



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 4 marca 2017 r.

LEX-I.4131.22.2017

**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 nr:

- XVIII/45/2016 z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie odwołania ze stanowiska Burmistrza Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy Pana Piotra Jaworskiego,
- XVIII/46/2016 z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie wyboru Burmistrza Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy,
- XVIII/47/2016 z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie wyboru Zastępcy Burmistrza Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy,
- XVIII/48/2016 z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie wyboru Zastępcy Burmistrza Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy,
- XXI/51/2016 z dnia 12 maja 2016 r. w sprawie wniesienia inicjatywy uchwalodawczej do Rady m.st. Warszawy dotyczącej zmian w załączniku nr II dla Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy do uchwały Rady m.st. Warszawy w sprawie budżetu m.st. Warszawy na rok 2016,
- XXIII/52/2016 z dnia 7 czerwca 2016 r. w sprawie wniesienia inicjatywy uchwalodawczej do Rady m.st. Warszawy dotyczącej zmian w załączniku nr II dla Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy do uchwały Rady m.st. Warszawy w sprawie budżetu m.st. Warszawy na rok 2016,
- XXIV/53/2016 z dnia 4 lipca 2016 r. w sprawie wskazania przedstawicieli Rady Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy do Białoleckiej Rady Seniorów,
- XXIV/54/2016 z dnia 4 lipca 2016 r. w sprawie zmiany uchwały Nr LXIV/288/10 Rady Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy z dnia 19 października 2010 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Dzielnicy Białoleka,
- XXIV/55/2016 z dnia 4 lipca 2016 r. w sprawie zatwierdzenia planu kontroli Komisji Rewizyjnej Rady Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy na 2016 rok,
- XXIV/56/2016 z dnia 4 lipca 2016 r. w sprawie wyrażenia opinii na temat rocznego sprawozdania z działalności Zakładu Gospodarowania Nieruchomościami w Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy,

- XXIV/57/2016 z dnia 4 lipca 2016 r. w sprawie zaopiniowania sprawozdania z działalności Ośrodka Pomocy Społecznej Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy za 2015r.,
- XXIV/58/2016 z dnia 4 lipca 2016 r. w sprawie wystąpienia do Rady m.st. Warszawy z inicjatywą podjęcia uchwały w sprawie dokonania zmiany nazwy Przedszkola nr 414 w Warszawie, ul. M. Hemara 8,
- XXIV/59/2016 z dnia 4 lipca 2016 r. w sprawie wystąpienia do Rady m.st. Warszawy z inicjatywą podjęcia uchwały w sprawie dokonania zmiany nazwy Szkoły Podstawowej nr 356 w Warszawie, ul. Głębocka 66,
- XXIV/60/2016 z dnia 4 lipca 2016 r. w sprawie wystąpienia do Rady m.st. Warszawy z inicjatywą podjęcia uchwały w sprawie dokonania zmiany nazwy Gimnazjum nr 121 im. prof. Wojciecha Zawadzkiego w Warszawie, ul. Płużnica 4,
- XXIV/61/2016 z dnia 4 lipca 2016 r. w sprawie wystąpienia do Rady m.st. Warszawy z inicjatywą podjęcia uchwały w sprawie dokonania zmiany nazwy Gimnazjum nr 124 im. Polskich Noblistów w Warszawie, ul. Przytulna 3,
- XXIV/62/2016 z dnia 4 lipca 2016 r. w sprawie wystąpienia do Rady m.st. Warszawy z inicjatywą podjęcia uchwały w sprawie dokonania zmiany nazwy Gimnazjum nr 125 w Zespole Szkół nr 43 w Warszawie, ul. Kobialka 49,
- XXIX/67/2016 z dnia 22 września 2016 r. w sprawie wniesienia inicjatywy uchwalodawczej do Rady m.st. Warszawy dotyczącej zmian w załączniku nr II dla Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy do uchwały Rady m.st. Warszawy w sprawie budżetu m.st. Warszawy na 2016 rok,
- XXXI/79/2016 z dnia 9 listopada 2016 r. w sprawie wniesienia inicjatywy uchwalodawczej do Rady m.st. Warszawy dotyczącej zmian w załączniku nr II dla Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy do uchwały Rady m.st. Warszawy w sprawie budżetu m.st. Warszawy na 2016 rok,
- XXXI/80/2016 z dnia 9 listopada 2016 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Rady m.st. Warszawy o nadanie nazwy obiektowi miejskiemu – kładce pieszo-rowerowej nad wejściem do Portu Żerańskiego w Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy,
- XXXI/81/2016 z dnia 9 listopada 2016 r. w sprawie zaopiniowania projektu uchwały Rady m.st. Warszawy w sprawie zniesienia nazwy skrzyżowania ulic w Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy (dot. Ronda Ligi Morskiej i Rzecznej),
- XXXI/82/2016 z dnia 9 listopada 2016 r. w sprawie wyrażenia przez Radę Dzielnicy Białoleka opinii dotyczącej projektu uchwały zmieniającej uchwałę Nr LVIII/1780/2009 Rady m.st. Warszawy z dnia 9 lipca 2009 r.
- XXXI/83/2016 z dnia 9 listopada 2016 r. w sprawie wyrażenia przez Radę Dzielnicy Białoleka opinii dotyczącej projektu uchwały zmieniającej uchwałę Nr LXXXVI/2540/2010 Rady m.st. Warszawy z dnia 15 lipca 2010 r.
- XXXI/84/2016 z dnia 9 listopada 2016 r. w sprawie wyrażenia przez Radę Dzielnicy Białoleka opinii dotyczącej projektu uchwały Rady m.st. Warszawy w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Wiśniewo w rejonie ul. Kolacińskiej.

