



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Kielce, dnia 21 października 2022 r.

Poz. 3612

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK.I.4130.2.7.2022 WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 19 października 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXII/379/2022 Rady Miejskiej w Działoszycach z dnia 2 września 2022 roku w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych oraz zasad ich wypłacania - w całości.

Uzasadnienie

Na sesji nadzwyczajnej w dniu 2 września 2022 roku Rada Miejska w Działoszycach podjęła uchwałę Nr LXXII/379/2022 w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych oraz zasad ich wypłacania. Uchwała ta została przekazana do Wojewody Świętokrzyskiego w dniu 21 września 2022 roku.

W dniu 14 września 2022 roku do Wojewody Świętokrzyskiego wpłynęła skarga na powyższą uchwałę wraz z wnioskiem o podjęcie czynności nadzorczych. W treści skargi wskazano na następujące naruszenia:

1. niezawiadomienie o terminie sesji, na której została podjęta analizowana uchwała, radnych, Skarbnika Gminy Działoszyce oraz Burmistrza Miasta i Gminy Działoszyce, a także niepodanie do publicznej wiadomości informacji o terminie, miejscu i porządku obrad sesji;

2. wskazanie w § 9 analizowanej uchwały, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 lipca 2022 roku bez wykazania przyczyn i okoliczności uzasadniających nadanie uchwale mocy wstecznej.

Do skargi dołączona została między innymi kopia oświadczenia pracownika Urzędu Miasta i Gminy Działoszyce z dnia 6 września 2022 roku, z którego wynika, że w dniu 31 sierpnia 2022 roku pracownik ten otrzymał od Przewodniczącego Rady Miasta polecenie powiadomienia radnych poprzez wiadomość SMS o planowanej na dzień 2 września 2022 sesji Rady Gminy. W oświadczeniu pracownik Urzędu wskazał ponadto, że w dniu 1 września 2022 roku otrzymał od Przewodniczącego Rady informację, aby nie rozsyłać materiałów na sesję, zaś ostateczny projekt uchwały otrzymał drogą mailową w dniu 1 września 2022 roku o godzinie 15.08. W załączeniu do oświadczenia pracownik Urzędu przekazał wydruk wiadomości e – mail z dnia 1 września 2022 roku otrzymanej od Przewodniczącego Rady Miejskiej wraz z załącznikiem – projektem uchwały w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych oraz zasad ich wypłacania.

W dniu 26 września 2022 roku Wojewoda Świętokrzyski zawiadomił Przewodniczącego Rady o wszczęciu postępowania nadzorczego, informując go o treści zarzutów podniesionych w skardze, oraz wyznaczył termin na złożenie ewentualnych wyjaśnień w sprawie. W piśmie z dnia 29 września 2022 roku Rada Miasta złożyła wyjaśnienia, z których wynikało, że sesja w dniu 2 września 2022 roku zwoływana była na polecenie Przewodniczącego Rady Miejskiej w Działoszycach przez pracownika Urzędu Miasta i Gminy Działoszyce zgodnie z § 39 ust. 2 Statutu Gminy Działoszyce. Zawiadomienie o sesji zostało wysłane drogą SMS przez pracownika do radnych Rady Miejskiej. Zastępca Burmistrza Miasta i Gminy

Daleszyce została poinformowana o terminie i miejscu sesji drogą telefoniczną i poproszona o poinformowanie o sesji Burmistrza Miasta i Gminy Działoszyce.

Odnosząc się do drugiego z podniesionych zarzutów Rada wskazała, że na mocy rozstrzygnięcia nadzorczego została stwierdzona nieważność uchwały Nr LXXI/374/2022 Rady Miejskiej w Działoszycach z dnia 29 lipca 2022 roku w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych oraz zasad ich wypłacania z uwagi na brak jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W związku z powyższym na sesji w dniu 2 września 2022 roku został ponownie poddany pod procedowanie projekt wskazanej wyżej uchwały z podtrzymaną mocą obowiązywania od 1 lipca 2022 roku, uzupełniony o zapis dotyczący publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego. Wzięto pod uwagę fakt, że środki w budżecie Gminy, z których wypłacane są diety dla radnych Rady Miejskiej, nie będą wymagały dodatkowego zwiększenia do końca 2022 roku. W załączeniu do wyjaśnień Rady Miasta organowi nadzoru przekazano wydruki wiadomości SMS przesłanych pomiędzy Przewodniczącym Rady a pracownikiem Urzędu w dniu 31 sierpnia 2022 roku oraz pomiędzy Przewodniczącym Rady a Zastępcą Burmistrza w dniu 2 września 2022 roku.

W dniu 5 października 2022 roku Wojewoda Świętokrzyski wezwał Radę Miejską do złożenia dalszych wyjaśnień w sprawie. W odpowiedzi na powyższe Rada wskazała, że powiadomienie radnych o sesji zwołanej na dzień 2 września 2022 roku zostało wysłane w ustawowym terminie wiadomością tekstową SMS przez pracownika Urzędu Miasta i Gminy w Działoszycach. Materiały były do odbioru w biurze obsługi Rady Miejskiej w dniu 31 sierpnia 2022 roku, co wynikało z korespondencji i załączników załączonych do pisma z dnia 29 września 2022 roku. Przewodniczący Rady Miejskiej informował radnych telefonicznie, iż tematem sesji w dniu 2 września 2022 roku będzie procedowanie nad uchwałą dotyczącą ustalenia wysokości diet dla radnych oraz zasad ich wypłacania. Do wyjaśnień dołączono listę obecności radnych na sesji w dniu 2 września 2022 roku.

W oparciu o przedstawione wyżej wyjaśnienia i dokumenty przekazane Wojewodzie Świętokrzyskiemu, organ nadzoru uznał w toku postępowania nadzorczego, że analizowana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm. – dalej jako u.s.g.) w zw. z § 38 ust. 4, § 39 ust. 2 i § 40 załącznika nr 5 do Statutu Gminy Działoszyce, stanowiącego załącznik do Uchwały Nr XIII/78/2019 Rady Miejskiej w Działoszycach z dnia 28 czerwca 2019 roku w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Działoszyce (dalej jako Statut).

Zgodnie z treścią przepisu art. 20 ust. 1 u.s.g. rada gminy obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał. Stosownie zaś do treści przepisu art. 22 ust. 1 u.s.g. organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy.

Szczegółowe regulacje dotyczące zwoływania oraz prowadzenia sesji Rady Miejskiej w Działoszycach zostały zawarte w rozdziale 7 załącznika nr 5 do Statutu. Zgodnie z treścią § 38 ust. 3 - 5 załącznika powiadomienie radnych o sesji może nastąpić w formie telefonicznej, sms, przy wykorzystaniu poczty emailowej lub przesyłki listowej (ust. 3). Powiadomienie o sesji zawiera informację o dacie, miejscu i czasie rozpoczęcia obrad oraz o miejscu odbioru materiałów na sesję, określonych w ust. 5 (ust. 4). Do zawiadomienia o sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał (ust. 5). W § 39 załącznika wskazano, że na wniosek burmistrza lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady, przewodniczący rady obowiązany jest zwołać sesję na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku. Wniosek o zwołanie sesji powinien spełniać wymogi określone w § 38 ust. 5 załącznika (ust. 1). O sesji zwołanej w trybie ust. 1 przewodniczący rady powiadamia radnych, najpóźniej na 2 dni przed ustalonym terminem sesji. Powiadomienie o sesji powinno spełniać wymogi określone w § 38 ust. 3 i 4 załącznika (ust. 2). Regulacja § 40 załącznika nr 5 do Statutu stanowi natomiast, że w przypadkach szczególnie uzasadnionych rangą spraw mających być przedmiotem sesji z uwagi na konieczność niezwłocznego zwołania sesji przewodniczący może zwołać sesję w trybie nadzwyczajnym na zasadach przewidzianych w § 39 ust. 2 załącznika.

Jak wynika z analizy dokumentów i wyjaśnień zgromadzonych przez organ nadzoru w sprawie, sesja Rady Miasta Działoszyce z dnia 2 września 2022 roku została zwołana w trybie nadzwyczajnym. Mając na względzie wskazane wyżej regulacje Statutu Przewodniczący Rady Miejskiej był zatem obowiązany do zawiadomienia radnych o dacie, miejscu i czasie rozpoczęcia obrad oraz o miejscu odbioru materiałów na sesję najpóźniej na 2 dni przed ustalonym terminem sesji. Na podstawie kopii dokumentów dołączonych do skargi na uchwałę oraz do wyjaśnień Rady Miejskiej organ nadzoru ustalił, że o sesji zwołanej na dzień

2 września 2022 roku na godzinę 8.00 radni Rady zostali powiadomieni w dniu 31 sierpnia 2022 roku przez pracownika Urzędu Miasta i Gminy Działoszyce w drodze wiadomości SMS. Powiadomienie to zawierało informację o dacie, miejscu i czasie rozpoczęcia obrad oraz prośbę o potwierdzenie otrzymania wiadomości, jednak nie zawierało informacji o miejscu odbioru materiałów na sesję. Z treści zwrotnej wiadomości SMS wysłanej przez Przewodniczącego Rady do pracownika Urzędu wynika również, że w chwili przekazywania radnym powyższej informacji prace nad projektem uchwały, który miał zostać poddany pod głosowanie na sesji w dniu 2 września 2022 roku, nie zostały jeszcze zakończone. Powyższe znajduje potwierdzenie w treści dołączonego do skargi na uchwałę wydruku wiadomości e – mail z dnia 1 września 2022 roku. Z tego względu, w ocenie organu nadzoru, materiały na sesję Rady Miasta wyznaczonej na dzień 2 września 2022 roku, zawierające projekt uchwały o sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych oraz zasad ich wypłacania, nie mogły zostać udostępnione radnym w biurze obsługi Rady Miejskiej w dniu 31 sierpnia 2022 roku. Przewodniczący Rady nie wykazał również, aby materiały te zostały udostępnione radnym w inny sposób przed rozpoczęciem sesji. W ocenie Wojewody ustne poinformowanie radnych o przedmiocie głosowania na sesji nie świadczy o wypełnieniu powyższego obowiązku przez Przewodniczącego.

Zgodnie z treścią przepisu art. 91 ust. 1 zd. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 kwietnia 2022 roku, sygn. akt: III FSK 2713/21, do istotnego naruszenia prawa, skutkującego koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia, należy zaliczyć naruszenie przez organ gminy podejmujący tę uchwałę lub zarządzenie przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu, jak również naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały. Przepisy regulujące procedurę podejmowania uchwały mogą być przy tym umiejscowione zarówno w ustawie, jak i w statucie gminy, stanowiącym akt prawa miejscowego. Podjęcie uchwały na sesji zwołanej z naruszeniem przepisów statutu należy tym samym zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały podjętej na tej sesji.

Mając na względzie, że sesja nadzwyczajna Rady Miejskiej w Działoszycach z dnia 2 września 2022 roku została zwołana z naruszeniem przepisów § 38 ust. 4, § 39 ust. 2 i § 40 załącznika nr 5 do Statutu Gminy Działoszyce, przewidujących konieczność zawiadomienia radnych o miejscu odbioru materiałów na sesję nadzwyczajną najpóźniej na 2 dni przed ustalonym terminem sesji, co ma na celu umożliwienie radnym zapoznania się z treścią tych materiałów jeszcze przed rozpoczęciem tej sesji, uznać należy, że uchwała Nr LXXII/379/2022 Rady Miejskiej w Działoszycach z dnia 2 września 2022 roku w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych oraz zasad ich wypłacania została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co stanowi podstawę do stwierdzenia jej nieważności w całości.

Ubocznie należy zwrócić uwagę, że w § 9 uchwały Nr LXXII/379/2022 z dnia 2 września 2022 roku Rada Miejska wskazała, że uchwała ta wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego z mocą obowiązującą od 1 lipca 2022 roku.

Zgodnie z treścią przepisu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t. jedn. Dz. U. 2019, poz. 1461) akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Przepis art. 5 wskazanej wyżej ustawy stanowi natomiast, że przepisy art. 4 tej ustawy nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Jak podkreśla się w orzecznictwie sądów administracyjnych, zasada *lex retro non agit* traktowana jest współcześnie jako zasada wynikająca z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Oznacza to, że prawodawca wyjątkowo może od niej odstąpić, gdy jest to właśnie niezbędne do realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego lub innej zasady konstytucyjnej, przy czym, jeśli zmiana normatywna dotyczyłaby praw lub wolności konstytucyjnych, możliwość jej przeprowadzenia należy oceniać zgodnie z zasadą proporcjonalności, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Oznacza to ponadto, że prawodawca ma obowiązek uzasadnić takie odstępstwo w uzasadnieniu danego aktu normatywnego, wykazując w sposób dający się obiektywnie zweryfikować, jakie wartości przemawiają za zastosowaniem takiego rozwiązania. To uzasadnienie pozwala dopiero bowiem właściwie ocenić zaistnienie przesłanki do odstępstwa od zasady niedziałania prawa wstecz. Skoro zatem przepis art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów

normatywnych i niektórych innych aktów prawnych dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu „mocy wstecznej”, ale tylko „jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”, to obowiązkiem organów w przypadku korzystania z tej instytucji prawnej jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz danego aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 19 kwietnia 2012 roku, sygn. akt: I SA/Ke 109/12, oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 11 lutego 2020 roku, sygn. akt: II SA/Op 469/19).

W uzasadnieniu do uchwały Nr LXXII/379/2022 z dnia 2 września 2022 roku Rada Miejska nie wskazała jakie względy zadecydowały o nadaniu uchwale wstecznej mocy obowiązującej oraz jakie wartości przemawiały za odstąpieniem w tym przypadku od zasady niedziałania prawa wstecz. W sytuacji, gdy konieczność nadania uchwale wstecznej mocy obowiązującej nie wynika wprost z regulacji powszechnie obowiązujących ani w sposób oczywisty nie jest podyktowana szczególną sytuacją adresatów uchwały, brak takiego uzasadnienia uniemożliwia ocenę, czy pomimo wstecznego działania uchwała ta będzie w dalszym ciągu realizowała zasady demokratycznego państwa prawa. Mając zatem na względzie, że w analizowanym przypadku nie zachodziła żadna ze wskazanych wyżej okoliczności decydujących o konieczności nadania uchwale mocy wstecznej, w ocenie organu nadzoru wskazanie w § 9 uchwały Nr LXXII/379/2022, że uchwała ta wchodzi w życie z mocą obowiązującą od 1 lipca 2022 roku, stanowi naruszenie przepisu art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego - w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Świętokrzyski

Zbigniew Koniusz