



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 14 października 2016 r.

LEX-I.4131.182.2016

**Rada Dzielnicy Białoleka
m.st. Warszawy
ul. Modlińska 197
03-122 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 z późn. zm.)

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

uchwał Rady Dzielnicy Białoleka m. st. Warszawy z dnia 12 września 2016 r. nr:

- XXVIII/63/2016 w sprawie zaopiniowania projektu uchwały Rady m.st. Warszawy w sprawie nadania nazwy ulicy w Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy (dot. ul. Koziolka),
- XXVIII/64/2016 w sprawie zaopiniowania projektu uchwały Rady m.st. Warszawy w sprawie nadania nazwy ulicy w Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy (dot. ul. Skarbka z Gór),
- XXVIII/65/2016 w sprawie zaopiniowania projektu uchwały Rady m.st. Warszawy w sprawie nadania nazwy ulicy w Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy,
- XXVIII/66/2016 w sprawie zmiany uchwały Nr II/14/2015 Rady Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy z dnia 14 stycznia 2015 r. w sprawie powołania Komisji Polityki Społecznej i Ochrony Zdrowia Rady Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy.

Uzasadnienie

Na XXVIII sesji Rady Dzielnicy Białoleka miasta stołecznego Warszawy (zwanej dalej „Radą Dzielnicy”) w dniu 12 września 2016 r. zostały podjęte uchwały nr:

- XXVIII/63/2016 w sprawie zaopiniowania projektu uchwały Rady m.st. Warszawy w sprawie nadania nazwy ulicy w Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy (dot. ul. Koziolka),
- XXVIII/64/2016 w sprawie zaopiniowania projektu uchwały Rady m.st. Warszawy w sprawie nadania nazwy ulicy w Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy (dot. ul. Skarbka z Gór),

- XXVIII/65/2016 w sprawie zaopiniowania projektu uchwały Rady m.st. Warszawy w sprawie nadania nazwy ulicy w Dzielnicy Białołęka m.st. Warszawy,
- XXVIII/66/2016 w sprawie zmiany uchwały Nr II/14/2015 Rady Dzielnicy Białołęka m.st. Warszawy z dnia 14 stycznia 2015 r. w sprawie powołania Komisji Polityki Społecznej i Ochrony Zdrowia Rady Dzielnicy Białołęka m.st. Warszawy.

Uchwały te zostały doręczone Wojewodzie Mazowieckiemu dnia 16 września 2016 r.

Zgodnie z dokumentacją przedstawioną organowi nadzoru XXVIII sesja Rady Dzielnicy została zwołana na wniosek 11 radnych Dzielnicy Białołęka (do wniosku załączono porządek obrad i projekty uchwał) na podstawie § 22 ust. 4 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. z 2016 r., poz. 420 – zwany dalej „Statutem”). Zgodnie z tym przepisem Przewodniczący Rady Dzielnicy, na wniosek co najmniej $\frac{1}{4}$ ustawowego składu Rady Dzielnicy (przy ustawowym składzie Rady Dzielnicy 23 radnych), zwołuje sesję na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia tego wniosku. Wniosek został złożony w dniu 8 września 2016 r., a sesja została zwołana przez radną Annę Majchrzak na dzień 12 września 2016 r.

Zgodnie z projektem Protokołu nr XXVIII/2016 z XXVIII sesji Rady Dzielnicy obrady zostały otwarte w dniu 12 września 2016 r. i poprowadzone przez Wiceprzewodniczącą Rady Dzielnicy Białołęka Magdalenę Rogulską. Na sekretarza obrad została wybrana radna Anna Majchrzak. Następnie radny Waldemar Roszak zgłosił poprawki do porządku obrad. Wiceprzewodnicząca Magdalena Rogulska stwierdziła quorum (na 23 radnych obecnych 12). Rada Dzielnicy 12 głosami „za” przyjęła wniosek dotyczący zmiany w porządku obrad, a w dalszej kolejności – także 12 głosami „za” – podjęła cztery uchwały wskazane powyżej o nr: XXVIII/63/2016, XXVIII/64/2016, XXVIII/65/2016, XXVIII/66/2016. Na wniosek formalny Wiceprzewodniczącego Rady Dzielnicy Filipa Pelca, przyjęty przez Radę Dzielnicy, obrady przerwano. Zostały one wznowione w dniu 22 września 2016 r. Drugiej części obrad przewodniczyła Wiceprzewodnicząca Rady Dzielnicy Magdalena Rogulska, a sekretarzem ponownie została wybrana radna Anna Majchrzak. Na skutek wniosku radnej Ilony Łackiej, po stwierdzeniu quorum (na 23 obecnych 12), nastąpiła zmiana porządku obrad (12 głosów „za”) w ten sposób, że wykreśleniu uległy niewyczerpane dotąd pozostałe punkty porządku obrad od punktu 7 do punktu 14 i obrady XXVIII sesji Rady Dzielnicy zostały zamknięte.