Uzasadnienie

Rozstrzygnięciem nadzorczym objęte są wszystkie uchwały Rady Dzielnicy Białoleka m.st. Warszawy (zwanej dalej „Radą Dzielnicy”) podjęte na sesjach XVIII, XXI, XXIII, XXIV, XXIX i XXXI, doręczone Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 8 lutego 2017 r.

Na wstępie uzasadnienia rozstrzygnięcia nadzorczego należy poczynić istotne w sprawie ustalenia. W dniu 26 listopada 2015 r. Rada Dzielnicy na XIV sesji podjęła uchwałę w sprawie odwołania Anny Majchrzak z funkcji Przewodniczącej Rady Dzielnicy oraz uchwałę w sprawie wyboru Wiktora Klimiuka na Przewodniczącego Rady Dzielnicy. Rada m.st. Warszawy uchwałą nr XXII/562/2016 z dnia 14 stycznia 2016 r. stwierdziła nieważność obu tych uchwał Rady Dzielnicy. Wojewoda Mazowiecki rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 12 lutego 2016 r. znak: LEX-I.4131.17.2016 stwierdził natomiast nieważność uchwały Rady m.st. Warszawy nr XXII/562/2016. W tej sytuacji m.st. Warszawa złożyło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargę na wyżej wskazane rozstrzygnięcie nadzorcze. Skarga ta została oddalona wyrokiem z dnia 13 lipca 2016 r. o sygn. akt II SA/Wa 596/16. Następnie Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie o sygn. akt II OSK 2429/16 oddalił skargę kasacyjną m.st. Warszawy. W rezultacie – z uwagi na art. 98 ust. 5 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.”) – wskazane wyżej rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego stało się prawomocne. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu swojego wyroku stanął na stanowisku, iż w okolicznościach sprawy za zgodne z prawem należy uznać odwołanie Przewodniczącej Rady Dzielnicy Anny Majchrzak, a następnie dokonanie w to miejsce wyboru nowego Przewodniczącego Wiktora Klimiuka. W konsekwencji wskazane wyżej uchwały Rady Dzielnicy z dnia 26 listopada 2015 r. pozostają ważne i skuteczne.

