



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNK-I.4131.267.2016

Łódź, 19 maja 2016 r.

Rada Miejska w Łodzi

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 86 i art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVIII/696/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 20 kwietnia 2016 r. stanowisko w sprawie stosowania się władz Łodzi do wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Łodzi na sesji w dniu 20 kwietnia 2016 r. podjęła uchwałę dotyczącą stanowiska w sprawie stosowania się władz Łodzi do wyroków Trybunału Konstytucyjnego [uchwała].

Pismem z dnia 28 kwietnia 2016 r. Wojewoda Łódzki zawiadomił Radę Miejską w Łodzi o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego w celu kontroli legalności uchwały, z uwagi na brak podstawy prawnej do jej podjęcia. Wojewoda wezwał również o doręczenie porządku obrad XXVIII sesji Rady Miejskiej w Łodzi, na której podjęto uchwałę, wyciągu z protokołu zawierającego relację z przebiegu sesji w części ustalającej porządek obrad (jego zmiany) oraz przebieg obrad w punkcie, w którym uchwała była podjęta, opinii radcy

prawnego dotyczącej ww. uchwały, a także stanowiska organu wykonawczego, jeżeli zostało wydane.

W piśmie z dnia 2 maja 2016 r. wyjaśnienia złożył Wiceprzewodniczący Rady Miejskiej w Łodzi, informując iż uchwała została podjęta na podstawie § 17 Regulaminu Pracy Rady Miejskiej w Łodzi, stanowiącego załącznik Nr 7 do Statutu Miasta Łodzi i spełnia warunki określone w tym przepisie, a co za tym idzie została podjęta zgodnie z prawem. Ponadto nie doręczono stanowiska organu wykonawczego oraz opinii radcy prawnego.

W ocenie organu nadzoru brak jest przepisów prawa, które mogłyby stanowić podstawę prawną do podjęcia uchwały. Przywołany w podstawie prawnej uchwały § 17 Regulaminu Pracy Rady Miejskiej w Łodzi będący załącznikiem Nr 7 do Statutu Miasta Łodzi przyjętego uchwałą Nr XL/428/96 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 4 września 1996 r. w sprawie Statutu Miasta Łodzi (t.j. Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2009 r. Nr 347, poz. 2860 z późn. zm.) stanowi, że w sprawach, w których Rada nie realizuje swoich uprawnień stanowiących i kontrolnych, może zajmować stanowisko. Stanowisko Rady nie rodzi skutków prawnych. Wskazany przepis w żadnym wypadku nie może stanowić wystarczającej podstawy prawnej dla uchwały, w której organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego [j.s.t.] rozstrzyga sprawę stosowania się, bądź niestosowania się władz tej j.s.t. oraz jej komunalnych jednostek organizacyjnych do przepisów obowiązującego prawa. W przedmiotowej sprawie Rada działając na podstawie w/cyt. § 17, zajęła stanowisko nadając mu formę prawną uchwały, zastrzeżonej dla działań stanowiących lub kontrolnych, bez jakiegokolwiek podstawy prawnej, albowiem § 17 regulaminu Pracy Rady Miejskiej w Łodzi z całą pewnością nie uprawnia do uchwalania w tym trybie aktu prawnego rangi uchwały, a także nie uprawnia do zajęcia stanowiska w sprawie, która poza wszelkim sporem pozostaje poza zakresem jakichkolwiek kompetencji rady gminy.

W § 1 uchwały - w którym sprzecznie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie "zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 poz 283) nie oznaczono ust. 1 - Rada ogłosiła, że przy podejmowaniu uchwał stosować się będzie do treści wyroków Trybunału Konstytucyjnego także tych, które nie będą opublikowane w Dzienniku Ustaw. Ponadto w ust. 2 Rada zwróciła się do Prezydenta, aby w działalności Urzędu Miasta Łodzi oraz innych komunalnych jednostek organizacyjnych, w szczególności przy wydawaniu decyzji administracyjnych, uwzględniał wszystkie wyroki Trybunału Konstytucyjnego także te, które nie zostaną opublikowane w Dzienniku Ustaw. Na

mocy art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy j.s.t., działają na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z przyjętym w doktrynie stanowiskiem, o ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, o tyle organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia. Żaden przepis prawa nie upoważnia organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do kwestionowania działań podejmowanych przez niezależne od Rady instytucje - w tym przypadku przez władzę wykonawczą sprawowaną przez Radę Ministrów. Deklaracja Rady o stosowaniu wszystkich wyroków Trybunału Konstytucyjnego, a zatem także tych, które nie zostaną opublikowane w Dzienniku Ustaw, bez wątpienia stanowi sprzeciw wobec działań podejmowanych przez Radę Ministrów, a tym samym również ich krytykę. Jak wynika z tez zawartych w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 8 lipca 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 570/15 rada gminy nie posiada uprawnień w zakresie wskazywania zasadności działań prawnych zewnętrznych i niezależnych instytucji, a tym bardziej do oceny ich działania z punktu widzenia prawa.

Uchwała w istocie stanowi zapowiedź niestosowania się przez Radę Miejską do obowiązującego porządku prawnego oraz wzywa do takiego zachowania Prezydenta Miasta i kierowników komunalnych jednostek organizacyjnych, co zważywszy na relacje między tymi organami należy traktować jako zobowiązanie. Odmowa stosowania się w przyszłości do przepisów, które nie zostały formalnie derogowane z porządku prawnego, stanowi w istocie przyznanie sobie przez Radę Miejską uprawnień do wyeliminowania z porządku prawnego norm, które pozostają w mocy, z pominięciem trybu przewidzianego przez ustrojodawcę. De facto mamy tu do czynienia z uzurpowaniem sobie prawa przez organ uchwałodawczy gminy do wykonywania kompetencji zastrzeżonych dla władzy sądowniczej lub ustawodawczej – co w konsekwencji godzi w konstytucyjny trójpodział władz. Podkreślić należy, że nawet w orzecznictwie sądów zarysowała się wyraźna tendencja zakazująca sądom orzekania o konstytucyjności określonych przepisów: *"NSA nie jest uprawniony do badania zgodności ustaw z Konstytucją, ponieważ jest to prerogatywa zastrzeżona do właściwości Trybunału Konstytucyjnego. W rezultacie sąd administracyjny nie może odmówić zastosowania przepisu ustawy, choćby uznał go za niekonstytucyjny. Choć w art. 8 ust. 2 Konstytucji RP wyrażono zasadę bezpośredniego jej stosowania, to dopóki niekonstytucyjny przepis nie zostanie wyeliminowany z obrotu prawnego skutkiem orzeczenia TK, podlega stosowaniu."* (Wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 lipca 2006 r. II OSK 548/06). Skoro zatem nawet sądownictwo

administracyjne, ustrojowo powołane do kontroli legalności działań administracji publicznej, nie ma władzy do samodzielnej odmowy zastosowania niekonstytucyjnych przepisów, to tym bardziej takiego uprawnienia nie sposób przyznać Radzie Miejskiej. Przyjęcie koncepcji stosowania prawa, zadeklarowanej w kwestionowanej uchwale, musiałoby prowadzić w świetle cytowanego orzeczenia do paradoksalnej sytuacji, w której organ administracji publicznej posiadałby więcej uprawnień, niż organ władzy sądowniczej, powołany do kontroli jego działań. Powyższy pogląd znajduje również potwierdzenie w orzecznictwie sądownictwa administracyjnego. *"organy administracji publicznej nie dysponują żadnymi możliwościami pozwalającymi na odstąpienie od wydawania decyzji na podstawie przepisu prawa stanowiącego element obowiązującego porządku prawnego"* Tym samym „organy administracji publicznej, przestrzegając zasady praworządności, nie mogą odmawiać stosowania obowiązujących przepisów, nawet wówczas, gdy dostrzegają ich niezgodność z ustawą lub Konstytucją.” (wyr. NSA z 23.04.2009 r. II GSK 876/08; wyr. NSA z 26.06.2012 r., II GSK 802/11).

