



LEX-I.4131.17.2016

*Rada m.st. Warszawy  
pl. Defilad 1  
00 – 901 Warszawa*

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1515, poz. 1045 i poz. 1890)

### **s t w i e r d z a m   n i e w a ż n o ś ć**

uchwały Nr XXII/562/2016 Rady m.st. Warszawy z dnia 14 stycznia 2016 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwał Rady Dzielnicy Białołęka m.st. Warszawy.

### **Uzasadnienie**

Rada miasta stołecznego Warszawy w dniu 14 stycznia 2016 r. pojęła uchwałę Nr XXII/562/2016 w sprawie stwierdzenia nieważności uchwał Rady Dzielnicy Białołęka m.st. Warszawy. Rada m.st. Warszawy stwierdziła rzeczoną uchwałą nieważność uchwał Rady Dzielnicy Białołęka z dnia 26 listopada 2015 r.:

- 1) w sprawie odwołania Przewodniczącego Rady Dzielnicy Białołęka m.st. Warszawy,
- 2) w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Dzielnicy Białołęka.

Podstawę prawną do wydania przedmiotowej uchwały stanowił § 64 ust. 3 w związku z ust. 1 i § 62 ust. 1 Statutu Dzielnicy Białołęka m.st. Warszawy, stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały Rady m.st. Warszawy nr LXX/2182/2010 z dnia 14 stycznia 2010 r. w sprawie nadania statutów dzielnicom miasta stołecznego Warszawy (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 32, poz. 453, z późn. zm. – zwanego dalej „Statutem”), w związku z art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 z późn. zm. – zwanej dalej „usg”).

W tym miejscu wskazać należy, że § 64 ust. 3 Statutu określa organ właściwy do wydania aktu stwierdzającego nieważność uchwały Rady Dzielnicy w całości lub części, którym jest Rada m.st. Warszawy; zaś w ust. 1 precyzuje kryteria dające podstawę do stwierdzenia takiej nieważności (t.j. zgodności z prawem, celowości, rzetelności i gospodarności). Z kolei § 63 ust. 1 Statutu określa termin składania przez Burmistrza Dzielnicy do Prezydenta m.st. Warszawy uchwał organów Dzielnicy, zaś art. 35 ust. 3 pkt 5 usg daje asumpt do wskazania, że powołane regulacje Statutu, w tym kwestie nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej mają umocowanie ustawowe. Podkreślenia wymaga, że Dzielnicę m.st. Warszawy są obowiązkowymi jednostkami pomocniczymi m.st. Warszawy - art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. z 2015 r. poz. 1438).

Analizując Załącznik do uchwały Nr XXII/562/2016 Rady m.st. Warszawy z dnia 14 stycznia 2016 r. stanowiący uzasadnienie do uchwały Rady m. st. Warszawy w sprawie stwierdzenia nieważności uchwał Rady Dzielnicy Białołęka m.st. Warszawy, uznać należy, iż Rada m.st. Warszawy przyjęła, że podjęte uchwały Dzielnicy Białołęka m.st. Warszawy naruszają kryterium zgodności z prawem, gdyż naruszają § 15 ust. 7 oraz § 30 ust. 1 Statutu. Zarzut dotyczący naruszenia § 17 ust. 1 Statutu jest wtórny wobec wyżej wskazanych i odnosi się właściwie jedynie do drugiej uchwały Rady Dzielnicy Białołęka m.st. Warszawy – powołującej jednego z radnych na stanowisko Przewodniczącego Rady Dzielnicy Białołęka m.st. Warszawy.

Organ nadzoru, zawiadamiając o wszczęciu postępowania nadzorczego zwrócił się do m.st. Warszawy o przekazanie dokumentów dotyczących działania Rady Dzielnicy Białołęka m.st. Warszawy na sesjach od X do XIV.

