

II SA/Op 234/07 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu

z dnia 26 listopada 2007 r.

II SA/Op 234/07

TEZA aktualna

Zmiana dokonana przez przewodniczącego rady gminy w uchwalonym planie przebiegu sesji, a także zmiana jej przedmiotu (dwukrotne głosowanie nad jedną sprawą), niewątpliwie istotnie narusza przepis art. 20 ust. 1 a u.s.g.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Daria Sachanbińska (spr.).

Sędziowie: NSA Jerzy Krupiński, WSA Elżbieta Naumowicz.

Protokolant: Starszy Sekretarz Sądowy Grażyna Stykała.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 listopada 2007 r. sprawy ze skargi Wojewody Opolskiego na uchwałę Rady Gminy Chrzęstowice z dnia 27 lutego 2007 r., nr V/27/2007 w przedmiocie zamiaru likwidacji publicznego przedszkola:

- 1) stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości,
- 2) określa, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w całości.

Uzasadnienie faktyczne

Uchwałą nr V/27/2007 z dnia 27 lutego 2007 r. w sprawie zamiaru likwidacji Publicznego Przedszkola w D., Rada Gminy Chrzęstowice - działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) i art. 59 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) - postanowiła o likwidacji z dniem 31 sierpnia 2007 r. Publicznego Przedszkola w D. (§ 1 uchwały) oraz zapewniła dzieciom z rejonu działania likwidowanego przedszkola kontynuację wychowania przedszkolnego w innych placówkach na terenie Gminy. Z kolei, dzieciom 6-letnim zapewniono roczne przygotowanie przedszkolne w oddziale zerowym w PSP w D. lub w innych wybranych przez rodziców oddziałach przedszkolnych działających na terenie Gminy (§ 2 uchwały).

Na powyższą uchwałę skargę złożył Wojewoda Opolski, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości. Organ nadzoru zarzucił, iż przedmiotowa uchwała podjęta została w wyniku nieprawidłowo przeprowadzonej procedury głosowania, i z tego powodu istotnie narusza prawo, tj. art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Podniósł, że w niniejszej sprawie przeprowadzono trzy głosowania, dwa z nich (drugie miało za zadanie sprawdzenie obliczenia prawidłowości oddanych wcześniej głosów) zakończyły się wynikiem 7 głosów "za" i 7 głosów "przeciw", natomiast w wyniku trzeciego głosowania, zarządzanego po przerwie, uchwała o zamiarze likwidacji przedszkola została podjęta większością 7 głosów "za", 6 głosów "przeciw", przy jednym głosie "wstrzymującym się". W ocenie Wojewody, Przewodniczący Rady naruszył zasady głosowania, zarządzając - po przerwie - trzecie głosowanie, argumentując jego zasadność tym, że rezultat głosowania nie został dotąd osiągnięty. Zgodnie z art. 14 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącym, iż uchwały zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej, głosując nad projektem uchwały należało opowiedzieć się "za uchwałą" lub "przeciwko niej". W sytuacji, gdy uchwała nie uzyskała wymaganej większości głosów, nie doszło do jej podjęcia, podobnie jest przy równej liczbie głosów. Za przyjęciem takiego stanowiska opowiada się doktryna oraz orzecznictwo sądowoadministracyjne, w którym podnosi się także, że rada gminy nie może regulować trybu podejmowania swych uchwał poza statutem gminy, a w niniejszej sprawie Statut Gminy Chrzęstowice nie reguluje zasad postępowania w sytuacji równowagi głosów podczas podejmowania uchwał. Nie było więc podstaw prawnych do podejmowania kolejnego głosowania na tej samej sesji, co w konsekwencji świadczy o przeprowadzeniu nieprzewidzianej przepisami procedury głosowania.

