



LEX-I.4131.31.2016

*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 XXIV/621/2016 Rady m.st. Warszawy z dnia 25 stycznia 2016 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwał Rady Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy oraz uchwały Nr XXIV/622/2016 Rady m.st. Warszawy z dnia 25 stycznia 2016 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwał Rady Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy.

Uzasadnienie

Rada miasta stołecznego Warszawy w dniu 25 lutego 2016 r. pojęła uchwały Nr XXIV/621/2016 oraz Nr XXIV/622/2016 obie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwał Rady Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy. Rada m.st. Warszawy stwierdziła rzeczonymi uchwała nieważność uchwał Rady Dzielnicy Białoleka z dnia 10 lutego 2016 r.:

- 1) w sprawie odwołania Burmistrza Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy Piotra Jaworskiego;
- 2) w sprawie wyboru Burmistrza Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy Jana Sławomira Mackiewicza;
- 3) w sprawie wyboru Zastępcy Burmistrza Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy Marcina Piotra Adamkiewicza;
- 4) w sprawie wyboru Zastępcy Burmistrza Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy Łukasza Henryka Oprawskiego;
- 5) w sprawie odwołania radnego Pawła Tyburca z funkcji Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej;

- 6) w sprawie wyboru radnego Piotra Basińskiego na funkcję Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej;
- 7) w sprawie odwołania radnego Pawła Tyburca ze składu Komisji Rewizyjnej;
- 8) w sprawie odwołania Pana Wiktora Klimiuka ze składu Komisji Rewizyjnej;
- 9) w sprawie powołania Pana Piotra Gozdka do składu Komisji Rewizyjnej;
- 10) w sprawie zatwierdzenia planu kontroli Komisji Rewizyjnej Rady Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy na 2016 rok.

Podstawę prawną do wydania przedmiotowych uchwał stanowił § 64 ust. 3 w związku z ust. 1 i § 62 ust. 1 Statutu Dzielnicy Białoleka 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”).

§ 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 stanowi przyczynek do wskazania, że powołane regulacje Statutu, w tym kwestie nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej mają umocowanie ustawowe. Zwrócić należy uwagę, że Dzielnice 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 tak do uchwały Nr XXIV/621/2016 Rady m.st. Warszawy, jak i Nr XXIV/622/2016, oba stanowiące uzasadnienia do powołanych uchwał Rady m. st. Warszawy w sprawie stwierdzenia nieważności uchwał Rady Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy, uznać należy, w pierwszej kolejności, iż są one niemal tożsame. W konsekwencji zarzuty podniesione poniżej odnoszące się do jednej z uchwał będą znajdowały zastosowanie wobec drugiej.

Rada m.st. Warszawy stwierdziła nieważność uchwał podjętych przez Radę Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy w dniu 10 lutego 2016 r. zarzucając im naruszenie kryterium zgodności z prawem wskazanego w § 62 ust. 1 Statutu.

Z kolei niezgodność z prawem podjętych uchwał zasadza się, **przypuszczalnie**, na zarzucie naruszenia § 17 ust. 2 zdanie 1 Statutu - Przewodniczący Rady Dzielnicy organizuje prace Rady Dzielnicy oraz prowadzi jej obrady – być może uznając, że Pan Wiktor Klimiuk nie był przewodniczącym Rady Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy w dniu podejmowania kwestionowanych uchwał przez Radę Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy. W uzasadnieniu Rada m.st. Warszawy **nie wskazała** jednak przepisu prawa materialnego który został naruszony, zaś organ nadzoru nie może domniemywać jaka norma została naruszona.