Dodać jeszcze należy, że w dniu 19 lutego 2016 r. na sesji Rady Dzielnicy zwołanej i poprowadzonej przez Przewodniczącego Wiktora Klimiuka została podjęta uchwała w sprawie odwołania radnej Magdaleny Roguskiej z funkcji Wiceprzewodniczącej Rady Dzielnicy. Rada m.st. Warszawy uchwałą nr XXV/649/2016 z dnia 17 marca 2016 r. stwierdziła nieważność uchwał Rady Dzielnicy podjętych na sesji w dniu 19 lutego 2016 r., w tym uchwały dotyczącej odwołania Wiceprzewodniczącej Rady Dzielnicy. W ocenie Rady m.st. Warszawy Przewodniczącą Rady Dzielnicy pozostawała nadal radna Anna Majchrzak, a nie radny Wiktor Klimiuk. Stąd też – zdaniem Rady m.st. Warszawy – nie był on uprawniony do zwołania i przewodniczenia obradom sesji Rady Dzielnicy w dniu 19 lutego 2016 r., a w konsekwencji podjęte uchwały istotnie naruszyły prawo. Wojewoda Mazowiecki konsekwentnie nie zgadzał się z tym stanowiskiem i rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 18 kwietnia 2016 r. znak LEX-I.4131.59.2016 stwierdził nieważność uchwały Rady m.st. Warszawy nr XXV/649/2016 z dnia 17 marca 2016 r. Zważyć należy, że zgodnie z art. 92 ust. 1 u.s.g. rozstrzygnięcie nadzorcze ma ten skutek, że wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia (w tym przypadku odnosi się to do uchwały Rady m.st. Warszawy nr XXV/649/2016). Ponadto Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 28 października 2016 r. w sprawie o sygn. akt II SA/Wa 1037/16 oddalił skargę m.st. Warszawy na ww rozstrzygnięcie (wyrok nieprawomocny). Co więcej, należy podkreślić, że wyrok NSA II OSK 2429/16 wskazany powyżej i zawarta w jego uzasadnieniu ocena wyboru Przewodniczącego Rady Dzielnicy Wiktora Klimiuka jako zgodnego z prawem, czyni niezasadnym jedyny argument m.st. Warszawy powołany przy stwierdzeniu nieważności uchwał Rady Dzielnicy z dnia 19 lutego 2016 r. Nie zaistniały przy tym inne okoliczności potwierdzające sprzeczność tych uchwał z prawem.

W tej sytuacji, uprzedzając ewentualne czynności nadzorcze, Wojewoda Mazowiecki dwukrotnie tj. pismami z dnia 13 grudnia 2016 r. i 26 stycznia 2017 r. zwrócił się do Prezydenta m.st. Warszawy z zapytaniem o działania planowane przez organy m.st. Warszawy w stosunku do uchwał Rady Dzielnicy podjętych po dniu 26 listopada 2015 r. na sesjach zwołanych lub prowadzonych przez Panią Annę Majchrzak lub Magdalenę Roguską tj. przez osoby nieuprawnione. Z uwagi na istotny współdziałanie Rady m.st. Warszawy w zaistniałej sytuacji i jej błędną ocenę stanu rzeczy, zapytanie dotyczyło w szczególności możliwości skorzystania przez organy m.st. Warszawy z uprawnień wynikających z § 62 i nast. Statutu Dzielnicy Białołęka m.st. Warszawy, stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały Rady m.st. Warszawy nr LXX/2182/2010 z dnia 14 stycznia 2010r. w sprawie nadania statutów dzielnicom miasta stołecznego Warszawy (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2016 r., poz. 420 – zwanym dalej „Statutem”). Zgodnie z tymi przepisami Rada m.st. Warszawy, na wniosek Prezydenta m.st. Warszawy, stwierdza nieważność uchwał dzielnicowych w przypadku ich niezgodności z prawem. W odpowiedzi zaś na wystąpienie Wojewody Mazowieckiego, podpisanej przez Zastępcę Prezydenta m.st. Warszawy skonkludowano, iż mimo wadliwości uchwał Rady Dzielnicy uzasadnione jest ich pozostawienie w obrocie prawnym. Stwierdzenie nieważności – zdaniem organu m.st. Warszawy – jest bezprzedmiotowe z uwagi na wykonanie, alternatywnie na utratę mocy obowiązującej wadliwych uchwał. Ten ostatni przypadek został wskazany w odniesieniu do uchwał w sprawie obsady personalnej Zarządu Dzielnicy m.st. Warszawy Białołęki (uchwały z dnia 10 marca 2016 r. nr XVIII/45-48/2016), na skutek „ukonstytuowania się nowego Zarządu Dzielnicy Białołęka na sesji Rady Dzielnicy w dniu 26 stycznia 2017 r. (uchwała nr XXXVII/91-93/2017)”.

