



Prezydent Miasta Lublin



Załącznik do zarządzenia nr 109/3/2022 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 24 marca 2022 r.
w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr 60/XXXI/2022 Rady Dzielnicy Kośminek z dnia 15 lutego 2022 r.
w sprawie powołania Członka Komisji Rewizyjnej Rady Dzielnicy Kośminek

Uzasadnienie

Uchwała nr 60/XXXI/2022 Rady Dzielnicy Kośminek z dnia 15 lutego 2022 r. w sprawie powołania Członka Komisji Rewizyjnej Rady Dzielnicy Kośminek, doręczona Prezydentowi Miasta Lublin w dniu 17 lutego 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. Wprowadzie 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 15 lutego 2022 roku. Na przedmiotowym posiedzeniu Rada Dzielnicy Kośminek dokonała wyboru członka Komisji Rewizyjnej, co zostało odzwierciedlone poprzez podjęcie uchwały nr 60/XXXI/2022. Jako podstawę prawną do podjęcia tej uchwały Rada przyjęła § 9 ust. 1 pkt 1 w zw. z § 12 ust. 1 Statutu Dzielnicy. W § 1 uchwały Rada wskazała, że: *„Powołuje Urszulę Czubacką na Członka Komisji Rewizyjnej”*. Natomiast zgodnie z § 2: *„Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.”* Jednocześnie przy przedmiotowej uchwale organowi nadzoru przekazana została kopia pisemnej prośby Pani Urszuli Czubackiej o przyjęcie jej rezygnacji z członka Zarządu z dniem 15 lutego 2022 r.

W tym miejscu należy stwierdzić, iż uchwała nr 60/XXXI/2022 Rady Dzielnicy Kośminek z dnia 15 lutego 2022 r. w sprawie powołania Członka Komisji Rewizyjnej Rady Dzielnicy Kośminek, została podjęta z naruszeniem § 15 ust. 4 oraz § 12 ust. 5 Statutu Dzielnicy tj. z naruszeniem zakazu łączenia określonych Statutem funkcji.

Niewątpliwie do właściwości Rady Dzielnicy należy wybór członków Komisji Rewizyjnej, o czym stanowi § 9 ust. 1 pkt 1 Statutu Dzielnicy. Zgodnie natomiast z § 12 ust. 1 Statutu *Rada kontroluje działalność Zarządu, w tym celu powołuje ze swego grona Komisję Rewizyjną Rady w liczbie 3 lub 5 osób w tym Przewodniczącą Komisji.*

Należy jednakże wskazać, iż zgodnie z § 12 ust. 4 Statutu Dzielnicy: *„Członkostwa w Komisji Rewizyjnej Rady nie można łączyć z członkostwem w Zarządzie oraz z funkcją Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego Rady”*. Natomiast zgodnie z § 15 ust. 4 Statutu Dzielnicy: *„Członkostwa w Zarządzie nie można łączyć z funkcją Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego Rady oraz z członkostwem w Komisji Rewizyjnej Rady.”* W ust. 31 przywołanego § 15, Statut stanowi, że: *„W przypadku złożenia rezygnacji z członkostwa w Zarządzie przez członka niebędącego jego Przewodniczącym, Rada podejmuje uchwałę o przyjęciu rezygnacji nie później niż w ciągu 1 miesiąca od dnia złożenia rezygnacji. Rada może podjąć uchwałę o zwolnieniu z pełnienia obowiązków członka Zarządu niebędącego jego Przewodniczącym, który złożył rezygnację z członkostwa w Zarządzie.”* Zgodnie zaś z § 15 ust. 32 Statutu: *„Niepodjęcie przez Radę uchwały w terminie, o którym mowa w ust. 31, jest równoznaczne z przyjęciem rezygnacji z upływem ostatniego dnia miesiąca, w którym powinna być podjęta uchwała.”*

Z powyższych przepisów wynika, że skutecznie objąć funkcję członka Komisji Rewizyjnej Rady może osoba, która nie jest jednocześnie członkiem zarządu.

