

NK-I.4131.185.2011.SDud

Gorzów Wlkp., dnia 27.05.2011 r.

Rada Powiatu Zielonogórskiego

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tj.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.) **stwierdzam nieważność w całości uchwały Rady Powiatu Zielonogórskiego nr VII/47/11 z dnia 28.04.2011 r. w sprawie ustalania wysokości i zasad wypłacania diet dla radnych Powiatu Zielonogórskiego.**

Uzasadnienie

W dniu 28.04.2011 r. Rada Powiatu Zielonogórskiego podjęła uchwałę nr VII/47/11 w sprawie ustalenia wysokości i zasad wypłacania diet dla radnych Powiatu Zielonogórskiego.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5.05.2011 r.

Przeprowadzana przez organ nadzoru ocena prawna powyższej uchwały prowadzi do wniosku, iż akt ten jest sprzeczny z prawem, tj. art. 21 ust. 4 i 5 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej.

Podstawowym naruszeniem przywołanych przepisów skutkującym koniecznością stwierdzenia nieważności w całości badanej uchwały, jest brak zamieszczenia w niej zasad dokonywania potrąceń z przysługującej radnemu miesięcznej diety, w sytuacji jego nieobecności na sesji rady lub posiedzeniu komisji, której jest członkiem. Zaakcentować należy, iż na gruncie ustawy o samorządzie powiatowym (jak i ustawach statuujących pozostałe szczeble samorządu terytorialnego) ustawodawca przyjął rozwiązanie o

charakterze systemowym, iż pełnienie mandatu członka organu stanowiącego ma charakter społeczny. Radny nie może zatem otrzymywać za nie wynagrodzenia rozumianego jako przysporzenie majątkowe, analogiczne do wynagrodzenia za pracę. Charakter prawny diet wypłacanych radnym stał się przedmiotem rozważań Sądu Apelacyjnego w Katowicach, który w wyroku z dnia 17.03.1994 r., sygn. III AUr 724/93 trafnie wskazał, iż dieta radnego stanowi jedynie ekwiwalent lub rekompensatę za stracony czas i niejednokrotnie poniesione wydatki. Powyższy pogląd zyskał również aprobatę Sądu Najwyższego (*vide* wyrok z dnia 20.01.2005 r., sygn. I UK 154/04). Brak zatem zasad ustalenia wysokości diet powoduje, że określony ryczałt miesięczny traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od udziału radnego w pracach organów, których jest członkiem.

Poza wyżej omówionym uchybieniem, badany akt prawny dotknięty jest jednak i innymi kwalifikowanymi wadami. Otóż zwrócić należy uwagę, iż w §11 lokalny prawodawca postanowił, iż uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, z mocą obowiązującą od dnia 1 kwietnia 2011. Zapis powyższy oznacza zatem nadanie przepisom uchwały mocy wstecznej. Przypomnieć należy, iż w obowiązującym porządku prawnym funkcjonuje generalny zakaz retroakcji. Zakaz ten ma charakter zasady konstytucyjnej, którą Trybunał Konstytucyjny wyprowadza z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polski (*vide* wyrok TK z dnia 30 marca 1999 r., K 5/98, OTK 1999, nr 3, poz. 39). Odstępstwo od tej zasady jest dopuszczalne wtedy, gdy "jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji" (*vide* np. wyrok z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK 2001, nr 1, poz. 5), "a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa" (wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29). Z nadesłanych w toku postępowania nadzorczego wyjaśnień przewodniczącego rady, w żaden sposób nie wynika, iż w realiach niniejszej sprawy wyegzemplifikowane wyżej przesłanki uległy ziszczeniu. Można by co najwyżej rozważać zasadność nadania mocy wstecznej samemu przepisowi §2 ust. 3 pkt 1 badanej uchwały, w którym obniżono wysokość diety przewodniczącego rady do poziomu zgodnego z prawem. Nadanie jednak całej uchwale mocy wstecznej, nie może się spotkać z aprobatą, z tego chociażby względu, iż określono w niej procedurę usprawiedliwienia nieobecności radnego, która nie była zawarta w poprzedniej uchwale. Na radnych nałożono więc z mocą wsteczną



