

RM- do BiP

OP  
12



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-N.4131.48.8.2014.JW1

Wrocław, dnia 26 listopada 2014 r.

12.12.2014 u43

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

### stwierdzam nieważność

§ 4 pkt 2 uchwały nr LI/456/14 Rady Miejskiej Karpacza z dnia 12 listopada 2014 r. w sprawie zasad przyznawania i wysokości diet radnych Rady Miejskiej Karpacza.

### Uzasadnienie

Rada Miejska Karpacza, działając na podstawie art. 25 ust. 4 i 6-8 w związku z § 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. Nr 61, poz. 710), podjęła na sesji w dniu 12 listopada 2014 r. uchwałę w sprawie zasad przyznawania i wysokości diet radnych Rady Miejskiej Karpacza (dalej jako: uchwała).

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 18 listopada 2014 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że jej § 4 pkt 2 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

We wskazanym przepisie uchwały postanowiono, że: „Z dniem wejścia w życie niniejszej uchwały, tracą moc: 1) [...]; 2) uchwała nr XXXVIII/384/10 Rady Miejskiej w Karpaczu z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zmiany uchwały nr XII/131/07 Rady Miejskiej w Karpaczu w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych Rady Miejskiej w Karpaczu”.

Cytowanym przepisem wprowadzono zatem regulację, której celem było uchylenie uchwały XXXVIII/384/10 Rady Miejskiej w Karpaczu z dnia 2 lutego 2010 r. Tymczasem uchwała ta jest aktem nowelizującym. Z tego względu jej uchylenie lub zmienianie po jej wejściu w życie jest bezprzedmiotowe. Zmian w obowiązującym stanie prawnym, w tym także polegających na uchyleniu aktów lub przepisów, dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany, zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna

odnosić się do uchwały podjętej w danej sprawie, trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter czynności konwencjonalnej, której normatywny skutek „konsumuje się” (wyczerpuje się) w momencie ich wejścia w życie.

W ocenie Organu Nadzoru uchylenie uchwały nowelizującej nie wywołałoby żadnego skutku. Uchylenie bądź zmiana przepisów uchwały nowelizującej nie ma bowiem wpływu na treść uchwały pierwotnej. Uchylenie przepisów wprowadzonych uchwałą nowelizującą możliwe jest tylko poprzez uchylenie (całej lub poszczególnych przepisów) uchwały pierwotnej.

Zgodnie z § 141 i § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908), zarówno do uchwał i zarządzeń będących prawem wewnętrznym, jak i do aktów prawa miejscowego (a więc do aktów normatywnych stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego) stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale II. Na podstawie powyższego odesłania do przedmiotowej uchwały znajduje zastosowanie § 90 Zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z nim zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany - tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity ustawy, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego - zmieniony tekst jednolity. Ponadto w § 91 Zasad techniki prawodawczej przyjęto zasadę, że nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę (ust. 1). Jeżeli jest to konieczne dla wyeliminowania rażącego błędu w przepisach zmieniających ogłoszonej ustawy, można wyjątkowo znowelizować te przepisy w okresie ich *vacatio legis* (ust. 2). Nowelizację przepisów zmieniających, o której mowa w ust. 2, wprowadza się w życie najpóźniej w dniu wejścia w życie ustawy zmienianej (ust. 3).

Wynika z tego, że zmian w obowiązujących przepisach dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany, zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały podjętej w danej sprawie. Trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy, a ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują. Z tego względu ich uchylenie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe, co narusza zasadę prawidłowej legislacji.

Uchylenie uchwały nr XXXVIII/384/10 należy uznać za niedopuszczalne w świetle zasad demokratycznego państwa prawnego, których elementem jest zasada prawidłowej legislacji, ponieważ – jak wskazano już wyżej – uchwała nowelizująca ma charakter wyłącznie jednorazowy. W momencie jej wejścia w życie traci ona swą wartość normatywną. Uchylenie jej postanowień nie jest dopuszczalne. Jeżeli organ prawodawczy jest zainteresowany dokonaniem zmian w przepisach zmienionych mocą dokonanej nowelizacji, może to uczynić wyłącznie poprzez ponowną zmianę tych przepisów albo poprzez ich uchylenie (co Rada Miejska Karpacza zrobiła w § 4 pkt 1 uchwały).

Zasada prawidłowej legislacji ma doniosłe znaczenie w systemie prawa i jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Składa się na nią szereg dyrektyw związanych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz

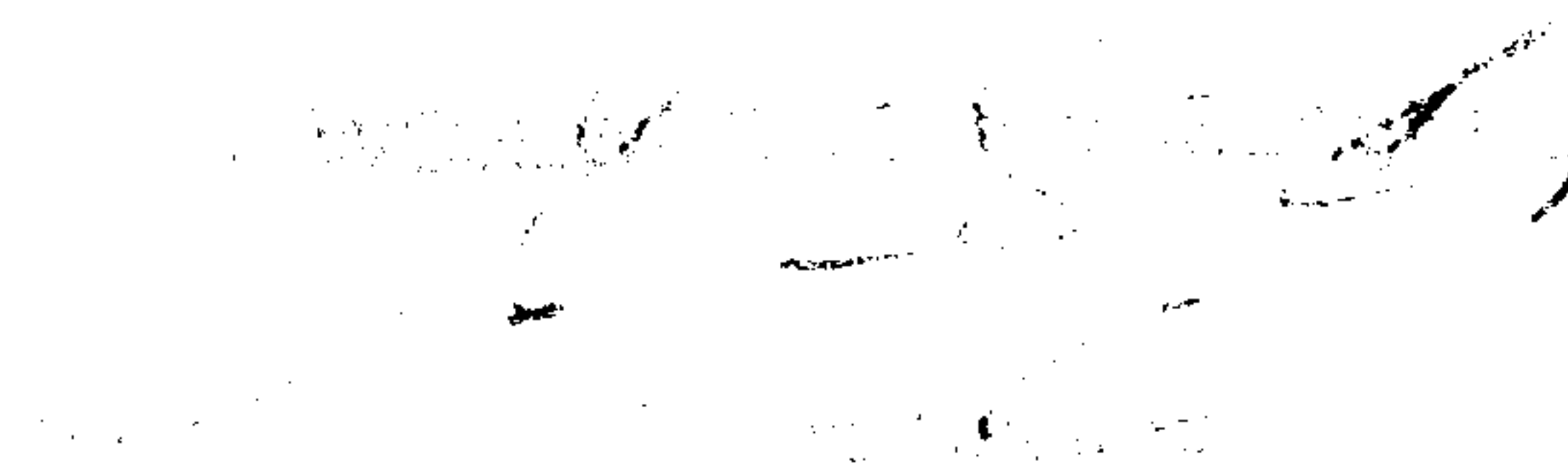
funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako „system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym” (K. Działocha, T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Wskazane naruszenie, dokonane przez Radę Miejską Karpacza, godzą w „rudymentalne kanony techniki prawodawczej” (postanowienie TK z dnia 27 kwietnia 2004 r., P 16/03, LEX nr 107520), a zatem konieczne jest stwierdzenie nieważności § 4 pkt 2 uchwały, jako istotnie naruszającego art. 2 Konstytucji RP.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Do złożenia skargi na rozstrzygnięcie organu nadzorczego, dotyczące uchwały rady gminy, doręczone po upływie kadencji rady, uprawniona jest rada gminy następnej kadencji w terminie 30 dni od dnia wyboru przewodniczącego rady.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.



Urząd Miejski  
58-540 Karpacz

**12277.2014.DG**

Wpłynęło dn. 05-12-2014  
Przyjęto przez:  
Mirosława Sypik



**04G00BIB1**

**UCHWAŁA NR LI/456/14  
RADY MIEJSKIEJ KARPACZA**

z dnia 12 listopada 2014 r.

**w sprawie zasad przyznawania i wysokości diet radnych Rady Miejskiej Karpacza**

Na podstawie art. 25 ust. 4, 6 - 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, z późn. zm.) w związku z § 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. Nr 61, poz. 710), uchwała się, co następuje:

**§ 1.** Wysokość diet przysługujących radnym nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie 50% 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 2011 r. Nr 79, poz. 431 z późn. zm.).

**§ 2. 1.** Wysokość diety miesięcznej wynosi:

- 1) dla Przewodniczącego Rady Miejskiej 100% kwoty maksymalnej, określonej w § 1;
- 2) dla Zastępcy Przewodniczącego Rady Miejskiej 80% kwoty maksymalnej, określonej w § 1;
- 3) dla przewodniczących komisji Rady Miejskiej 75% kwoty maksymalnej, określonej w § 1;
- 4) dla radnych będących członkami komisji Rady Miejskiej 65% kwoty maksymalnej, określonej w § 1.

2. Za udział radnych w każdym posiedzeniu innej komisji, niż wymienione w ust. 1 pkt 4, przysługuje dieta w wysokości 8,3% kwoty maksymalnej, o której mowa w § 1.

**§ 3.** Jeżeli w ciągu miesiąca kalendarzowego radny rozpoczyna lub kończy wykonywanie funkcji, bądź następuje zmiana funkcji pełnionej przez radnego, od której uzależniona jest wypłata diety lub jej wysokość, wymiar diety na dany miesiąc ustala się proporcjonalnie, przyjmując za miesiąc łącznie 30 dni, z zastrzeżeniem § 1.

**§ 4.** Z dniem wejścia w życie niniejszej uchwały tracą moc:

- 1) uchwała nr XII/131/07 Rady Miejskiej w Karpaczu z dnia 21 grudnia 2007 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych Rady Miejskiej w Karpaczu;
- 2) uchwała nr XXXVIII/384/10 Rady Miejskiej w Karpaczu z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zmiany uchwały nr XII/131/07 Rady Miejskiej w Karpaczu w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych Rady Miejskiej w Karpaczu.

**§ 5.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady  
Miejskiej

**Irena Seweryn**

## UZASADNIENIE

Artykuł 25 ust. 4, 6 - 8 ustawy o samorządzie gminnym stanowi: „4. Na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych.

6. Wysokość diet przysługujących radnemu 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 2011 r. Nr 79, poz. 431 i Nr 291, poz. 1707 oraz z 2012 r. poz. 1456).

7. Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, maksymalną wysokość diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca, uwzględniając liczbę mieszkańców gminy, przy czym kwota wymieniona w ust. 6 oznacza maksymalną wysokość diet w gminach o największej liczbie mieszkańców.

8. Rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego.,,.

Z kolei z treści § 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy wynika, że „Radnemu przysługują w ciągu miesiąca diety w wysokości do: 3) 50% maksymalnej wysokości diety w gminach poniżej 15 tys. mieszkańców.,,.

Rada Miejska w Karpaczu uchwałą z 2007 roku ustaliła wysokość diet dla radnych. Regulacja ta nie uwzględniała sytuacji określonej w § 3 niniejszej uchwały, tj. rozpoczynania lub kończenia wykonywania funkcji, bądź zmiany funkcji pełnionej przez radnego, w ciągu miesiąca. W przedłożonym projekcie uchwały wprowadza się ww. regulację, natomiast pozostała treść pozostaje bez zmian. W związku z tym, że uchwała z 2007 roku była zmieniana, przygotowano nowy tekst obejmujący pierwotną regulację wraz z jej zmianą oraz nowe zapisy.