



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.147.2024

Katowice, dnia 27 lutego 2024 r.

Rada Gminy Jelesnia

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr CXVII/568/2024 Rady Gminy Jelesnia z dnia 29 stycznia 2024 r. w sprawie wybór Wiceprzewodniczącego Rady Gminy Jelesnia, w całości, jako sprzecznej z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.), dalej jako „ustawa” oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 stycznia 2024 r. Rada Gminy Jelesnia przyjęła uchwałę Nr CXVII/568/2024 w sprawie wyboru Wiceprzewodniczącego Rady Gminy Jelesnia, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 19 ust. 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 lutego 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Kontrolując legalność ww. uchwały Rady Gminy Jelesnia, organ nadzoru w pierwszej kolejności objął kontrolą poprawność trybu jej podjęcia z uwagi na stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu wyrażone w wyroku z dnia 11 maja 1993 r., sygn. akt SA/Wr 432/93, zgodnie z którym *kontrola legalności uchwał lub zarządzeń nie może się ograniczać do porównania przedmiotu aktu z przepisem kompetencyjnym stanowiącym jego podstawę prawną, ale musi się ona rozciągać na wszystkie etapy procesu stosowania prawa, jeśli kończy się on podjęciem uchwały lub wydaniem zarządzenia*.

Organ nadzoru pismem nr NPII.4130.156.13.2024 z dnia 2 lutego 2024 r. zwrócił się do Przewodniczącego Rady Gminy Jelesnia o doręczenie m.in. kopii zawiadomienia o sesji Nr CXVII Rady Gminy Jelesnia zwołanej na dzień 29 stycznia 2024 r. potwierdzonej za zgodność z oryginałem wraz z porządkiem obrad oraz o przekazanie protokołu (także niezatwierdzonego) odzwierciedlającego przebieg obrad i głosowania na ww. sesji Rady Gminy. W odpowiedzi przesłano m.in. kopię zawiadomienia o sesji Nr CXVII Rady Gminy Jelesnia zwołanej na dzień 29 stycznia 2024 r. oraz protokół obrad z ww. sesji Rady (potwierdzone za zgodność z oryginałem przez Sekretarza Gminy Jelesnia). Transmisja obrad Rady w dniu 29.01.2024 r. jest również dostępna na stronie internetowej jelesnia.sesja.pl.

Z ww. protokołu CXVII sesji Rady Gminy Jelesnia, która odbyła się w dniu 29 stycznia 2024 r. jednoznacznie wynika, że na sali obecnych było ośmiu radnych, czyli ustawowa większość składu Rady, liczącej 15 radnych. Nieobecni byli m.in. Przewodniczący Rady Gminy Jelesnia Wiesław Głuchaczka oraz Wiceprzewodniczący Rady Gminy Jelesnia Dariusz Gąsiorek. Na

początku obrad Piotr Łobuz (pracownik Urzędu) poinformował o nieobecności ww. osób a następnie radny Andrzej Góra złożył wniosek o prowadzenie sesji przez najstarszego wiekiem radnego Władysława Gruszkę, który zajął miejsce przewodniczącego Rady Gminy Jeleśnia, otworzył sesję CXVII, stwierdził jej prawomocność i przedstawił porządek obrad. W dalszej kolejności radny Andrzej Góra złożył wniosek o wprowadzenie punktu obrad dotyczącego wyboru wiceprzewodniczącego Rady Gminy Jeleśnia, za którym obecni radni zagłosowali jednogłośnie (8 głosów „za” przy 8 obecnych radnych). Następnie powołano Komisję Skrutacyjną. W wyniku głosowania (8 głosów „za” przy 8 obecnych radnych) przedmiotową uchwałą wybrano na Wiceprzewodniczącego Rady Gminy Jeleśnia Władysława Gruszkę, który prowadził przedmiotową sesję do jej zakończenia.

Zgodnie z przepisem art. 19 ust. 2 ustawy organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady jest zadaniem przewodniczącego. Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem. W przepisie tym ustawodawca przewidział bezwzględny zakaz prowadzenia obrad rady przez inne osoby niż przewodniczący rady, a w przypadku jego nieobecności - przez wyznaczonego wiceprzewodniczącego. Natomiast w przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że ustalone w sprawie okoliczności faktyczne, w szczególności te, które wynikają z przesłanego protokołu nr CXVII oraz dostępnego nagrania obrad Rady nie pozostawiają wątpliwości, że obrady CXVII sesji Rady Gminy Jeleśnia, która miała miejsce w dniu 29 stycznia 2024 r. prowadzone były przez osobę nieuprawnioną, tj. najstarszego wiekiem radnego Władysława Gruszkę, który następnie, w nieprawidłowy sposób, został wybrany na Wiceprzewodniczącego Rady Gminy Jeleśnia. Należy zaznaczyć, że ww. radny nie był Przewodniczącym Rady Gminy Jeleśnia, ani też nie pełnił funkcji Wiceprzewodniczącego tej Rady, co powodowało, że nie mógł prowadzić obrad, a w konsekwencji, przedmiotową uchwałą, nie mógł zostać też wybrany na stanowisko Wiceprzewodniczącego.

Przepisy ustawy enumeratywnie wskazują sytuacje, w których prowadzenie obrad należy do najstarszego wiekiem radnego; jest to pierwsza sesja nowo wybranej rady, zwołana przez komisarza wyborczego (art. 20 ust. 2c ustawy) oraz sesja zwołana przez wojewodę w celu wyboru przewodniczącego rady, w sytuacji, gdy rada w ustawowym terminie nie wybrała osoby do pełnienia tej funkcji, w związku z uprzednim odwołaniem albo przyjęciem rezygnacji przewodniczącego i wiceprzewodniczących (art. 19 ust. 8 ustawy). Żadna z tych sytuacji nie miała w rozpatrywanej sprawie miejsca. CXVII sesję Rady zwołał w dniu 22 stycznia 2024 r. jej Wiceprzewodniczący, upoważniony do tego przez nieobecnego Przewodniczącego.

W sytuacji, gdy na sali obrad nie był obecny ani Przewodniczący Rady Gminy Jeleśnia Wiesław Głuchaczka ani Wiceprzewodniczący Rady Dariusz Gąsiorek obrady te powinny zostać przerwane, przy czym przyczyny nieobecności ww. osób pozostają bez znaczenia dla oceny legalności podjętych na takiej sesji uchwał. Mandat radnego jest mandatem wolnym i ocena sposobu jego wykonywania nie należy do organu nadzoru a do wyborców, którzy wypowiadają się w drodze powszechnych wyborów.

Z przepisów ustawy - art. 19 ust. 2 i art. 20 ust. 1 - wynika, że z sesją Rady Gminy mamy do czynienia jedynie wówczas, gdy jest to posiedzenie zwołane przez osobę uprawnioną oraz prowadzone przez osobę uprawnioną. Jeżeli warunki te nie zostaną spełnione, to nawet przy zapewnieniu odpowiedniego quorum (tu: 8 radnych) Rada nie powinna obradować i podejmować uchwał. Zebranie radnych w określonym miejscu i czasie w celu omówienia określonych spraw leżących w zakresie właściwości rady gminy staje się sesją rady gminy jedynie wówczas, gdy przewodniczy mu osoba wskazana w art. 19 ust. 2 ustawy, z zastrzeżeniem wskazanych powyżej wyjątków. Z tego względu, w ocenie organu nadzoru nie jest uprawnionym przyznawanie, nie wynikających z żadnych przepisów prawnych, kompetencji do prowadzenia sesji rady gminy najstarszemu obecnemu na sali obrad radnemu, który się na to zgodził.

W świetle powyższych ustaleń należy stwierdzić, iż CXVII sesja Rady Gminy Jeleśnia, na której były podejmowane uchwały, była prowadzona przez osobę, która nie została w sposób

prawidłowy, na mocy obowiązujących przepisów prawa, upoważniona do dokonywania powyższych czynności, co w konsekwencji prowadzi do uznania sesji za nielegalną. Oznacza to, że na CXVII sesja w dniu 29 stycznia 2024 r. nie została podjęta żadna uchwała Rady Gminy Jeleśnia w sposób prawem przewidziany.

Organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, tj. przy jej podejmowaniu naruszono art. 19 ust. 2 ustawy, który określa osoby upoważnione do prowadzenia obrad rady gminy, obowiązki przewodniczącego rady gminy oraz sposób ustalania zastępstwa do wykonywania czynności przewodniczącego rady gminy.

Skoro, zgodnie z przedstawionym powyżej stanem faktycznym, doszło w niniejszej sprawie do prowadzenia sesji przez osobę do tego nieuprawnioną, następstwem tego stanu - w ocenie organu nadzoru - jest wadliwość przedmiotowej uchwały, jako podjętej na sesji prowadzonej przez osobę, która nie została do tych czynności skutecznie upoważniona i która również nie była upoważniona do podpisania tej uchwały. Tego rodzaju wada powoduje nieważność uchwały. Organ nadzoru stwierdza, że radni zgromadzeni na sesji, na której nie było ani przewodniczącego ani wiceprzewodniczącego nie mogli podejmować żadnych uchwał.

Dodatkowo należy podkreślić, że uchwała została podjęta wbrew wyraźnym przepisom prawa i narusza jedną z podstawowych zasad funkcjonowania organów administracji publicznej, jaką jest zasada legalności (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Zgodnie z tą zasadą każde działanie organu publicznego musi opierać się na właściwej podstawie prawnej. Nie jest dopuszczalnym legalne podjęcie uchwały przez radę gminy w sytuacji, gdy obrady takiej rady prowadzi najstarszy wiekiem radny nie będący jej przewodniczącym lub wiceprzewodniczącym i nie zachodzi żaden ustawowy wyjątek dopuszczający takie prowadzenie obrad. Wszystkie uchwały podejmowane przez radę gminy w przypadku, gdy obradami takiej rady kieruje osoba nieuprawniona, są obarczone istotnymi wadami uzasadniającymi ich unieważnienie.

W doktrynie przyjmuje się, że "istotne" naruszenie prawa stanowi 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 (*por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102*). Także orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie jako istotne naruszenie prawa uznaje 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 (*por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97; wyrok NSA oz. w Gdańsku z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 października 2020 r. sygn. akt IV SA/Po 458/20*). Są to wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt lub jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). W rozpatrywanej sprawie naruszenie przepisów proceduralnych przekłada się na nieważność uchwały w całości.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr CXVII/568/2024 Rady Gminy Jeleśnia z dnia 29 stycznia 2024 r. w sprawie wyboru Wiceprzewodniczącego Rady Gminy Jeleśnia - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz

Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora

Wydziału Nadzoru Prawnego