



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 2 lipca 2015 r.

Poz. 2121

WYROK NR SYGN. AKT III SA/LU 959/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W LUBLINIE

z dnia 26 lutego 2015 r.

w sprawie ze skargi Wojewody Lubelskiego na uchwałę Związku Komunalnego Gmin w Bełżycach z dnia 27 lutego 2007 r. w przedmiocie powołania Zarządu Związku Komunalnego Gmin w Bełżycach

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Ewa Ibrom

Sędziowie Sędzia WSA Jerzy Drwał, Sędzia WSA Jadwiga Pastusiak (sprawozdawca)

Protokolant Asystent sędziego Radosław Stelmasiak

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 26 lutego 2015 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Związku Komunalnego Gmin w Bełżycach

z dnia 27 lutego 2007 r.

w przedmiocie powołania Zarządu Związku Komunalnego Gmin w Bełżycach

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 29 sierpnia 2014 r. Wojewoda Lubelski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargę na uchwałę Zgromadzenia Związku Komunalnego Gmin w Bełżycach z dnia 27 lutego 2007 r. w sprawie powołania Zarządu Związku Komunalnego Gmin w Bełżycach, żądając stwierdzenia ich niezgodności z prawem.

Powołując się na dane zawarte w Rejestrze związków powiatów i związków międzygminnych prowadzonym przez Ministra Administracji i Cyfryzacji, Wojewoda wskazał, że Związek Komunalny Gmin w Bełżycach został zarejestrowany w dniu 20 października 1995 r. pod poz. 140. Statut Związku został ogłoszony w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z dnia 29 listopada 1995 r. (Nr 14 poz. 112). Z rejestru wynika, że do Związku należy 4 członków: gmina Bełżyce, gmina Spiczyn, gmina Wilkołaz, gmina Żyrzyn.

Uczestników związku powinien określać jego statut. W przypadku przystąpienia nowej gminy lub rezygnacji już uczestniczącej należy zaktualizować w tym zakresie statut. Po przystąpieniu nowych członków do związku władze Związku Komunalnego Gmin w Bełżycach nie poczyniły dalszych kroków prowadzących do skutecznych zmian w Statucie tego Związku w postaci podjęcia uchwał przez wszystkie rady gmin tworzące ten Związek, jak również zgłoszenia, za pośrednictwem Wojewody, do organu

prowadzącego rejestr związków międzygminnych, zmiany Statutu tego Związku, celem zakończenia procedury dokonania zmian Statutu i jego opublikowania w Dzienniku Urzędowym.

Brak dokonania tych czynności skutkuje tym, że w chwili obecnej obowiązuje Statut w brzmieniu opublikowanym w Dzienniku Urzędowym z 29 listopada 1995 r., tj. wskazujący jako członków Związku jedynie jego założycieli tj. gminy Bełżyce, Spiczyn, Wilkołaz i Żyrzyn.

Przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.; dalej u.s.g.) dopuszczają wybór członków zarządu Związku spoza członków zgromadzenia w liczbie nieprzekraczającej 1/3 składu zarządu związku (art. 73 ust. 3 u.s.g.). Ze statutu Związku wynika, że w jego skład wchodzi 5 osób, przy czym dopuszcza wybór członków zarządu spoza członków Zgromadzenia w liczbie nie przekraczającej 1/3 składu Zarządu Związku, a zatem jednej osoby.

W ocenie organu nadzoru Zarząd Związku wybrany przez Zgromadzenie na posiedzeniu w dniu 27 lutego 2007 r. na kadencję 2007-2010 wybrany został z naruszeniem z art. 73 ust. 3 u.s.g. oraz § 19 Statutu Związku.

Jak wynika z protokołu z „Walnego Zgromadzenia delegatów-przedstawicieli Związku Międzygminnego w Bełżycach” z dnia 27 lutego 2007 r. w skład powołanego w dniu 27 lutego 2007r. Zarządu Związku weszło dwóch członków spoza Zgromadzenia Związku, tj. Z. M. - przedstawiciel Gminy Borzechów i S. T. - przedstawiciel Gminy Urzędów

Wojewoda zauważył, że uchwała została zapisana jedynie w protokołach i nie przybrała formy odrębnego dokumentu. Brak formy odrębnego dokumentu nie stanowi przeszkody do poddania go ocenie prawnej.

Na skutek powyższej decyzji Zgromadzenia Związku w obradach Zarządu Związku Komunalnego Gmin w Bełżycach brali udział również przedstawiciele gmin Borzechów oraz Urzędów, tj. gmin które nie są wskazane w Rejestrze a tym samym nie są członkami Związku. Udział w głosowaniach nad uchwałami Zarządu Związku reprezentantów gmin do tego związku nienależących, tj. osób nieuprawnionych, stanowi istotne naruszenie prawa powodujące nieważność uchwał podejmowanych w latach 2007-2010 przez Zarząd związku.

Z uwagi na to, że uchwała ukształtowała skład Związku z naruszeniem art. 73 ust. 3 u.s.g. i § 19 Statutu, zachodzi konieczność wyeliminowania jej z obiegu prawnego.

Na rozprawie w dniu 26 lutego 2015 r. Wojewoda zmienił wniosek skargi, żądając stwierdzenia nieważności uchwały i wskazując, że uchwała została mu doręczona w dniu 26 czerwca 2014 r.

W odpowiedzi na skargę Przewodniczący Zarządu Związku Komunalnego Gmin w Bełżycach wskazał, że Statut Związku oprócz założycieli został dodatkowo przyjęty uchwałami Rad Gmin: Borzechów (uchwała Nr IX/49/95 z dnia 19 maja 1995 r.), Urzędów (uchwała Nr XVI/85/95 z dnia 28 grudnia 1995 r.) i Wojciechów (uchwała Nr XXVII/124/08). Zgromadzenie Związku podjęło uchwałę Nr X/47/2013 z dnia 20 września 2013 r. w sprawie przyjęcia Statutu Związku. Paragraf 2 nowo przyjętego Statutu stanowi, że członkami Związku są Gminy: Borzechów, Spiczyn, Wojciechów, Wilkołaz, Urzędów i Żyrzyn. Zarząd składa się z 3 członków. Związek zgłosił za pośrednictwem Wojewody do Ministra Administracji i Cyfryzacji zmiany Statutu przyjęte ww. uchwałą z 20 września 2013 r. Aktualnie prowadzone jest postępowanie w tym przedmiocie.

Na rozprawie w dniu 26 lutego 2015 r. pełnomocnik organu wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały tylko w części dotyczącej wyboru dwóch osób będących delegatami gmin, nie należących do Związku. Ponadto złożył kopie dokumentów dotyczących rejestracji zmian Statutu Związku, w tym uchwałę Zgromadzenia Związku z dnia 1 października 2014 r., nr XIII/65/2014, w sprawie przyjęcia Statutu Związku Komunalnego Gmin w Bełżycach.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga podlega uwzględnieniu, gdyż zaskarżona uchwała została wydana z naruszeniem prawa skutkującym koniecznością stwierdzenia jej nieważności.

Zaskarżona uchwała dotyczy powołania Zarządu Związku Komunalnego Gmin w Bełżycach.

Wadliwość uchwały przejawia się już w samej jej formie. Uchwała nie przybrała postaci odrębnego dokumentu, a jedynie zapisu w protokole z Walnego Zgromadzenia Delegatów-Przedstawicieli Związku Międzygminnego w Bełżycach z dnia 27 lutego 2007 r. (na marginesie: błędny jest też tytuł protokołu,

należało bowiem użyć określenia zgodnego ze Statutem, ogłoszonym w Dzienniku Urzędowym: Związek Komunalny Gmin). Protokół jest jedynie dokumentem utrwalającym przebieg procedury głosowania nad uchwałami organu kolegialnego i zdecydowanie wadliwa jest zastosowana praktyka umieszczenia uchwały wyłącznie w protokole, a nie w postaci odrębnego dokumentu. Wadliwość formy nie wpływa na charakter i moc prawną podjętej uchwały i – jak słusznie zauważył organ nadzoru – nie wyklucza możliwości weryfikacji uchwały.