Organ nadzoru zaznacza, iż nie zgadza się z powyższym stanowiskiem. W szczególności, wbrew twierdzeniom m.st. Warszawy, fakt utraty mocy obowiązującej uchwał z 10 marca 2016 r. wskutek podjęcia nowych w dniu 26 stycznia 2017 r. (nie odnosząc się na tę chwilę do oceny prawnej nowych uchwał) nie stanowi o bezprzedmiotowości postępowania nadzorczego – czy to w ramach kompetencji organów m.st. Warszawy, czy też Wojewody Mazowieckiego. Uchylenie badanej uchwały nie czyni zbędnym stwierdzenia jej nieważności, jeśli uchwała ta może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego to uchylenie. Istotne jest bowiem to, że uchylenie uchwały przez Radę Dzielnicy oznacza jedynie jej wyeliminowanie ze skutkiem od daty uchylenia – na przyszłość (ex nunc) i przerywa działanie skutków prawnych uchylanej uchwały jedynie od daty wejścia w życie uchwały uchylającej. Stwierdzenie zaś nieważności uchwały przez Radę m.st. Warszawy, alternatywnie przez Wojewodę Mazowieckiego, w ramach postępowania nadzorczego wywiera skutek prawny z mocą od dnia podjęcia przedmiotowej uchwały (ex tunc). Rozstrzygnięcie ma więc charakter deklaratoryjny i skutkiem jego jest stwierdzenie, że uchwała nie wywołuje skutków prawnych od dnia jej podjęcia. Uchwałę należy wówczas potraktować tak, jakby nigdy nie została podjęta. Pogląd ten nie budzi jakichkolwiek wątpliwości w orzecznictwie sądowoadministracyjnym.

W konkluzji tej części uzasadnienia należy zaznaczyć, iż Rada m.st. Warszawy nie stwierdziła nieważności uchwał Rady Dzielnicy przyjętych podczas wskazanych sesji XVIII, XXI, XXIII, XXIV, XXIX i XXXI.

Zgodnie z § 22 ust. 1 Statutu sesję zwołuje Przewodniczący Rady Dzielniczy. Na podstawie materiału przekazanego Wojewodzie Mazowieckiemu, w tym zawiadomień o zwołaniu wskazanych sesji Rady Dzielniczy, a także protokołów ich obrad, organ nadzoru stwierdził, iż każda z nich została zwołana, a dodatkowo często poprowadzona przez osobę nieuprawnioną, co wpływa na wadliwość podjętych uchwał:

- sesja XVIII została zwołana przez radną Magdalenę Roguską (z własną adnotacją, iż działa jako Wiceprzewodnicząca z upoważnienia Przewodniczącej Rady Dzielniczy); obrady zostały poprowadzone przez tą samą radną (brak adnotacji o podstawie działania) – radna nie pełniła już funkcji Wiceprzewodniczącej Rady Dzielniczy;
- sesja XXI została zwołana przez radną Annę Majchrzak (z adnotacją, iż działa jako Przewodnicząca Rady Dzielniczy); obrady zostały poprowadzone przez tą samą radną – radna nie pełniła już funkcji Przewodniczącej Rady Dzielniczy;
- sesja XXIII została zwołana przez radną Annę Majchrzak (z adnotacją, iż działa jako Przewodnicząca Rady Dzielniczy); obrady zostały poprowadzone przez Wiceprzewodniczącego Filipa Pelca (brak adnotacji o podstawie działania) – radna Anna Majchrzak nie pełniła już funkcji Przewodniczącej Rady Dzielniczy;
- sesja XXIV została zwołana przez radną Annę Majchrzak (z adnotacją, iż działa jako Przewodnicząca Rady Dzielniczy); obrady zostały poprowadzone przez Wiceprzewodniczącego Filipa Pelca (brak adnotacji o podstawie działania) – radna Anna Majchrzak nie pełniła już funkcji Przewodniczącej Rady Dzielniczy;
- sesja XXIX została zwołana przez radną Magdalenę Roguską (z własną adnotacją, iż działa jako Wiceprzewodnicząca z upoważnienia Przewodniczącej Rady Dzielniczy); obrady zostały poprowadzone przez radną Annę Majchrzak – radne nie pełniły już funkcji odpowiednio Wiceprzewodniczącej i Przewodniczącej Rady Dzielniczy;
- sesja XXXI została zwołana przez radną Magdalenę Roguską (z własną adnotacją, iż działa jako Wiceprzewodnicząca z upoważnienia Przewodniczącej Rady Dzielniczy); obrady zostały poprowadzone przez radną Annę Majchrzak – radne nie pełniły już funkcji odpowiednio Wiceprzewodniczącej i Przewodniczącej Rady Dzielniczy.

Pozostaje to także w sprzeczności z art. 20 ust. 1 w zw. z art. 19 ust. 2 u.s.g., który przyznaje prawo zwoływania sesji wyłącznie przewodniczącemu (wiceprzewodniczącemu). Stwierdzenie tej okoliczności ma ten skutek, że wszystkie uchwały podjęte podczas wskazanych sesji Rady Dzielniczy dotknięte są wadą nieważności. Do istotnych wad uchwał należy bowiem 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.

W uzupełnieniu zaznaczyć przy tym należy, iż w stosunku do pozostałych uchwał Rady Dzielniczy podjętych na sesjach zwołanych lub poprowadzonych przez osoby nieuprawnione tj.:

- uchwał nr XIX/49/2016 i nr XIX/50/2016 – Rada m.st. Warszawy podjęła uchwałę nr XXVI/687/2016 z dnia 21 kwietnia 2016 r. o stwierdzeniu nieważności uchwał Rady Dzielnicy Białoleka (brak rozstrzygnięcia nadzorczego w stosunku do uchwały Rady m.st. Warszawy),
- uchwał nr XXVIII/63-66/2016 – Wojewoda Mazowiecki wydał rozstrzygnięcie nadzorcze LEX-I.4131.182.2016 z dnia 14 października 2016 r. (na skutek skargi Dzielnicy Białoleka sprawa rozpatrywana przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie pod sygn. akt II SA/Wa 2162/16),
- uchwał nr XXX/68-78/2016 – Wojewoda Mazowiecki wydał rozstrzygnięcie nadzorcze LEX-I.4131.232.2016 z dnia 21 grudnia 2016 r. (prawomocne).

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.). Podobne stanowisko w zakresie zaliczenia działalności organów dzielnic, jako jednostek pomocniczych m.st. Warszawy, do działalności gminnej w rozumieniu rozdziału 10 u.s.g. zostało zajęte w wyroku WSA z dnia 8 października 2007 r., II SA/Wa 761/07, LEX nr 462753 i w wyroku składu siedmiu sędziów NSA z dnia 6 listopada 2000 r., OSA 2/00, LEX nr 47646.

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