W konsekwencji uzasadnieniem dla powyższego zarzutu naruszenia § 62 ust. 1 Statutu jest przyjęcie stanu faktycznego opisanego w uzasadnieniu, to jest podjęcia przez Radę m.st. Warszawy w dniu 14 stycznia 2016 r. uchwały Nr XXII/561/2016 w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XII/43/2015 Rady Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy z dnia 6 października 2015 r. w sprawie odwołania Przewodniczącego Rady Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy oraz uchwały Nr XII/44/2015 Rady Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy z dnia 6 października 2015 r. w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy, a także uchwały Nr XXII/562/2016 w sprawie stwierdzenia nieważności uchwał Rady Dzielnicy Białoleka z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie odwołania Przewodniczącego Rady Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy oraz w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Dzielnicy Białoleka. Idąc dalej tym tokiem rozumowania przyjąć należy, że podstawą naruszenia § 62 ust. 1 Statutu jest stan faktyczny a nie naruszenie przepisu prawa materialnego. Nie można jednak zgodzić się z takim ujęciem zarzutu. Organ nadzoru nad jednostkami pomocniczymi winien wskazać wprost przepis, który został naruszony.

Już w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 12 lutego 2016 r. (LEX.I.4131.17.2016) wojewoda wyraźnie wskazał, iż „(...) 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.” Organ kontynuował tę myśl, wskazując, iż: „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"¹. Uzasadnienie rozstrzygnięcia nadzorczego, z którym Rada m.st. Warszawy miała możliwość się zapoznać, co wynika z uzasadnienia do kwestionowanych uchwał, wskazywało również na przyjęte powszechnie w orzecznictwie zasady wynikające z art. 2 i 7 Konstytucji RP. W ocenie organu nadzoru, należy, za rozstrzygnięciem nadzorczym przywołanym wyżej, w kontekście dalszych działań Rady m.st. Warszawy, powtórzyć, że „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.

¹ por.: M. Stahl: Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, rok II, nr 6 (9), 2006, s. 45.

*Obowiązek taki jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego. Obowiązek uzasadniania uchwał rady gminy jest też elementem zasady jawności działania władzy publicznej*².

Ponadto, Rada m.st. Warszawy uznała, że stwierdzenie nieważności przez nią powyżej wskazanych uchwał odnosi taki skutek, jakby uchwały te nie zostały nigdy podjęte. Oznacza to, że aktualnie Przewodniczącym Rady Dzielnicy Białoleka jest Anna Majchrzak, a nie Wiktor Klimiuk. Jak wskazuje dalej Rada, „*Powyższej oceny nie zmienia fakt podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego przez Wojewodę Mazowieckiego w dniu 12 lutego 2016 r. stwierdzającego nieważność uchwały Rady m.st. Warszawy Nr XXII/562/2016.*” I kontynuuje, podnosząc, że: „*Należy bowiem zauważyć, że stosownie do art. 98 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.) nieprawomocne rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody nie wywiera skutku prawnego i uchwała organu gminy, której nieważność stwierdzono, może być wykonywana w okresie tej nieprawomocności; rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody staje się wykonalne dopiero z chwilą uzyskania prawomocności (por. postanowienie NSA z dnia 14 czerwca 2013 r., sygn. akt II GZ 271/13; wyrok NSA z dnia 1 października 2010 r., sygn. akt I OSK 1143/10, postanowienie NSA z dnia 1 czerwca 2000 r., II SA 1331/00 i II SA 1332/00, wyrok NSA z dnia 25 listopada 1999 r., I SA 1483/99, H. Kmiecik OSP 2000/9 str. 458, Glosa do postanowienia NSA z dnia 1 czerwca 2000 r., II SA 1331/2000 i II SA 1332/2000, Z. Kmiecik, M. Stahl, "Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego" [w:] Samorząd terytorialny 2001/1-2/92).*”

Nie sposób nie zgodzić się, co do zasady, z twierdzeniami Rady m.st. Warszawy, jednakże zapomina ona o dwóch kwestiach, które mają wpływ na działania organu nadzoru w zakresie skarżonych uchwał.