Na liście obecności radnych Dzielnicy Białołęka m.st. Warszawa na XXVIII sesji Rady Dzielnicy w dniu 12 września 2016 r. poprzez podpisy potwierdzona została obecność 12 osób, w tym radnej Anny Majchrzak oraz Lucyny Wnuszyńskiej.

Rada m.st. Warszawy nie stwierdziła uchwałą, w oparciu o § 64 ust. 3 Statutu, nieważności żadnej z uchwał Rady Dzielnicy podjętej na XXVIII sesji w dniu 12 września 2016 r.

Oceniając pod kątem prawnym opisany powyżej stan faktyczny należy mieć na uwadze okoliczność, iż podczas XIV sesji Rady Dzielnicy w dniu 26 listopada 2015 r., na wniosek formalny radnego, lecz bez przeprowadzenia w tym przedmiocie głosowania, doszło do ogłoszenia przez Przewodniczącą Rady Dzielnicy Annę Majchrzak przerwy w obradach. Obrady te były jednak kontynuowane przez najstarszego wiekiem

Wiceprzewodniczącego Rady Dzielniczy z uwagi na nieobecność Przewodniczącej Rady Dzielniczy. W toku dalszych prac Rady Dzielniczy na XIV sesji podjęto dwie uchwały: w sprawie odwołania Przewodniczącej Rady Dzielniczy – Anny Majchrzak i w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Dzielniczy – Wiktora Klimiuka. Rada m.st. Warszawy uchwałą nr XXII/562/2016 z dnia 14 stycznia 2016 r. stwierdziła nieważność obu powyższych uchwał Rady Dzielniczy. Wojewoda Mazowiecki rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 12 lutego 2016 r. nr LEX-I.4131.17.2016 stwierdził jednakże nieważność uchwały Rady m.st. Warszawy nr XXII/562/2016 z dnia 14 stycznia 2016 r. uznając, że do ogłoszenia przerwy podczas XIV sesji Rady Dzielniczy doszło z naruszeniem § 31 ust. 1 pkt 3 Statutu ze względu na brak poddania pod głosowanie Rady Dzielniczy zgłoszonego w tym przedmiocie wniosku formalnego radnego. Kontynuacja zatem obrad XIV sesji Rady Dzielniczy – zdaniem Wojewody Mazowieckiego – była uprawniona i zgodna z prawem, w szczególności ze Statutem, a obie uchwały Rady Dzielniczy wskazane powyżej zostały podjęte zgodnie z obowiązującymi procedurami. Stanowisko organu nadzoru potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 13 lipca 2016 r., sygn. akt II SA/Wa 596/16 (wyrok nieprawomocny), oddalając skargę m.st. Warszawy na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 12 lutego 2016 r.