W ocenie sądu zasadne są zarzuty Wojewody co do niezgodności uchwały z treścią art. 73 ust. 3 u.s.g. w zw. z § 19 Statutu Związku.

Ustawa o samorządzie gminnym wskazuje, że zarząd jest organem wykonawczym związku międzygminnego (art. 73 ust. 1), powoływanym i odwoływanym przez zgromadzenie spośród jego członków (ust. 3), przy czym, o ile statut tak stanowi, dopuszczalny jest wybór członków zarządu spoza członków zgromadzenia w liczbie nieprzekraczającej 1/3 składu zarządu związku (ust. 3).

Odnosząc się do kwestii Statutu Związku obowiązującego w momencie podejmowania zakwestionowanej uchwały sąd stwierdza, że w pełni zasadne są uwagi Wojewody, że w dacie tej obowiązywał Statut, ogłoszony w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z dnia 29 listopada 1995 r. Związek nie przedstawił żadnych informacji wskazujących na to, że Statut był od tego czasu zmieniany, wręcz przeciwnie – w odpowiedzi na skargę powołuje się właśnie na Statut ogłoszony w ww. publikatorze. Ponadto w odpowiedzi na skargę wskazano, że w dniu 20 września 2013 r. Zgromadzenie Związku podjęło uchwałę w sprawie przyjęcia nowego Statutu Związku. Jak jednak wynika z późniejszej korespondencji, jaka wpłynęła do sądu, uchwała z 20 września 2013 r. została uchylona uchwałą Zgromadzenia Związku z dnia 1 października 2014 r. W § 4 uchwały znalazł się zapis o uchyleniu Statutu Związku opublikowanego we wspomnianym Dzienniku Urzędowym z 1995 r.

Konkludując: miarodajny w sprawie oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały jest Statut Związku opublikowany we wspomnianym publikatorze, z datą 14 listopada 1995 r.

Statut w § 19 przewiduje, że Zarząd jest powoływany i odwoływany przez Zgromadzenie spośród jego członków, a także spoza członków Zgromadzenia w liczbie nie przekraczającej 1/3 składu Zarządu. Z § 18 Statutu wynika, że Zarząd liczy 5 członków. Dopuszczalne było zatem powołanie w skład Zarządu 1 osoby spoza członków Zgromadzenia. W skład Zgromadzenia wchodzi wójtowie i burmistrzowie gmin uczestniczących w związku (z możliwością reprezentowania przez inne osoby - § 9 ust. 1 i 2). Zgodnie z wykazem członków założycieli Związku należą do nich gminy: Bełżyce, Spiczyn, Wilkołaz i Żyrzyn. Z zaskarżonej uchwały wynika, że w skład Zarządu powołano następujące osoby: Z. M. (przewodniczący), M. K. (zastępca przewodniczącego), A. B., A. Ł., S. T. (członkowie).

Jak wskazuje Wojewoda, co znalazło potwierdzenie w dokumentach przedłożonych na żądanie Sądu (k. 24-25, 28-37), Pan M. był przedstawicielem gminy Borzechów, Pan K. – gminy Spiczyn, Pan B. – gminy Żyrzyn, Pan Ł. – gminy Wilkołaz, Pan T. – gminy Urzędów. Z powyższego wynika, że zaskarżoną uchwałą powołano w skład Zarządu Związku dwie osoby spoza członków Zgromadzenia – Panów M. i T., co oznaczało naruszenie art. 73 ust. 3 u.s.g. w zw. z § 19 Statutu związku. Uchybienie to musi być uznane za istotne naruszenie prawa – trudno uznać powołanie składu zarządu związku międzygminnego w sposób oczywiście sprzeczny z ustawą za naruszenie nieistotne.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 zd. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Przepis ten, na mocy odesłania zawartego w art. 99 ust. 1a u.s.g. ma odpowiednie zastosowanie do uchwał organów związku międzygminnego (przepisy o nadzorze nad gminami stosuje się odpowiednio do związków i porozumień międzygminnych). 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 (art. 91 ust. 4 u.s.g.). Z kolei w myśl art. 94 ust. 1 u.s.g. nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. W takiej sytuacji sąd administracyjny orzeka o ich niezgodności z prawem (art. 94 ust. 2 zd. 1 u.s.g.).

Zaskarżona uchwała nie ma charakteru aktu prawa miejscowego, brak bowiem jej cech aktu generalnego i abstrakcyjnego, ma charakter konkretny. Należy jednak zauważyć, co podniósł na rozprawie Wojewoda, a pełnomocnik Związku nie zaprzeczył, że uchwała została doręczona organowi nadzoru dopiero w dniu 26 czerwca 2014 r., a więc z naruszeniem obowiązku przekazania uchwały w terminie 7 dni od podjęcia

(art. 90 ust. 1 u.s.g.). Jak wynika z przywołanego art. 94 ust. 1 u.s.g., ograniczenie terminem rocznym nie ma wówczas zastosowania.

Z uwagi na powyższe, oraz na istotny charakter stwierdzonych naruszeń, sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały.

W ocenie sądu nie jest możliwe uwzględnienie wniosku organu i stwierdzenie nieważności uchwały tylko w części, w zakresie, w jakim nastąpiło powołanie do składu Zarządu osób spoza członków Zgromadzenia.

Statut w § 18 wyraźnie określa obligatoryjną ilość osób wchodzących w skład Zarządu. Zarząd Związku stanowią: przewodniczący Zarządu, zastępca przewodniczącego i 3 członków Zarządu. Natomiast do ważności dokumentu, na podstawie którego Związek zaciąga zobowiązania wymagane są podpisy przewodniczącego Zarządu, dwóch członków Zarządu oraz kontrasygnata skarbnika Związku (§ 22 Statutu). Oznacza to, że Zarząd działa jako organ, jeżeli w jego składzie jest pięciu członków. Nie ma zatem żadnych podstaw do przyjęcia, że pominięcie wadliwie powołanych członków Zarządu sanowałoby podjęte uchwały. Nie można pominąć również i tej okoliczności, że w głosowaniu nad składem Zarządu brały udział osoby, które nie były członkami Związku. Z protokołu Zebrania nie wynika, jaka ilość głosów padła na poszczególne osoby zgłoszone do tego organu. Nie można więc określić, czy uchwały Zgromadzenia w tym przedmiocie były podejmowane bezwzględną większością głosów statutowej liczby członków Zgromadzenia.

Na ocenę przez Sąd zaskarżonej uchwały nie mogą wpłynąć zmiany Statutu, dokonane skutecznie dopiero uchwałą z 1 października 2014 r.

W ugruntowanym już orzecznictwie podkreśla się, że samo w sobie uchylenie zaskarżonej uchwały nie czyni bezprzedmiotowym postępowania przez sądem w sprawie kontroli legalności tejże uchwały, jeżeli uchwała obowiązywała przez jakiś okres czasu i wywołała określone skutki prawne (zob. np. wyroki NSA: z dnia 28 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 1477/09; z dnia 29 września 2009 r., sygn. akt I OSK 1029/10, www.orzeczenia.nsa.gov.pl; z dnia 27 maja 2008 r., sygn. akt II GSK 344/08 – Lex nr 434897, z dnia 22 marca 2007 r., sygn. akt II OSK 1776/06 – Lex nr 327767). Uchylenie uchwały przez organ, który ją wydał wywołuje skutki ex nunc, na przyszłość, od momentu wejścia w życie uchwały uchylającej. Tymczasem stwierdzenie nieważności uchwały wywołuje skutek ex tunc, z mocą wsteczną, od momentu jej podjęcia. W świetle powyższej argumentacji zmiany dokonane w październiku 2014 r. nie mogą wpływać na celowość oceny legalności zaskarżonej uchwały.

Z powyższych względów Wojewódzki Sąd Administracyjny we Lublinie, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270, ze zm.) orzekł, jak w sentencji wyroku

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.