



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 24 maja 2016 r.

LEX-I.4131.93.2016

*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 2016 r. poz. 446)

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

uchwały Nr XXVI/688/2016 Rady m.st. Warszawy z dnia 21 kwietnia 2016 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Dzielnicy Włochy m.st. Warszawy

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 kwietnia 2016 r. Rada miasta stołecznego Warszawy podjęła uchwałę Nr XXVI/688/2016 w sprawie stwierdzenia nieważności uchwał Rady Dzielnicy Włochy m.st. Warszawy.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu dnia 28 kwietnia 2016 r.

W przedmiotowej uchwale Rada m.st. Warszawy stwierdziła nieważność uchwał Rady Dzielnicy Włochy m.st. Warszawy z dnia 23 listopada 2015 r.:

- 1) nr 48/X/2015 w sprawie rozpatrzenia skargi na działania Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej w Dzielnicy Włochy m.st. Warszawy,
- 2) nr 51/X/2015 w sprawie zmiany Uchwały nr 45/IX/2015 Rady Dzielnicy Włochy m.st. Warszawy z dnia 13 października 2015 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Dzielnicy Włochy m.st. Warszawy,
- 3) nr 52/X/2015 w sprawie zmian w składzie osobowym Komisji Budżetu i Infrastruktury Rady Dzielnicy Włochy m.st. Warszawy.
- 4) nr 53/X/2015 w sprawie zmian w składzie osobowym Komisji Polityki Społecznej, Zdrowia i Rodziny Rady Dzielnicy Włochy m.st. Warszawy.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano § 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. z 2016 r. poz. 420 – 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 2016 r. poz. 446 – zwanej dalej „ustawą o samorządzie gminnym”).

Na podstawie § 64 ust. 3 Statutu Rada m.st. Warszawy stwierdza nieważność uchwały Rady Dzielnicy w całości lub części. Podstawą do stwierdzenia takiej nieważności, zgodnie z § 64 ust. 1 Statutu, jest naruszenie przez uchwałę Rady Dzielnicy któregokolwiek z kryteriów wymienionych w § 62 ust. 1 Statutu tj. zgodności z prawem, celowości, rzetelności i gospodarności. Z kolei art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym 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, o czym wprost stanowi art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. z 2015 r. poz. 1438).

Z uzasadnienia uchwały Rady m.st. Warszawy Nr XXVI/688/2016 wynika, że powodem stwierdzenia nieważności wskazanych wyżej czterech uchwał Rady Dzielnicy Włochy m.st. Warszawy z dnia 23 listopada 2015 r. było uznanie, że:

- 1) uchwały te podjęto na sesji nadzwyczajnej zwołanej na wniosek Zarządu Dzielnicy Włochy m.st. Warszawy, pomimo że uchwały te nie były objęte pierwotnym wnioskiem Zarządu Dzielnicy i przedłożonym przez niego porządkiem obrad, a „(...) *nie jest dopuszczalne rozszerzenie porządku obrad sesji nadzwyczajnej o sprawy nie będące przedmiotem wcześniejszego wniosku o zwołanie sesji*”. Ponadto przedmiotowe uchwały nie dotyczyły „*spraw wynikłych niespodziewanie, a przy tym niecierpiących zwłoki, pilnych*”, a zmiana porządku obrad „*polegała przecież na wprowadzeniu nowych, odległych tematycznie spraw w stosunku do pierwotnie zaplanowanych*”,
- 2) uchylono obowiązkowi zawiadomienia mieszkańców Dzielnicy o zmianie porządku sesji (dodaniu nowych spraw).

Na wstępie uzasadnienia rozstrzygnięcia nadzorczego należy zauważyć, że w swoim uzasadnieniu Rada m.st. Warszawy nie wskazała przepisu prawa materialnego, który – jej zdaniem – został naruszony, skoro przedmiotowe uchwały mają naruszać kryterium zgodności z prawem, o którym mowa w § 62 ust. 1 Statutu Dzielnicy. Organ nadzoru ogólnego nie może domniemywać jaka norma została naruszona. Organ nadzoru nad jednostkami pomocniczymi winien wskazać wprost przepis, który został naruszony. Przytoczenie zaś jedynie częściowo stanu faktycznego przyjętego przez Radę m.st. Warszawy przy podejmowaniu uchwał nie jest w tym zakresie wystarczające.

Jak wskazano już w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 12 lutego 2016 r. (LEX.I.4131.17.2016) i następnie w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 31 marca 2016 r. (LEX.I.4131.31.2016) „(...) *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.”. Wojewoda Mazowiecki 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. Organ nadzoru podtrzymuje w pełni przytoczoną powyżej argumentację wraz z jej uzupełnieniem odnoszącym się do zasad wynikających z art. 2 i 7 Konstytucji RP: „Podobnie w orzecznictwie sądowniczym 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.”².

Odnosząc się do pierwszego z zarzutów postawionych w uzasadnieniu uchwały Nr XXVI/688/2016, 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 Dzielnicy. Zgodnie z brzmieniem § 23 ust. 3 Rada Dzielnicy, na wniosek radnego lub Zarządu Dzielnicy, może wprowadzić zmiany w porządku obrad bezwzględną większością głosów ustawowego składu Rady Dzielnicy. Według zaś § 23 ust. 4 do zmiany porządku obrad sesji zwołanej w trybie § 22 ust. 4 stosuje się § 23 ust. 3 z tym, że dodatkowo wymagana jest zgoda wnioskodawcy zwołania takiej sesji. Rozważenia wymaga przede wszystkim § 23 ust. 4, gdyż § 22 ust. 4 odnosi się do sesji zwoływanych na wniosek Prezydenta, Zarządu Dzielnicy lub co najmniej 1/4 ustawowego składu Rady Dzielnicy – co miało miejsce w przedmiotowej sprawie. A zatem Statut Dzielnicy wyraźnie wskazuje na możliwość zmiany porządku obrad odnoszącego się wprost do sesji nadzwyczajnej (jako uregulowanie odrębne od przypadku zmiany porządku obrad sesji zwyczajnych). W takiej sytuacji poza wymogami formalnymi odnoszącymi się do konieczności złożenia wniosku w przedmiocie zmiany porządku obrad,

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

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.

przegłosowania takiego wniosku oraz zgody wnioskodawcy zwołania sesji tj. Zarządu Dzielnicy, nie ma żadnych wyjątków czy ograniczeń w tym zakresie.

Zauważyć należy, że sądy administracyjne zmieniły w tym przedmiocie 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.”³ Stanowisko takie wynikało z nowelizacji przepisów ustawy o samorządzie gminnym, gdy dodano art. 20 ust. 1a i 4⁴. Pierwszy z przepisów stanowi, iż rada gminy może wprowadzić zmiany w porządku obrad bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, drugi – że do zmiany porządku obrad sesji zwoływanej w trybie określonym w art. 20 ust. 3 ustawy stosuje się przepis art. 20 ust. 1a ustawy, z tym że dodatkowo wymagana jest zgoda wnioskodawcy. Odpowiednikami tych przepisów rangi ustawowej są powołane wyżej przepisy Statutu Dzielnicy. 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 tj. § 23 ust. 4 w zw. z § 23 ust. 3 Statutu Dzielnicy.

W aspekcie orzecznictwa powołanego w uzasadnieniu uchwały Rady m.st. Warszawy Nr XXVI/688/2016 nadmienić także należy, że nie może ono stanowić jedynej podstawy do postawienia zarzutu naruszenia § 62 ust. 1 Statutu Dzielnicy, z pominięciem zarówno stanu faktycznego sprawy, jak i wskazania konkretnego przepisu prawa jaki został naruszony. Ponadto zdaniem organu nadzoru wskazane tak orzecznictwo nie ma żadnego odniesienia do przedmiotowej sprawy. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 31 października 2000 r. II SA 1741/00 zapadł w odmiennym stanie prawnym, tj. przed nowelizacją wprowadzającą do art. 20 ustawy o samorządzie gminnym ust. 1a i 4, tak istotnych dla rozważanych kwestii. W wyrokach zaś WSA w Gliwicach z dnia 19 października 2009 r. II SA/GI 600/09 i II SA/GI 601/09 wyrażone zostały jedynie pewne wątpliwości Sądu z uwagi na to, że nie był w zupełności znany stan faktyczny sprawy ze względu na niepełny protokół sesji rady gminy i niekompletne materiały przesłane na żądanie Sądu. Sąd stwierdził przy tym, że nie może jednoznacznie odnieść się do legalności procedury przyjmowania rozważanych uchwał, jednakże w zakresie zmiany porządku obrad nie było przeprowadzane głosowanie. Ze względu zatem na odmienną stanów faktycznych spraw, brak pełnych rozważań Sądu

³ 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.

⁴ Na podstawie art. 1 pkt 18 lit. b) ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. (Dz. U. Nr 45, poz. 497).

nad przepisami prawa, w tym brak odniesienia do wskazanego art. 20 ust. 1a i 4 ustawy o samorządzie gminnym, czyni argument z uzasadnienia uchwały Rady m.st. Warszawy chybionym.

W toku postępowania, na podstawie dokumentów przesłanych przez m.st. Warszawa, a dokładnie Protokołu X Sesji Rady Dzielnicy Włochy m.st. Warszawy w dniu 23 listopada 2015 r., organ nadzoru ustalił, że z wnioskiem o zmianę porządku sesji zwróciła się grupa radnych. W odniesieniu do każdej z uchwał mających być wprowadzonych do porządku obrad uzyskano zgodę Zarządu Dzielnicy na rozszerzenie porządku obrad, przeprowadzono głosowanie Rady Dzielnicy Włochy, łącznie z dodatkowymi głosowaniami dotyczącymi wprowadzenia danej materii w konkretnym punkcie obrad. Na tej podstawie podjęto dalsze czynności. W konsekwencji uznać należy, że w sposób zgodny ze Statutem Dzielnicy został zmieniony porządek obrad X sesji Rady Dzielnicy Włochy, a następnie zostały podjęte cztery uchwały wskazane we wstępie uzasadnienia.