Po pierwsze, Rada m.st. Warszawy zapomina o treści art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 września 2013 r. (sygnatura akt: I OSK 968/13), na kanwie przepisów ustawy o samorządzie powiatowym, jednakże mających w pełni odzwierciedlenie w zakresie ustawy o samorządzie gminnym, „*Stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego*”. Zawarte w art. 80 ust. 1 u.s.p. stwierdzenie „*wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa*” należy odczytywać w ten sposób, że uchwała, której nieważność stwierdził organ nadzoru, od daty wydania rozstrzygnięcia nadzorczego nie wywołuje skutków prawnych. Takie rozumienie art. 80 ust. 1 u.s.p. znajduje oparcie

² 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.

w ugruntowanej w orzecznictwie sądów administracyjnych i doktrynie wykładni zbliżonego konstrukcyjnie przepisu art. 152 P.p.s.a., w którym również mowa jest o wstrzymaniu wykonalności aktów, tyle tylko, że zakwestionowanych przez sąd (zob.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 lipca 2004 r., OSK 591/04, ONSAiWSA z 2004 r., nr 2, poz. 32 z glosą Z. Kmiecika, OSP 2005 r., nr 4, poz. 209; zob. też wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 września 2010 r., I OSK 1029/10 oraz z dnia 9 grudnia 2008 r., I OSK 596/08, publ. orzeczenia.nsa.gov.pl)³.

W podobnym tonie, również na podstawie przepisów ustawy o samorządzie powiatowym, Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się w wyroku z dnia 17 czerwca 2014 r. (sygnatura akt: II GSK 826/13), gdzie stwierdził, że: „Ze względu na ukształtowaną przepisami ustawowymi konstrukcję prawomocności rozstrzygnięcia nadzorczego, wstrzymanie wykonania uchwały organu samorządu terytorialnego jawi się jako swoista gwarancja skuteczności nadzoru. Chodzi o to, iż stan wstrzymania wykonania takiej uchwały trwa aż do czasu uprawomocnienia się zapadłego rozstrzygnięcia nadzorczego bądź jego wzruszenia przez NSA. Jest bezdyskusyjne to, iż w pierwszej z tych sytuacji, usunięcie z obrotu prawnego uchwały z mocą *ex tunc* „konsumuje” akt jej wstrzymania przez organ nadzoru, w drugiej zaś - uchylene rozstrzygnięcia nadzorczego, jako aktu kończącego postępowanie nadzorcze, pozbawia mocy wiążącej zastosowany w jego trakcie środek ochrony tymczasowej. (Zbigniew Kmiecik, Małgorzata Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego [w:] Samorząd Terytorialny 2001 Nr 1-2 s. 92). W odniesieniu do rozstrzygnięć nadzorczych konstrukcja prawomocności (ostateczności) musi być utożsamiana z faktem wywołania skutku prawnego przez włączenie do obrotu prawnego dyspozycji (normy) o określonym charakterze. Do czasu uprawomocnienia się rozstrzygnięcia organu nadzoru nie jest ono jeszcze prawnie wiążące, a tym samym jego moc jest niejako „zawieszona w czasie”. Dopiero upływ terminu wniesienia skargi do sądu administracyjnego bądź oddalenie lub odrzucenie skargi przez sąd czynią owo rozstrzygnięcie skutecznym. W zależności od rodzaju i treści rozstrzygnięcia nadzorczego, jego uprawomocnienie się sprawia, że z obrotu prawnego eliminowana jest, ze skutkiem *ex tunc*, zakwestionowana uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego (instytucja stwierdzenia nieważności uchwały). Skutkiem prawnym wstrzymania mocy uchwały jest niedopuszczalność podejmowania na jej podstawie działań. (Barbara Adamiak, Nieważność aktu prawa miejscowego a wadliwość decyzji administracyjnej [w:] Państwo i Prawo 2002 Nr 9 s.15 – podkreślenie organu nadzoru).” Mając na uwadze znaczenie dla niniejszej sprawy, warto dodać, że również dalsze wywody Naczelnego Sądu Administracyjnego mają istotną wymowę w kontekście sprawy, z tego względu konieczne jest tak ekstensywne ich przytoczenie. Kontynuując zatem swoje refleksje, Naczelny Sąd Administracyjny podnosi: (...) „Konstrukcja prawomocności i związanej z nią wykonalności rozstrzygnięcia nadzorczego jawi się jako zasadnicza gwarancja poszanowania zasady bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa, bowiem do czasu rozstrzygnięcia sporu przez Sąd lub bezskutecznego upływu terminu do wniesienia skargi, rozstrzygnięcie nadzorcze jeszcze nic nie zmienia w obowiązującym stanie prawnym. Łatwo przy tym wyobrazić sobie komplikacje, do których doszłoby, gdyby nieprawomocne rozstrzygnięcie nadzorcze rodziło