Natomiast mając na uwadze brzmienie § 15 ust. 31 i 32 Statutu Dzielnicy należy wskazać, że samo złożenie rezygnacji z członkostwa w zarządzie nie powoduje jednocześnie zakończenia pełnienia tej funkcji. Skutek ten następuje bowiem dopiero z momentem podjęcia przez Radę stosownej uchwały o przyjęciu rezygnacji lub wobec braku takiej uchwały, w momencie upływu określonego terminu (ostatniego dnia miesiąca, w którym powinna być podjęta uchwała).



Jak wskazuje się w doktrynie: „Rezygnacja przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego rady gminy z pełnionej funkcji jest skuteczna dopiero w wyniku podjęcia uchwały rady o przyjęciu rezygnacji (nie - odwołaniu z tej funkcji). Samo złożenie przez przewodniczącego i/lub jego zastępcę stosownego oświadczenia woli nie powoduje takiego skutku. (...) Rezygnacja osób pełniących dotychczas funkcje przewodniczącego rady gminy i jego zastępcy powinna być przyjęta nie później niż w ciągu jednego miesiąca. Możliwe jest więc również przyjęcie ich na tej samej sesji, na której rezygnację zgłoszono (wyrok NSA z dnia 1 lipca 2008 r., II OSK 448/2008, LexisNexis nr 2217655).” (por. Chmielnicki Paweł (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, LexisNexis 2013).

Jak wynika z przedłożonych organowi nadzoru dokumentów, na posiedzeniu w dniu 15 lutego 2022 r. została podjęta wyłącznie uchwała Nr 60/XXXI/2022. Zgodnie z § 13 ust. 11 Statutu Dzielnicy *uchwała Rady numeruje się uwzględniając kolejny numer uchwały, numer posiedzenia Rady oraz rok podjęcia uchwały*. Uchwała opatrzona numerem 59/XXX/2022 została podjęta przez Radę Dzielnicy Kośminek na posiedzeniu w dniu 5 stycznia 2022 r. i przedłożona organowi nadzoru w dniu 10 stycznia 2022 r. Jednocześnie zgodnie z § 13 ust. 14 Statutu Dzielnicy, *Przewodniczący Zarządu przedkłada uchwały Rady i Zarządu Prezydentowi Miasta w terminie 7 dni od dnia ich podjęcia*. W związku z powyższym z przedłożonych dokumentów wynika, że na posiedzeniu w dniu 15 lutego 2022 r., przed podjęciem uchwały w sprawie powołania Członka Komisji Rewizyjnej, Rada nie podjęła uchwały o przyjęciu rezygnacji Pani Urszuli Czubackiej z funkcji członka Zarządu Dzielnicy Kośminek. Tym samym Pani Urszula Czubacka w czasie podejmowania przedmiotowej uchwały pozostawała członkiem Zarządu, bowiem rezygnacja z tej funkcji wywołuje skutek od chwili jej przyjęcia przez Radę, albo, w przypadku braku takiej uchwały, upływu określonego Statutem terminu. Nieodwołanie i nieprzyjęcie rezygnacji przed podjęciem uchwały stwierdzającej wybór powoduje, że Pani Urszula Czubacka w tym czasie pełniła funkcję członka Zarządu. Także wskazanie w treści oświadczenia daty, z jaką miałyby nastąpić rezygnacja nie powoduje skutku w postaci zakończenia pełnienia tej funkcji, bowiem Statut Dzielnicy nie przewiduje takiej możliwości. W związku z powyższym, Rada Dzielnicy nie mogła skutecznie podjąć uchwały w sprawie wyboru Pani Urszuli Czubackiej na członka Komisji Rewizyjnej. Wybór na określone stanowisko osoby, która pełni inną funkcję objętą statutowym zakazem łączenia stanowisk, powoduje naruszenie tego zakazu, a w konsekwencji nieważność podjętej uchwały stwierdzającej ten wybór.

Mając powyższe na uwadze, należy uznać, że wybór taki był niezgodny z § 12 ust. 5 oraz § 15 ust. 4 Statutu Dzielnicy, natomiast podjęta przez Radę uchwała Nr 60/XXXI/2022 jest nieważna.