określone obowiązki, z których, w oczywisty sposób, nie mogli się wywiązać albowiem nawet ich nie znali. Zapis o wstecznym wejściu w życie badanej uchwały wywołuje, w świetle pozostałych jej postanowień, również inne konsekwencje, o których nie sposób nie wspomnieć. Otóż zaakcentować należy, iż na mocy §10 badanej uchwały, rada uchyliła uchwałę nr V/33/11 z dnia 24.03.2011 r. regulującą tożsamy materiał. Przypomnieć jednakże wypada, iż przepis derogacyjny wywołuje skutki prawne jedynie od chwili podjęcia (*ex nunc*) i tylko na przyszłość. Jeżeli powyższą okoliczność zestawimy z faktem, iż rada całej nowo podjętej uchwały nadała wsteczną moc obowiązującą, to oto okazuje się, iż doszło do wytworzenia sytuacji prawnej, w której w okresie od 1.04.2011 r. do 28.04.2011 r. ta sama sytuacja prawna adresatów norm, poddana została reżimowi dwóch różnych aktów prawnych regulujących tę samą klasę zachowań w sposób co najmniej nietożsamy zakresowo.

Na marginesie odnotować nadto wypada, iż przepis §11 badanej uchwały został zredagowany w sposób wadliwy. Zgodnie z jego brzmieniem: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od dnia 1 kwietnia 2011 r.”. Przyjęta przez radę konstrukcja przepisu końcowego pozostaje wprawdzie w formalnej zgodności z zasadami techniki prawodawczej (vide §51 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20.06.2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej, Dz. U. Nr 100, poz. 908), nie mniej zauważyć należy, iż taka forma redakcyjna konsekwentnie i krytycznie oceniana jest przez Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z dnia 30.03.1999 r., K 5/98 Trybunał wyraźnie wskazał, iż akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej, nie może też posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie (jeszcze silniej kwestia ta została zaakcentowana w orzeczeniu TK z dnia 24.10.1995 r., K 14/95, OTK 1995, nr 2, poz. 12). Powyższe stanowi pochodną faktu, iż zakresy nazw „wejście w życie” i „moc obowiązująca” są tożsame i służą do oznaczenia punktu na linii czasu, od którego następuje prawne kwalifikowanie stosunków społecznych przez pryzmat uchwalonych przepisów. Pogląd powyższy zyskał również aprobatę Sądu Najwyższego (uchwała SN z dnia 24.05.1996 r., I PZP 12/96, OSNAP 1997, nr 1, poz. 8). Dokonując analizy badanej uchwały, w świetle powyższych uwag stwierdzić należy, iż przepis ten zawiera dwie sprzeczne normy prawne – pierwsza, która nakazuje stosować zapisy przedmiotowego aktu do zdarzeń mających miejsce od dnia jej podjęcia, tj. 28.04.2011



r., oraz druga – zgodnie z którą stosowanie przepisów uchwały winno nastąpić do stanów faktycznych powstałych od dnia 1.04.2011 r. Jeżeli zatem intencją lokalnego prawodawcy (abstrahując od jej prawnej dopuszczalności) było nadanie przepisom podjętego aktu wstecznej mocy obowiązującej, to przepisowi §11 winien on nadać następujące brzemienie: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i ma zastosowanie również do diet przysługujących od dnia 1.04.2011r.”.

Z przyczyn powyższych uznać należy, iż badana uchwała w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny, stąd też koniecznym jest jej wyeliminowanie z obrotu prawnego.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO
Czesław Domalewski
DYREKTOR GENERALNY

DYREKTOR
Wydziału Nadzoru i Kontroli
Otrzymują:
Jeremi Kaczmarek
INSPEKTOR
1. adresat
w Oddziale Nadzoru
2. adresat
w Wydziale Nadzoru i Kontroli
Sławomir Dudziak