



# Prezydent Miasta Lublin



Załącznik do zarządzenia nr 25/8/2022 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 8 sierpnia 2022 r.  
w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr 70/XXXV./2022 Rady Dzielnicy Kośminek z dnia 23 czerwca  
2022r. w sprawie uchwalenia propozycji budżetowych na rok 2023 z terenu Dzielnicy

## Uzasadnienie

Uchwała nr 70/XXXV./2022 Rady Dzielnicy Kośminek z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie uchwalenia propozycji budżetowych na rok 2023 z terenu Dzielnicy, doręczona Prezydentowi Miasta Lublin w dniu 24 czerwca 2022 r., podjęta została na posiedzeniu zwołanym 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. 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 odbyło się w dniu 23 czerwca 2022 roku. Na przedmiotowym posiedzeniu Rada Dzielnicy Kośminek podjęła uchwałę nr 70/XXXV./2022 w sprawie uchwalenia propozycji budżetowych na rok 2023 z terenu Dzielnicy. W podstawie prawnej uchwały wskazano § 9 ust. 1 pkt 3 Statutu Dzielnicy Kośminek. Zgodnie z tym przepisem *do właściwości Rady należą wszystkie sprawy*



*należące do zadań Dzielnic, a w szczególności uchwalanie propozycji budżetowych z terenu Dzielnic zgłoszonych przez Zarząd do projektu budżetu Miasta Lublin.*

*Zgodnie z § 14 ust. 1 Statutu Dzielnic Kośminek posiedzenia Rady nie rzadziej niż raz na kwartał zwołuje, przewodniczy jej posiedzeniom oraz reprezentuje ją na zewnątrz Przewodniczący Rady lub z jego upoważnienia Wiceprzewodniczący Rady. W ust. 4 określono, że zawiadomienie o terminie posiedzenia Rady, o którym mowa w ust. 1 i 2, wraz z dołączonym porządkiem obrad oraz projektami uchwał przekazywane jest członkom Rady przez Przewodniczącą Rady nie później niż na 7 dni przed wyznaczonym terminem posiedzenia. Sposób skutecznego zawiadamiania o terminie posiedzenia oraz przekazywania porządku obrad określa Rada w formie uchwały.*

Uchwałą z dnia 14 czerwca 2019 r., nr 11/IV/2019 w sprawie określenia sposobu skutecznego zawiadamiania o terminie posiedzenia oraz przekazywania porządku obrad, Rada Dzielnic Kośminek ustaliła sposób skutecznego zawiadamiania o terminie posiedzenia oraz przekazywania porządku obrad drogą e-mail, przypomnienie SMS (§ 1 uchwały).

W dniu 23 czerwca 2022 r. do organu nadzoru wpłynęła wiadomość e-mail od członka Rady Dzielnic Kośminek, informująca o nieprawidłowościach w zakresie terminu i sposobu poinformowania o terminie posiedzenia zwołanego na dzień 23 czerwca 2022 r. Jak wskazano w treści wiadomości brak prawidłowego zawiadomienia o terminie posiedzenia uniemożliwił osobie zgłaszającej nieprawidłowości, przygotowanie się na planowane posiedzenie. W odpowiedzi na prośbę o udzielenie informacji w zakresie sposobu i terminu zawiadomienia członków Rady Dzielnic Kośminek o przedmiotowym posiedzeniu Rady Dzielnic, Przewodniczący Rady Dzielnic Kośminek wskazał m.in., że e-mail o terminie posiedzenia Rady Dzielnic Kośminek został wysłany do 12 osób w dniu 19 czerwca 2022 r. Jedna osoba nie otrzymała tej wiadomości. Jednocześnie Przewodniczący Rady Dzielnic zaznaczył, że było to przeoczenie i nie było to działanie celowe. Ponadto poinformował, że termin posiedzenia w miesiącu czerwcu został ustalony na posiedzeniu w dniu 25 maja 2022 r. Wszyscy członkowie Rady Dzielnic zostali powiadomieni przez wysłanie wiadomości SMS. Osoba, która wskazywała, iż doszło w tym zakresie do uchybienia, została powiadomiona o terminie posiedzenia telefonicznie prawdopodobnie w dniu 20 czerwca.

