

# ODPIS

Sygn. akt VIII SA/Wa 319/13

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 lipca 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
w składzie następującym:

Przewodniczący	<b>Sędzia WSA Sławomir Fularski</b>
Sędziowie	<b>Sędzia WSA Leszek Kobylski /sprawozdawca/ Sędzia WSA Artur Kot</b>
Protokolant	<b>Specjalista Ilona Obara</b>

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 lipca 2013 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Mazowieckiego  
na uchwałę Rady Gminy Kowala  
z dnia 19 grudnia 2012 r. nr XXIV/141/2012  
w przedmiocie uchylenia uchwały w sprawie powołania składów osobowych  
stałych komisji oraz wyboru przewodniczących tych komisji

- 1) **stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**
- 2) **stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w całości do chwili uprawomocnienia się niniejszego wyroku.**



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Magdalena Krawczyk

referent stażysta

**UZASADNIENIE**

Rada Gminy w Kowali działając na podstawie art. 18a ust. 1 i ust. 2 oraz art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2001 r., Nr 142 poz. 1591 ze zm.; dalej: „u.s.g.”) podjęła w dniu 19 grudnia 2012 r. uchwałę nr XXIV/141/2012 w sprawie uchylecia uchwały Nr IX/43/2011 Rady Gminy w Kowali z dnia 8 września 2011 r. w sprawie powołania składów osobowych stałych komisji oraz wyboru przewodniczących tych komisji.

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie działając na podstawie art. 93 ust. 1 w związku z art. 85, art. 86 i art. 91 u.s.g. złożył Wojewoda Mazowiecki (dalej: „skarżący”) wnosząc o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały. Uchwale tej zarzucił istotne naruszenie art. 20 ust. 1 i 3 u.s.g.

Uzasadniając skarżący podniósł, że jego skarga jest wynikiem postępowania wyjaśniającego przeprowadzonego w sprawie, w ramach którego przeanalizowano także wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Gminy w Kowali oraz wnoszone do organu nadzoru zarzuty grupy radnych. Zdaniem skarżącego postępowanie nadzorcze wykazało, że nadzwyczajna sesja ww. Rady z dnia 19 grudnia 2012 r. została nieprawidłowo zwołana. Z protokołu sesji z dnia 19 grudnia 2012 r., jak i z wyjaśnień przewodniczącego rady wynika, że sesję nadzwyczajną zwołał sam przewodniczący z własnej inicjatywy, o sesji i porządku obrad informował telefonicznie, a materiały na sesję miały być dostarczone kurierem. Jak wynika z przesłanego do organu nadzoru streszczenia obrad sesji, część radnych otrzymała materiały na sesję na dzień przed sesją, inni nie otrzymali materiałów w ogóle. W sesji nie brali udziału wszyscy radni i poza twierdzeniami przewodniczącego rady nie ma żadnego dowodu na okoliczność, że osoby nieobecne były zawiadamiane o sesji.

Skarżący podniósł, że z art. 20 ust. 3 u.s.g. wynika, iż wniosek o zwołanie sesji nadzwyczajnej powinien spełniać wymogi określone dla zawiadomienia o sesji zwyczajnej, tzn. zawierać porządek obrad wraz z projektami uchwał. Zawiadomienie o zwołaniu sesji, jak i doręczenie materiałów powinno być skuteczne. Ponieważ nie wszyscy radni zostali poinformowani o sesji i nie wszystkim dostarczono materiały na sesję, zatem naruszony został art. 20 ust. 1 i 3 u.s.g. Wobec powyższego – w ocenie skarżącego – zaskarżona uchwała, jako podjęta z rażącym naruszeniem prawa, powinna być unieważniona.

**Sygn. akt: VIII SA/Wa 319/13**

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:**

Stosownie do art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1259), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi poprzez kontrolę działalności administracji publicznej. Zakres sądowej kontroli działania administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.; dalej: „p.p.s.a.”). Zgodnie z przyjmowaną dla sądownictwa administracyjnego zasadą legalności kontrola taka sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, która z kolei determinuje charakter środków prawnych stosowanych przez to sądownictwo, wymienionych w szczególności w art. 145 do 151 p.p.s.a.

W świetle art. 147 § 1 p.p.s.a sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 4 u.s.g., stosownie do którego nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem.

Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwa naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłoby do zastosowania tej sankcji. Zasadnym jest zatem sięgnięcie do przepisów ustawy o samorządzie gminnym, gdzie przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą to być naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 u.s.g.). Jednak i tu brak ustawowego zdefiniowania obu naruszeń, co stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie.

Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. W judykaturze za istotne naruszenie prawa uznaje się takiego rodzaju naruszenia jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenia procedury podjęcia uchwały. Stwierdzenie nieważności uchwały może

### **Sygn. akt: VIII SA/Wa 319/13**

nastąpić więc tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednio oraz wynika to wprost z treści tego przepisu. Nie jest zaś konieczne rażące naruszenie, warunkujące stwierdzenie nieważności decyzji, czy postanowienia, o jakim mowa w przepisie art. 156 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Przechodząc na grunt merytoryczny rozpoznawanej sprawy stwierdzić należy, że skarga zasługuje na uwzględnienie. Należy przyznać bowiem rację skarżącemu, że zaskarżona uchwała w sposób istotny narusza art. 20 ust. 1 i 3 u.s.g., tj. przepisy regulujące procedurę podejmowania uchwał, a jako taka winna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.

Wyjaśnić należy, że regulacje dotyczące stanowienia prawa miejscowego przez jednostki samorządu terytorialnego ustanowione są w ustawie o samorządzie gminnym oraz aktach prawa miejscowego regulujących ustroj gmin - statutach. Organem stanowiącym te akty jest w myśl art. 41 u.s.g. rada gminy. Rada jako organ kolegialny obraduje i podejmuje uchwały na posiedzeniach ustawowo nazywanych sesjami. Obrady te mogą odbywać się w trybach zwykłych lub nadzwyczajnych.

Zgodnie z art. art. 20 ust. 1 u.s.g. rada gminy obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał.

W myśl z kolei art. 20 ust. 3 u.s.g. na wniosek wójta lub co najmniej ¼ ustawowego składu rady gminy przewodniczący obowiązany jest zwołać sesję na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku. Wniosek o zwołanie sesji powinien spełniać wymogi określone w ust. 1 w zdaniu drugim.

Z ww. przepisów ustawy o samorządzie gminnym wynika, że wniosek o zwołanie sesji nadzwyczajnej powinien spełniać wymogi określone dla zawiadomienia o sesji zwyczajnej, tzn. zawierać porządek obrad wraz z projektami uchwał, zawiadomienie zaś o zwołaniu sesji, jak i doręczenie materiałów powinno być skuteczne.

Szczegółowy tryb pracy rady gminy (niezależnie od tego, czy jest to tryb nadzwyczajny, czy zwykły) określa statut gminy, który stanowi akt prawa miejscowego powszechnie obowiązujący na jej terenie. Ponieważ ustawa o samorządzie gminnym nie określa terminów, w jakich należy poinformować radnych i mieszkańców o sesji rady, jak też trybu powiadomienia, miarodajne w tym zakresie są wyłącznie przepisy statutu gminy. Statut jest bowiem aktem prawa miejscowego stanowiącym o ustroju gminy. Jest zbiorem przepisów regulujących najważniejsze sprawy dla wspólnoty samorządowej, w tym m.in. organizacji wewnętrznej gminy i tryb pracy jej organów (art.

**Sygn. akt: VIII SA/Wa 319/13**

22 ust. 1 u.s.g.). Jako akt prawa miejscowego stanowi konstytucyjne źródło powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania danej gminy (art. 87 Konstytucji RP).

Na terenie gminy Kowala, w dacie wydawania kwestionowanej uchwały, obowiązywał Statut Gminy Kowala stanowiący załącznik do uchwały Nr IV/23/2011 z dnia 29 kwietnia 2011 r. Jak wynika z § 9 Regulaminu Rady Gminy w Kowali stanowiącego załącznik nr 2 do Statutu Gminy Kowala, o sesji Rady, jej miejscu, dniu i godzinie oraz porządku obrad przewodniczący rady powiadamia pisemnie radnych oraz wójta na co najmniej 7 dni przed terminem sesji załączając do zawiadomienia projekty uchwał.

Mając na uwadze przedstawiony przez organ nadzoru materiał dowodowy, za bezsporne w niniejszej sprawie uznać należy, że sesję Rady Gminy Kowala w dniu 19 grudnia 2012 r. zwołał przewodniczący z własnej inicjatywy, a o sesji i porządku obrad poinformował radnych telefonicznie. Z postępowania wyjaśniającego przeprowadzonego przez organ nadzoru wynika, że część radnych otrzymała materiały na dzień przed sesją, a część nie otrzymała ich w ogóle. Nadto, w sesji nie brali udziału wszyscy radni, brak zaś żadnego dowodu, że osoby nieobecne były w ogóle zawiadamiane o sesji.

W ocenie Sądu w sytuacji, gdy spornym pozostaje, czy wszyscy radni zostali poinformowani o sesji i czy wszystkim dostarczono materiały na sesję, istotnym jest brak dowodu o pisemnym powiadomieniu przez przewodniczącego radnych o sesji rady, jej miejscu, dniu i godzinie oraz porządku obrad. Skoro bowiem brak jest dowodu, że przy zwoływaniu sesji Rady Gminy Kowala w dniu 19 grudnia 2012 r. dochowano określonych przepisami Statutu oraz ustawy o samorządzie gminnym terminu i sposobu powiadamiania radnych, a część radnych stawia zarzuty w tym zakresie, to powyższe naruszenie prawa - w realiach niniejszej sprawy - należy uznać za istotne. Dlatego też również podjęta na ww. sesji uchwała w sposób istotny narusza prawo.

O legalności aktu prawa miejscowego decyduje bowiem nie tylko merytoryczna jego treść, a więc formalna zgodność z ustawą, w granicach której został on wydany, ale również ustanowienie tego aktu z dochowaniem norm regulujących procedurę stanowienia prawa przez organ jednostki samorządu terytorialnego. Nie sposób zaś uznać, by w demokratycznym państwie prawnym, jako odpowiadający prawu mógł zostać uznany akt normatywny ustanowiony z pogwałceniem wiążących organ reguł i zasad procedowania nad tym aktem. Innymi słowy warunkiem ważności, czy też legalności uchwały jest nie tylko jej zgodność z upoważnieniem ustawowym,

**Sygn. akt: VIII SA/Wa 319/13**

wyznaczającym granice przyjmowanej regulacji, ale również uchwalenie aktu w określonej przepisami procedurze.

Orzeczenie o stwierdzeniu nieważności nie zależy od uznania sądu, lecz od charakteru stwierdzonych naruszeń, co w przypadku istotnych naruszeń - jak w niniejszej sprawie, co wyżej wykazano - powoduje konieczność stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały.

Na koniec wyjaśnić jeszcze należy, że Sąd nie może odnieść się do argumentacji zawartej w piśmie z dnia 13 maja 2013 r. kierowanym do Sądu przez Przewodniczącego Rady Gminy Kowala, bowiem zgodnie z uchwałą NSA z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 3/12 w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową (art. 26 § 1 w zw. z art. 28 § 1 i art. 32 p.p.s.a. ma wójt, burmistrz, prezydent miasta) chyba, że w sprawie zachodzą okoliczności szczególne, których nieuwzględnienie mogłoby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej. Okoliczności takie w niniejszej sprawie nie zachodzą, a przewodniczący nie przedstawił stosownego pełnomocnictwa udzielonego przez Wójta Gminy Kowala.

Mając powyższe na uwadze na podstawie przepisu art. 147 p.p.s.a. Sąd orzekł, jak w punkcie pierwszym sentencji wyroku.

O wstrzymaniu wykonania zaskarżonych uchwał orzeczono na podstawie art. 152 p.p.s.a. jak w punkcie drugim sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Magdalena Krawczyk

*M.K.*  
referent stażysta