Zgodnie z § 22 ust. 4 Statutu na wniosek Prezydenta, Zarządu Dzielniczy lub co najmniej 1/4 ustawowego składu Rady Dzielniczy, Przewodniczący Rady Dzielniczy obowiązany jest zwołać sesję na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia tego wniosku. W przedmiotowej sprawie XXVIII sesja Rady Dzielniczy została zwołana, na wniosek 11 radnych, przez radną Annę Majchrzak, a zatem przez osobę nieuprawnioną. Powyższe pozostaje także w sprzeczności z art. 20 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm. – zwanej dalej „u.s.g.”), w zw. z art. 19 ust. 2 u.s.g., który przyznaje prawo zwoływania sesji, w tym sesji nadzwyczajnej, wyłącznie przewodniczącemu (wiceprzewodniczącemu). Stwierdzenie tej okoliczności ma ten skutek, że wszystkie uchwały podjęte podczas XXVIII sesji Rady Dzielniczy dotknięte są wadą nieważności. Do istotnych bowiem wad uchwał należy naruszenie przepisów regulujących procedurę ich podejmowania, a więc m.in. na sesji zwołanej przez osobę nieuprawnioną. Podobne stanowisko odnaleźć można w orzecznictwie np. w wyroku WSA w Warszawie z dnia 2 lutego 2005 r. II SA 2113/03, LEX nr 164951, w wyroku NSA (do 2003.12.31) w Warszawie z dnia 10 stycznia 2002 r., II SA 1244/01, LEX nr 82677, w wyroku WSA w Krakowie z dnia 24 października 2007 r., III SA/Kr 1356/06, LEX nr 340463, w wyroku NSA z dnia 15 września 2009 r., sygn. akt II OSK 461/09, LEX 597611 i z dnia 28 września 2010r., II OSK 1507/10, LEX 746595.

Ponadto, nie mniej istotna dla rozstrzygnięcia sprawy jest okoliczność głosowania nad wszystkimi podjętymi uchwałami XVIII sesji Rady Dzielniczy przez radną Lucynę Wnuszynską. Pani Wnuszynska uzyskała mandat radnej w miejsce i w związku z wygaśnięciem mandatu Marcina Adamkiewicza, zgodnie z postanowieniem Komisarza Wyborczego w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2016 r. nr DWW-772-14/16. Z dokumentacji przedstawionej Wojewodzie Mazowieckiemu przez radną Annę Majchrzak pismem UD-II-WOR.40.2016.ABE z dnia 06 października 2016 r. wynika, że przyjęcie ślubowania od wskazanej radnej zaplanowano dopiero w porządku obrad kolejnej – XXIX sesji Rady Dzielniczy w dniu 22 września 2016 r. Na brak złożenia ślubowania przez radną Lucynę

Wnuszyńską powołuje się także radny Wiktor Klimiuk w swoim piśmie skierowanym do organu nadzoru z dnia 3 października 2016 r. Niezależnie więc od oceny kogo uznać za Przewodniczącą Rady Dzielnicy – Panią Annę Majchrzak czy Pana Wiktora Klimiuka, do dnia 12 września 2016 r. żadna z tych osób nie zwołała i nie przewodniczyła sesji Rady Dzielnicy, na której radna Lucyna Wnuszyńska złożyła ślubowanie poprzedzające przystąpienie do wykonywania mandatu. Oznacza to, że podjęcie przedmiotowych uchwał nastąpiło przy głosowaniu radnej bez uprzedniego złożenia przez nią ślubowania. Zgodnie z art. 23 a ust. 1 i 3 u.s.g. radni, którzy uzyskali mandat w czasie trwania kadencji składają ślubowanie na pierwszej sesji, na której są obecni, zawsze jednak przed przystąpieniem do wykonywania mandatu. Jest to zatem ich pierwszoplanowa czynność. Stanowi ona warunek *sine qua non* skutecznego objęcia mandatu oraz nabycia praw i obowiązków radnego wynikających z treści ślubowania, w tym w zakresie możliwości głosowania. Jeśli radny wybrany do rady nie złożył ślubowania, to podejmowane przez niego czynności, w tym udział w głosowaniach, są z mocy prawa nieważne (tak: Chmielnicki Paweł (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, LexisNexis 2013). W okolicznościach niniejszej sprawy konsekwencją dostrzeżonego uchybienia jest stwierdzenie, że na 23 radnych stanowiących skład ustawowy Rady Dzielnicy, uprawnionych do głosowania na XXVIII sesji Rady Dzielnicy było 11 radnych (z wyłączeniem radnej Lucyny Wnuszyńskiej), a tym samym nie został spełniony warunek quorum (co najmniej 12 radnych uprawnionych do głosowania). Zgodnie z art. 14 u.s.g. uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. *Jednym z podstawowych warunków ważności uchwały podejmowanej przez radę gminy na podstawie art. 14 ustawy o samorządzie gminnym jest warunek zdolności uchwałodawczej (quorum). Mianem quorum określa się liczbę członków danego organu (tu: rady gminy), których obecność umożliwia podjęcie uchwały. Nie jest to natomiast (...) liczba osób, które muszą uczestniczyć w akcie głosowania (tzn. głosować). Oddanie głosu jest bowiem uprawnieniem, a nie obowiązkiem członka organu. Stąd liczba radnych obecnych w trakcie głosowania i liczba oddanych głosów nie muszą się pokrywać (por. A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki. Komentarz do art. 14 ustawy o samorządzie gminnym, Dom Wydawniczy ABC, 2005, wyd. II) (tak: wyrok NSA z dnia 21 listopada 2006 r., II GSK 194/06, LEX nr 290143).* Skoro radna Lucyna Wnuszyńska nie złożyła ślubowania, nie była uprawniona do głosowania na XXVIII sesji Rady Dzielnicy i nie powinno się jej uwzględniać przy weryfikacji quorum. Tego zaś stwierdzić nie można było, gdyż na wymaganych 12 radnych Rady Dzielnicy zdolnych do podjęcia uchwał, obecnych było jedynie 11. Skutkiem zaś powyższego jest konieczność stwierdzenia nieważności wszystkich uchwał podjętych przy braku spełnienia warunku quorum.