³ Zob. także wyrok NSA z 6 marca 2013 r. (sygnatura akt: I OSK 2975/12).

natychmiastowy skutek prawny. W tej sytuacji, w razie jego uchylecia przez Sąd przywrócony zostałby pierwotny stan zgodności z prawem. Zatem istniałyby dwa stany zgodności z prawem, przedzielone stanem niezgodności z prawem spowodowanym wydaniem wadliwego nieprawomocnego i natychmiast wykonalnego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Tym samym mając powyższe rozważania na uwadze zauważyć należy, iż art. 85 ust. 5 u.s.p. (rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi albo z dniem oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd) mówiący o przesłankach prawomocności rozstrzygnięcia nadzorczego, daje powiatowi tymczasową ochronę prawną przed skutkami nieprawomocnych a kwestionowanych przez nią ingerencji organu nadzorczego. Nie podważa to oczywiście wywołania skutków prawnych przez prawomocne rozstrzygnięcie nadzorcze z mocą ex tunc. Nieprawomocne rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność określonej uchwały wywołuje skutki jak postanowienie o wstrzymaniu wykonania uchwały organu powiatu. Stan taki trwa do uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego.”

Po wtóre, jak wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 lipca 2014 r. (sygnatura akt: I OSK 938/14), wydane rozstrzygnięcia nadzorcze przez Wojewodę Mazowieckiego i jego zaskarżenie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie przez Radę m.st. Warszawy, nie wywołuje skutku w postaci braku możliwości dalszego działania w tym zakresie organu nadzoru. W powołanym wyżej wyroku Sąd stwierdza, iż: „(...) brak prawomocności rozstrzygnięcia nadzorczego, a tym samym jego wykonalności, nie pozbawia organu nadzoru możliwości podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego w określonym terminie w innej sprawie, albowiem brak prawomocności rozstrzygnięcia nadzorczego w jednej sprawie nie wyklucza prowadzenia działalności nadzorczej w innej sprawie z nią powiązanej. Wojewoda w ramach nadzoru może bowiem orzec o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia (art. 91 ust. 1 u.s.g.). Po upływie tego terminu, organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały organu gminy. W tym przypadku organ może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Przyjęcie zatem stanowiska prezentowanego w skardze kasacyjnej powodowałoby niemożność realizowania ustawowych zadań organu nadzoru, albowiem upływ terminu o jakim mowa w art. 91 ust. 1 u.s.g. wykluczałby możliwość wydania stosownego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Należy zatem odróżnić kwestię prawomocności rozstrzygnięcia nadzorczego i skutki prawne z tym związane, od możliwości podejmowania działań nadzorczych w odniesieniu do konkretnie oznaczonego zarządzenia, wyłącznie w terminie zakreślonym przez ustawę. Brak prawomocności rozstrzygnięcia nadzorczego w jednej sprawie pozwala zatem na podjęcie innego rozstrzygnięcia nadzorczego w sprawie z nią powiązanej, a wydanej w tym samym czasie, co stanowi realizację uprawnień nadzorczych organu administracji rządowej w trybie art. 91 u.s.g.”

Wobec powyższego, uznać należy, iż Rada m.st. Warszawy podjęła uchwałę Nr XXIV/621/2016 Rady m.st. Warszawy z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie stwierdzenia

nieważności uchwał Rady Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy oraz uchwałę Nr XXIV/622/2016 Rady m.st. Warszawy z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwał Rady Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy z istotnym naruszeniem art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, jak też naruszeniem art. 7 i art. 2 w zw. z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP oraz § 62 ust. 1 Statutu poprzez podjęcie uchwały bez wskazania wprost podstawy prawnej – przepisu prawa, który został naruszony działaniem Rady Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy, naruszając zasadę zaufania do Państwa, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego.

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 Sipiera