Niezależnie od powyższego należy podnieść, że posiedzenie Rady Dzielnicy Kośminek z dnia 15 lutego 2022 r., na którym została podjęta przedmiotowa uchwała zostało zwołane i było prowadzone przez Pana Tomasza Aftykę, wybranego na funkcję Przewodniczącego Rady Dzielnicy Kośminek w dniu 5 stycznia 2022 r. Natomiast zarządzeniem nr 113/2/2022 z dnia 23 lutego 2022 r. Prezydent Miasta Lublin działając na podstawie § 23 ust. 1 i 3 Statutu Dzielnicy Kośminek stwierdził nieważność uchwały nr 57/XXX/2022 Rady Dzielnicy Kośminek z dnia



5 stycznia 2022 r. w sprawie stwierdzenia wyboru Przewodniczącego Rady Dzielnicy Kośminek. Jak wskazano w uzasadnieniu zarządzenia, podstawą stwierdzenia jej nieważności było podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem dyspozycji przepisu § 15 ust. 4 Statutu Dzielnicy, bowiem Rada dokonała wyboru na Przewodniczącego Rady Dzielnicy Pana Tomasza Aftyki, który w tym samym czasie pełnił funkcję członka Zarządu (Sekretarza).

W związku z powyższym, wymaga oceny, czy okoliczność podjęcia uchwały nr 60/XXXI/2022 na posiedzeniu zwołanym i prowadzonym przez osobę, co do której następnie stwierdzono nieważność uchwały w sprawie jej wyboru na Przewodniczącego Rady Dzielnicy miała wpływ na jej ważność. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 października 2019 r., sygn. akt: II OSK 2555/18 wydanym w odniesieniu do zbliżonej sytuacji dotyczącej uchwał wydanych na gruncie ustawy o samorządzie gminnym przez radę gminy na posiedzeniu prowadzonym przez osobę, w stosunku do której następnie Sąd stwierdził nieważność uchwały o wyborze na funkcję przewodniczącego: *„...w sprawie taka jak rozpoznawana, a więc gdy podstawą oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały ma być fakt, że została ona podjęta w związku z inną uchwałą, której sąd administracyjny stwierdził nieważność, nie można twierdzić, że zaskarżona uchwała jest niezgodna z prawem tylko dlatego, że pozostaje ona w związku z inną uchwałą, której sąd administracyjny stwierdził nieważność. Oceny zgodności z prawem zaskarżonej w takich okolicznościach uchwały należy dokonywać z uwzględnieniem wszystkich okoliczności, w tym takich jak to, czy uchwała, której nieważność stwierdzono, była bezpośrednią podstawą zaskarżonej uchwały, czy rozsądnie oceniając treść zaskarżonej uchwały byłaby inna, gdyby nie podjęto uchwały, której stwierdzono nieważność oraz czy pomiędzy tymi uchwałami zachodzą takie zależności, że potencjalna ochrona naruszonych praw osób trzecich uzasadnia konieczność rozstrzygnięcia o zgodności z prawem uchwały podjętej w związku z uchwałą, której nieważność stwierdzono.”*

Mając na uwadze powyższe należy przyjąć, że w analogicznej sytuacji dotyczącej prowadzenia obrad przez przewodniczącego, w stosunku do którego później stwierdzono nieważność uchwały o wyborze na tę funkcję, nie można przesądzić, że wyłącznie ta okoliczność mogła stanowić podstawę do uznania, że uchwała podjęta na tej sesji jest nieważna. W ślad za stanowiskiem wyrażonym przez Sąd w przywołanym wyżej wyroku można stwierdzić, że żaden z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, ani też Statutu Dzielnicy nie stanowi, aby w razie stwierdzenia nieważności uchwały Organu Dzielnicy należało przyjmować fikcję prawną, według której takiej uchwały lub zarządzenia w ogóle nie było. Podobnie należałoby więc traktować zwołanie sesji przez osobę, wybraną na Przewodniczącego Rady Dzielnicy, gdy następnie została stwierdzona nieważność uchwały w sprawie jej wyboru. Tym samym organ nadzoru nie uznaje, aby sam fakt stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Dzielnicy Kośminek stanowił podstawę do przyjęcia, że uchwała nr 60/XXXI/2022 także jest obarczona istotną wadą, skutkującą jej nieważnością. Zwołanie oraz prowadzenia obrad przez osobę, co do której następnie stwierdzono nieważność wyboru na stanowisko Przewodniczącego Rady Dzielnicy nie miały bezpośredniego wpływu na treść podjętej uchwały oraz wynik głosowania.