W trakcie analizy dokumentacji złożonej w sprawie, w szczególności Protokołu nr XXVIII/2016 z XXVIII sesji Rady Dzielnicy, organ nadzoru dostrzegł także uchybienie związane ze zmianą porządku obrad. Wskazana sesja została zwołana jako nadzwyczajna, w trybie art. 20 ust. 3 u.s.g. (analogicznie § 22 ust. 4 Statutu). Zgodnie z art. 20 ust. 1a i 4 u.s.g. rada gminy może wprowadzić zmiany w porządku bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, z tym że dodatkowo wymagana jest zgoda wnioskodawcy (analogicznie § 23 ust. 4 i 5 Statutu). XXVIII sesja Rady Dzielnicy została zwołana na wniosek 11 radnych, reprezentowanych przez radnego Waldemara Roszaka i Piotra

Basińskiego. Z Protokołu nr XXVIII/2016 nie wynika zaś, aby zmiana porządku obrad zaproponowana przez radnego Waldemara Roszaka czy później (w dniu 22 września 2016 r.) przez radną Ilonę Łacką została poprzedzona zgodą wnioskodawców, wyrażoną przez któregoś z radnych ich reprezentującego i wypowiadającego się w ich imieniu. Ponadto z Protokołu nr XXVIII/2016 i listy obecności na XXVIII sesji Rady Dzielnicy wynika, że obradom przewodniczyła Wiceprzewodnicząca Rady Dzielnicy Magdalena Rogulska (bez powołania się na jej wyznaczenie). To zaś pozostaje w niezgodności z art. 19 ust. 2 zd. 1 u.s.g. (analogicznie § 19 ust. 2 Statutu).

Wojewoda Mazowiecki wydając niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze skorzystał ze swoich uprawnień nadzorczych przysługujących mu na podstawie ustawy o samorządzie gminnym, mających odniesienie także do dzielnicy m.st. Warszawy jako jednostki pomocniczej. Jak stwierdził NSA w wyroku z dnia 9 kwietnia 2008 r., II OSK 127/08, LEX nr 470940 „Wojewoda sprawuje na podstawie kryterium zgodności z prawem nadzór nad działalnością gminną, a nie nad organami gminy. Wojewoda jest uprawniony do zastosowania przysługujących mu uprawnień nadzorczych w stosunku do uchwał i zarządzeń z zakresu działalności gminnej niezależnie od tego, czy pochodzą one od organów gminy, czy też od organów jednostek pomocniczych gminy”. Zwrócić należy uwagę, że dzielnice m.st. Warszawy są obowiązkowymi jednostkami pomocniczymi m.st. Warszawy, o czym stanowi art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. z 2015 r. poz. 1438 t.j.).

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Dzielnicy 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 uchwał z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera