



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 25 marca 2016 r.

LEX-I.4131.32,2016

***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/620/2016 Rady m.st. Warszawy z dnia 25 stycznia 2016 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwał Rady Dzielnicy Włochy m.st. Warszawy oraz uchwały Nr XXIV/624/2016 Rady m.st. Warszawy z dnia 25 stycznia 2016 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwał Rady Dzielnicy Włochy m.st. Warszawy.

Uzasadnienie

Rada miasta stołecznego Warszawy w dniu 25 lutego 2016 r. pojęła uchwały Nr XXIV/620/2016 oraz Nr XXIV/624/2016 obie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwał Rady Dzielnicy Włochy m.st. Warszawy. Rada m.st. Warszawy stwierdziła rzeczonymi uchwała nieważność uchwał Rady Dzielnicy Włochy, odpowiednio, z dnia 14 stycznia 2016 r. w sprawie odwołania Zastępcy Burmistrza Dzielnicy Włochy m.st. Warszawy oraz z dnia 28 stycznia 2016 r. w sprawie wyboru Zastępcy Burmistrza Dzielnicy Włochy m.st. Warszawy.

Podstawę prawną do wydania przedmiotowych uchwał stanowił § 64 ust. 3 w związku z ust. 1 i § 62 ust. 1 Statutu Dzielnicy Włochy m.st. Warszawy, stanowiącego załącznik nr 16 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. Zwrócenia uwagi wymaga fakt, 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).

Analiza wskazanej uchwały Nr 54/XI/2016 Rady Dzielnicy Włochy m.st. Warszawy z dnia 14 stycznia 2016 r. daje asumpt do stwierdzenia, że podstawą stwierdzenia jej nieważności było uznanie, że:

1. „(...) *nie jest dopuszczalne rozszerzenie porządku obrad sesji nadzwyczajnej o sprawy nie będące przedmiotem wcześniejszego wniosku o zwolnienie sesji.*” Przy czym jako podstawę prawną organ wskazał 1 orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2000 r. oraz 2 wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 2009 r. Jakkolwiek organ nadzoru niezwykle ceni sobie wkład do rozwoju i interpretacji prawa administracyjnego, w tym w zakresie działalności organów jednostek samorządu terytorialnego, w ocenie tegoż nie może stanowić podstawy naruszenia prawa orzeczenie sądu administracyjnego. Rada m.st. Warszawy powinna wskazać przepis prawa, który został naruszony.
2. niezdolność do stwierdzenia przez Radę m.st. Warszawy, czy ustalony został nowy porządek obrad sesji obejmującej uchwałę Nr 54/XI/2016 Rady Dzielnicy Włochy.

Z kolei stwierdzenie nieważności przez Radę m.st. Warszawy uchwały Nr 60/XII/2016 Rady Dzielnicy Włochy m.st. Warszawy z dnia 28 stycznia 2016 r. jest konsekwencją stwierdzenia nieważności uchwały Nr 54/XI/2016 Rady Dzielnicy Włochy.

Odnosząc się zatem kolejno do powyższych zarzutów, mając na uwadze możliwość rozszerzenia porządku obrad sesji lub jej brak, organ nadzoru przyjmuje, że nie znajduje przepisu dotyczącego którejkolwiek rady dzielnicy m.st. Warszawy, z którego to wynikałoby, że nie ma możliwości dokonywania zmian w porządku obrad w trakcie sesji. Co więcej, wbrew twierdzeniom Rady m.st. Warszawy, w statutach dzielnic znajdują się przepisy dające możliwości dokonywania takich zmian. W tym kontekście powołać należy § 23 ust. 3 i 4 Statutu. Zgodnie z brzmieniem tych przepisów Rada Dzielnicy, na wniosek radnego lub Zarządu Dzielnicy, może wprowadzić zmiany w porządku obrad bezwzględną większością głosów ustawowego składu Rady Dzielnicy, zaś do zmiany porządku obrad sesji zwołanej w trybie § 22 ust. 4 stosuje się ust. 3 z tym, że dodatkowo wymagana jest zgoda wnioskodawcy zwołania takiej sesji. Przy czym dodać należy, że § 22 ust. 4 odnosi się

do sesji zwoływanych na wniosek Prezydenta, Zarządu Dzielnicy lub co najmniej 1/4 ustawowego składu Rady Dzielnicy. A zatem Statut wprost wskazuje na możliwość zmiany porządku obrad, i poza wymogami formalnymi dotyczącymi konieczności złożenia wniosku dotyczącego zmiany porządku, przegłosowania takiego wniosku oraz zgody, w tym wypadku, wnioskodawcy zwołania sesji, nie ma żadnych wyjątków w tym zakresie. Także sądy administracyjne zmieniły kierunek orzecznictwa, przyznając, iż „(...) Rada gminy jest organem kolegialnym i jedyną formę, w jakiej uzewnętrznia się jej wola stanowi podejmowanie uchwał. Ponieważ rada może wypowiadać się tylko w takiej formie to zmiana porządku obrad bez możliwości podjęcia w określonym nią zakresie uchwał czyniłaby możliwość zmiany porządku obrad czynnością pozorną. Powołany przepis art. 20 ust. 1a wprowadza odstępstwo od zasady uregulowanej w ust. 1. Odstępstwa tego nie można rozumieć tak wąsko jak zrobił to Sąd I instancji. Ustawodawca wprowadzając możliwość zmiany porządku obrad już w trakcie sesji obwarował ją wymogiem bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady. Nie można zatem przepisu art. 20 ust. 1a rozumieć jedynie jako dopuszczalności zmiany porządku obrad z wyłączeniem jednak możliwości zaproponowania następnie treści określonej uchwały i jej podjęcia. Jeśli radni bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady mogą zmienić porządek obrad to mogą także – w zakresie jaki wynika z przegłosowanej zmiany porządku obrad – zgłosić projekty i podjąć określone uchwały.”¹ Stanowisko takie wynikało z nowelizacji przepisów ustawy o samorządzie gminnym, gdy dodano art. 20 ust. 1a². Stanowi on, iż rada gminy może wprowadzić zmiany w porządku obrad bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Odpowiednikami tego przepisu rangi ustawowej są powołane wyżej przepisy Statutu. Uznanie zatem przez Radę m.st. Warszawy, że Rada Dzielnicy Włochy nie mogła dokonać zmiany porządku obrad w trakcie trwania sesji, stanowi w istocie naruszenie tych przepisów.