Na marginesie należy jeszcze zaznaczyć, że w uzasadnieniu Rady m.st. Warszawy do uchwały Nr XXVI/688/2016 brak jakichkolwiek rozważań co do pilności w podjęciu przedmiotowych czterech uchwał Rady Dzielnicy Włochy, a tym samym okoliczności nadzwyczajności w ich procesowaniu, pomimo podnoszenia w tym aspekcie argumentacji natury prawnej. Umknęło uwadze Rady m.st. Warszawy, że:

1. skarga, do której odnosi się uchwała nr 48/X/2015 Rady Dzielnicy Włochy, wpłynęła w dniach 16 i 23 listopada 2015 r. – skarga taka winna być rozpatrzona bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca, co wynika z art. 237 § 1 kpa,
2. propozycja zmiany brzmienia statutu, do której odnosi się uchwała nr 51/X/2015, odnosiła się do niewłaściwego sformułowania poprawki zgłoszonej i przyjętej na ostatniej sesji Rady Dzielnicy Włochy tj. IX sesji w dniu 13 października 2015 r., co skutkowało trudnościami w interpretacji jednego paragrafu statutu odnoszącego się do sposobu głosowania,
3. rezygnacja z członkostwa w pracach Komisji Polityki Społecznej, Zdrowia i Rodziny Rady Dzielnicy Włochy, do której odnosi się uchwała nr 52/X/2015, odnotowana jest na okres krótko poprzedzający X sesję Rady Dzielnicy Włochy tj. dzień 19 listopada 2015 r.,
4. akces do Komisji Budżetu i Infrastruktury Rady Dzielnicy Włochy, do którego odnosi się uchwała nr 53/X/2015, odnotowana jest na okres bezpośrednio poprzedzający X sesję Rady Dzielnicy Włochy tj. dzień 23 listopada 2015 r.

Z uwagi na powyższe, pomimo iż zdaniem organu nadzoru nie powinno to mieć zasadniczego znaczenia dla oceny możliwości zmiany porządku obrad, uzasadnione jest twierdzenie, że każdy z tych punktów odnosił się do kwestii pilnej, niecierpiącej zwłoki i możliwej z tej przyczyny do ujęcia w porządku obrad sesji nadzwyczajnej.

Odnosząc się następnie do drugiego z zarzutów tj. uchybienia obowiązkowi zawiadomienia mieszkańców Dzielnicy o zmianie porządku sesji (dodaniu nowych spraw), co miałyby być uzasadnione § 22 ust. 3 Statutu Dzielnicy, należy stwierdzić, iż teza ta jest całkowicie chybiona. § 22 ust. 3 Statutu Dzielnicy odnosi się w całości do sesji zwyczajnej

i wynika to z ust. 1, który determinuje sposób rozumienia kolejno następujących ustępów 2 i 3 (tryb sesji nadzwyczajnej i zawiadomienia o tej sesji uregulowany jest niżej w ustępie 4 i 5). Ponadto wskazany § 22 odnosi się do zawiadomienia o sesji i jej porządku obrad, co ma miejsce przed terminem sesji. W żadnym zaś przypadku nie odnosi się do zmian w porządku obrad dokonanych w trakcie sesji. Nielogicznym i niezasadnym bowiem byłoby wprowadzenie obowiązku zawiadomienia o takiej zmianie dokonanej w trakcie sesji, gdyż czyniłoby to dalsze prace rady niemożliwymi do przeprowadzenia bez zastosowania długotrwałej przerwy. Co więcej – taki wymóg nie został wprowadzony w § 23 Statutu Dzielnicy, który to odnosi się właśnie do zmian w porządku obrad czy analogicznie w art. 20 ustawy o samorządzie gminnym. Tym samym nie istniał obowiązek zawiadomienia mieszkańców Dzielnicy Włochy o zmianie porządku obrad (dodaniu nowych spraw) dokonanej w trakcie sesji, gdyż nie wynika to z powołanego przez Radę m.st. Warszawy § 22 ust. 3 Statutu Dzielnicy ani z innego przepisu.

Podsumowując powyższe rozważania, uznać należy, iż Rada m.st. Warszawy podjęła uchwałę Nr XXVI/688/2016 z dnia 21 kwietnia 2016 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Dzielnicy Włochy m.st. Warszawy z istotnym naruszeniem § 23 ust. 3 i 4, § 22 ust. 3 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 przyjęcie, że zmiana porządku obrad X Sesji Rady Dzielnicy Włochy nastąpiła z naruszeniem prawa.

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 Szipera