

UZASADNIENIE

Uchwała o zmianie uchwały budżetowej, której dotyczy stwierdzenie nieważności, została podjęta z istotnym naruszeniem prawa – w wyniku przeprowadzenia bezpodstawnej i niezgodnej z prawem reasumpcji głosowania na sesji rady miasta w dniu 5 grudnia 2024 roku.

W dniu 9 grudnia 2024 r. do Rady Miasta Nowy Targ wpłynęła skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na tę uchwałę, złożona przez radnego Macieja Tokarza. Niniejszy projekt uchwały jest wynikiem przeprowadzonej przez Radę autokontroli – w trybie przewidzianym w 54 § 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Projekt zaskarżonej uchwały głosowany był na sesji w dniu 5 grudnia 2024 r. w przedostatnim punkcie porządku obrad. W głosowaniu uczestniczyło 20 radnych: 10 radnych głosowało za przyjęciem uchwały, a 10 radnych było przeciw, wobec czego projekt uchwały nie zyskał większości i uchwała nie została podjęta. Po zakończeniu głosowania przewodniczący odczytał wynik głosowania, do którego nikt nie zgłosił zastrzeżeń ani wątpliwości. Przewodniczący ogłosił, że projekt uchwały zostały odrzucony ze względu na brak wymaganej większości i zarządził przejście do kolejnego punktu obrad.

W trakcie procedowania nad kolejnym punktem porządku obrad dwóch radnych opuściło sesję rady miasta. Sesję rady miasta opuścili radni Szymon Fatla i Maciej Tokarz, którzy obaj w poprzednim punkcie głosowali przeciwko podjęciu obecnie zaskarżonej uchwały.

Już po opuszczeniu sali obrad przez obu tych radnych, został zgłoszony wniosek o powrót do poprzedniego punktu obrad i dokonanie reasumpcji głosowania ws. odrzuconego poprzednio projektu uchwały. Wniosek o reasumpcję głosowania został zgłoszony przez radnego Grzegorza Luberdę, który wcześniej głosował za przyjęciem uchwały ws. zmian w budżecie miasta.

Obecny na sesji rady miasta adwokat Artur Pustówka, świadczący pomoc prawną przy obsłudze sesji rady miasta, błędnie poinstruował przewodniczącego rady, że powinien on poddać wniosek o reasumpcję pod głosowanie. Uchwała, która miała być ponownie głosowana dotyczyła przekazania zwiększonej dotacji podmiotowej na rzecz miejskiej instytucji kultury zarządzanej przez dyrektora – Leszka Pustówkę, który prywatnie jest ojcem adwokata Artura Pustówki. Potrzeba zwiększenia dotacji wyniknęła z przekroczenia planu finansowego jednostki kierowanej przez dyrektora L. Pustówkę, który do grudnia 2024 roku wydał o 300 tys. zł więcej niż był było zaplanowane w budżecie tej jednostki. Dyrektor Pustówka był w poprzedniej kadencji radnym z tego samego komitetu co obecny burmistrz miasta oraz radny Grzegorz Luberdę, który zgłosił bezpodstawny i nielegalny wniosek o reasumpcję głosowania. Zgodnie ze Statutem Miasta, wniosek taki może być zgłoszony przez ¼ składu rady, a nie przez jednego radnego oraz musi być poparty odpowiednim uzasadnieniem. Okoliczności te zostały również pominięte w wyrażonej przez adw. A. Pustówkę opinii, którą kierował się przewodniczący rady dopuszczając do reasumpcji głosowania.

Radni Szymona Fatla i Maciej Tokarz, którzy brali udział w pierwszym głosowaniu (i głosowali przeciwko uchwale), nie zostali w żaden sposób powiadomieni, że ma być przeprowadzona reasumpcja głosowania. W związku z tym, w ponownym głosowaniu, przeprowadzanym w trybie reasumpcji, brało udział jedynie 18 radnych, spośród 20, którzy brali udział w pierwotnym głosowaniu - którego wynik został poddany weryfikacji. Zupełnie oczywistym powinno być, że jakakolwiek reasumpcja może odbyć się wyłącznie w tym samym składzie rady, co zakwestionowane głosowanie.

Zgodnie z § 60 ust. 8 Statutu Miasta Nowego Targu:

„§ 60.

8. W przypadku gdy wynik głosowania jawnego budzi uzasadnione wątpliwości, Rada może dokonać ponownego głosowania (reasumpcji).”

Uzasadnione wątpliwości co do wyniku głosowania nie mogą dotyczyć decyzyjnej sfery głosowania poszczególnych radnych, a tylko i wyłącznie sfery technicznej dotyczącej procesu głosowania, np. gdy zawiedzie system liczenia głosów, radny nie miał możliwości oddania ważnego głosu, mimo przystąpienia do głosowania i tym podobne przyczyny.