Z drugiej strony osobliwym jest wskazanie, co prawda na marginesie, ale jednak bardzo istotnej kwestii w odniesieniu do możliwości postawienia zarzutu naruszenia § 62 ust. 1 Statutu poprzez zachowanie niezgodne z nieaktualnym orzecznictwem sądów administracyjnych, że: „(...) nie zdolano stwierdzić, czy w zaistniałej sytuacji ustalono nowy porządek sesji obejmującej uchwałę w sprawie odwołania Zastępcy Burmistrza Dzielnicy Włochy m.st. Warszawy.” Organ nadzoru nie natknął się z takimi problemami. Na podstawie dokumentów przesłanych przez m.st. Warszawa, a dokładnie Protokołu XI Sesji Rady Dzielnicy Włochy m.st. Warszawy w dniu 14 stycznia 2016 r., ustalił, że z wnioskiem o zmianę porządku sesji zwrócił się Burmistrz Dzielnicy, na co wyraził zgodę przedstawiciel wnioskodawców sesji, następnie wniosek przegłosowano i na tej podstawie podjęto dalsze czynności. W konsekwencji uznać należy, że uchwała Nr 54/XI/2016 Rady Dzielnicy Włochy w sprawie odwołania Zastępcy Burmistrza Dzielnicy Włochy m.st. Warszawy została przyjęta w sposób zgodny ze Statutem.

Identycznie, jak w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 12 lutego 2016 r. (LEX.I.4131.17.2016), gdzie wojewoda wyraźnie wskazał, iż „(...) brak uzasadnienia uchwały, jak też całkowity brak w aktach sprawy jakichkolwiek informacji dotyczących

¹ Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 lipca 2008 r. II OSK 447/08, oraz w wyroku z tego samego dnia II OSK 448/08.

² Na podstawie art. 1 pkt 18 lit. b) ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. (Dz. U. Nr 45, poz. 497).

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”, podnieść należy ten sam zarzut. Tak jak wskazał organ w cytowanym wyżej rozstrzygnięciu, „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”³. Mając zaś na uwadze fakt, że Rada m.st. Warszawy miała możliwość się zapoznać z uzasadnieniem powyższego rozstrzygnięcia nadzorczego, należy 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. Obowiązek taki jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego. Obowiązek uzasadniania uchwał rady gminy jest też elementem zasady jawności działania władzy publicznej”⁴.

W powyższym kontekście należy zaznaczyć, jedynie na marginesie, że organ sprawujący nadzór nad jednostkami pomocniczymi, powinien przed postawieniem jakiegokolwiek zarzutu sprawdzić dokładnie stan faktyczny, a nie działać na podstawie domniemań.

W konsekwencji, mając na uwadze powyżej wskazane argumenty, i uznając, że uchwała Nr XXIV/620/2016 Rady m.st. Warszawy z dnia 25 stycznia 2016 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwał Rady Dzielnicy Włochy m.st. Warszawy jest niezgodna z prawem, zarzut wobec uchwały Nr 60/XII/2016 Rady Dzielnicy Włochy m.st. Warszawy z dnia 28 stycznia 2016 r., to jest naruszenia § 63 ust. 3 w związku z ust. 1 i § 62 ust. 1 Statutu Dzielnicy Włochy m.st. Warszawy w powiązaniu z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, wskazany w uchwale Nr XXIV/624/2016 Rady m.st. Warszawy z dnia 25 stycznia 2016 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwał Rady Dzielnicy Włochy m.st. Warszawy jest bezpodstawny.

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

⁴ 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.

Podsumowując powyższe rozważania, uznać należy, iż Rada m.st. Warszawy podjęła uchwałę Nr XXIV/620/2016 Rady m.st. Warszawy z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwał Rady Dzielnicy Włochy m.st. Warszawy oraz uchwałę Nr XXIV/624/2016 Rady m.st. Warszawy z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwał Rady Dzielnicy Włochy m.st. Warszawy z istotnym naruszeniem § 23 ust. 3 i 4 Statutu Dzielnicy Włochy m.st. Warszawy, 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 Włochy m.st. Warszawy, naruszając zasadę zaufania do Państwa, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego, a w konsekwencji przyjęcia, że skład Zarządu Dzielnicy Włochy m.st. Warszawy przekracza ustawową liczbę członków.

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 MAZOWIEC
Zdzisław Siniera

