

**UCHWAŁA NR XXX/281/17
RADY MIEJSKIEJ W GRODKOWIE**

z dnia 9 sierpnia 2017 r.

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu skargi na uchwałę Rady Miejskiej w Grodkowie Nr XXV/249/17 z dnia 22 marca 2017 r. w sprawie dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego, wprowadzonego ustawą - Prawo oświatowe

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.¹⁾), w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.²⁾) Rada Miejska w Grodkowie uchwała, co następuje:

§ 1. Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu skargę Stowarzyszenia Obywatele Przeciw Bezprawiu na uchwałę Nr XXV/249/17 Rady Miejskiej w Grodkowie z dnia 22 marca 2017 r. w sprawie dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego, wprowadzonego ustawą - Prawo oświatowe oraz odpowiedź na skargę stanowiącą załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Grodkowa z możliwością udzielenia pełnomocnictwa procesowego.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady

Jadwiga Demska

¹⁾Dz. U. z 2016 r. poz. 1579 i poz. 1948 oraz z 2017 r. poz. 730 i poz. 935.

²⁾Dz. U. z 2014 r. poz. 183 oraz z 2017 r. poz. 1136 i poz. 1370.

Załącznik do Uchwały Nr XXX/281/17
Rady Miejskiej w Grodkowie
z dnia 9 sierpnia 2017 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Opolu**

Skarżący: Stowarzyszenia Obywatele Przeciw Bezprawiu

ul. Grunwaldzka 6

49-200 Grodków

Organ administracji: Rada Miejska w Grodkowie

ul. Warszawska 29

49-200 Grodków

Odpowiedź na skargę

Działając na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 446 z późn. zm.), Rada Miejska w Grodkowie przekazuje wraz z niniejszą odpowiedzią skargę, która wpłynęła do Urzędu Miejskiego w Grodkowie dnia 11 lipca 2017 r., wniesioną przez Stowarzyszenie Obywatele Przeciw Bezprawiu z siedzibą w Grodkowie na uchwałę Rady Miejskiej w Grodkowie Nr XXV/249/17 z dnia 22 marca 2017 r. w sprawie dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego, wprowadzonego ustawą - Prawo oświatowe, wnosząc o:

- 1) oddalenie skargi,
- 2) zasądzenie od skarżącego na rzecz organu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Dnia 22 marca 2017 r. Rada Miejska w Grodkowie podjęła uchwałę Nr XXV/249/17 z dnia 22 marca 2017 r. w sprawie dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego, wprowadzonego ustawą - Prawo oświatowe.

Dnia 22 maja 2017 r. w Urzędzie Miejskim w Grodkowie złożone zostało pismo Stowarzyszenia Obywatele Przeciw Bezprawiu (zwane dalej Stowarzyszeniem) stanowiące wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, dotyczące wymienionej uchwały. W uzasadnieniu wezwania wskazano, że uchwalenie powyższej uchwały wiązało się z licznymi uchybieniami, które poddają w wątpliwość jej zgodność z prawem. Podniesiono, że uchwała powstała na podstawie uchwały w sprawie projektu sieci szkół z dnia 15.02.2017 r., która została uchwalona bez opinii komisji oświaty (projekt dostarczono radnym w przeddzień sesji). Ponadto zdaniem Stowarzyszenia zaistniało najważniejsze uchybienie – w pracach nad uchwałą i głosowaniu brali udział radni mający interes prawny w przedmiocie tej uchwały, których łączył z przekształcanymi podmiotami stosunek zatrudnienia. Ten sam błąd powtórzono przy głosowaniu uchwały w sprawie dostosowania sieci szkół, tj. w głosowaniu brali udział radni:

- 1) Jadwiga Demska – pracownik szkoły w Kolnicy,
- 2) Jolanta Szuchta – pracownik szkoły w Jędrzejowie i jednocześnie pracownik Związku Nauczycielstwa Polskiego,
- 3) Sławomir Sobstel – nauczyciel gimnazjum, które nie zostało zlikwidowane,
- 4) Beata Duda – nauczyciel SP nr 3,
- 5) Alicja Budzik – prezes stowarzyszenia prowadzącego szkołę niepubliczną, która jest zainteresowana brakiem atrakcyjności ofert edukacyjnych dla dzieci w szkołach publicznych.

W dalszej treści wezwania Stowarzyszenie wskazało na wyrok WSA w Gliwicach w sprawie sygn. I SA/GI 510/15, który świadczy o tym, że przedmiotowa uchwała jest nieważna z chwilą podjęcia (brały w nim udział osoby, które powinny być wyłączone z głosowania).

Rada Miejska nie udzieliła odpowiedzi na w/w wezwanie Stowarzyszenia.

Dnia 11.07.2011 r. do Urzędu Miejskiego w Grodkowie wpłynęła skarga Stowarzyszenia na w/w uchwałę Rady Miejskiej w Grodkowie Nr XXV/249/17 z dnia 22 marca 2017 r. w sprawie dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego, wprowadzonego ustawą - Prawo oświatowe. W skardze Stowarzyszenie wniosło o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Stowarzyszenie wskazało, że wniesienie skargi nastąpiło ze względu na istotne naruszenie prawa przy jej uchwalaniu w związku z art. 25 a ustawy o samorządzie gminnym.