W odpowiedzi na skargę Gmina Chrzęstowice wniosła o jej oddalenie. Wyjaśniła, że prawidłowość ustaleń dotyczących liczby głosów pierwszego głosowania potwierdził wynik drugiego głosowania, co oznacza, że uchwała w sprawie zamiaru likwidacji przedszkola nie została podjęta, albo inaczej: została podjęta uchwała w sprawie nieprzyjęcia projektu uchwały o zamiarze likwidacji przedszkola. Po przerwie, w trakcie której radni dyskutowali o zasadności podjętej przed chwilą uchwały, Przewodniczący Rady zaproponował dalsze głosowanie nad sprawą, aby radni, którzy być może zmienili swoje stanowisko mogli taką wolę wyrazić. Gmina podkreśliła, że rada ma prawo do uchylenia własnej uchwały, zwłaszcza gdy ta nie wywołała jeszcze żadnych skutków. Termin głosowania zależy od woli Rady, która w rozpatrywanym przypadku zdecydowała o głosowaniu na tej samej sesji (nikt z radnych nie wniósł zastrzeżeń do propozycji

kolejnego głosowania nad uchwałą na tej samej sesji). Kwestionowaną uchwałą podjęto zgodnie z art. 14 ustawy o samorządzie gminnym, tj. zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym. Gmina wywodziła dalej, że za zasadnością podjęcia spornej uchwały przemawiał fakt niewłaściwej lokalizacji przedszkola, względy ekonomiczne oraz demograficzne. Podkreśliła również, że zapewniono dzieciom kontynuację wychowania przedszkolnego, a dzieciom 6-letnim - alternatywnie - roczne przygotowanie przedszkolne w oddziale zerowym w PSP w D. lub w innych wybranych przez rodziców oddziałach przedszkolnych działających na terenie gminy Chrzastowice. Na koniec wskazała, że zgodnie z art. 59 ustawy o systemie oświaty, organ prowadzący zobowiązany jest zawiadomić o zamiarze likwidacji właściwe organy oraz rodziców co najmniej 6 miesięcy przed terminem likwidacji. Jeżeli zatem planowana likwidacja miałaby nastąpić z końcem roku szkolnego 2006/2007, podjęcie uchwały w sprawie zamiaru likwidacji musiało nastąpić do końca lutego 2007 r.

W trakcie rozprawy administracyjnej pełnomocnik Wojewody podtrzymała zarzuty skargi. Dodała, że Opolski Kurator Oświaty zajął negatywne stanowisko w sprawie likwidacji przedszkola.

Pełnomocnik skarżonej Gminy wniosła o oddalenie skargi i wyjaśniła, że postanowienie Kuratora w tej sprawie zostało uchylone, a sprawę przekazano do ponownego rozpatrzenia. Podtrzymała argumentację zawartą w odpowiedzi na skargę, dodatkowo wskazując, iż nie było formalnego wniosku o ponowne głosowanie w sprawie zamiaru likwidacji przedszkola, jednak Przewodniczący Rady spytał radnych, czy są jakieś zastrzeżenia do zarządzanego przez niego ponownego głosowania. Podkreśliła także, że przepisy prawa wskazują wyraźnie sytuacje, w których prawodawca nakazuje odbycie ponownego głosowania nad projektem uchwały w odstępie określonego czasu, lecz w niniejszej sprawie przepisy na ten temat milczą.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 3 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), zwanej dalej p.p.s.a, w związku z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), sądy administracyjne właściwe są do kontroli zgodności z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego oraz aktów organów administracji rządowej stanowiących przepisy prawa miejscowego.

Ocenę legalności zaskarżonej uchwały należy poprzedzić uwagą, że po myśli art. 147 § 1 p.p.s.a sąd, uwzględniając skargę na uchwałę, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a, stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Odnośnie aktów organów gmin, przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), zwanej dalej ustawą o samorządzie gminnym, stosownie do którego nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. Na podstawie argumentacji a contrario do postanowień art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącego, iż w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa, należy przyjąć, że każde "istotne naruszenie prawa" uchwałą organu gminy oznacza jej nieważność (por. T. Woś (w.): T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska: "Postępowanie sądownoadministracyjne", Wyd. Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2004 r., s. 310). Pojęcie istotnego naruszenia prawa nie zostało zdefiniowane w żadnej z ustaw samorządowych, nie pokrywa się też w zupełności z przesłankami stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że istotnymi naruszeniami prawa, o jakich mowa w powołanym wyżej przepisie, są takie 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.

Zaskarżoną uchwałą Rady Gminy Chrzastowice z dnia 27 lutego 2007 r., nr V/27/2007, w sprawie zamiaru likwidacji Publicznego Przedszkola w D., stanowiącą przedmiot niniejszego postępowania, zalicza się do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Takie zaliczenie pociąga za sobą konsekwencje w postaci konieczności odnoszenia do niej (i spełniania przez nią) wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, w tym dotyczących przestrzegania procedury ich stanowienia.

Dla uporządkowania czynionych rozważań celowym jest, w pierwszym rzędzie, wskazanie, iż zgodnie z art. 14 ustawy o samorządzie gminnym, uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Przepis ten ustala podstawowe warunki ważności uchwał, przy czym nie wskazuje szczegółowej procedury postępowania poprzedzającej podjęcie aktu. Wprawdzie ustawa o samorządzie gminnym odnosi się także - w kilku innych przypadkach - do kwestii proceduralnych, jednak w dużej mierze wynikają one z wewnętrznych aktów prawnych każdej jednostki gminnej. W rozpatrywanej sprawie będzie to Statut Gminy Chrzastowice, wprowadzony w życie uchwałą nr VII/30/2003 Rady Gminy Chrzastowice z dnia 20 marca 2003 r. - zwany dalej Statutem, który jest aktem prawnym o charakterze normatywnym. W jego rozdziale V, zatytułowanym: "Tryb pracy Rady", unormowano wiele zagadnień związanych m.in. z przygotowaniem sesji i jej prowadzeniem, zawiadomieniem radnych oraz społeczności lokalnej o miejscu i terminie sesji, warunkami uzasadniającymi jej przerwanie i kontynuowanie na sesji następnej, a także dotyczących porządku obrad. Odnośnie ostatnio wskazanej kwestii Statut stanowi, że po odczytaniu porządku obrad Przewodniczący Rady pyta o ewentualne wnioski odnośnie jego zmiany (§ 29) oraz nakłada na Przewodniczącego Rady obowiązek prowadzenia obrad według ustalonego porządku (§ 33) i udzielania głosu poza kolejnością w sprawie wniosków natury formalnej, w szczególności dotyczących zmiany porządku obrad, poddając je pod głosowanie (§ 36 ust. 1 pkt 2 i ust. 2). Przy tej okazji należy również zaznaczyć, że wymogi proceduralne związane z porządkiem obrad ustala również treść art. 20 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym, po myśli którego rada gminy może wprowadzić zmiany w porządku obrad bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Zapisami komentowanego Statutu postanowiono też, że po wyczerpaniu listy mówców w danej sprawie dyskusja zostaje zamknięta, a w razie potrzeby może być zarządzona przerwa w celu umożliwienia komisji lub wójtowi ustosunkowania się do zgłoszonych wniosków, ewentualnie - przygotowania poprawek w

rozpatrywanym dokumencie. Po zamknięciu dyskusji rozpoczyna się procedura głosowania (§ 38 ust. 2), o której mowa w § 49-53 Statutu. Głosowanie zarządza i przeprowadza Przewodniczący Rady, po czym Sekretarz obrad przelicza oddane głosy i nakazuje odnotowanie wyników głosowania w protokole sesji, a dalszej kolejności Przewodniczący Rady ogłasza wynik głosowania jawnego.

Tak szczegółowe przytoczenie postanowień Statutu wydaje się konieczne dla wykazania, iż organ stanowiący Gminy Chrzęstowice nie przewidział w nim sytuacji ponownego (i dalszego) głosowania na tej samej sesji w sprawie przyjęcia uchwały, której projekt nie uzyskał wcześniej wymaganej większości głosów. Niewątpliwie, słuszna jest argumentacja Gminy, iż w niniejszej sprawie żaden przepis ustawowy nie wskazuje, jak długo należy "odczekać", by można było powtórnie poddać projekt danej uchwały pod głosowanie, w szczególności przepisy prawa nie nakazują, by mogło się to stać dopiero na sesji następnej. Gmina Chrzęstowice nie posiada również regulacji statutowych odnoszących się wprost do tego zagadnienia. Nie można jednak zapominać, że Rada Gminy była związana w omawianej kwestii własnymi, wewnętrznymi regulacjami oraz normami ustawowymi, które pośrednio wpływają na ocenę możliwości dwukrotnego poddania pod obrady tego samego projektu uchwały podczas jednej sesji.

Rozważania w powyższym zakresie należy poprzedzić przypomnieniem, że w trakcie sesji Rady Gminy Chrzęstowice w dniu 27 lutego 2007 r. Przewodniczący Rady poinformował radnych, iż w przypadku gdy w wyniku głosowania nad przyjęciem uchwały uzyskano równą ilość głosów, głosowanie należy powtarzać do skutku (patrz: protokół z sesji, str. 10). W ocenie Sądu stanowisko to jest błędne. Uzyskanie tzw. remisowego wyniku głosowania oznaczało, że projekt uchwały nie uzyskał wymaganej, zwykłej większości głosów, zatem uchwała nie została podjęta (podobnie A. Szewc (w.): A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki "Samorząd Gminny. Komentarz" 2 wydanie, Dom Wydawniczy ABC - 2005 r., str. 134; W. Kisiel (w.): K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, P. Dobosz, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płażek "Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym", wydanie 2, LexisNexis Wa-wa 2006 r., str. 181). W konsekwencji należało też przyjąć, iż realizowany został punkt 5 porządku obrad, określony jako: "Podjęcie uchwały o zamiarze likwidacji Publicznego Przedszkola w D.". W takim przypadku ponowne głosowanie nad tym samym projektem było więc w zasadzie możliwe najwcześniej na najbliższej sesji, z uwagi na konieczność powtórzenia pełnej procedury związanej z wprowadzeniem pod obrady rady gminy projektu uchwały. Wyjątkiem od powyższej zasady jest sytuacja, gdy przepisy statutowe wyraźnie dopuszczają możliwość np. dwukrotnego głosowania w tej samej sprawie w trakcie obrad jednej sesji, lecz wskazany wyjątek nie ma zastosowania w rozpatrywanej sprawie, gdyż postanowienia Statutu - co już wskazywano - nie przewidują opisanego rozwiązania (patrz także: "Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz" pod red. B. Dolnickiego, Zakamycze 2005 r., str. 121). Skoro tak, za bezprawne należy uznać działania Przewodniczącego Rady, który samowolnie zmienił porządek obrad, a uchwała podjęta w takich okolicznościach niewątpliwie narusza szereg postanowień Statutu oraz przepisów ustawy o samorządzie gminnym odnośnie wymogów proceduralnych, związanych z szeroko rozumianym przygotowaniem sesji (§ 21 ust. 2 pkt 1 i 2 Statutu - ustalenie porządku, terminu i miejsca obrad; § 21 ust. 2 pkt 3 Statutu oraz art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - dostarczenie radnym materiałów na sesję, w tym projektów uchwał; § 21 ust. 3 Statutu - zwołanie sesji; § 21 ust. 5 Statutu - podanie terminu i tematyki sesji do publicznej wiadomości) oraz związanych z przebiegiem sesji (§ 29 Statutu - przyjęcie porządku obrad; § 33 ust. 1 Statutu - prowadzenie obrad zgodnie z ustalonym porządkiem; § 36 ust. 1 pkt 2 Statutu, art. 20 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym - tryb zmiany porządku obrad). Pozostało zatem ocenić, czy przedstawione wyżej naruszenia prawa są tej wagi, że uzasadniają postawienie Gminie zarzutu istotnego naruszenia prawa.

Dokonując takiej oceny Sąd miał na uwadze, że do poddanego pod kolejne głosowanie projektu uchwały nie zostały wprowadzone żadne poprawki, zatem w swej treści był on zbieżny z dokumentem przesłanym radnym przed sesją. Tak więc wszyscy radni zostali poinformowani, iż na sesji w dniu 27 lutego 2007 r. będzie poddana pod głosowanie uchwała w sprawie zamiaru likwidacji Publicznego Przedszkola w D., wszyscy też radni znali jej treść. O terminie i proponowanym porządku obrad zawiadomieni zostali członkowie wspólnoty lokalnej, a więc wskutek zarządzania ponownego głosowania nie pozbawiono ich żadnych uprawnień. Ponadto, nie można odmówić Gminie prawa do zmiany swego stanowiska, a dodatkowo, za chybiony trzeba uznać zarzut Wojewody Opolskiego w kwestii naruszenia art. 14 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż przedstawione dowody potwierdzają, że sporną uchwałę podjęto w głosowaniu jawnym, odpowiednią większością głosów, przy wymaganym quorum.

Wszystko to mogłoby przemawiać za brakiem podstaw do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały, jednak Sąd nie mógł w swej ocenie pominąć takich okoliczności, jak oczywistość popełnionych naruszeń prawa, ich rozmiaru i ewentualnego wpływu na losy projektu skarżonej uchwały, zwłaszcza że na sesji nie byli obecni wszyscy radni. To wszystko przemawia za uznaniem, iż doszło do istotnego naruszenia prawa. Ponadto, dodatkowego zaakcentowania wymaga fakt, iż wskazywana już wcześniej zmiana w uchwalonym planie przebiegu sesji a także zmiana jej przedmiotu (dwukrotne głosowanie nad jedną sprawą), niewątpliwie istotnie narusza przepis art. 20 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym, którego interpretacja nie pozostawia najmniejszych wątpliwości co do tego, że organem wyłącznie właściwym do dokonywania zmian porządku obrad jest wyłącznie rada gminy, a ponadto, zmiany te można wprowadzić tylko bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Komentowany przepis pozostaje w związku § 36 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 Statutu stanowiącym, iż zmiana porządku obrad może nastąpić jedynie na wniosek formalny, który poddaje się pod głosowanie. Tymczasem, w rozpatrywanej sprawie Przewodniczący Rady samodzielnie, z pominięciem zacytowanych regulacji, rozszerzył porządek obrad. Jak już podnoszono, punkt 5 porządku obrad został zrealizowany (wyczerpany) w ten sposób, że projekt uchwały w przedmiocie likwidacji przedszkola nie został zaakceptowany. Konsekwencją tego stwierdzenia jest uznanie, iż nawet gdyby założyć prawną możliwość pominięcia w tym szczególnym przypadku opisaną wyżej procedurę, to bez formalnej zmiany porządku obrad, dokonanej w wymagany przepisami sposób, i bez wprowadzenia do tegoż porządku kolejnego punktu poświęconego powtórnemu rozpatrzeniu projektu uchwały w sprawie zamiaru likwidacji Publicznego Przedszkola w D., bezprawnym było zarządzanie przez Przewodniczącego Rady - notabene, zobowiązanego mocą przepisu statutowego do prowadzenia obrad według uchwalonego porządku - kolejnego głosowania nad przyjęciem przedmiotowego projektu. Dodać w tym miejscu jeszcze można, że podnoszony przez pełnomocnika Gminy fakt skierowania przez Przewodniczącego Rady pytania o ewentualne zastrzeżenia radnych do zarządzanego przez niego ponownego głosowania, co - jak się wydaje - miało sugerować przeprowadzenie głosowania w sprawie zmiany porządku obrad przez aklamację, po pierwsze, nie znajduje potwierdzenia w nadesłanym protokole sesji, wręcz przeciwnie, wynika z niego jednoznacznie, że radnym przedstawiono błędną informację odnośnie skutków prawnych poprzedniego głosowania w tej samej sprawie; po drugie zaś, taki sposób głosowania jest niedopuszczalny zważywszy na ustawowy wymóg uzyskania w sprawie zmiany porządku obrad bezwzględnej większości głosów.

Podsumowując dotychczasowe wywody stwierdzić należy, że zaskarżoną uchwałę podjęto z istotnym naruszeniem prawa, stąd też Sąd - działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. - postanowił, jak w sentencji. Orzeczenie zawarte w punkcie 2 wyroku zostało oparte na przepisie art. 152 p.p.s.a.

Tekst orzeczenia pochodzi ze zbiorów sądów administracyjnych.