Z powyższych wyjaśnień wynika, że zawiadomienie o terminie posiedzenia zostało przekazane członkom Rady Dzielnic w dniu 19 czerwca 2022 r., a więc na 4 dni przed wyznaczonym terminem tego posiedzenia. Dodatkowo zawiadomienie nie zostało wysłane do wszystkich członków Rady. Tym samym posiedzenie zostało zwołane z naruszeniem § 14 ust. 4 Statutu Dzielnic Kośminek.

Wskazana w wyjaśnieniach Przewodniczącego Rady Dzielnic Kośminek okoliczność, że termin posiedzenia został ustalony na poprzednim posiedzeniu Rady nie może mieć znaczenia dla oceny prawidłowości dokonanych działań. Zgodnie bowiem z § 14 ust. 4 zdanie drugie Statutu Dzielnic Rada określa sposób skutecznego powiadamiania o posiedzeniu w stosownej uchwale. W przedmiotowej sprawie uchwałą z dnia 14 czerwca 2019 r. nr 11/IV/2019 Rada Dzielnic Kośminek postanowiła, że zawiadomienie o terminie posiedzenia ma być przekazywane drogą



mailową. Tym samym tylko taki tryb zapewnia skuteczne i prawidłowe zawiadomienie członków Rady o planowanym terminie posiedzenia. Ustalenia dokonane na innym posiedzeniu nie mogą być w tym zakresie wiążące. Co więcej, zgodnie z § 14 ust. 4 Statutu Dzielnicy jednocześnie z zawiadomieniem o terminie posiedzenia przekazany ma być porządek obrad i projekty uchwał. Powyższe potwierdza, że informacja o planowanym terminie kolejnego posiedzenia, która została przekazana członkom Rady Dzielnicy na poprzednim posiedzeniu nie jest wystarczająca i nie może być uznana za prawidłowe wypełnienie obowiązków nałożonych przez § 14 ust. 4 Statutu Dzielnicy. Z tych też względów za skuteczne i zgodne z przepisami Statutu Dzielnicy nie może być uznane informowanie ustnie, czy też osobiście, albo wyłącznie w drodze wiadomości tekstowych, tym bardziej jeśli nastąpiło w terminie późniejszym niż wskazuje Statut Dzielnicy. Uchwałą nr 11/IV/2019 z dnia 14 czerwca 2019 r. Rada Dzielnicy Kośminek postanowiła, że wiadomość SMS ma służyć jedynie przypomnieniu o posiedzeniu, nie jest to więc alternatywny wobec wiadomości e-mail sposób dokonania stosownego zawiadomienia.

Jednocześnie wymaga wskazania, że niedochowanie terminu w jakim należy zawiadomić członków Rady Dzielnicy, a także brak prawidłowego zawiadomienia wszystkich członków Rady o planowanym posiedzeniu stanowi istotne naruszenie postanowień Statutu Dzielnicy. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 17 lipca 2013 r., sygn. akt: VIII SA/Wa 321/13: *„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 radnych przez przewodniczącego o sesji rady, jej miejscu, dniu i godzinie oraz porządku obrad. Skoro bowiem brak jest dowodu, że przy zwoływaniu sesji Rady Gminy K. w dniu [...] 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 regulacji i zasad procesowania nad tym aktem. Innymi słowy warunkiem ważności czy też legalności uchwały jest nie tylko jej zgodność z upoważnieniem ustawowym, 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.”*

Mając na uwadze powyższe należy uznać, że uchwała Nr 70/XXXV./2022 została podjęta z naruszeniem przepisów Statutu Dzielnicy. Posiedzenie Rady Dzielnicy Kośminek, które odbyło się w dniu 23 czerwca 2022 r. zostało bowiem zwołane z naruszeniem przepisów określających termin na przekazanie zawiadomienia o terminie tego posiedzenia, a ponadto nie wszyscy członkowie Rady zostali o nim zawiadomieni w prawidłowy sposób.