Z analizy przedłożonych dokumentów wynika, że wniosek o odwołanie Przewodniczącej Rady Dzielnicy Białołęka m.st. Warszawy był składany już na sesji X w dniu 15 września 2015 r. (protokół z X sesji). Ponadto, wniosek ten był zgłaszany na obrady sesji XII, XIII i XIV. Przedmiotowa sesja XIV została zwołana na wniosek 10 radnych Dzielnicy Białołęka m.st. Warszawy na podstawie § 22 ust. 1 i 4 Statutu, zgodnie z którym na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu Rady Dzielnicy, przy ustawowym składzie Rady Dzielnicy Białołęka m.st. Warszawy 23 radnych, Przewodniczący Rady Dzielnicy zwołuje sesję na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia tego wniosku. Wniosek został złożony w dniu 19 listopada 2015 r., zaś sesja została zwołana przez Przewodniczącą na dzień 26 listopada 2015 r. Zaznaczyć przy tym należy, że załączony do zawiadomienia o zwołaniu sesji porządek obrad, wbrew porządkowi przedłożonemu przez wnioskodawców, nie obejmuje punktu dotyczącego odwołania Przewodniczącej Rady Dzielnicy. Zgodnie z § 18 ust. 1 Statutu, to Przewodniczący Rady Dzielnicy ustala porządek obrad Rady Dzielnicy przed każdą sesją, przy czym pkt 5 tego postanowienia wyraźnie wyłącza możliwość ustalania porządku w przypadku zwoływania sesji na wniosek podmiotów wskazanych w § 22 ust. 4 Statutu.

Jak wynika z protokołu XIV sesji Rady Dzielnicy Białołęka m.st. Warszawy w dniu 26 listopada 2015 r. Przewodnicząca Rady o godz. 18:00 otworzyła obrady sesji. Sprawdziła obecność radnych na Sali i stwierdziła kworum (na sali było 22 radnych). Następnie

Przewodnicząca udzieliła głosu jednemu z radnych, który złożył wniosek o zarządzenie przerwy w obradach. Przewodnicząca przychyliła się do wniosku i zarządziła przerwę. W tym zakresie podnieść należy, że zgodnie z § 31 ust. 1 pkt 2 Statutu, podczas sesji mogą być zgłaszane wnioski formalne, które poddaje się pod głosowanie natychmiast po ich zgłoszeniu, przy czym wniosek formalny może dotyczyć zarządzenia przerwy w obradach. Ważne jest w tym miejscu zwrócenie uwagi na fakt, iż zarządzenie przerwy w obradach wymaga głosowania Rady natychmiast po jego zgłoszeniu. W niniejszej sprawie przyjąć należy, że wniosek zgłoszony przez radnego nie został poddany pod głosowanie, a zatem nie doszło do formalnego zarządzenia przerwy w obradach.

Dokonując oceny obowiązków przewodniczącego w zakresie prowadzenia sesji na podstawie § 18 i § 31 Statutu, a także kierując się wykładnią celowościową uznać należy, że zarządzenie przerwy w obradach było bezskuteczne. Stąd sam fakt otwarcia sesji, a następnie wygłoszenie przez przewodniczącego swojego oświadczenia, nieprzeprowadzenie głosowania nad wnioskiem o zarządzenie przerwy, jak też nad żadnym punktem porządku obrad, prowadzi do wniosku, że celem działania przewodniczącego było obejście prawa. Doszło bowiem do czynności pozornej, której skuteczność niweczyłaby skutki § 22 ust. 4 Statutu (analogicznie do art. 20 ust. 3 usg) przewidującego obowiązek zwołania sesji nadzwyczajnej. W konsekwencji, gdyby uznać takie zarządzenie przerwy w sesji za skuteczne, mogłoby to prowadzić do naruszenia idei samorządności. Podobny środek mógłby być bowiem przez przewodniczącego rady stosowany każdorazowo, gdyby w grę wchodziły negatywnie oceniane przez niego uchwały. Oznaczałoby to, że o możliwości realizowania funkcji rady decydowałby wyłącznie jej przewodniczący.<sup>1</sup>

