowoduje, iż dieta nie zostanie mu wypłacona. Mając to na uwadze nie można zgodzić się z poglądem, iż ten element diety radnego ma charakter ryczałtu – jest ona wypłacana za aktywność radnego.

- 2) Dieta za udział w pracach Komisji - która nie jest wypłacana z automatu (tj. nie ma znamion ryczałtu).

Zgodnie z §2 ust. 3 uchwały (por. Uchwałę nr 305/XLV/22 Rady Powiatu Otwockiego z dnia 24 lutego 2022 r. zmieniająca uchwałę Nr 247/XXXII/2002 Rady Powiatu w Otwocku z dnia 26 kwietnia 2002 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych Rady Powiatu w Otwocku oraz zasad jej przyznawania i wypłacania) podstawą do wypłacenia tej części diety jest podpis na liście obecności na posiedzeniu komisji lub wydruk listy obecności z systemu do obsługi posiedzeń zdalnych.

Tym samym nieobecność radnego na posiedzeniu danej komisji powoduje, iż dieta nie zostanie mu wypłacona. Mając to na uwadze nie można zgodzić się z poglądem, iż ten element diety radnego ma charakter ryczałtu – jest ona wypłacana za aktywność radnego.

Podsumowując w ocenie Rady Powiatu Otwockiego uchwała Nr 247/XXXII/2002 z dnia 26 kwietnia 2002 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych Rady Powiatu w Otwocku oraz zasad jej przyznawania i wypłacania oraz uchwały zmieniające ww. uchwałę nie narusza w sposób istotny prawa. O czym również może świadczyć fakt, iż Nadzór Prawny nie uchylił przedmiotowych uchwał.

Zastrzeżenie nr 2 - Uchwała w sprawie zasad ustalenia diet dla radnych są aktami prawa miejscowego.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż nie jest powszechnym stanowisko, iż uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w sprawie zasad ustalania diet dla radnych są aktami prawa miejscowego. Przykładowo w następujących rozstrzygnięciach nadzorczych Wojewodów: Wielkopolskiego z dn. 14 czerwca 2016 r. (nr KN-I.4131.1.192.2016.15) oraz Kujawsko – Pomorskiego z dn. 2 marca 2021 r. nr 24/2021), stwierdzono nieważności uchwał: Rady Miejskiej w Wieleniu oraz Rady Gminy Rojewo, z tych tylko względów, iż uchwały te zawierały postanowienia o publikacji ich w Dziennikach Urzędowych Województwa, a więc były uznawane za akty prawa miejscowego.

Wojewoda Kujawsko – Pomorski wyraźnie wskazał, iż „(...) przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, ale jedynie przepisem wewnętrznym, albowiem dotyczy tylko radnych (wewnątrz układu organizacyjnego gminy), a nie nieograniczonego kręgu adresatów oraz reguluje jedną z kwestii związanych z wykonywaniem powierzonych im czynności. Nie wkracza ona w sferę praw i obowiązków mieszkańców

gminy normując zagadnienie wyłącznie w obrębie organizacji gminy (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 kwietnia 2008 r. sygn. akt IV SA/GI 970/07, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 25 sierpnia 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1701/15, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 14 marca 2018 r. sygn. akt II SA/Bd 727/17, wyrok WSA w Opolu z dnia 6 grudnia 2018 r. II SA/Op 351/18, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 maja 2019 r. sygn. IV SA/Po 292/19). W powyższej sprawie zauważyć należy, że ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1461 z późn. zm.), tworzy katalog aktów prawnych podlegających publikacji. W myśl art. 13 pkt 2 tej ustawy w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m. in. akty prawa miejscowego stanowiące przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.”

Powyższe potwierdza, iż nadal nie uważa się powszechnie przedmiotowych uchwał za akty prawa miejscowego, a jak widać praktyka uchwalania takich uchwał jest różna.

Rada Powiatu Otwockiego dokonując zmian uchwały w sprawie diet z 2002 r., mając na uwadze zmieniającą się wykładnię, a zarazem linię orzeczniczą sądów administracyjnych w tym zakresie, zawierała postanowienia o ich publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego. Uchwała z 2002 r. takiego postanowienia nie zawierała, gdyż wówczas nie było ani takiej wykładni organów nadzoru, ani praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych. Co więcej prezentowane było stanowisko odwołujące się do **wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 sierpnia 2000 roku sygn. akt I SA 721/00, że tego typu uchwały nie są aktami prawa miejscowego. Bowiern jak słusznie zauważył NSA Należy więc rozróżnić akt normatywny stanowiący przepisy gminne od aktu normatywnego kierownictwa wewnętrznego. Pierwszy z nich rozstrzyga w bezwzględny sposób o prawach i obowiązkach podmiotów wchodzących w skład wspólnoty samorządowej, natomiast drugi określa jedynie zadania i obowiązki osób oraz jednostek organizacyjnych gminy. Akty normatywne kierownictwa wewnętrznego mają moc wiążącą jedynie wewnątrz określonego układu organizacyjnego.**

W tym zakresie, podobnie jak w kwestii charakteru przyznawanych radnym diet, Rada Powiatu Otwockiego bazuje jedynie na podejmowanych przez lata uchwałach, z których żadna nie została w trybie nadzoru lub zaskarżenia do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, wyeliminowana z obrotu prawnego.

Dwie ostatnie zmiany uchwały Nr 247/XXXII/2002 z dnia 26 kwietnia 2002 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych Rady Powiatu w Otwocku oraz zasad jej przyznawania i wypłacania zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego (por. Uchwała Nr 286/XLI/21 Rady Powiatu Otwockiego z dnia 25 listopada 2021 r. zmieniająca uchwałę Nr 247/XXXII/2002 Rady Powiatu w Otwocku z dnia 26 kwietnia 2002 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych Rady Powiatu w Otwocku oraz zasad jej przyznawania i wypłacania oraz Uchwałę Nr 305/XLV/22 Rady Powiatu Otwockiego z dnia 24 lutego 2022 r. zmieniająca uchwałę Nr 247/XXXII/2002 Rady Powiatu w Otwocku z dnia 26 kwietnia 2002 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych Rady Powiatu w Otwocku oraz zasad jej przyznawania i wypłacania).

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż Rada Powiatu Otwockiego podjęła działania prawotwórcze zmierzające do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwał w sprawie diet dla radnych Rady Powiatu, niebędących aktami prawa miejscowego.

Wiceprzewodnicząca Rady

Grażyna Olszewska