Osoba ta jest członkiem Rady Dzielniczy i z członkostwem w Radzie związane jest prawo głosu. Przewodniczący Rady, poza prowadzeniem obrad nie posiada jakichkolwiek innych uprawnień w odniesieniu do samego aktu głosowania i jego wyników.

W tym miejscu należy wskazać, że Statut Dzielniczy nadany przez Radę Miasta Lublin w oparciu o delegację zawartą w art. 35 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym stanowi o ustroju dzielniczy. Jednocześnie Statut Dzielniczy – stosownie do art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym – jest aktem prawa miejscowego, który ma przymiot przepisu powszechnie obowiązującego na obszarze gminy, wiąże organy dzielniczy i może być podstawą ich działania, w tym podejmowania uchwał przez Radę Dzielniczy.

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

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. Skoro bowiem prawodawca (w tym przypadku Rada Miasta Lublin) w akcie prawa miejscowego, jakim jest Statut Dzielniczy, ustanowił zakaz łączenia określonych funkcji, to Rada Dzielniczy jest bezwzględnie zobligowana do przestrzegania określonych w tym zakresie zasad. W przeciwnym razie dyspozycje przepisu § 12 ust. 5 i § 15 ust. 4 Statutu Dzielniczy byłyby bezprzedmiotowe.

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

W § 12 ust. 5 Statut Dzielniczy stanowi, że: *„Członkostwa w Komisji Rewizyjnej Rady nie można łączyć z członkostwem w Zarządzie oraz z funkcją Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego Rady”*. Natomiast w § 15 ust. 4 Statutu Dzielniczy określono, że *„Członkostwa w Zarządzie nie można łączyć z funkcją Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego Rady oraz z członkostwem w Komisji Rewizyjnej Rady”*. W stanie faktycznym niniejszej sprawy Rada Dzielniczy dokonała wyboru na członka Komisji Rewizyjnej Rady osoby, która w tym samym czasie pełniła funkcję członka Zarządu. W związku z tym należy uznać, że przedmiotowa uchwała dotycząca powołania członka Komisji Rewizyjnej Rady Dzielniczy Kośminek, pomimo iż w chwili jej podjęcia wybrana osoba była członkiem Zarządu, została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.



W świetle powyższych ustaleń, wskutek naruszenia zakazu łączenia funkcji członka Zarządu Dzielnicy Kośminek z funkcją członka Komisji Rewizyjnej Rady Dzielnicy, uchwałą nr 60/XXXI/2022 Rady Dzielnicy Kośminek z dnia 15 lutego 2022 r. w sprawie powołania członka Komisji Rewizyjnej Rady Dzielnicy Kośminek, którą Rada wybrała Panią Urszulę Czubacką na członka Komisji Rewizyjnej mimo iż pełniła ona w tym czasie funkcję członka Zarządu Dzielnicy, należy uznać za podjętą z istotnym naruszeniem dyspozycji przepisu § 12 ust. 5 oraz § 15 ust. 4 Statutu Dzielnicy. Powyższe powoduje, że uchwała jest obarczona kwalifikowaną wadą prawną powodującą jej nieważność.

W związku z powyższym stwierdzenie nieważności uchwały nr 60/XXXI/2022 Rady Dzielnicy Kośminek z dnia 15 lutego 2022 r. w sprawie powołania Członka Komisji Rewizyjnej Rady Dzielnicy Kośminek jest uzasadnione.