Mając na uwadze powyższe, dalsze działania radnych były w pełni uzasadnione prawnie. Najstarszy Wiceprzewodniczący Rady ogłosił wznowienie obrad Rady Dzielnicy Białołęka m.st. Warszawy. Stwierdził on, że „(...) przerwa została ogłoszona niezgodnie z przepisami statutu dzielnicy (...)” (protokół z XIV sesji). Z § 17 ust. 3 Statutu wynika, że *w przypadku nieobecności Przewodniczącego Rady Dzielnicy i niewyznaczenia przez Przewodniczącego Rady Dzielnicy Wiceprzewodniczącego Rady Dzielnicy do pełnienia jego obowiązków, obowiązki te wykonuje najstarszy wiekiem Wiceprzewodniczący Rady Dzielnicy.*

Wiceprzewodniczący sprawdził ponownie listę obecności i stwierdził kworum (13 radnych obecnych); zgodnie z § 19 ust. 7 kworum stanowi co najmniej połowa ustawowego składu Rady Dzielnicy. W toku dalszych czynności Rada Dzielnicy Białołęka m.st. Warszawy podjęła uchwałę sanującą, a odnoszącą się do porządku obrad, a następnie uchwały o odwołaniu jednego i powołaniu drugiego radnego na Przewodniczącego Rady Dzielnicy.

Na tym tle zarzut Rady m.st. Warszawy naruszenia § 15 ust. 7 Statutu wskazującego, że *sprawy osobowe, dotyczące radnego, Rada Dzielnicy rozpatruje w obecności zainteresowanego, chyba że ten, skutecznie zawiadomiony, nie przybył na posiedzenie Rady Dzielnicy i nie usprawiedliwił wcześniej swojej nieobecności, należy rozpatrywać w oparciu o konkretny stan faktyczny.*

---

<sup>1</sup> Tak WSA w Warszawie z dnia 2 kwietnia 2004 r., II SA 2255/03.

W pierwszej kolejności podnieść należy, że § 15 ust. 7 Statutu odnosi się do „spraw osobowych dotyczących radnego”. Pojęcie „spraw osobowych” odnosić może się do spraw dotyczących bezpośrednio radnego i jego stosunków osobistych, nie zaś kwestii wykonywania funkcji w organie jednostki pomocniczej gminy. Przewodniczący Rady Dzielniczy nie jest organem tej Dzielniczy; dotyczy to również jego zastępców. Pełni on funkcję organizacyjną organu kolegiального, jakim jest Rada Dzielniczy. Jego pozycja w sensie ustrojowym nie różni się od pozostałych radnych; jest on *primus inter pares* - pierwszym wśród równych. Nie ma on przypisanych ustawowo kompetencji, zaś przypisane mu zadania realizuje w formie czynności materialno-technicznych. Do przewodniczącego należy wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie jej obrad<sup>2</sup> (stosowne postanowienia Statutu - § 17 i § 18). Zatem zastosowanie § 15 ust. 7 Statutu było całkowicie bezprzedmiotowe. Niezależnie od powyższego, nawet jeśli przyjąć, iż „sprawy osobowe dotyczące radnego” obejmują również kwestie pełnienia funkcji w Radzie, to mając na uwadze fakt, że Przewodnicząca została prawidłowo zawiadomiona o przedmiocie uchwały- otrzymała wniosek o zwołanie sesji wraz z porządkiem obrad i projektem uchwały, jak też to, że jej nieobecność spowodowana była nieprawidłowym działaniem jako organizatora prac Rady w trakcie sesji, uznać należy, że została skutecznie zawiadomiona, a jej nieobecność jest nieusprawiedliwiona. Przy ocenie zachowania Przewodniczącej należy wziąć pod uwagę również fakt, że wniosek o odwołanie był składany kilkakrotnie począwszy od 15 września 2015 r.

W tym kontekście zarzut Rady m.st. Warszawy co do naruszenia § 15 ust. 7 Statutu przez podjęcie przedmiotowych uchwał jest niezasadny.

Kolejnym zarzutem postawionym uchwałą Rady Dzielniczy Białoleka m.st. Warszawy z dnia 26 listopada 2015 r. przez Radę m.st. Warszawy jest naruszenie § 30 ust. 1 Statutu Dzielniczy, zgodnie z którym „podjęte uchwały opatruje się kolejnym numerem i datą”. Uchwały Rady Dzielniczy Białoleka m.st. Warszawy nie zostały opatrzone numerem. Jak ustalił organ nadzoru – Wojewoda Mazowiecki, od momentu podjęcia uchwał do dnia wysłania przez Burmistrza Białoleki przedmiotowych uchwał do Prezydenta m.st. Warszawy zgodnie z § 63 ust. 1 Statutu, podmiotem odpowiedzialnym za nadanie numeru jest Referat Obsługi Rady. W tym kontekście, mając na uwadze fakt, iż nadanie numeru jest w istocie czynnością kancelaryjną, brak numeru uchwały nie może być traktowany jako naruszenie prawa, a powoływanie się przez organ nadzoru m.st. Warszawy na ten zarzut jest *sui iuris* nadużyciem prawa.

W konsekwencji, uznanie za zgodne z prawem odwołanie Przewodniczącego Rady Dzielniczy Białoleka m.st. Warszawy skutkuje niezasadnością zarzutu naruszenia § 17 ust. 1 Statutu, a to w związku z tym, że nie zaistniała wada, o której mowa w uzasadnieniu uchwały Rady m.st. Warszawy, wyboru dwóch Przewodniczących Rady Dzielniczy.

---

<sup>2</sup> Zob. wyrok NSA z 7 sierpnia 2013 r., II OSK 1458/13.

Na zakończenie należy poczynić pewne uwagi natury ogólnej, dotyczące przedmiotu badania uchwał w ramach procedury nadzorczej i w konsekwencji wydawania rozstrzygnięć nadzorczych.

W polskim systemie prawnym brak jest wyrażonego wprost wymogu uzasadniania uchwał organów samorządu terytorialnego. Z drugiej strony wywieść należy, że brak uzasadnienia uchwały, jak też całkowity brak w aktach sprawy jakichkolwiek informacji dotyczących merytorycznych powodów podjęcia danego aktu przez organ gminy powodują, że taka uchwała uchyla się spod kontroli administracyjnej czy sądowno-administracyjnej, gdyż nie jest możliwym dokonanie jej oceny pod względem legalności.

W doktrynie przyjmuje się, że obowiązek uzasadnienia uchwały (tam, gdzie obowiązek ten nie jest wyraźnie określony ustawowo) wynika z ogólnej zasady ustrojowej związania organów administracji prawem, obowiązku odwoływania się do prawa oraz z kompetencji sądów administracyjnych i organów nadzoru, które – w ramach sprawowanej kontroli - muszą znać motywy, jakimi kierowała się rada gminy, powiatu czy sejmik, a także z zasady demokratycznego państwa prawnego i zasad szczegółowych, w tym zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa czy zasad "dobrej legislacji"<sup>3</sup>.

Podobnie w orzecznictwie sądownoadministracyjnym podnosi się, że "w procesie interpretacji kompetencji władzy publicznej przepis art. 7 Konstytucji RP, stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, wiąże się z zasadą zaufania do Państwa, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Działanie organu władzy publicznej, mieszczące się w jego prawem określonych kompetencjach, ale noszące znamiona arbitralności i niepoddające się kontroli i nadzorowi, nie może być uznane za zgodne z prawem. Obowiązek działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, stwarza po stronie organów władzy publicznej obowiązek uzasadniania jej rozstrzygnięć. Obowiązek taki jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego. Obowiązek uzasadniania uchwał rady gminy jest też elementem zasady jawności działania władzy publicznej"<sup>4</sup>.

