

ODPIS

Sygn. akt II SA/Ke 191/17

291/2017

a/a

16.08.2017

Piot. Chojnacki



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 maja 2017r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach

w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędzia WSA Renata Detka (spr.)

Sędziowie

Sędzia WSA Krzysztof Armański

Sędzia WSA Dorota Chobian

Protokolant

Starszy inspektor sądowy Urszula Opara

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 maja 2017r.

sprawy ze skarg Wojewody Świętokrzyskiego

na uchwały Rady Miasta Sandomierza

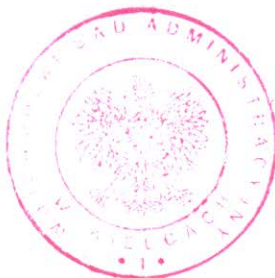
z dnia 14 grudnia 2016r. nr XXXIV/400/2016

w przedmiocie przyjęcia rezygnacji Przewodniczącego Rady Miasta

oraz z dnia 21 grudnia 2016r. nr XXXV/424/2016

w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie przyjęcia rezygnacji Przewodniczącego Rady Miasta

stwierdza nieważność zaskarżonych uchwał.



Właściwe podpisy na oryginale

Za zgodność z oryginałem świadczy

Starszy Sekretarz Sądowy

Joanna Dziopa

UZASADNIENIE

Uchwałą z 14 grudnia 2016 r. Nr XXXIV/400/2016 w sprawie przyjęcia rezygnacji Przewodniczącego Rady Miasta, Rada Miasta Sandomierza na podstawie art. 19 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, na wniosek o rezygnacji z pełnionej funkcji, w wyniku tajnego głosowania, odwołała radnego Roberta Pytkę z funkcji Przewodniczącego Rady Miasta Sandomierza (§ 1).

Uchwałą z 21 grudnia 2016 r. Nr XXXV/424/2016 zmieniającą uchwałę w sprawie przyjęcia rezygnacji Przewodniczącego Rady Miasta, Rada Miasta Sandomierza na podstawie art. 19 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w preambule wyżej opisanej uchwały z 14 grudnia 2016 r. skreśliła wyrażenie „w wyniku tajnego głosowania” (§ 1).

W złożonych do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach skargach (zawartych w jednym piśmie) Wojewoda Świętokrzyski wniósł o stwierdzenie w całości nieważności powyższych uchwał zarzucając istotne naruszenie prawa materialnego tj. art. 19 ust. 1, 4 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym polegające na ich sprzecznym zastosowaniu.

W uzasadnieniu Wojewoda wskazał, że jak wynika z protokołu nr 34 z sesji Rady Miasta Sandomierza z 14 grudnia 2016 r. pomimo, iż postanowiono o odwołaniu – jak wynika z treści uchwały – była ona podjęta bez przeprowadzenia głosowania tajnego, dotyczyła przyjęcia rezygnacji Przewodniczącego. Na kolejnej sesji w dniu 21 grudnia 2016 r. Rada Miasta Sandomierza podjęła uchwałę nr XXXV/424/2016 zmieniającą uchwałę z 14 grudnia 2016 r. w zakresie skreślenia wyrażenia „w wyniku głosowania tajnego”.

Wskazując na art. 19 ust. 1 i 5 u.s.g. Wojewoda podniósł, że treść i intencja podjętej uchwały w korelacji z trybem jej podjęcia w toku sesji jest niejasna. Pomimo, że z treści uchwały wynika, że odwołania dokonano w głosowaniu tajnym, to takiego głosowania de facto nie przeprowadzono, czego nie zmienia podjęcie późniejszej uchwały z 21 grudnia 2016 r. Zaniechanie głosowania tajnego, zdaniem Wojewody, narusza ww. przepisy.

Organ podniósł, że ewentualne stwierdzenie nieważności uchwały z 16 grudnia 2016 r. implikuje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały z 21 grudnia 2016 r. zmieniającej uchwałę fundamentalną.

W odpowiedziach na obie skargi Rada Miasta Sandomierza wniosła o ich oddalenie podnosząc, że wątpliwości budzi, iż pomimo otrzymania wniosków o wszczęcie postępowania nadzorczego ze znacznym wyprzedzeniem, Wojewoda nie znalazł czasu na wydanie ewentualnego rozstrzygnięcia nadzorczego w trybie art. 91 ust. 2 u.s.g. Ponadto, zdaniem Rady, wobec wątpliwości co do bezstronności skarżącego z uwagi na osobę odwołanego Przewodniczącego Rady Miasta, Wojewoda winien wyłączyć się od rozpoznania sprawy.

Organ podniósł, że regułą przy głosowaniu uchwał jest tryb jawny, a tajny tylko tam, gdzie stanowi tak ustawa. Wyjątki od tej reguły zawiera art. 19 ust. 1 dotyczący powołania prezydium rady oraz ust. 4 tego przepisu określający tryb odwołania prezydium. Rada wskazała, że art. 19 ust. 1 u.s.g. określa jedynie, że wybór prezydium dokonuje się w trybie tajnym i w takim trybie powinno się odwoływać przewodniczącego i wiceprzewodniczących. Tak oczywista nie jest jednak sytuacja z przyjęciem rezygnacji z pełnionych funkcji. W świetle art. 19 ust. 6 u.s.g., dla przyjęcia rezygnacji członka prezydium nie jest konieczna żadna uchwała, a rada przyjmuje rezygnację z upływem ostatniego dnia miesiąca, w którym podjęta powinna być uchwała. Skoro ustawodawca dla przyjęcia rezygnacji nie wymaga nawet podjęcia uchwały, to nie można wywodzić, że dla ważności i skuteczności rezygnacji konieczna jest uchwała podjęta w trybie tajnym.

Na rozprawie w dniu 10 maja 2017 r., na podstawie art. 111 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zmianami), dalej p.p.s.a., Sąd zarządził połączenie obu spraw (ze skargi na uchwałę z 14 grudnia 2016 r. – II SA/Ke 191/17 i ze skargi na uchwałę z 21 grudnia 2016 r. – II SA/Ke 192/17) do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 134 p.p.s.a., sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną z zastrzeżeniem art. 57a (ten ostatni przepis w sprawie nie na zastosowania). Mając na uwadze tę regulację, w ocenie Sądu skarga zasługuje na uwzględnienie, chociaż nie wszystkie zawarte w niej zarzuty są uzasadnione.

Zgodnie z art. 19 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.), zwanej dalej u.s.g.:

1. Rada gminy wybiera ze swego grona przewodniczącego i 1-3 wiceprzewodniczących bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym.
2. Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem.
3. (uchylony).
4. Odwołanie przewodniczącego i wiceprzewodniczących następuje na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy w trybie określonym w ust. 1.
5. W przypadku rezygnacji przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego rada podejmuje uchwałę w sprawie przyjęcia tej rezygnacji nie później niż w ciągu 1 miesiąca od dnia złożenia rezygnacji.
6. Niepodjęcie uchwały, o której mowa w ust. 5, w ciągu 1 miesiąca od dnia złożenia rezygnacji przez przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego jest równoznaczne z przyjęciem rezygnacji przez radę gminy z upływem ostatniego dnia miesiąca, w którym powinna być podjęta uchwała.
7. W przypadku odwołania lub przyjęcia rezygnacji przewodniczącego i wiceprzewodniczących oraz niewybrania w ich miejsce osób do pełnienia tych funkcji w terminie 30 dni od dnia przyjęcia rezygnacji albo od dnia odwołania, sesję rady gminy w celu wyboru przewodniczącego, zwołuje wojewoda. Sesja zwoływana jest na dzień przypadający w ciągu 7 dni po upływie terminu, o którym mowa w zdaniu pierwszym.
8. Sesję rady gminy, o której mowa w ust. 7, do czasu wyboru przewodniczącego prowadzi najstarszy wiekiem radny obecny na sesji, który wyraził zgodę na prowadzenie sesji.

Jak wynika z powyższej regulacji, ustawodawca wyraźnie odróżnia odwołanie przewodniczącego od przyjęcia jego rezygnacji. Tymczasem zaskarżona uchwała z 14 grudnia 2016 r. z jednej strony zatytułowana jest uchwałą w sprawie przyjęcia rezygnacji Przewodniczącego Rady Miasta i wskazuje w podstawie prawnej m.in. art. 19 ust. 5 u.s.g., ale w § 1 zamiast o przyjęciu rezygnacji mowa jest w niej o odwołaniu radnego Roberta Pytki z funkcji Przewodniczącego. Tak więc zgodzić się należy z zarzutem skargi, że uchwała ta jest wewnętrznie sprzeczna. Sprzeczność tę dodatkowo pogłębia podanie w niej drugiej podstawy prawnej w postaci art. 19 ust. 1 u.s.g., do którego odwołuje się ust. 4 art. 19 u.s.g., regulujący odwołanie przewodniczącego i wiceprzewodniczącego. W przeciwieństwie do ust. 4 art. 19 u.s.g., ust. 5 tego artykułu nie odwołuje się do ust. 1, który w przypadku przyjęcia rezygnacji nie ma zastosowania. Dlatego też zarzut skargi, że przyjęcie rezygnacji powinno nastąpić w głosowaniu tajnym, w ocenie Sądu nie jest uzasadniony. Przywołana przez Wojewodę teza zawarta w wyroku NSA o.z. we Wrocławiu w sprawie II SA/Wr 144/99, zgodnie z którą „w świetle regulacji określonej w przepisie art. 19 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1996 nr 13 poz. 74 ze zm.), należy stwierdzić, że przyjęcie rezygnacji z pełnienia funkcji przewodniczącego, która jest jedynie wyrażeniem woli danej osoby, następuje w wyniku podjęcia uchwały o odwołaniu z tej funkcji w głosowaniu tajnym, bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady”, z chwilą zmiany ustawy o samorządzie gminnym wprowadzonej ustawą z 11 kwietnia 2001 r. (Dz. U. z 2001 r., Nr 45, poz. 497), polegającej na dodaniu do art. 19 u.s.g. ust. 5, straciła na aktualności.

Jak już wspomniano na wstępie, z mocy art. 134 p.p.s.a. sąd ma obowiązek uwzględnić z urzędu stwierdzone naruszenia prawa.

Otóż, jak wynika z protokołu Nr 34 z XXXIV sesji Rady Miasta Sandomierza z 14 grudnia 2016 r., na której podjęta została zaskarżona uchwała, zaraz po otwarciu tej sesji oświadczenia o rezygnacji z funkcji złożyli Przewodniczący Rady Miasta i dwaj Wiceprzewodniczący. Bezpośrednio po złożeniu oświadczeń o rezygnacji, z powołaniem się na statut Rady Miasta, prowadzenie obrad przejął senior - najstarszy radny. Pomijając kwestię, że stanowiący załącznik do uchwały nr X/80/2011 Rady Miasta Sandomierza z dnia 26 sierpnia 2011 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Sandomierza (Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego nr 249, poz. 2875 ze zm.) statut nie przewiduje możliwości przewodniczenia obradom przez

najstarszego wiekiem radnego, w sytuacji, gdy nie dojdzie wcześniej do odwołania (lub przyjęcia rezygnacji) przewodniczącego i wszystkich wiceprzewodniczących, to przede wszystkim zauważyć należy, że kwestię przewodniczenia obradom reguluje akt prawny rangi ustawowej czyli u.s.g. Ustawa ta przewiduje tylko dwa przypadki prowadzenia obrad przez najstarszego wiekiem radnego: w art. 20c u.s.g., który bez wątplenia w tej sprawie nie miał zastosowania oraz w art. 19 ust. 8, który odwołuje się do ust. 7 tego artykułu, w którym mowa o przypadku odwołania lub przyjęcia rezygnacji przewodniczącego i wiceprzewodniczących. W świetle tych przepisów tj. art. 19 ust. 8 w zw. z ust. 7 u.s.g. nie może zdaniem Sądu budzić żadnych wątpliwości to, że do czasu podjęcia uchwały o odwołaniu lub uchwały o przyjęciu rezygnacji (lub stosownie do ust. 6 art. 19 upływu miesiąca od dnia złożenia rezygnacji), kompetencje do prowadzenia obrad ma wyłącznie przewodniczący rady lub w określonych przypadkach wiceprzewodniczący. Samo bowiem złożenie oświadczenia o rezygnacji z funkcji przewodniczącego, przed upływem miesiąca od tej daty, nie powoduje utraty tej funkcji. Jak wynika z protokołu obrad, dotychczasowy przewodniczący i wiceprzewodniczący nadal uczestniczyli w obradach sesji, której przewodniczyła w świetle przywołanych wyżej przepisów osoba nieuprawniona. Pod jej przewodnictwem doszło następnie do podjęcia zaskarżonej uchwały. W ocenie Sądu jest to istotne naruszenie prawa, uchwała bowiem została podjęta z naruszeniem przepisów ustrojowych i przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (wyrok WSA w Warszawie sygn. akt II SA 2113/03, wyrok WSA w Krakowie sygn. III SA/Kr 1700/16 dostępne na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Również z urzędu należy zwrócić uwagę na kolejne naruszenie prawa - art. 20 ust. 1 u.s.g. Stosownie do jego postanowień 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. Zgodnie z art. 20 ust. 1a, rada gminy może wprowadzić zmiany w porządku bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Z brzmienia przytoczonych przepisów wynika, że zwołanie posiedzenia rady gminy należy do obowiązków przewodniczącego danej rady i jest on zobowiązany nie tylko zawiadomić o terminie sesji rady jak również o przewidzianym na niej porządku obrad, ale winien przekazać radnym projekty uchwał, które na danej sesji będą miały być podjęte. Unormowanie takie ma na celu umożliwienie poszczególnym radnym

zapoznanie się z porządkiem obrad i merytoryczne przygotowanie się do nich. Jednocześnie unormowania ustawy zezwalają radzie na zmianę zaproponowanego porządku obrad, jednakże uchwała w tym zakresie wymaga kwalifikowanej większości, a mianowicie musi być podjęta bezwzględną większością głosów. Ustawa nie precyzuje, w którym momencie posiedzenia rada ma prawo dokonania zmiany porządku obrad, zatem można przyjąć, że uchwała taka będzie mogła być przyjęta nie tylko na początku danej sesji, ale także i w trakcie jej trwania. Istotą zmiany porządku obrad jest to, że wówczas projekty danych uchwał nie muszą być doręczane wraz z porządkiem obrad rady. Właśnie z tego powodu, że radni nie mają możliwości zapoznania się z projektem danej uchwały ustawodawca wprowadził tu wymóg uzyskania kwalifikowanej większości, aby móc taką uchwałę na danej sesji przegłosować. Oznacza to zarazem, że przegłosowanie na sesji rady uchwały, która nie została przekazana radnym w trybie przewidzianym w art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jak również nie została wprowadzona do porządku obrad rady w trybie unormowanym w art. 20 ust. 1a tej ustawy dotknięta jest wadą prawną, która skutkuje stwierdzeniem jej nieważności.

W rozpatrywanej sprawie z oczywistych powodów nie było możliwe dołączenie do zawiadomienia o zwołaniu sesji na 14 grudnia 2016 r. porządku obrad, obejmującego podjęcie uchwały o przyjęciu rezygnacji przewodniczącego i wiceprzewodniczących oraz projektu takich uchwał. Jednak zauważyć należy, że jak wynika z protokołu tej sesji, o ile włączono do porządku obrad dodatkowo punkt dotyczący zakupu defibrylatora, wyboru przewodniczącego i wiceprzewodniczących Rady Miasta Sandomierza, o tyle nie włączono do tego porządku punktu dotyczącego przyjęcia rezygnacji (czy też odwołania) dotychczasowego przewodniczącego i wiceprzewodniczących (str. 5 - 6 protokołu). Nie można przyjąć, że w punkcie określonym jako „wybór przewodniczącego i wiceprzewodniczących” mieści się przyjęcie rezygnacji od dotychczasowego przewodniczącego i wiceprzewodniczących (czy też ich odwołanie). Na osobie odpowiedzialnej za prawidłowy przebieg sesji rady ciąży obowiązek bądź przekazania wcześniej radnym projektu danej uchwały bądź też zmiany porządku obrad rady i prawidłowe sprecyzowanie dodatkowego punktu porządku obrad. W rozpatrywanej sprawie wskazane działania nie zostały podjęte, a rada ograniczyła się do uchwalenia zaskarżonej uchwały, której treść, o czym była mowa na wstępie, jest niejasna. Być

może powodem takiej nieprawidłowości było przewodniczenie obradom przez osobę nieuprawnioną.

Mając na uwadze wszystkie wyżej opisane naruszenia, zdaniem Sądu zaskarżona uchwała podjęta w dniu 14 grudnia 2016 r. w sposób istotny narusza prawo i dlatego na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. należało stwierdzić jej nieważność. Skoro zaś uchwała ta podlegała wyeliminowaniu, także co do uchwały z 21 grudnia 2016 r., którą zmieniono uchwałę w sprawie przyjęcia rezygnacji Przewodniczącego Rady Miasta poprzez skreślenie z jej preambuły wyrażenia „w wyniku tajnego głosowania” należało stwierdzić jej nieważność, o czym Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł na podstawie tego samego przepisu.

Wskazane w odpowiedzi na skargę argumenty dotyczące tego, że Wojewoda sam nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego oraz że Rada w świetle art. 19 ust. 6 u.s.g. nie miała obowiązku podejmowania zaskarżonej uchwały, pozostają bez wpływu na dokonaną przez Sąd ocenę, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.



Właściwe podpisy na oryginale
Za zgodność z oryginałem świadczę
Starszy Sekretarz Sądowy
[Podpis] Dziopa