

ODPIS

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 maja 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędziowie WSA

Andrzej Górą (spr.)
Ewa Grochowska-Jung
Sławomir Fularski

Protokolant starszy sekretarz sądowy Dorota Kwiatkowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 maja 2013 r.
sprawy ze skargi Stefana Traczyka
na uchwałę Rady Gminy Celestynów
z dnia 6 listopada 2012 r. nr 210/12
w przedmiocie referendum gminnego w sprawie odwołania Wójta Gminy

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;
2. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w całości;
3. zasądza od Rady Gminy Celestynów na rzecz skarżącego Stefana Traczyka kwotę 540 (słownie: pięćset czterdzieści) złotych, tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale własne podpisy
Za zgodność z oryginałem

Dorota Kwiatkowska
starszy sekretarz sądowy

w y r o k z dnia 15 maja 2013 r.
postanowienie sygn. akt II SA/Wa 447/13 jest prawomocny(e)
od dnia 30 lipca 2013 r.
podpis sędziego

UZASADNIENIE

Rada Gminy Celestynów uchwałą z dnia 06 listopada 2012 r. nr 210/12 w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego w sprawie odwołania Wójta Gminy Celestynów, wydaną na podstawie art. 11, art. 12 i art. 28a ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 4, art. 5 ust. 1b i ust. 1c, art. 9, art. 10 i art. 24a ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2000 r. nr 88, poz. 985 ze zm.), po zapoznaniu się z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w sprawie Uchwały Rady Gminy Celestynów z dnia 28 czerwca 2012 r. nr 141/2012 o nieudzielaniu Wójtowi Gminy Celestynów absolutorium oraz wysłuchaniu wyjaśnień Wójta, uchwaliła:

- postanawia się o przeprowadzeniu referendum gminnego w sprawie odwołania Wójta Gminy Celestynów przed upływem kadencji (§ 1),
- ustala się następującą treść pytania referendum: „Czy jest Pan/Pani za odwołaniem Pana Stefana Traczyka Wójta Gminy Celestynów przed upływem kadencji?”. Pod pytaniem umieszczone będą dwa warianty odpowiedzi: „TAK”, „NIE” (§ 2),
- termin przeprowadzenia referendum, wzór i treść karty do głosowania oraz kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum określi Komisarz Wyborczy w Warszawie, w postępowaniu o przeprowadzeniu referendum, stosownie do art. 25 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2000 r. nr 88, poz. 985 ze zm.) (§ 3),
- uchwała podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego oraz rozplakatowaniu na terenie gminy (§ 4),
- uchwałę przekazuje się Komisarzowi Wyborczemu w Warszawie (§ 5),
- uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia (§ 6).

Pismem z dnia 04 lutego 2013 r. Stefan Traczyk złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na ww. uchwałę Rady Gminy Celestynów z dnia 06 listopada 2012 r. nr 210/12 w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego w sprawie odwołania Wójta Gminy Celestynów, wnosząc o jej uchylenie oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Skarżący zarzucił zaskarżonej uchwale:

1) podjęcie uchwały z naruszeniem Statutu Gminy Celestynów (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2003 r. nr 243, poz. 6401 ze zm.):

- § 7 ust. 6 – poprzez złożenie projektu uchwały razem z wnioskiem o zmianę porządku obrad w dniu 06 listopada 2012 r., a więc w dniu sesji Rady Gminy, podczas gdy z treści ww. § jednoznacznie wynika, że projekty uchwał i inne materiały winny wpływać do biura Rady przynajmniej na 3 dni robocze przed terminem sesji nadzwyczajnej,

- § 8 ust. 2 – poprzez przyjęcie przez Radę stanowiska, iż nie będzie odwoływać się od rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody dotyczącego uchwały Rady Gminy Celestynów nr 186/12 bez podjęcia uchwały w tym przedmiocie, podczas gdy z treści ww. § jednoznacznie wynika, że Rada w formie uchwał wyraża opinie i zajmuje stanowiska,

- § 18 ust. 2 pkt 1, 2 – poprzez niepodjęcie wskazanych w ww. § czynności dotyczących projektu uchwały załączonego do wniosku o zmianę porządku obrad z dnia 06 listopada 2012 r.,

- § 18 ust. 3 – poprzez niezaopiniowanie przez właściwą komisję projektu uchwały załączonego do wniosku o zmianę porządku obrad z dnia 06 listopada 2012 r.,

- § 19 pkt 4 i 8 – poprzez niewskazanie w uchwale Rady Gminy Celestynów nr 210/12 organu odpowiedzialnego za wykonanie uchwały oraz braku opinii radcy prawnego co do zgodności z prawem projektu uchwały załączonego do wniosku o zmianę porządku obrad z dnia 06 listopada 2012 r.,

- § 25 ust. 1 – poprzez głosowanie nad poprawkami do projektu uchwały nr 210/12 niezgodnie z porządkiem wskazanym w ww. §;

2) naruszenie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2000 r. nr 88, poz. 985 ze zm.) poprzez:

- zawarcie w treści uchwały nieprecyzyjnego pytania, jakie ma być przedstawione głosującym podczas referendum,

- niewskazanie w treści uchwały terminu przeprowadzenia referendum,

- niewskazanie w treści uchwały wzoru karty do głosowania oraz wzoru nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a,

- niewskazanie w treści uchwały kalendarza czynności związanych z przeprowadzeniem referendum;

3) naruszenie przepisów prawa poprzez podjęcie uchwały nr 210/12 podczas obowiązywania uchwały nr 186/12, tak że w tym samym czasie obowiązywały dwie

uchwały – w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego w sprawie odwołania Wójta Gminy Celestynów oraz poprzez uchwalenie kolejnej uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum, podczas gdy z wykładni przepisów prawa wynika, iż przez Radę Gminy może zostać podjęta w tym trybie jedna uchwała w sprawie odwołania wójta.

W związku z powyższym, w ocenie strony skarżącej, zaskarżona uchwała została podjęta z naruszeniem m.in. § 119 w zw. z § 143 załącznika rozporządzenia Prezesa RM z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. nr 100, poz. 908) oraz wykładni tych paragrafów.

W odpowiedzi na skargę organ uznał skargę za bezzasadną.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (legalności), jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. W myśl art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm. - dalej: „P.p.s.a.”) – nawiązującego w tym zakresie wprost do art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego oraz inne akty tych organów i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Jak stanowi art. 147 P.p.s.a., Sąd, w razie uwzględnienia skargi na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub

aktu w całości lub w części albo stwierdza, że wydane zostały z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Przesłanki nieważności aktu organu gminy określone zostały w art. 91 ust. 1 zd. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.

W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa, co wynika z treści art. 90 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Powyższe oznacza, że jedynie istotne naruszenie prawa może być podstawą stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. Ponieważ ustawodawca nie zdefiniował bliżej, jakie naruszenie prawa może być uznane za istotne, a jakie za nieistotne w tym zakresie, należy odwołać się do stanowiska wypracowanego w doktrynie i w orzecznictwie.

Za istotne naruszenie prawa w doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych uznaje się uchybienia prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały lub zarządzenia (patrz np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, wyrok NSA z 08 lutego 1996 r., SA/Gd 327/95, wyrok WSA we Wrocławiu z 13 kwietnia 2012 r., IV SA/Wr 625/11, publ. <https://cbois.nsa.gov.pl>). Takim uchybieniem jest między innymi naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu lub podstawę prawną, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny. Samorząd terytorialny*, 2001, z. 1-2.).

W judykaturze za istotne naruszenie prawa (będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu) przyjmuje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, OwSS 1998/3/79, z 08 lutego

1996 r., SA/Gd 327/95, OwSS 1996, nr 3, poz. 90, z 26 lipca 2012 r., I OSK 679/12 i I OSK 997/12, publ. <https://cbois.nsa.gov.pl>).

Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić więc tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika to wprost z treści tego przepisu. Nie jest zaś konieczne rażące naruszenie, warunkujące stwierdzenie nieważności decyzji czy postanowienia, o jakim mowa w przepisie art. 156 § 1 K.p.a.

Przedmiotem tak rozumianej kontroli Sądu w sprawie niniejszej jest uchwała Rady Gminy Celestynów nr 210/12 z dnia 06 listopada 2012 r., stąd istota sprawy w niniejszym postępowaniu sprowadzała się do oceny tego, czy powyższa uchwała, odpowiada prawu.

Omawianą materię reguluje ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2000 r. nr 88, poz. 985). Przepis art. 9 ust. 2 ww. normy prawnej precyzuje to, jakie niezbędne elementy musi zawierać uchwała w sprawie przeprowadzenia referendum. Elementami tymi są:

- pytanie lub pytania referendum, albo warianty zaproponowane mieszkańcom jednostki do wyboru,
- termin przeprowadzenia referendum,
- wzór karty do głosowania oraz wzory nakładek na karty do głosowania sporządzone w alfabecie Braille'a,
- kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum.

Sformułowanie, jakim posłużył się ustawodawca, tworząc powyższy przepis, a mianowicie „uchwała (...) zawiera”, nie pozostawia żadnych wątpliwości, że wyliczenie dokonane w przepisie oznacza niezbędne części składowe uchwały. Stąd należy więc wywieść, że uchwała, która nie zawiera któregośkolwiek z elementów opisanych w art. 9 ust. 2 omawianej ustawy, nie może być traktowana jako poprawna.

Przenosząc powyższe rozważania na realia niniejszej sprawy wskazać należy, że badana uchwała jawi się jako wadliwa. Nie zawiera ona odniesienia do tematyki oznaczonej w art. 9 ust. 2 pkt 2, 3 i 4 ustawy o referendum lokalnym. Nie określa bowiem terminu, w jakim referendum miałoby się odbyć, nie określa wzoru karty do głosowania ani wzoru nakładek w alfabecie Braille'a, jak również nie określa kalendarza czynności związanych z przeprowadzeniem referendum.

W ocenie tutejszego Sądu brak jest przesłanek umożliwiających uznanie, iż dokonane w badanej uchwale odesłanie do art. 25 powyższej ustawy, konwaliduje wychwycone nieprawidłowości. Stwierdzenie że, „termin przeprowadzenia referendum, wzór i treść karty do głosowania oraz kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum określi Komisarz Wyborczy”, nie zmienia bowiem faktu braku ustalenia powyższych elementów w skarżonej uchwale. W świetle powyższego, uchwała Rady Gminy Celestynów nr 210/12 z dnia 06 listopada 2012 r. winna być uznana za oczywiście niezgodną z prawem, w stopniu uzasadniającym stwierdzenie jej nieważności.

Na marginesie podkreślenia wymaga okoliczność, że pytanie referendalne, opisane w § 2 badanej uchwały, nie zostało precyzyjnie sformułowane. Nie określa bowiem w sposób jasny i czytelny tego, z jakiej funkcji skarżący miałby zostać odwołany. Oczywiście całokształt sprawy sprawia, że można domyślać się tego, że intencją pytającego jest nawiązanie do odwołania skarżącego z funkcji Wójta Gminy Celestynów. Nie mniej jednak, pytanie stawiane w referendum powinno być sformułowane w taki sposób, aby nie zachodził nawet cień wątpliwości co do tego, czego w istocie pytanie dotyczy.

Odnosząc się do zarzutów skargi, dotyczących naruszenia przepisów statutu gminy, przy uchwalaniu spornej uchwały, uznać należy, że znajdują one uzasadnienie. Te nieprawidłowości nie rzutowały jednakże na rozstrzygnięcie Sądu. Przedmiotowe uchybienia należało bowiem oceniać przez pryzmat normy art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W myśl tego przepisu, rozstrzygnięcie Sądu uzależnione jest od tego, czy zostały naruszone przepisy postępowania, a naruszenie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Niewystarczającym jest więc ustalenie zaistnienia określonego naruszenia. Elementem koniecznym dla możliwości wyciągnięcia negatywnych skutków dla organu, od którego pochodzi badany akt, jest stwierdzenie istnienia wpływu uchybienia na rozstrzygnięcie. Wpływ ten musi zaś mieć charakter istotny. W ocenie tutejszego Sądu zarzucane w skardze uchybienia, polegające na naruszeniu przepisów statutu Gminy, pozostawały bez wpływu na sporną uchwałę.

W związku z powyższym, uznając że skarżona uchwała narusza prawo, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie orzekł, jak w pkt 1 wyroku, na podstawie art. 147 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.).

Rozstrzygnięcie zawarte w pkt 2 wyroku zostało wydane w myśl art. 152
powołanej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.



Na oryginale własne podpisy
Za zgodność z oryginałem

Dorota Kwiatkowska
starszy sekretarz sądowy