Stowarzyszenie wskazało, że uprawnienie do występowania ze skargą wynika z celów statutowych stowarzyszenia wskazanych w Statucie Stowarzyszenia.

Co istotne, zarówno w/w wezwanie do zaprzestania naruszenia prawa jak również w/w skarga zostały podpisane przez osobę, która zgodnie z zapisem w KRS Stowarzyszenia Obywatele Przeciw Bezprawiu ((Numer KRS: 0000318052) nie jest uprawniona do reprezentowania Stowarzyszenia. Zgodnie z zapisem w KRS „sposób reprezentacji podmiotu” – „pisma i dokumenty Stowarzyszenia podpisuje Prezes, a w razie nieobecności Prezesa - Wiceprezes i Sekretarz, dokumenty dotyczące finansów ponadto Skarbnik”. Natomiast zarówno przedmiotowe wezwanie do zaprzestania naruszania prawa jak i skargę na uchwałę podpisała osoba będąca (zgodnie z zapisem w KRS) Skarbnikiem Zarządu. Do w/w wezwania jak również skargi nie dołączono pełnomocnictwa do występowania w imieniu Stowarzyszenia w przedmiotowych sprawach. Stanowi to podstawę do oddalenia skargi.

Niewłaściwy jest również podany w wezwaniu i skardze adres Stowarzyszenia (inny niż w KRS Stowarzyszenia).

Podstawę wniesienia skargi stanowił art. 3 § 2 pkt 5, 6, art. 50 § 1, art. 52 § 2 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zgodnie z którym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętym przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

Skarżący podniósł, że uprawnienie do występowania ze skargą wynika z celów statutowych stowarzyszenia wskazanych w Statucie Stowarzyszenia.

W uzasadnieniu skargi Stowarzyszenie zasadniczo powtórzyło argumenty wskazane w w/w wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa - w pracach nad uchwałą i głosowaniu brali udział radni mający interes prawny w przedmiocie tej uchwały, których łączył ze szkołami na terenie gminy stosunek zatrudnienia (trzech radnych), jedna radna pełniła funkcję pracownika Związku Nauczycielstwa Polskiego (co do tej radnej w skardze nie podtrzymano zarzutu z wezwania o pozostawaniu w stosunku pracy ze szkołą w Jędrzejowie), a ponadto jedna radna pełniła funkcję Prezesa Stowarzyszeniu prowadzącego szkołę niepubliczną na terenie gminy.

Wskazano na art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, który ma chronić lokalną społeczność przed uchwalaniem uchwał korzystnych tylko i wyłącznie dla nielicznych – ustawodawca wskazuje, że radny który ma interes prawny w kształcie uchwalanego aktu powinien wyłączyć się z głosowania. Powołano się na orzecznictwo, z którego wynika, że udział w głosowaniu radnego posiadającego interes prawny w przedmiocie procedowanej uchwały jest istotnym naruszeniem prawa i skutkuje jej nieważnością. Istnienie takiego interesu to istnienie stosunku pracy między radnym a podmiotem, na którego działalność ma wpływ uchwała. Ponadto Stowarzyszenie wskazało, że zaskarżona uchwała w sposób istotny zmienia istniejącą sieć szkół w gminie. Zdaniem skarżącego w wyniku uchwały niektórzy nauczyciele mogą wygodnie pracować w „swojej” szkole. Zmniejszenie obwodu szkole, czyli liczby dzieci, może być pierwszym krokiem do jej likwidacji. Zdaniem skarżącego zlikwidowano gimnazjum, które nie miało swojego przedstawiciela w Radzie Miejskiej, w szkołę podstawową przekształcono w gimnazjum którego nauczyciel jest radnym, a dyrektorem żona przygotowującego reformę dyrektora gminnego zarządu szkół i przedszkoli. Uszczuplono także obwód szkoły podstawowej, która nie ma swojego przedstawiciela w radzie, na korzyść szkoły której nauczycielka jest radną.

Zarzucono, że burmistrz powołał ciało doradcze, w którym zdaniem skarżących nie mogli brać udziału radni opozycji. Miałoby to świadczyć o opracowaniu uchwały poza radą, ograniczyć debatę publiczną.

Powtórzono zarzut braku opinii odpowiedniej komisji rady.

Wskazano na cele Stowarzyszenia, które m.in. za zadanie ma reprezentowanie zwykłych ludzi w sprawach związanych z nadużyciami władzy samorządowej.

Ustosunkowując się do przedmiotowej skargi na uchwałę Rady Miejskiej w Grodkowie Nr XXV/249/17 z dnia 22 marca 2017 r. w sprawie dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego, wprowadzonego ustawą - Prawo oświatowe, należy wskazać na art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały), zgodnie z którym: każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Jak wynika z powyższego ustawodawca przyznał prawo do zaskarżenia uchwały jedynie tym podmiotom, których interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą.

Należy podnieść, że żaden interes prawny lub uprawnienie Stowarzyszenia Obywatele Przeciw Bezprawiu nie zostały naruszone zaskarżoną uchwałą. W związku z tym brak jest podstaw prawnych do uznania, że Stwarzanie to mogło skutecznie wnieść skargę na przedmiotową uchwałę Rady Miejskiej w Grodkowie. Stanowi to podstawę to oddalenia omawianej skargi.

Zgodnie z treścią wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 listopada 2014 r. w sprawie o sygn.. akt II OSK 1071/13 (gdzie Sąd cytował zaakceptowane stanowisko Sądu pierwszej instancji) **odnośnie skargi wniesionej w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym przez organizację społeczną:**

Organizacja społeczna występująca w roli skarżącego powinna, dla skutecznego wniesienia skargi, wykazać związek między zaskarżoną uchwałą a własną, indywidualną sytuacją prawną i ten związek musi powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia konkretnych uprawnień lub nałożenia obowiązków na tę organizację. Nie może zatem organizacja społeczna skarżyć uchwał lub zarządzeń organu gminy wyłącznie z powołaniem się na własny cel statutowy, nie jest to bowiem wówczas działanie z powodu naruszenia własnego interesu prawnego.

Powyższy wyrok znajduje pełne zastosowanie w przedmiotowej sprawie – w przedmiotowej skardze na uchwałę Rady Miejskiej w Grodkowie wskazano, że „Uprawnienie do występowania ze skargą wynika z celów statutowych stowarzyszenia wskazanych w Statucie Stowarzyszenia”.

Wobec powyższego uchwała podlega oddaleniu ze względu na brak interesu prawnego lub uprawnienia Stowarzyszenia, które zostały naruszone zaskarżoną uchwałą. Stowarzyszenie nie wykazało i nie powołuje się na taką przesłankę. Skarżący nie miał zatem legitymacji do wniesienia przedmiotowej skargi.

Ponadto, zgodnie z orzecznictwem judykatury, pomimo, że ustawodawca nie stworzył definicji legalnej „interesu prawnego, pojęcie to jest bardzo często definiowane w nauce prawa i orzecznictwie przez odniesienie do związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków skarżącego, wynikających z norm prawa przedmiotowego, a zaskarżonym aktem. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 1 grudnia 2010 r. (VI SA/Wa 2047/08, LEX nr 821241), interes prawny nie wywodzi się z wewnętrznego przekonania osoby, która się na niego powołuje, ale z wynikającego z przepisów prawa materialnego rzeczywistego, bezpośredniego i aktualnego związku pomiędzy sferą jej indywidualnych praw a prowadzonym postępowaniem. Normy prawa ustrojowego mogą być również źródłem interesu prawnego. Wskazał na to w wyroku z dnia 10 września 2002 r., II SA/Wr 1498/02 Naczelny Sąd Administracyjny, który stwierdził, że interes prawny to interes wpływający z przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego.

Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 16 września 2008 r. w sprawie SK 76/05, OTK-A2008/7/121, wskazał m. in., że legitymacja z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym opiera się

na twierdzeniu strony o naruszeniu konkretnie rozumianych jej interesów lub uprawnień i nie ma charakteru *actio popularis*. W pojęciu interesu prawnego mogą się mieścić zarówno uprawnienia jak i obowiązki prawne. Legitymację do złożenia skargi posiada jednostka, której prawa lub obowiązki kształtuje zaskarżony akt (przyznany przepisami prawa materialnego zakres uprawnień podmiotu, kształtujący jego pozycję prawną). Wkroczenie przez organ w tę sferę stanowi przejaw naruszenia interesu prawnego. Skarga wniesiona na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym służy do ochrony innych podmiotów przed skutkami wykorzystywania przez gminę swojej samodzielności poza granice wyznaczone przepisami prawa, ze szkodą dla uprawnień jednostki w sferze administracji publicznej. Aby uznać skargę za zasadną, należy wykazać naruszenie przez organ gminy konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego negatywnie na sytuację prawną skarżącego. Interes ten powinien być bezpośredni i realny. Kwestionując uchwałę należy więc dowieść, iż narusza ona prawo jednocześnie wpływając negatywnie na sferę prawno-materialną skarżącego (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 lutego 2009 r., II SA/Gd 893/08). Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 27 maja 2010 r. (II SA/Lu 179/10, LEX nr 674280) podstawą zaskarżenia w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. jest niezgodność z prawem uchwały organu gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, wywołującej negatywne następstwa w sferze prawnej skarżącego w postaci zniesienia, ograniczenia czy uniemożliwienia realizacji uprawnienia.

Interes prawny powinien być aktualny, osobisty, własny, indywidualny: "Naruszenie interesu konkretnej osoby ma polegać na stworzeniu realnego zagrożenia, istniejącego już w chwili wejścia w życie uchwały, a jeżeli nie zostanie zniwelowane na skutek wezwania do usunięcia naruszenia prawa, w dacie wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Naruszenie to, nie może polegać na tym, że w przyszłości uchwała mogłaby wywołać skutki bliżej nieokreślone, czyli, stwarzać zagrożenie wystąpienia naruszenia w przyszłości" (wyrok NSA z dnia 22 sierpnia 2008 r., I OSK 277/08, LEX nr 490092). "Musi to być interes o charakterze osobistym czyli własny, zindywidualizowany i skonkretyzowany. Interes ten musi wynikać ze ściśle określonego przepisu prawa oraz odnosić się wprost do podmiotu kwestionującego akt prawa miejscowego i dotyczyć bezpośrednio tego podmiotu" (wyrok NSA z dnia 23 maja 2002 r., IV SA 1486/01, niepubl.). Konkretność interesu prawnego oznacza, że skarżącemu przysługiwało konkretne prawo podmiotowe o charakterze prywatnoprawnym czy też publicznoprawnym, wynikające z przepisów prawa materialnego, które zostałyby najpóźniej w dacie wniesienia skargi naruszone kwestionowaną uchwałą (wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 marca 2008 r., IV SA/Wa 2202/06, LEX nr 497584).

W przedmiotowej sprawie należy przywołać też orzeczenie, w którym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził, że ewentualna sprzeczność uchwały z prawem nie daje legitymacji do wniesienia skargi, jeżeli uchwała ta nie narusza prawem chronionego interesu prawnego lub uprawnienia jednostki. To na skarżącym spoczywa obowiązek wykazania się indywidualnym interesem prawnym lub uprawnieniem, ale także zaistniałym w dacie wnoszenia skargi, nie w przyszłości, naruszeniem tego interesu prawnego lub uprawnienia (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 listopada 2010 r., II SA/Kr744/10).

Ponadto należy wskazać, że zgodnie z linią orzeczniczą sądów administracyjnych skargę na uchwałę (zarządzenie) organu gminy może wnieść tylko ten, kto zgodnie z normą prawa materialnego ma interes prawny lub uprawnienie. Przez pojęcie interesu prawnego należy rozumieć interes zgodny z prawem i interes chroniony przez prawo. Istotą interesu prawnego jest jego związek z konkretną normą prawa materialnego - taką normą, którą można wskazać jako jego podstawę i z której podmiot legitymujący się tym interesem może wywodzić swoje racje. Interes prawny i uprawnienie powinny wynikać z przepisów prawa materialnego, te bowiem przepisy są źródłem uprawnień i interesów prawnych (por. wyrok NSA z dnia 29 stycznia 1992 r., (SA 1355/91, Wspólnota 1992, nr 18, s. 17). To na stronie skarżącej spoczywa obowiązek wykazania naruszenia interesu prawnego, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., pozostającego w związku z konkretną normą prawną, a który jest naruszany przez zaskarżony akt (tak np. NSA w wyroku z dnia 22.09.2011r, II OSK 1333/11, LEX nr 965179). Fakt potencjalnego, przewidywanego w przyszłości naruszenia praw nie dają podstaw do uznania istnienia naruszenia interesu prawnego, o jakim mowa w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Tylko naruszenie zindywidualizowanego interesu prawnego i wykazanie związku pomiędzy prawnie określoną sytuacją poszczególnych członków "grupy mieszkańców", a zaskarżoną uchwałą, naruszającą ich konkretny interes prawny lub uprawnienie poprzez ograniczenie lub pozbawienie konkretnych uprawnień może

prowadzić do uwzględnienia skargi (np. wyrok NSA z dnia 20.09.2011r. II OSK 1382/11, LEX nr 966250).

W związku z powyższym jeszcze raz wypada podkreślić skarżąc uchwałę organu gminy na podstawie art. 101 u.s.g., skarżący musi wykazać istnienie związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą, a jego indywidualną sytuacją prawną. Musi on udowodnić, że zaskarżona uchwała, naruszając prawo, negatywnie wpływa na jego sferę prawnomaterialną, pozbawia go np. pewnych uprawnień albo uniemożliwia ich realizację (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 stycznia 2011 r., I SA/Łd 914/10).

W przedmiotowej sprawie skarżący nie ma i nie wykazał związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą, a jego indywidualną sytuacją prawną. Nie wykazał interesu prawnego.

Dodatkowo, należy wymienić i zacytować nowsze orzecznictwo sądowo - administracyjne, które potwierdza w/w tezy i stanowiska.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 lutego 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1282/15 Skarga wnoszona w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. nie ma charakteru actio popularis, a zatem do jej wniesienia nie legitymuje sama ewentualna sprzeczność zaskarżonej uchwały z prawem. Przepis ten wprowadza podmiotowe ograniczenie kręgu osób legitymowanych do wniesienia skargi na taką uchwałę.

W uzasadnieniu do wyroku wskazano, że legitymacja do wniesienia skargi na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego do Sądu administracyjnego przysługuje **nie temu, kto ma w tym interes prawny, ale temu, czy interes prawny został naruszony skarżonym rozstrzygnięciem** (wyrok NSA z dnia 3 września 2004 r., sygn. akt OSK 476/04 , ONSAiWSA 2005, Nr 1, poz. 2). Naruszenie interesu prawnego podmiotu składającego taką skargę musi mieć przy tym charakter **bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny**. Uchwała, czy też konkretne jej postanowienia, musi więc naruszać rzeczywiście istniejący w dacie podejmowania uchwały interes prawny skarżącego. Wskazać należy, iż w wyroku z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. akt SK 30/02 (OTK-A 2003 Nr 8, poz. 4) Trybunał Konstytucyjny zauważył, że skarga na podstawie art. 101 u.s.g. nie ma charakteru actio popularis, a zatem do jej wniesienia nie legitymuje sama ewentualna sprzeczność zaskarżonej uchwały z prawem. Podstawą zaskarżenia jest bowiem równocześnie naruszenie konkretnie rozumianych interesów lub uprawnień konkretnego obywatela lub ich grupy, ewentualnie innego podmiotu, który jest mieszkańcem danej gminy lub jest z tą gminą w inny sposób prawnie związany.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1587/15 Do uwzględnienia skargi na uchwałę może doprowadzić tylko takie naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia kwestionowanym aktem, które ma charakter aktualny, a ponadto jest naruszeniem **zindywidualizowanym**, wymierzonym w realne i zdatne do wskazania dobra prawnego, **z których korzysta sam skarżący**.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 6 czerwca 2016 r. w sprawie II SA/Gl 1418/14 interes prawny, którego istnienie umożliwia przyznanie legitymacji skargowej na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., **powinien bezpośrednio dotyczyć sfery prawnej podmiotu wnoszącego skargę. Oznacza to, że stronie skarżącej powinno przysługiwać konkretne prawo podmiotowe** o charakterze prywatnoprawnym, bądź publicznoprawnym, wynikające z przepisów prawa materialnego, które najpóźniej w dniu wniesienia skargi zostało naruszone zaskarżonym aktem. Jak jednolicie przyjmuje się w judykaturze skarżący wnosząc skargę musi wykazać, że **zaskarżona uchwała naruszając prawo jednocześnie negatywnie wpływa na jego sytuację prawną**, np. pozbawia go **pewnych uprawnień, czy też uniemożliwia ich realizację**.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 maja 2016 r. w sprawie sygn. akt II GSK 1148/16 legitymację do złożenia skargi do sądu administracyjnego ma jednostka (osoba prawna), której prawa lub obowiązki publicznoprawne, kształtuje zaskarżony akt. **Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia przez kwestionowaną uchwałę występuje, gdy naruszenie to ma charakter aktualny, a ponadto jest naruszeniem zindywidualizowanym, wymierzonym w realne i zdatne do wskazania dobra prawnego, z których korzysta sam skarżący**. Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia powinno być tego rodzaju, aby można było stwierdzić, że wywołuje negatywne następstwa w sferze prawnej skarżącego - zniesienie, ograniczenie, uniemożliwienie realizacji uprawnienia, naruszenie interesu prawnego.

Wobec powyższego ponownie należy wskazać, że skarżący nie miał legitymacji do wniesienia przedmiotowej skargi. Nie miał interesu prawnego. Zaskarżony akt oraz podnoszone naruszenia, nie naruszają zindywidualizowanych, wymierzonych w realne i zdadne do wskazania dóbr prawnych, z których korzysta skarżący. Skarżący nie wykazał, że zaskarżona uchwała naruszając prawo jednocześnie negatywnie wpływa na jego sytuację prawną. Nie wykazał, że wywodzone naruszenie interesu prawnego podmiotu składającego skargę ma charakter bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny, że uchwała, czy też konkretne jej postanowienia, narusza rzeczywiście istniejący w dacie podejmowania uchwały interes prawny skarżącego. Brak jest przesłanek i nie wykazano, że naruszenie jest naruszeniem zindywidualizowanym, wymierzonym w realne i zdadne do wskazania dobra prawnego, z których korzysta sam skarżący.

Co szczególnie istotne, jeszcze raz należy podnieść, iż w uzasadnieniu wyroku **Naczelny Sąd Administracyjny** z dnia 19 listopada 2014 r. w sprawie II OSK 1071/13 (gdzie Sąd cytował zaakceptowane stanowisko Sądu pierwszej instancji) **odnośnie skargi wniesionej w trybie** ustawy o samorządzie gminnym przez organizację społeczną, wskazano co następuje:

„organizacja społeczna występująca w roli skarżącego powinna, dla skutecznego wniesienia skargi, wykazać związek między zaskarżoną uchwałą a własną, indywidualną sytuacją prawną i ten związek musi powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia konkretnych uprawnień lub nałożenia obowiązków na tę organizację. Nie może zatem organizacja społeczna skarżyć uchwał lub zarządzeń organu gminy wyłącznie z powołaniem się na własny cel statutowy, nie jest to bowiem wówczas działanie z powodu naruszenia własnego interesu prawnego, ale w obronie interesu publicznego, a ten nie może być wyłączną przesłanką zaskarżenia na podstawie powołanego przepisu.”

Powyższe orzeczenie znajduje pełne zastosowanie w przedmiotowej sprawie dot. skargi na uchwałę Rady Miejskiej w Grodkowie. Potwierdza i stanowi o tym, że przedmiotowa skarga została złożona nieskutecznie, skarżący nie miał legitymacji do wniesienia skargi, albowiem skarżący nie wykazał związku między zaskarżoną uchwałą a własną, indywidualną sytuacją prawną skarżącego tj. Stowarzyszenie Obywateli Przeciw Bezprawiu, w tym związku powodującego następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia konkretnych uprawnień lub nałożenia obowiązków na skarżącego.

Ponadto z ostrożności, w odniesieniu do zarzutu skargi co do głosowania przez radnych posiadających interes prawny w przedmiocie procedowanej (zaskarżonej) uchwały należy wskazać na art. 25a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, który stanowi: radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego.

Zgodnie ze stanowiskiem komentatorów do w/w przepisu prawa „Komentowany przepis jest normą, której celem jest zapobieganie sytuacjom wykorzystywania mandatu przedstawicielskiego do zaspokajania partykularnych interesów osób wykonujących mandat. (...)W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że przepis ten został wprowadzony w celu antykorupcyjnym, zapobiegającym sytuacjom, kiedy mandat radnego może być wykorzystywany dla prywatnych celów (...)”. (Dolnicki Bogdan (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, WK 2016, autor fragmentu Wierzbica Anna).

W odniesieniu do przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Grodkowie Nr XXV/249/17 z dnia 22 marca 2017 r. w sprawie dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego, wprowadzonego ustawą - Prawo oświatowe, brak jest podstaw do uznania, że głosowanie radnych – branie udziału w głosowaniu (przez każdego z głosujących), miało charakter korupcyjny, miało na celu i było wykorzystane w celach prywatnych. Radni wykonywali obowiązki wynikające z mandatu radnego. Głosowanie nie dotyczyło zindywidualizowanych, partykularnych interesów któregośkolwiek z radnych. Sama nazwa i przedmiot uchwały stanowi o ogólnym, nie dotyczącym interesów radnych, celu głosowania. Głosowanie dotyczyło sieci szkół. Nie dotyczyło likwidacji szkół, a co istotne miało wywołać skutki nie bezpośrednio, ale w hipotetycznym czasie przyszłym. Uchwała o likwidacji konkretnej, bezpośrednio wskazanej szkoły, mogłaby zapaść dopiero w przyszłości.

Uchwała jest zgodna z prawem, odpowiada dyspozycji przepisów prawa na podstawie których została podjęta. Nie narusza porządku prawnego. Rada Gminy była zobowiązana do podjęcia przedmiotowej uchwały. Waler zgodności uchwały – aktu prawnego z prawem stwierdzony podczas badania jego legalności przez organ nadzoru (Wojewodę Opolskiego), który nie zarzucił jego niezgodności z przepisami prawa. Nadzór bada i zapoznaje się również z protokołem sesji Rady Gminy, na której podjęto uchwałę.

Jedynym celem wniesionej skargi jest spowodowanie ewentualnego uchylecia uchwały przez sąd administracyjny. Służby nadzoru wskazują, że w/w 25a jako wprowadzający zakaz działania, powinien być interpretowany ściśle i obiektywnie. Przez pojęcie interesu prawnego należy rozumieć osobisty, konkretny i aktualny prawnie chroniony interes, który może być realizowany na podstawie określonego przepisu, bezpośrednio wiążący się z indywidualnie i prawnie chronioną sytuacją strony. Uchwały dotyczące dostosowania sieci szkół do nowego ustroju szkolnego nie wpływają w sposób bezpośredni na interesy prawne radnych, zatem brak podstaw do wstrzymywania się radnych od udziału w głosowaniu. Zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie art. 210 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. ustawy – przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe i dotyczy jedynie organizacji sieci szkół na obszarze gminy.

Z ostrożności należy podnieść w szczególności, że radna Pani Alicja Budzik – prezes stowarzyszenia prowadzącego szkołę niepubliczną na terenie gminy, nie jest pracownikiem szkoły. Uchwała nie wpływa na jej sytuację osobistą, nie dotyczy jej prywatnych celów. Radna jest prezesem organizacji społecznej, **która nie prowadzi działalności gospodarczej, nie działa w celu osiągnięcia zysku.** Celem tego stowarzyszenia jest wspieranie wszechstronnego i zrównoważonego rozwoju społecznego, kulturowego i gospodarczego wsi Gałązcyce i innych wsi w Gminie Grodków, integracja mieszkańców wsi, przeciwdziałanie bezradności i wykluczeniu społecznemu, edukacja dzieci i młodzieży w prowadzonych przez stowarzyszenie placówkach oświatowych. Powyższe wynika z zapisów w KRS stowarzyszenia (Numer KRS: 0000330199). Brak jest tu powiązania pomiędzy interesem prawnym tej radnej a uchwałą i głosowaniem nad przedmiotową uchwałą. Zarzut, iż interes radnego jako prezesa stowarzyszenia prowadzącego szkołę niepubliczną, polegałby na tym, iż jest zainteresowana brakiem atrakcyjności ofert edukacyjnych dla dzieci w szkołach publicznych, jest nielogiczny. Brak jest podstaw prawnych, racjonalnego uzasadnienia i logiki dla zarzutu. Podobnie co do zarzutów w odniesieniu do pozostałych radnych. Głosowanie nie dotyczyło zindywidualizowanych, partykularnych interesów któregośkolwiek z radnych. Sama nazwa i przedmiot uchwały stanowi o ogólnym, nie dotyczącym interesów radnych, celu głosowania. Głosowanie dotyczyło sieci szkół. Nie dotyczyło likwidacji szkół, a co istotne miało wywołać skutki nie bezpośrednio.

Ponadto z ostrożności należy podnieść, iż nawet jeżeli, hipotetycznie, radny podlegał wyłączeniu od głosowania na podstawie art. 25a u.s.g., to nie oznacza to jednak automatycznie, że udział tego radnego w głosowaniu stanowi istotne naruszenie prawa i powoduje nieważność uchwały.

Zgodnie ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie zawartym w wyroku z dnia 28.06.2016 r. w sprawie sygn. II SA/Rz 854/16:

„(...) radny M. Ś. podlegał wyłączeniu od głosowania na podstawie art. 25a u.s.g.

Nie oznacza to jednak automatycznie, że udział tego radnego w głosowaniu stanowi istotne naruszenie prawa i powoduje nieważność uchwały.

Kwestię tę należy oceniać indywidualnie w konkretnej sprawie, w kontekście wyniku głosowania. Sąd podziela wyrażony w tym zakresie pogląd WSA w Białymstoku zawarty w wyroku z dnia 22.12.2011 r., II SA/Bk 168/11, Lex Nr 1688530, że jeżeli wynik głosowania świadczy o tym, że udział w głosowaniu radnego, który powinien był się wyłączyć od głosowania nie miał wpływu na podjęcie uchwały, to należałoby to traktować jako nieistotne naruszenie prawa w rozumieniu art. 91 ust. 4 u.s.g.. Naruszenie byłoby istotne, gdyby uczestnictwo podlegającego wyłączeniu radnego **przesądziło o przyjęciu uchwały lub nie.**

W rozpoznawanej sprawie uchwała nr XIV.121.2016 została przyjęta po głosowaniu przez 15 radnych – 9 głosami "za", przy 6 głosach "przeciw". Gdyby zatem nie brał udziału podlegający wyłączeniu radny M. Ś. – czyli głosujących było 14 osób, to nawet zakładając, że głosował on "za" przyjęciem uchwały - wynik głosowania byłby 8 głosów "za", 6 – "przeciw", przy założeniu, że głosował przeciw- wynik byłby 9 "za", 5 "przeciw". Z powyższego wynika, że przy głosowaniu nad zaskarżoną uchwałą głos 1 radnego nie był przesądzający o wyniku tego głosowania, a tym samym udział podlegającego wyłączeniu radnego w głosowaniu nad uchwałą nie ma charakteru istotnego naruszenia prawa.”

Ponadto należy wskazać na treść wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie sygn. akt II SA/Bk 168/11, zgodnie z którą:

Nie zawsze udział w głosowaniu radnego podlegającego wyłączeniu z mocy art. 25a u.s.g. będzie stanowił istotne naruszenie prawa. Kwestię tą należy, bowiem oceniać w kontekście wyniku

głosowania. Jeżeli, bowiem wynik głosowania świadczy o tym, że udział w głosowaniu radnego, który powinien był wyłączyć się z głosowania nie miał wpływu na wybór przewodniczącego rady, należałoby to traktować jako nieistotne naruszenie prawa w rozumieniu art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. **Naruszenie byłoby zaś istotne, gdyby uczestnictwo radnego w głosowaniu, wbrew zakazowi z art. 25a u.s.g., przesądziło o wyborze przewodniczącego (wiceprzewodniczącego).** W takiej sytuacji uchwała rady stwierdzająca wynik głosowania byłaby sprzeczna z prawem i w konsekwencji nieważna - art. 91 ust. 1 u.s.g.

Z ostrożności należy wskazać, że w przedmiotowej sprawie uchwała Rady Miejskiej w Grodkowie Nr XXV/249/17 z dnia 22 marca 2017 r. została przyjęta po głosowaniu przez 15 radnych – 10 głosami "za", przy 4 głosach "przeciw", jednym głosem wstrzymującym (głosy radnych, których dotyczy skarga to 4 głosy „za” i jeden „wstrzymujący się”). Gdyby zatem nie brało udziału w głosowaniu ewentualnie podlegających wyłączeniu 5 radnych – czyli głosujących było 10 osób, to wynik głosowania byłby 6 głosów "za", 4 – "przeciw". Z powyższego wynika, że przy głosowaniu nad zaskarżoną uchwałą głos 5 radnych nie byłby przesądzający o wyniku tego głosowania, a tym samym udział ewentualnie podlegających wyłączeniu radnych w głosowaniu nad uchwałą nie ma charakteru istotnego naruszenia prawa.

Ponadto, z ostrożności, odnośnie zarzutu, że burmistrz powołał ciało doradcze, w którym zdaniem skarżącego nie mogli brać udziału radni opozycji (co miałyby świadczyć o opracowaniu uchwały poza radą, ograniczyć debatę publiczną), to podnieść wypada, iż nie był to organ instytucjonalny, mający wpływ na decyzję co do projektu uchwały. Dotyczyło to tylko niewiążącej opinii dla organu wykonawczego. Natomiast sam projekt uchwały, co do którego kompetencje do jego utworzenia i przedłożenia radnym ma wyłącznie organ wykonawczy (burmistrz), został przez ten organ przygotowany. Projekt został przyjęty do porządku obrad Rady Miejskiej i następnie, zgodnie z kompetencją Rady Miejskiej poddany głosowaniu.

Ponadto, z ostrożności, odnośnie zarzutu dotyczącego braku opinii odpowiedniej komisji rady (projekt dostarczono radnym w przeddzień sesji) dotyczącego przedmiotowej uchwały, to należy zwrócić uwagę, że uchwała ta została podjęta w związku ze zwołaniem i na sesji nadzwyczajnej Rady Miejskiej w Grodkowie. A zatem zarzut ten nie jest zasadny.

Podkreślić jednak należy, iż radni zostali zapoznani z treścią uchwały w terminach poprzedzających jej podjęcie.

W dniu 25.01.2017 r. zwołano posiedzenie Komisji Oświaty Rady Miejskiej w Grodkowie poświęcone szczegółowemu omówieniu przebiegu prac nad dostosowaniem sieci szkół do nowego ustroju szkolnego w mieście i gminie Grodków. Podczas posiedzenia Burmistrz zapoznał radnych z projektem uchwały, przedstawiając jednocześnie argumenty przemawiające za proponowanym rozwiązaniem. Część radnych wniosowała o wgląd do materiałów źródłowych na podstawie których można było weryfikować zasadność przyjętego rozwiązania. Materiały w formie pisemnej przekazano do Biura Rady Miejskiej w dniu 26.01.2017 r.

Temat związany z wdrożeniem reformy oświaty na terenie gminy powracał również podczas kolejnego posiedzenia połączonych komisji Rady Miejskiej w dniu 08.02.2017 r. oraz na sesji w dn.15.02.2017 r.

Zgodnie z art. 20 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym na wniosek wójta lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy przewodniczący obowiązany jest zwołać sesję na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku. Wniosek o zwołanie sesji powinien spełniać wymogi określone w ust. 1 w zdaniu drugim.

Przy czym należy wskazać na szczególny charakter sesji nadzwyczajnej, jej specyfikę, co dotyczy w szczególności sposobu i terminu jej zwoływania i obradowana na sesji nadzwyczajnej. Sesja ta powinna być zwołana przez Przewodniczącego Rady w krótkim 7 – dniowym terminie od złożenia wniosku, przedmiotem tej sesji, objęte porządkiem obrad, może być tylko to co obejmuje wniosek o zwołanie sesji. Radni obradujący na sesji nadzwyczajnej w sprawie podjęcia uchwały, mogą obradować wyłączenie nad uchwałą (co do jej formy i treści) zgodnie z projektem przedłożonym przez wnioskodawcę. Zatem dyskusja dot. projektu uchwały odbywa się de facto na sesji nadzwyczajnej.

Ponadto należy wrócić uwagę na treść Statutu Gminy Grodków, który zawarty jest w uchwale NR XXVII/276/17 Rady Miejskiej w Grodkowie z dnia 31 maja 2017 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Grodków (Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 1613). W § 16 ust. 1, 7 i 8, zapisano, co następuje:

Do pomocy w wykonywaniu swoich zadań Rada powołuje stałe i doraźne komisje (ust.1).

Posiedzenia komisji zwołuje przewodniczący komisji, a w razie jego nieobecności zastępca, i ustala ich porządek (ust. 7).

Posiedzenia komisji odbywają się w miarę potrzeb, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał (ust. 8).

W § 5 ust. 1, 2 i 3 załącznika nr 7 w/w uchwały Rady Miejskiej w Grodkowie w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Grodków, zapisano co następuje:

§ 5. 1. Sesję w trybie nadzwyczajnym zwołuje Przewodniczący na wniosek Burmistrza lub co najmniej 1/4 ustawowego składu Rady. Przewodniczący obowiązany jest zwołać sesję w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku dla rozpatrzenia i rozstrzygnięcia spraw szczególnie ważnych i pilnych.

2. Wniosek o zwołanie sesji w trybie nadzwyczajnym uprawniony podmiot składa na piśmie, podając proponowany porządek obrad wraz z projektami ewentualnych uchwał. 3. Sesja, o której mowa w ust. 1, obraduje wyłącznie nad sprawami dla których została zwołana.

Powyższe zapisy ustawy o samorządzie gminnym oraz uchwały Rady Miejskiej w Grodkowie w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Grodków, przesądzają, że brak jest uzasadnienia aby obradowanie Rady Miejskiej w sprawie projektu uchwały objętej porządkiem obrad sesji nadzwyczajnej, poprzedzone było obradami Komisji Rady. Ze względu na termin zwołania sesji, jej specyfikę i charakter oraz ograniczony i ściśle zawężony do wyłącznie woli wnioskodawców przedmiot obrad, nie podlegający ocenie i dyskusji przed sesją przez Komisję Rady, dyskusja i ocena dot. projektu takiej uchwały odbywa się na sesji nadzwyczajnej, a zwoływanie Komisji nie ma uzasadnienia.

Biorąc powyższe pod uwagę, wnoszę jak na wstępie o oddalenie skargi.