Podjęcie przedmiotowej uchwały na posiedzeniu zwołanym błędnie powoduje, iż akt ten nie może się ostać w obrocie prawnym. Nie ma tu także znaczenia, że w posiedzeniu w dniu 23 czerwca 2022 r. uczestniczyła taka liczba członków Rady, która umożliwiała podejmowanie uchwał, ani też, że uchwała uzyskała wymaganą większość głosów. Jak bowiem wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 31 sierpnia 2011 r., sygn.akt: II OSK 1234/11: *„Okoliczność, iż prawidłowe powiadomienie wszystkich radnych o terminie sesji i jej porządku obrad sesji Rady i tak nie miało żadnego wpływu na treść podjętej uchwały, bowiem zapadła ona taką większością głosów, że udział wszystkich radnych i tak nie zmieniłby wyniku głosowania nie może mieć żadnego wpływu zarówno na ocenę legalności tej uchwały, jak i podjętego w sprawie rozstrzygnięcia nadzorczego, a w konsekwencji także zaskarżonego wyroku. Istota demokracji wymaga, aby wszyscy członkowie organu kolegialnego mieli zapewnione prawo czynnego udziału w posiedzeniu takiego organu. Przyjmowanie a priori założenia, że i tak ich udział w sesji Rady i zarządzonym w jej toku głosowaniu nie miałby żadnego wpływu na podjęcie tej uchwały jest w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji RP) całkowicie niedopuszczalne. Idąc bowiem dalej tym tokiem rozumowania można by sobie wyobrazić stałą praktykę nie informowania wszystkich radnych o terminach i planowanym porządku obrad wszystkich sesji rady, wychodząc z założenia, że i tak wymagana przez ustawę o samorządzie powiatowym większość będzie zapewniona.”*

Ponadto, jak to zostało wskazane w przekazanej przez członka Rady do organu nadzoru wiadomości e-mail, późne poinformowanie o terminie posiedzenia stanowiło dla tej osoby przeszkodę w prawidłowym przygotowaniu do tego posiedzenia. Powyższe wskazuje, iż nieprawidłowości podczas zwołania posiedzenia Rady Dzielnicy mogły mieć wpływ na jego przebieg, w tym na liczbę członków Rady biorących udział w tym posiedzeniu, czy też na możliwość efektywnego uczestniczenia w nim.

Rada Miasta Lublin w Statucie Dzielnicy Kośminek, stanowiącym akt prawa miejscowego wprowadziła obowiązek zawiadamiania członków Rady o terminie planowanego posiedzenia Rady Dzielnicy na określonych zasadach. Przy czym termin dokonania takiego zawiadomienia został wprost określony w Statucie Dzielnicy, natomiast ustalenie sposobu skutecznego zawiadamiania Rada Miasta pozostawiła do właściwości Rady Dzielnicy. Organy Dzielnicy, a także członkowie Rady są zobligowani do przestrzegania przepisów Statutu Dzielnicy. Natomiast ich naruszenie powoduje wadliwość podjętych na przedmiotowym posiedzeniu uchwał.

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 przymiot 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.



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, postanowił, że zawiadomienie o terminie posiedzenia należy przekazywać członkom Rady Dzielnicy na 7 dni przed wyznaczonym terminem, a ponadto Radzie Dzielnicy pozostawił ustalenie sposobu skutecznego zawiadamiania, to Przewodniczący Rady Dzielnicy jest bezwzględnie zobligowany do przestrzegania określonych w tym zakresie zasad. W przeciwnym razie dyspozycja przepisu § 14 ust. 4 Statutu Dzielnicy byłaby bezprzedmiotowa.

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

W świetle powyższych ustaleń, wskutek nieprawidłowego zwołania posiedzenia Rady, uchwałę nr 70/XXXV./2022 Rady Dzielnicy Kośminek z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie uchwalenia propozycji budżetowych na rok 2023 z terenu Dzielnicy, należy uznać za podjętą z istotnym naruszeniem dyspozycji przepisu § 14 ust. 4 Statutu Dzielnicy. Powyższe powoduje, że uchwała jest obarczona kwalifikowaną wadą prawną powodującą jej nieważność.

W związku z powyższym stwierdzenie nieważności uchwały nr 70/XXXV./2022 Rady Dzielnicy Kośminek z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie uchwalenia propozycji budżetowych na rok 2023 z terenu Dzielnicy, jest uzasadnione.