W niniejszym przypadku nie było żadnych wątpliwości co do wyniku pierwotnego głosowania. Nikt nigdy nie zgłosił, że doszło do jakiegokolwiek pomyłki w trakcie oddawania głosów lub że którykolwiek z radnych nie wiedział czego dotyczy głosowanie. Wątpliwości co do wyniku głosowania nie miał również przewodniczący rady, jednakże uległ sugestii obsługującego sesję adwokata, co do tego, że wniosek o reasumpcję jest dopuszczalny i winien zostać poddany pod głosowanie, co nie było prawdą.

Wyłącznym celem zorganizowania ponownego głosowania – w drodze reasumpcji - była próba zmiany wcześniejszego rozstrzygnięcia Rady, wobec opuszczenia posiedzenia przez dwóch radnych, którzy uprzednio zagłosowali przeciw uchwale, gdyż dwukrotne procedowanie tego samego punktu w ramach jednego posiedzenia byłoby w myśl statutu niedopuszczalne. Próba ta okazała się skuteczna. Nie zostały jednak uprzednio spełnione statutowe przesłanki warunkujące możliwość dokonania reasumpcji głosowania, a nadto weryfikacja głosowania nie była już możliwa ze względu na brak obecności radnych, którzy uczestniczyli w pierwotnym, legalnym głosowaniu. Wobec tego należy uznać, że uchwała, która zapadła w wyniku nielegalnej reasumpcji głosowania, została podjęta z rażącym naruszeniem prawa, a w związku z tym jest nieważna.

Rada miasta posiada uprawnienie autokontrolne odnośnie do stanowionych przez siebie aktów prawnych, które to uprawnienie aktywuje się w sytuacji wniesienia – za pośrednictwem rady – skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na wydany przez radę akt prawny.

Naczelny Sąd Administracyjny – w wyroku z dnia 18 listopada 2014 r., orzekając w sprawie o sygn. II OSK 2377/14, której przedmiot dotyczył tego, czy rada gminy może na podstawie art. 54 § 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stwierdzić nieważność własnej uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wyraźnie i stanowczo opowiedział się z taką możliwością, przedstawiając jednocześnie wnikliwą analizę prawną przysługującego radzie miasta uprawnienia. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z powołanym przepisem, organ, którego działanie (wydany akt prawny) zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości do dnia rozpoczęcia rozprawy.

Celem wprowadzenia tego przepisu było umożliwienie organowi administracji weryfikacji własnego działania, bez konieczności angażowania sądu administracyjnego w ocenę jego zgodności z prawem. Przepis ten służy więc realizacji zasady szybkości postępowania wyrażonej w art. 7 p.p.s.a. i powinien być wykładany w sposób zapewniający najpełniejszą realizację tej zasady ogólnej postępowania sądowoadministracyjnego. W doktrynie prawa administracyjnego przeważa pogląd, że przepis art. 54 § 3 p.p.s.a. stanowi nowe, samodzielne upoważnienie organu administracji publicznej do weryfikacji własnej decyzji, wiążące się wyłącznie z zaskarżeniem tej decyzji do sądu administracyjnego (Z. Kmiecik [w:] System Prawa Administracyjnego, Tom 10, Sądowa kontrola administracji publicznej, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 305 i powołana tam literatura).

Podobny pogląd wyrażany był też w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego na gruncie poprzednio obowiązujących w tym zakresie przepisów art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. nr 74 poz. 368 ze zm.) i art. 200 § 2 k.p.a. W uchwale pełnego składu Izby Cywilnej i Administracyjnej z dnia 15 grudnia 1984 r., III AZP 8/83 (OSNCP 1985, nr 10, poz. 143) Sąd Najwyższy, w odniesieniu do art. 200 § 2 k.p.a., stwierdził, że autokontrola

zaskarżonej decyzji przez organ, który ją wydał, stanowi nowe, samodzielne upoważnienie organu administracji publicznej do weryfikacji własnej decyzji, wiążące się wyłącznie z zaskarżeniem decyzji do sądu administracyjnego. W uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lipca 1999 r., FPS 20/98 (ONSA 1999, nr 4, poz. 120) przyjęto, iż na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. nr 74 poz. 368 ze zm.) Izba Skarbowa, na której decyzję odwoławczą wniesiono skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego uprawniona jest do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji i poprzedzającej ją decyzji organu podatkowego. [...] 8 Por. uchwałę składu 7 sędziów NSA z 5 lipca 1999 r., FPS 20/98, Lex Polonica, nr 340233, ONSA 1999, nr 4, poz. 120. Stwierdzenie nieważności uchwały przez radę gminy 197 W wyroku z dnia 18 listopada 2011 r., I OSK 630/11 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, www.nsa.gov.pl), Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że art. 38 ust. 2 ustawy o NSA nie określał szczegółowo przesłanek do skorzystania z możliwości w nim zawartych ani też prawnych form, w jakich miało nastąpić przewidziane w tym przepisie „uwzględnienie skargi w całości”.

W orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego, gdy chodzi o wykładnię tego przepisu, wyrażane były także poglądy, że art. 38 ust. 2 ustawy o NSA upoważnia organ administracji publicznej do uwzględnienia skargi w całości, a zatem do wydania rozstrzygnięcia jakie w rozumieniu ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym stanowi uwzględnienie tego środka prawnego. Chodzi tutaj o rodzaje rozstrzygnięć, które zostały wymienione w art. 22 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o NSA. Oznacza to, że organ może w oparciu o art. 38 ust. 2 ustawy o NSA uchylić decyzję lub postanowienie w całości albo w części, stwierdzić ich nieważność lub niezgodność z prawem. Rodzaj rozstrzygnięcia zależeć zaś będzie w konkretnej sprawie od przedmiotu zaskarżenia i sformułowanego w skardze żądania strony (patrz np. wyrok NSA z 27 czerwca 2003 r., I SA 215/02, LEX nr 149489, wyrok NSA z 17 kwietnia 2000 r., I SA/Ka 2271/99, LEX nr 423970, wyrok NSA z 21 marca 2002 r., III SA 2807/00, LEX nr 54305). Treść art. 54 § 3 p.p.s.a. jest w istocie tożsama z treścią art. 38 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, w związku z czym poglądy wyrażone w powołanych wyżej uchwałach i wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego zachowują swoją aktualność, mimo zmiany stanu prawnego.

Przedstawione wyżej argumenty przemawiają za przyjęciem, iż przepis art. 54 § 3 p.p.s.a., pomimo tego, iż zawarty jest w ustawie procesowej, jest przepisem o charakterze kompetencyjnym, dającym organowi szczególne uprawnienie w ramach toczącego się postępowania sądownoadministracyjnego do podjęcia rozstrzygnięcia uwzględniającego skargę zgodnie z jej żądaniem przy zastosowaniu rodzajów rozstrzygnięć podejmowanych przed sądem administracyjnym w razie uwzględnienia skargi (art. 145-150 p.p.s.a.). Przesłankami zastosowania tego przepisu przez organ są: uwzględnienie skargi w całości oraz zachowanie terminu (do dnia rozpoczęcia rozprawy). Uprawnienie organu do działania w ramach autokontroli w zakresie wyboru form i rodzaju rozstrzygnięcia sprawy jest powiązane z treścią żądania skargi oraz z przedmiotem zaskarżenia. Przepis art. 54 § 3 p.p.s.a. ma charakter ogólny, nie zawiera żadnych wyłączeń przedmiotowych lub podmiotowych. Przyjąć więc należy, że przepis ten odnosi się do wszystkich działań lub bezczynności, o których mowa w art. 3 § 2 i 3 p.p.s.a., a zatem również do zaskarżonych uchwał rady gminy stanowiących akty prawa miejscowego (art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.). Jedynym ograniczeniem zastosowania przez organ art. 54 § 3 p.p.s.a. jest to, aby organ, uwzględniając skargę, działał „w zakresie swojej właściwości”. Właściwość organu to zdolność prawna do rozstrzygania określonego rodzaju spraw. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego pojęcie „właściwości” w rozumieniu art. 54 § 3 p.p.s.a. powinno być rozumiane podobnie jak na gruncie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. W przypadku art. 54 § 3 p.p.s.a. chodzi więc o zachowanie właściwości rzeczowej i miejscowej organu. Właściwość rzeczową organu administracji publicznej ustala się według przepisów o zakresie jego działania (art. 20 k.p.a.). Właściwość rzeczową trzeba ustalać na podstawie przepisów ustaw materialnoprawnych oraz tych przepisów ustaw ustrojowych, które dotyczą kompetencji organów administracji publicznej (B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa, 2011, s. 108). Przy czym podkreślenia wymaga, że do zakresu pojęcia właściwości rzeczowej organu nie należy forma ani rodzaj podjętego rozstrzygnięcia. (NSA powołał

się przy tym na postanowienie z dnia 29 grudnia 2009 r., II OW 73/09). W tej sprawie nie ulega wątpliwości, że rada gminy posiada kompetencje do podejmowania uchwał w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Stanowi o tym art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym. W myśl tego przepisu do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Takie same kompetencje dla rady gminy przewidują przepisy art. 20 ust. 1, art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.). Skoro zatem rada gminy jest właściwa, a więc posiada zdolność prawną do władczego rozstrzygnięcia w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego- 198 Bogdan Dolnicki go (jego uchwalenia, zmiany, uchylenia), to „w zakresie swojej właściwości” może również uwzględnić skargę na uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stwierdzając jej nieważność na podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a

Skoro w zakresie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego NSA uznał, że dopuszczalnym jest podjęcie uchwały o stwierdzeniu nieważności zaskarżonej uchwały o mpzp, to tym bardziej dopuszczalnym jest, na gruncie wspomnianych wyżej przepisów oraz orzecznictwa, przyjęcie uchwały o stwierdzeniu nieważności zaskarżonej uchwały o zmianach w budżecie.

W świetle powyższego, podjęcie uchwały o stwierdzeniu nieważności zaskarżonej uchwały eliminuje z porządku akt prawny obciążony kwalifikowaną wadą prawną, zatem jej podjęcie jest w pełni zasadne i celowe.