



Prezydent Miasta Lublin



Załącznik do zarządzenia nr 34/6/2022 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 7 czerwca 2022 r.
w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr 67/XXXIII/2022 Rady Dzielnicy Kośminek
z dnia 22 kwietnia 2022 r. „w sprawie stwierdzenia wyboru Zastępcy Przewodniczącego Zarządu”

Uzasadnienie

Uchwała Nr 67/XXXIII/2022 Rady Dzielnicy Kośminek z dnia 22 kwietnia 2022 r. „w sprawie stwierdzenia wyboru Zastępcy Przewodniczącego Zarządu”, doręczona Prezydentowi Miasta Lublin w dniu 25 kwietnia 2022 r., podjęta została z istotnym naruszeniem przepisów prawa.

Na mocy § 23 ust. 1 Statutu Dzielnicy Kośminek, stanowiącego załącznik do uchwały nr 625/XXIX/2009 Rady Miasta Lublin z dnia 19 lutego 2009 r. w sprawie nadania statutu Dzielnicy Kośminek (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2020 r. poz. 2649) - zwanego dalej „Statutem Dzielnicy” - Prezydent Miasta sprawuje nadzór nad Radą i Zarządem Dzielnicy na podstawie kryterium zgodności z obowiązującymi przepisami prawa. Zgodnie z ustępem 3 przywołanego § 23 Statutu Dzielnicy - uchwały Rady lub Zarządu Dzielnicy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały organu Dzielnicy w całości lub części orzeka w formie zarządzenia Prezydent Miasta. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa, Prezydent Miasta nie stwierdza nieważności uchwały Rady lub Zarządu Dzielnicy, ograniczając się do wskazania pismem, że uchwała Rady lub Zarządu Dzielnicy została podjęta z naruszeniem prawa (por. § 23 ust. 6 Statutu Dzielnicy).

Statut Dzielnicy wyróżnia zatem dwie kategorie wad uchwał Rady lub Zarządu Dzielnicy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. To rozgraniczenie kategorii wad uchwał organów Dzielnicy ma znaczenie prawne dla dopuszczalności rozstrzygnięcia podjętego przez Prezydenta Miasta w ramach sprawowanego nadzoru. Wprawdzie Statut Dzielnicy nie określa rodzaju naruszeń prawa, które należy zakwalifikować do istotnego naruszenia prawa, jednakże w orzecznictwie sądowym w odniesieniu do uchwał podejmowanych przez rady gmin przyjmuje się, że stwierdzenie nieważności może zostać orzeczone tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym i gdy wynika to wprost z treści tego przepisu. Do kategorii istotnych naruszeń prawa zalicza się naruszenia znaczące, jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez ich wadliwą wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 września 2021 r., sygn. akt: II OSK 4382/18).

Wobec powyższego, organ nadzoru każdorazowo, dokonując ustalenia zgodności z prawem podjętej przez Radę Dzielnicy uchwały, jest zobligowany wywieść z przepisów prawa określony rodzaj naruszenia.



W świetle powyższego dokonano następujących ustaleń.

Posiedzenie Rady Dzielnicy Kośminek zostało zwołane na dzień 22 kwietnia 2022 roku. Na przedmiotowym posiedzeniu Rada Dzielnicy Kośminek dokonała wyboru Zastępcy Przewodniczącego Zarządu, co zostało odzwierciedlone poprzez podjęcie uchwały nr 67/XXXIII/2022. Jako podstawę prawną do podjęcia tej uchwały Rada wskazała § 9 ust. 1 w zw. z § 15 pkt 6 Statutu Dzielnicy. W § 1 uchwały Rada wskazała, że: „*Stwierdza się, że wyniku głosowania na Zastępcę Przewodniczącego Zarządu został/a wybrany/a Ewa Gęca*”. Natomiast zgodnie z § 2: „*Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.*”

Wskazania wymaga, że w podstawie prawnej do podjęcia przedmiotowej uchwały Rada wskazała m.in. § 15 pkt 6 Statutu Dzielnicy. Trzeba jednak zauważyć, że taka jednostka redakcyjna w Statucie Dzielnicy nie istnieje. Podstawą prawną podjęcia uchwały był natomiast § 15 ust. 6 Statutu, który stanowi, że *Rada wybiera Zastępcę Przewodniczącego oraz pozostałych członków Zarządu na wniosek Przewodniczącego Zarządu lub członków Rady zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu Rady, w głosowaniu tajnym*. Błędne wskazanie podstawy prawnej przedmiotowej uchwały należy jednak uznać za oczywistą omyłkę pisarską, która nie miała wpływu na treść podjętej uchwały.