Organ nadzoru dokonał analizy i oceny prawnej Uchwały Nr XXII/562/2016 Rady m.st. Warszawy z dnia 14 stycznia 2016 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwał Rady Dzielnicy Białołęka m.st. Warszawy, w oparciu o jej zasadniczą treść, jak też załącznik do niej w postaci uzasadnienia, oraz materiały zgromadzone w ramach postępowania nadzorczego. W tym też zakresie odniósł się do naruszenia prawa bądź jego braku. W szczególności organ nadzoru uznał, że Rada m.st. Warszawy postawiła zarzuty naruszenia prawa przez przedmiotowe uchwały Rady Dzielnicy Białołęka wyłącznie w zakresie wskazanym w uzasadnieniu do uchwały, uznając tym samym, że rzeszone uchwały dzielnicy nie naruszają prawa w innym zakresie. Z kolei organ nadzoru badając zgodność z prawem uchwał Rady m.st. Warszawy był zobowiązany do kompleksowej analizy uchwał podjętych

<sup>3</sup> por.: M. Stahl: Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, rok II, nr 6 (9), 2006, s. 45.

<sup>4</sup> Por. wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2006 r., II OSK 410/06, wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2009 r., II OSK 1468/08, LEX 490933, wyrok NSA z dnia 16 lutego 2011 r., II OSK 2420/10, LEX nr 1071215, wyrok NSA z dnia 5 marca 2009 r., II OSK 1824/08, LEX nr 597395, wyrok NSA z dnia 23 maja 2013 r., I OSK 240/13.

przez Radę Dzielnicy Białołęka m.st. Warszawy, w tym w zakresie zwoływania sesji i ich przebiegu.

Ponadto, zauważyć jednak należy, że w przypadku działań nadzorczych wykonywanych przez Radę m.st. Warszawy w odniesieniu do działalności Rady Dzielnicy Białołęka, Rada m.st. Warszawy podjęła 2 uchwały w dniu 14 stycznia 2016 r. Poza uchwałą będącą przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia, przedmiotem wszczętego w dniu 1 lutego 2016 r. postępowania nadzorczego była także uchwała Rady m.st. Warszawy Nr XXII/561/2016 w sprawie stwierdzenia nieważności uchwał Rady Dzielnicy Białołęka m.st. Warszawy. W odniesieniu do tej uchwały, Rada m.st. Warszawy uznała, że doszło do naruszenia przepisów Statutu w zakresie § 19 ust. 1 i § 22, czego organ nadzoru nie podziela, oraz § 17 ust. 4 z którego wynika, że „(...) wniosek o odwołanie przewodniczącego rady dzielnicy jest rozpatrywany na sesji następniej po tej sesji, na której zgłoszono wniosek. Chodzi tu, zatem o sytuację, kiedy jedna sesja zakończyła się i zwołana została kolejna”. Jak wskazuje Rada m.st. Warszawy uchwały podjęte przez Radę Dzielnicy Białołęka m.st. Warszawy na XII sesji – w szczególności uchwała Nr XII/43/2015 z dnia 6 października 2015 r. – nie wypełnia dyspozycji § 17 ust. 4. Takiego zarzutu, zresztą słusznie, nie postawiono w odniesieniu do uchwał objętych nadzorem Rady m.st. Warszawy w przedmiotowej sprawie.

Rekapituluując dotychczasowe rozważania wskazać należy, iż Rada m.st. Warszawy podjęła uchwałę Nr XXII/562/2016 z dnia 14 stycznia 2016 r. z naruszeniem przepisów § 15 ust. 7, § 17 ust. 1, § 30 ust. 1, § 64 ust. 3 w zw. z ust. 1 i § 62 ust. 1 Statutu poprzez nieprawidłowe ustalenie stanu faktycznego i błędną subsumcję, a przez to naruszenie art. 7 i art. 2 w zw. z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP poprzez podjęcie uchwały z przekroczeniem kompetencji i poza granicami prawa, naruszając zasadę zaufania do Państwa, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego.

W świetle powyższego, uznając, iż uchwały Rady Dzielnicy Białołęka z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie odwołania Przewodniczącego Rady Dzielnicy Białołęka m.st. Warszawy, oraz w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Dzielnicy Białołęka są zgodne z prawem, stwierdzenie nieważności uchwały nr XXII/562/2016 Rady miasta stołecznego Warszawy z dnia 14 stycznia 2016 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwał Rady Dzielnicy Białołęka m.st. Warszawy jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera