

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Olsztynie  
WYDZIAŁ II

Dnia: 9 czerwca 2021 r.  
Sygn. akt II SA/OI 207/21

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sądu

radca prawny Marzena Sulikowska-Kořakowska  
-pełn. Gminy Lubomino  
adres:/UGLUBOMINO/SkrytkaESP

### DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 7 czerwca 2021 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza, jako pełnomocnikowi, odpis wyroku wraz z uzasadnieniem z dnia 25 maja 2021 r. wydanego na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym.

REFERENT STAZYSTA  
  
Karolina Cegiętka

Sygn. akt II SA/OI 207/21



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 25 maja 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie  
w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędzia WSA Beata Jezielska (spr.)

Sędziowie

Sędzia WSA Bogusław Jażdżyk

Sędzia WSA Piotr Chybicki

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 25 maja 2021 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego  
na uchwałę Rady Gminy Lubomino  
z dnia 26 listopada 2020 r. nr XX/146/2020  
w przedmiocie uchwalenia Roczego programu współpracy Gminy Lubomino  
z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3  
ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2021  
**stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.**



Na oryginale właściwe podpis,

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

REFERENT STAZYSTA

*Karolina Cegiętka*

## UZASADNIENIE

Rada Gminy Lubomino (dalej jako: Rada) w dniu 26 listopada 2020 r. podjęła uchwałę Nr XX/146/2020 w sprawie uchwalenia Roczego programu współpracy Gminy Lubomino z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2021. Uchwała ta została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 713, dalej jako: u.s.g.) oraz art. 5a ust. 1 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 1057, dalej jako: u.o.d.p.p.i.w.).

Wojewoda Warmińsko-Mazurski (dalej jako: Wojewoda lub skarżący), reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika, wniósł na skargę powyższą uchwałę, domagając się stwierdzenia jej nieważności w całości z uwagi na rażące naruszenie trybu jej podjęcia przez Radę. W uzasadnieniu podniesiono, że w treści zawiadomienia z 18 listopada 2020 r. o zwołaniu sesji Rady na dzień 26 listopada 2020 r., którą otrzymali wszyscy radni, nie ma informacji o możliwości uczestniczenia w obradach zdalnie, co oznacza, że przeprowadzenie sesji zaplanowane zostało wyłącznie w formie stacjonarnej. Pomimo tego Przewodnicząca Rady dopuściła do udziału w tej sesji w trybie zdalnym dwóch radnych, którzy nie mogli być osobiście obecni i o to zawnioskowali. Wskazano, że w tym czasie na kwarantannie przebywał jeszcze jeden radny, który zastosował się do zawiadomienia o jedynie stacjonarnym charakterze posiedzenia i z tego powodu w nim nie uczestniczył. W ocenie skarżącego, skoro wyrażono zgodę na zdalny udział w sesji Rady dwóch radnych pomimo, że pierwotnie zakładano jej stacjonarny charakter, to zasadnym było powiadomienie o możliwości wzięcia zdalnego udziału w sesji wszystkich radnych będących w tej samej sytuacji, tj. przebywających na kwarantannie, również takich, którzy nie złożyli wniosku w tej sprawie. W ocenie Wojewody sytuacja ta narusza równość wykonywania mandatu przez radnych, jak również jest wysoce niebezpieczna z punktu widzenia przestrzegania zasad demokratycznego państwa prawa, gdyż tworzy instrument potencjalnie umożliwiający kreowanie składu organu stanowiącego gminy i wpływanie tym samym na podejmowane rozstrzygnięcia. Wybiórcze dopuszczenie do udziału w sesji w formie zdalnej dwóch radnych miało wpływ chociażby na kształt debaty nad projektami uchwał, ponieważ radni uczestniczący w sesji mogli zaprezentować swoje poglądy i stanowisko dotyczące poszczególnych projektów, w przeciwieństwie do radnego, który nie był poinformowany o możliwości zdalnego uczestniczenia w sesji. Zaznaczono również, że z treści protokołu obrad Rady wynika,

że część radnych już w trakcie sesji sygnalizowała istnienie wątpliwości związanych z dopuszczeniem do zdalnego udziału w obradach dwóch radnych i koniecznością przełożenia obrad na inny termin. Postulaty te nie zostały jednak uwzględnione. Skarżący podniósł, że powyższy stan faktyczny przekłada się na ważność podjętych podczas przedmiotowej sesji uchwał, bowiem istota demokracji wymaga, aby wszyscy członkowie organu kolegialnego mieli zapewnione prawo czynnego udziału w posiedzeniu takiego organu.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Lubomino, reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika, wniósł o jej oddalenie. Podniesiono, że Rada nie dopuściła się naruszenia trybu podejmowania zaskarżonej uchwały. Wyjaśniono, że przedmiotowa sesja została zwołana w zwykłym trybie, wynikającym z art. 20 ust. 1 u.s.g. oraz § 40 w związku z § 41 ust. 1 Statutu Gminy, przy czym w skierowanym do wszystkich radnych zawiadomieniu o zwołaniu sesji, w którym określono termin, miejsce i proponowany porządek obrad, zawarto informację, że ze względu na zagrożenie epidemiologiczne bezpośrednio w sesji uczestniczyć będą tylko radni, natomiast sołtysów, mieszkańców i inne osoby zainteresowane, którzy chcieliby zabrać głos podczas tej sesji, poinformowano o możliwości przekazania swoich wystąpień na piśmie. Treść zawiadomienia o zwołaniu sesji Rady została także podana do wiadomości publicznej na stronie internetowej Gminy. Podano, że 20 listopada 2020 r. oraz 25 listopada 2020 r. wpłynęły wnioski dwóch radnych o umożliwienie uczestnictwa w sesji Rady w trybie zdalnym z uwagi na przebywanie na kwarantannie i Przewodnicząca Rady podjęła decyzję o umożliwieniu wskazanym radnym udziału w sesji w sposób zdalny. Jednocześnie podano, że w sesji uczestniczyło 13 z 15 radnych, w tym 2 radnych w sposób zdalny, zaś kwestionowana uchwała została podjęta 8 głosami "za" przy 1 głosie "przeciw" a 4 radnych wstrzymało się od głosowania nad uchwałą. Podniesiono, że do chwili rozpoczęcia obrad żaden z pozostałych dwóch nieobecnych radnych nie sygnalizował braku możliwości uczestniczenia w sesji z powodu zarządzonej izolacji, czy też objęcia kwarantanną, jak również nie podał jakiegokolwiek przyczyny usprawiedliwiającej ich nieobecność na sesji. Także radni kontestujący decyzję Przewodniczącej wskazywali jedynie, że wszyscy braliby udział w sesji w trybie zdalnym, gdyby wiedzieli o takiej możliwości. Podano, że zgodnie z art. 24 ust. 1 u.s.g. radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy, jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. Ponadto w myśl § 45 Statutu Gminy radny zobowiązany jest przybyć na posiedzenie punktualnie i uczestniczyć w obradach do ich zakończenia. Uczestnictwo w pracach rady i jej

komisji jest zatem podstawowym obowiązkiem każdego radnego. Podkreślono, że gdyby przewodnicząca Rady miała jakąkolwiek wiedzę, że kolejny radny nie może fizycznie uczestniczyć w sesji, umożliwiłaby mu udział w obradach za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej. Wskazywany w skardze radny nie poinformował o podejrzeniu zarażenia wirusem, zaś w dniu poprzedzającym sesję Rady brał udział w posiedzeniu Komisji Budżetu i Finansów Rady. Potwierdzenie o zarządzeniu wobec tego radnego izolacji otrzymano dopiero w związku z prowadzoną przez organ nadzoru procedurą badania zgodności z prawem zaskarżonej uchwały. Podano, że zarówno wykluczenie radnych głosujących zdalnie, jak i ewentualny udział w takim trybie wskazanego radnego nie miałyby jakiegokolwiek wpływu na ostateczny wynik głosowania nad zaskarżoną uchwałą.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jednolity Dz.U. z 2021 r. poz. 137), sąd administracyjny sprawuje w zakresie swej właściwości, kontrolę pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Natomiast art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm., zwanej dalej p.p.s.a.), wskazuje, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie między innymi w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Rozpoznając wniesioną w niniejszej sprawie skargę, Sąd uznał, że zasługuje ona na uwzględnienie, jednakże z innych względów niż w niej wskazane.

W pierwszej kolejności należy wyjaśnić, że złożona w niniejszej sprawie skarga została rozpoznana przez Sąd na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym, stosownie do art. 119 pkt 2 p.p.s.a., zgodnie z którym sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy. Jak wynika z akt rozpoznawanej sprawy wniosek taki został złożony przez pełnomocnika Wójta Gminy w piśmie z 31 marca 2021 r., którego odpis został doręczony skarżącemu drogą elektroniczną 7 kwietnia 2021 r. W ustawowym terminie skarżący nie zażądał przeprowadzenia rozprawy.

Przechodząc do meritum sprawy stwierdzić należy, że w myśl art. 147 p.p.s.a. Sąd, uwzględniając skargę na uchwałę, stwierdza nieważność uchwały w całości lub w

części albo stwierdza, że uchwała wydana została z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłyby do zastosowania tej sankcji. Brak ustawowego zdefiniowania naruszenia prawa, stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (zob. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

Przedmiotem skargi w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Gminy podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 5a ust. 1 u.o.d.p.p.i.w. Zgodnie z tym przepisem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. Jak wynika z ust. 4 powołanego przepisu roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera w szczególności: 1) cel główny i cele szczegółowe programu; 2) zasady współpracy; 3) zakres przedmiotowy; 4) formy współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2; 5) priorytetowe zadania publiczne; 6) okres realizacji programu; 7) sposób realizacji programu; 8) wysokość środków planowanych na realizację programu; 9) sposób oceny realizacji programu; 10) informację o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji; 11) tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

Należy zauważyć, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntował się pogląd, podzielany w pełni przez Sąd w składzie orzekającym w niniejszej sprawie, zgodnie z którym uchwała rady gminy podejmowana w sprawie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.o.d.p.p.i.w. jest aktem prawa miejscowego. Wprawdzie w żadnym akcie prawnym nie sformułowano legalnej definicji aktu prawa miejscowego, to przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne zawierające normy postępowania o

Sygn. akt II SA/OI 207/21

ogłoszenia, a która nie zostaje przekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest w całości nieważna. Nieważność ta dotyczy nie tylko jej postanowień sprzecznych z przepisami, ale dotyczy całości uchwały jako aktu prawa miejscowego, gdyż z powodu jej nieogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może ona wywołać skutków prawnych w niej zamierzonych (por. wyroki NSA: z 12 października 2016r., sygn. akt II OSK 3245/14; z 30 marca 2016r., sygn. akt II OSK 221/16; z 20 września 2018 r., sygn. akt II OSK 233/16; z 19 czerwca 2019 r., sygn. akt II OSK 2048/17 oraz z 16 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 3156/18 oraz wyrok WSA w Gliwicach z 7 sierpnia 2018 r., sygn. akt V SA/GI 515/18; dostępne w Internecie).

W niniejszej sprawie, jak wynika z treści § 3 zaskarżonej uchwały, wchodzi ona w życie z dniem podjęcia. Zatem niewykonanie przez Radę obowiązku ogłoszenia w stosownym publikatorze przedmiotowej uchwały powoduje, że uchwała ta jest nieważna w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g.

Sąd nie podziela natomiast zarzutów podniesionych w skardze co do nieprawidłowości związanych z sesją Rady.

Wyjaśnić należy, że sesja Rady, na której zapadła zaskarżona uchwała, zwołana została w trybie zwykłym (tj. stacjonarnym), wynikającym z art. 20 ust. 1 u.s.g., co jednoznacznie wynika z zawiadomienia o zwołaniu sesji z 18 listopada 2020 r. Wprawdzie art. 15 zzz ust. 1 ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1842 ze zm., dalej jako: ustawa o COVID-19) wprowadził możliwość odbywania sesji organów kolegialnych, a także podejmowania uchwał z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość, ale tylko okresowo tj. w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii. Ponadto jest to rozwiązanie alternatywne, a w związku z tym nie wyklucza możliwości odbycia sesji Rady w trybie stacjonarnym. Przy czym okoliczność, że dwóch radnych zostało dopuszczonych do udziału w obradach w sposób zdalny (tj. za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość), nie spowodowała zmiany stacjonarnego trybu odbycia sesji.

Należy ponadto zauważyć, że w zawiadomieniu o zwołaniu sesji Rady w ramach porządku obrad zostało przewidziane rozpatrzenie projektu zaskarżonej uchwały. Zawiadomienie to zostało rozesłane do wszystkich radnych drogą mejlową z kilkudniowym wyprzedzeniem i skarżący nie zakwestionował, aby któryś z radnych

charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą więc dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców). Przy czym dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego, wystarczające jest uznanie, że uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.o.d.p.p.i.w. konkretyzuje sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej ustawowych obowiązków. Jego treść stanowią normy planistyczne, normy-prognozy i zasady postępowania w określonych sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy. Do istotnych cech programu trzeba zaliczyć to, że obok postanowień indywidualno-konkretnych, zawiera postanowienia o charakterze generalno-abstrakcyjnym, dotyczące współpracy gminy z organizacjami, spełniającymi kryteria określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Nie stanowi tym samym o sytuacji konkretnie określonego adresata, ale o sytuacji prawnej wszystkich podmiotów spełniających określone ustawowo kryteria. Dotyczy zatem praw i obowiązków, nieokreślonych organizacji pozarządowych (bez względu na formę organizacyjną czy osobowość prawną), prowadzących działalność pożytku publicznego, również tych przyszłych a jeszcze nieistniejących (por. wyroki WSA w Łodzi z 4 grudnia 2020 r. sygn. akt III SA/Łd 591/20, wyrok WSA w Olsztynie z 30 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/OI 271/20 oraz z 20 marca 2018 r., sygn. akt II SA/OI 78/18; wyrok WSA w Kielcach z 17 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 393/20, dostępne w Internecie).

Przyjęcie, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego, implikuje konieczność ogłoszenia takiej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Natomiast uchwała z zakresu prawa miejscowego, która podlega obowiązkowi



Sygn. akt II SA/OI 207/21

zawiadomienie tego nie otrzymał. W związku z tym niezasadne jest powoływanie się na orzeczenia przywołane w skardze, które dotyczą nieprawidłowości w zawiadomieniu o terminie sesji.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 24 ust. 1 u.s.g. radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. Zatem to na radnych, którzy nie mogli uczestniczyć w obradach, ciążył obowiązek powiadomienia o tym fakcie Przewodniczącego Rady i usprawiedliwienia swojej nieobecności. Należy przy tym zauważyć, że z akt sprawy wynika, że radni, którzy uczestniczyli w obradach zdalnie, nie tylko poinformowali Przewodniczącą Rady o swojej nieobecności, ale także to z ich inicjatywy Przewodnicząca Rady dopuściła możliwość ich zdalnego udziału w sesji Rady. Tymczasem radni, którzy nie uczestniczyli w sesji Rady, nie tylko nie poinformowali o swojej nieobecności przed sesją Rady, ale jeden z nich brał udział w posiedzeniu Komisji Rady, która odbywała się dzień wcześniej i także nie poinformował, że nie będzie mógł wziąć udziału w sesji Rady w dniu następnym. W tych okolicznościach nie można podzielić stanowiska skarżącego, że radnym uniemożliwiono udział w sesji Rady w sposób zdalny. Taka sytuacja miałaby miejsce, gdyby wskazani radni powiadomili o swojej nieobecności, a mimo to nie zostaliby poinformowani o możliwości uczestniczenia w sesji w sposób zdalny lub też gdyby uniemożliwiono im wzięcie udziału w sesji Rady w tej formie, podczas gdy inni radni z takiego sposobu mogliby korzystać. Skoro jednak to radni, którzy nie wzięli udziału w sesji, nie dopełnili ciężących na nich obowiązków, to brak jest podstaw do kwestionowania prawidłowości przeprowadzenia sesji Rady. W myśl bowiem art. 14 ust. 1 u.s.g. uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Zatem co do zasady nieobecność poszczególnych radnych na sesji nie tamuje możliwości jej przeprowadzenia i podejmowania uchwał, o ile na sesji obecnych jest co najmniej połowa składu rady. W tych okolicznościach niezasadne jest twierdzenie skarżącego, że brak udziału radnych w sesji Rady stanowi naruszenie równości wykonywania mandatu przez radnych, gdyż za takie naruszenie równości wykonywania mandatu należałoby uznać każdą sesję Rady, w której nie uczestniczyliby wszyscy radni.

Mając powyższe na względzie Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe (p.11)

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM  
REFERENT STAZYSTA

Karolina Cegiętka