Niemniej jednak w tym miejscu należy stwierdzić, iż uchwała nr 67/XXXIII/2022 Rady Dzielnicy Kośminek z dnia 22 kwietnia 2022 r. w sprawie stwierdzenia wyboru Zastępcy Przewodniczącego Zarządu, została podjęta z naruszeniem § 15 ust. 6 Statutu Dzielnicy, w związku z zastosowaniem niezgodnego z tym przepisem trybu głosowania nad wyborem Zastępcy Przewodniczącego Zarządu. Ponadto Rada Dzielnicy naruszyła § 15 ust. 3 pkt 1 lit. b Statutu, z uwagi na dokonanie wyboru na tę funkcję osoby, która pełniła w tym samym czasie funkcję członka Zarządu.

Niewątpliwie do właściwości Rady Dzielnicy należy wybór Zastępcy Przewodniczącego Zarządu, o czym stanowi § 9 ust. 1 pkt 1 Statutu Dzielnicy.

Należy jednakże wskazać, iż zgodnie z § 15 ust. 6 Statutu Dzielnicy: „*Rada wybiera Zastępcę Przewodniczącego oraz pozostałych członków Zarządu na wniosek Przewodniczącego Zarządu lub członków Rady zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu Rady, w głosowaniu tajnym.*” Jak wynika z przedłożonego organowi nadzoru w dniu 2 czerwca 2022 r. protokołu z posiedzenia nr XXXIII Rady Dzielnicy Kośminek w dniu 22 kwietnia 2022 r., wyboru dokonano w głosowaniu jawnym.

W tym miejscu wymaga podkreślenia, że § 13 ust. 2 Statutu Dzielnicy wprowadza zasadę jawności głosowania w Radzie Dzielnicy, od której odstępstwa mogą być wprowadzone tylko wyraźnym przepisem Statutu Dzielnicy. Przykładami takich przepisów mogą być § 15 ust. 5 i § 15 ust. 6 Statutu Dzielnicy, przewidujące tajność głosowania Rady Dzielnicy w zakresie wyboru Przewodniczącego Zarządu, Zastępcy Przewodniczącego Zarządu oraz członków Zarządu.

Z zacytowanych regulacji prawnych wynika, że Rada Dzielnicy nie może dowolnie kształtować trybu głosowania w sprawach, które należą do jej właściwości. Skoro



procedura wyboru Zastępcy Przewodniczącego Zarządu została uregulowana w Statucie Dzielnicy, nie może przebiegać w sposób odmienny od określonego w § 15 ust. 6 trybu tajnego głosowania.

Jednocześnie Statut Dzielnicy w § 13 ust. 4-7 reguluje procedurę głosowania tajnego. Zgodnie z tymi postanowieniami *w przypadku głosowania tajnego przewodniczący obrad przeprowadza wybór Komisji Skrutacyjnej, składającej się z minimum 3 członków Rady oraz zapewnia niezbędne warunki do oddania głosu w sposób tajny. Członkiem Komisji Skrutacyjnej nie może być osoba kandydująca na określoną funkcję (ust. 4). Głosowanie tajne przeprowadza się na kartach do głosowania opatrzonych pieczęcią Rady oraz podpisem przynajmniej jednego członka Komisji Skrutacyjnej (ust. 5). Karty do głosowania wydają członkom Rady członkowie Komisji Skrutacyjnej (ust. 6). Wynik głosowania tajnego przewodniczący Komisji Skrutacyjnej podaje niezwłocznie po jego ustaleniu (ust. 7).* Tym samym Rada Dzielnicy dokonując wyboru Zastępcy Przewodniczącego Zarządu była zobligowana nie tylko do zastosowania tajnego trybu głosowania, ale także do zachowania ww. procedury. Dokonanie wyboru Zastępcy Przewodniczącego w głosowaniu jawnym stanowi naruszenie postanowień Statutu i skutkuje nieważnością uchwały stwierdzającej ten wybór.

Należy przy tym podkreślić, że jawność lub tajność głosowania w Radzie Dzielnicy nie stanowi tylko zagadnienia technicznego sposobu podejmowania uchwał, lecz ma istotne znaczenie z punktu widzenia transparentności działań organów władzy, co jest podstawowym standardem w państwie demokratycznym. Zasada podejmowania uchwał przez Radę Dzielnicy w głosowaniu jawnym (poza wyjątkami wskazanymi w Statucie Dzielnicy) ma zakotwiczenie w ogólnej zasadzie jawności działalności organów gminy (art. 11b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), ta zaś z kolei stanowi jedną z gwarancji konstytucyjnego prawa dostępu obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (art. 61 Konstytucji), co znajduje również potwierdzenie w orzecznictwie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 9 czerwca 2011 roku, sygn. akt III/SA/Lu 214/11). Jednocześnie w określonych, szczególnych przypadkach, prawodawca zdecydował o odstąpieniu od tej zasady i przewidział głosowanie tajne. Taka sytuacja ma miejsce najczęściej w przypadku rozstrzygnięć dotyczących spraw personalnych, w szczególności właśnie wyboru na określone funkcje. Wyłączenie zasady jawnego głosowania jest niewątpliwie bezwzględnie wiążące Organy Dzielnicy i ma na celu przede wszystkim nie krępowanie woli członków Rady podczas wyrażania stanowiska w określonych sprawach.

Niewątpliwie zatem podjęcie uchwały nr 67/XXXIII/2022 Rady Dzielnicy Kośminek z dnia 22 kwietnia 2022 r. w sprawie stwierdzenia wyboru Zastępcy Przewodniczącego Zarządu po dokonaniu wyboru Zastępcy Przewodniczącego w głosowaniu jawnym – bez zachowania wskazanej w Statucie Dzielnicy tajności głosowania – nastąpiło z istotnym naruszeniem przepisów § 15 ust. 6 Statutu Dzielnicy.

Wskazania jednocześnie wymaga, że stwierdzone naruszenie trybu głosowania to nie jedyna wada skutkująca koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały. W momencie podejmowania uchwały Pani Ewa Gęca pełniła bowiem funkcję członka Zarządu Dzielnicy Kośminek. Brak skutecznej rezygnacji, bądź odwołania z tej



funkcji powoduje, że Pani Ewa Gęca nie mogła zostać wybrana na Zastępcę Przewodniczącego Zarządu.

Zgodnie z § 15 ust. 3 pkt 1 Statutu Dzielnicy *w skład Zarządu wchodzi w dzielnicach do 20 000 mieszkańców:*

- a) przy liczbie 3 osób: Przewodniczący, Zastępca Przewodniczącego i Sekretarz;*
- b) przy liczbie 5 osób: Przewodniczący, Zastępca Przewodniczącego, Sekretarz oraz 2 członków Zarządu.*

Jak wynika z powyższego przepisu, niezależnie od tego, czy zarząd jest trzyosobowy, czy pięcioosobowy, w jego składzie przewidziano określone stanowiska, w tym Przewodniczącego, Zastępcy Przewodniczącego i Sekretarza, a w przypadku zarządu pięcioosobowego, także dwóch członków Zarządu. Tym samym dokonując wyboru Pani Ewy Gęcy na Zastępcę Przewodniczącego i podejmując przedmiotową uchwałę Rada Dzielnicy naruszyła § 15 ust. 3 pkt 1 lit. b Statutu Dzielnicy. Bowiem w sytuacji, gdy dana osoba pełni inną funkcję w Zarządzie, nie została odwołana, nie złożyła skutecznie przyjętej rezygnacji, ani też w żaden inny sposób nie ustało jej członkostwo w Zarządzie, nie może ona zostać wybrana na funkcję Zastępcy Przewodniczącego Zarządu. Nie można także uznać, że wybór Pani Ewy Gęcy na funkcję Zastępcy Przewodniczącego Zarządu spowodował ustanie pełnienia przez nią dotychczas pełnionej funkcji członka Zarządu. Takiego skutku nie przewiduje bowiem Statut Dzielnicy. Niedopuszczalne jest także przyjęcie, że jedna osoba może w ramach tego samego Organu Dzielnicy być wybrana i pełnić dwie lub więcej funkcji. Przeczyłoby to kolegialnemu charakterowi tego Organu. Rada Miasta Lublin w Statucie Dzielnicy postanowiła bowiem, iż Zarząd Dzielnicy jest wieloosobowy (§ 15 ust. 3), a jego decyzje zapadają zwykłą większością głosów w obecności, co najmniej połowy składu Zarządu, o czym stanowi § 17 ust. 3 Statutu. Tym samym Rada Dzielnicy dokonując wyboru na poszczególne stanowiska w Zarządzie powinna zapewnić, aby były one obsadzone przez różne osoby.

Powyższa wada prawna nie mogła być też konwalidowana przez podjęcie na tym samym posiedzeniu w dniu 22 kwietnia 2022 r., przez Radę uchwały nr 68/XXXIII/2022 w sprawie ustalenia liczebności Zarządu, którą ograniczona została liczebność Zarządu do 3 osób. Niewątpliwie w sytuacji podjęcia przez Radę takiej uchwały zastosowanie ma § 15 ust. 3a pkt 1 Statutu, który stanowi, że podjęcie przez Radę uchwały, o której mowa w ust. 1a, w wyniku której ulega zmniejszeniu liczebność Zarządu, jest równoznaczne z ustaniem członkostwa odpowiednio dwóch członków Zarządu, z wyjątkiem Przewodniczącego Zarządu, Zastępcy Przewodniczącego i Sekretarza - w dzielnicach do 20 000 mieszkańców. Trzeba mieć jednak na uwadze, iż uchwała Nr 68/XXXIII/2022 została podjęta po wyborze Zastępcy Przewodniczącego Zarządu, a tym samym w chwili dokonywania tego wyboru nie mogła wywołać żadnych skutków prawnych. W związku z powyższym, podczas dokonywania wyboru Zastępcy Przewodniczącego Zarządu, a następnie stwierdzenia tego wyboru przedmiotową uchwałą doszło do naruszenia § 15 ust. 3a pkt 1 Statutu Dzielnicy.

Statut Dzielnicy nadany przez Radę Miasta Lublin w oparciu o delegację zawartą w art. 35 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583 i 1005) stanowi o ustroju dzielnicy. W konsekwencji, jako jeden z podstawowych aktów, reguluje funkcjonowanie jednostek pomocniczych gminy, zawiera przepisy określające m. in. zasady głosowania, a także skład i zasady działania ich organów. Jednocześnie Statut Dzielnicy – stosownie do art. 40 ust. 2



pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym – jest aktem prawa miejscowego, który ma przedmiot przepisu powszechnie obowiązującego na obszarze gminy, wiąże organy dzielnicy i może być podstawą ich działania, w tym podejmowania uchwał przez Radę Dzielnicy.

W konsekwencji, jako jeden z podstawowych aktów, reguluje funkcjonowanie jednostek pomocniczych gminy, zawiera przepisy określające m.in.: tryb pracy Organów Dzielnicy. Statut Dzielnicy wskazuje więc, zarówno sposób obsadzania poszczególnych stanowisk, liczebność Organu, jak również ograniczenia w pełnieniu określonych funkcji w Organach Dzielnicy.

Zgodnie z poglądami prezentowanymi w orzecznictwie sądów administracyjnych istotne naruszenie prawa może polegać na naruszeniu prawa materialnego albo procesowego. *Do kategorii istotnych naruszeń prawa zalicza się naruszenia znaczące, jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez ich wadliwą wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.* (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 grudnia 2021 r., sygn. akt: I OSK 70/19).

Do istotnych naruszeń przepisów skutkujących stwierdzeniem nieważności uchwały zalicza się między innymi te, które dotyczą zagadnień regulujących ustrój jednostki pomocniczej Gminy, a także zasady podejmowania rozstrzygnięć przez jej Organy. Skoro bowiem prawodawca (w tym przypadku Rada Miasta Lublin) w akcie prawa miejscowego, jakim jest Statut Dzielnicy, ustanowił tajne głosowanie nad wyborem Zastępcy Przewodniczącego Zarządu, to Rada Dzielnicy jest bezwzględnie zobligowana do przestrzegania określonych w tym zakresie zasad. W przeciwnym razie dyspozycja przepisu § 15 ust. 6 Statutu Dzielnicy byłaby bezprzedmiotowa. Podobnie też ustanowienie w § 15 ust. 3 pkt 1 lit. b określonego składu Zarządu powoduje, że Rada podejmując decyzję o wyborze konkretnych osób do pełnienia wskazanych funkcji w Zarządzie, powinna mieć na uwadze kolegialny charakter tego Organu i zapewnić, aby poszczególne funkcje były obsadzone przez różne osoby.

Niewątpliwie rozstrzygnięcia uchwalane przez Radę Dzielnicy powinny pozostawać w zgodzie z przepisami Statutu Dzielnicy. W konsekwencji, uchwały Rady Dzielnicy, które pozostają w sprzeczności z postanowieniami Statutu Dzielnicy, należy traktować jako wymagające stwierdzenia nieważności przez organ wskazany w Statucie Dzielnicy tj. Prezydenta Miasta Lublin.

W świetle powyższych ustaleń, skutek wyboru Zastępcy Przewodniczącego Zarządu Dzielnicy Kośminek w sposób niezgodny z postanowieniami Statutu, uchwałą nr 67/XXXIII/2022 Rady Dzielnicy Kośminek z dnia 22 kwietnia 2022 r. w sprawie stwierdzenia wyboru Zastępcy Przewodniczącego Zarządu, należy uznać za podjętą z istotnym naruszeniem dyspozycji przepisu § 15 ust. 6 oraz § 15 ust. 3 pkt 1 lit b Statutu Dzielnicy. Powyższe powoduje, że uchwała jest obarczona kwalifikowaną wadą prawną powodującą jej nieważność.

W związku z powyższym stwierdzenie nieważności uchwały nr 67/XXXIII/2022 Rady Dzielnicy Kośminek z dnia 22 kwietnia 2022 r. w sprawie stwierdzenia wyboru Zastępcy Przewodniczącego Zarządu, jest uzasadnione.