Jest znamienym, iż zgodnie z art. 16 Konstytucji ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Tym samym Konstytucja jednoznacznie określa, iż samorząd istotną część zadań publicznych wykonuje w ramach ustaw. Samorząd terytorialny jedynie uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Nie rozporządza on żadną wiązką niezbywalnych i nienaruszalnych kompetencji czy spraw. Istotą samorządu jest wykonywanie administracji publicznej. Jest on wyrazem rezygnacji przez państwo z niektórych uprawnień w zakresie administracji publicznej. Samorząd ten powstaje z woli ustawodawcy, nie zaś w drodze swobodnego aktu jego członków. Wykonywanie administracji publicznej jest zarówno uprawnieniem, jak i obowiązkiem samorządu. Urzeczywistniając te zadania, może on posługiwać się środkami prawnymi właściwymi administracji publicznej, w tym także władczymi. Mając zaś na uwadze art. 16 ust. 2 in fine należy zauważyć, że wykonywanie tych zadań w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność nie oznacza posiadania przez jednostkę terytorialną własnych celów i interesów. Omawiane jednostki obarczone są wieloma zadaniami obowiązkowymi. Również wykonywanie przez nie dobrowolnych zadań nie oznacza dowolności.

Ponadto organ uchwałodawczy j.s.t. nie został upoważniony przez ustawodawcę do udzielania wytycznych organowi wykonawczemu tej jednostki dotyczących działalności urzędów gmin/starostw/urzędów marszałkowskich oraz komunalnych jednostek organizacyjnych, w tym wytycznych dotyczących wydawania decyzji administracyjnych. Kierując się regułą wnioskowania prawniczego a minori ad maius, wskazać należy, że jeżeli Rada Miejska w Łodzi nie posiada upoważnienia do udzielania wytycznych Prezydentowi Miasta Łodzi co do sposobu wykonywania przez niego obowiązków wynikających z przepisów prawa, to tym bardziej nie może wydawać Prezydentowi wytycznych zalecających naruszanie istniejącego porządku prawnego poprzez rozstrzygnięcie, jakie przepisy obowiązują Prezydenta, a jakie nie. Analizując charakter prawny wezwania sformułowanego względem Prezydenta i komunalnych jednostek organizacyjnych, należy odmówić uchwał w tym zakresie waloru jedynie niewiążącego stanowiska. Stanowisko z definicji wyraża zapatrywanie lub określony stosunek – ale zawsze jedynie tego podmiotu, który to stanowisko formułuje. W sytuacji natomiast w której adresatem oświadczenia Rady Miejskiej są – jak w sprawie niniejszej – inne organy (hierarchicznie podległe) stosujące prawo, nie sposób mówić o zajęciu w tym zakresie przez Radę Miejską niewiążącego stanowiska. Jest to w istocie ewidentne wywarcie nacisku na „zależne” jednostki i udzielanie im wytycznych co do określonego sposobu postępowania.

Zaznaczyć należy, że przedmiotowa uchwała nie wyeliminowana z obrotu prawnego mogłaby stanowić źródło żądań/oczekiwań ze strony mieszkańców Miasta Łodzi określonych zachowań/decyzji od organów administracji samorządowej.

Uchwała Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie stosowania się władz Łodzi do wyroków Trybunału Konstytucyjnego zasługuje na stwierdzenie nieważności w całości także z powodu nieprawidłowości, których dopuścił się przewodniczący prowadzący obrady. Posiedzenia organów uchwałodawczych odbywają się wg określonej procedury, której naruszenie skutkuje nieważnością podjętych rozstrzygnięć. Zarzutem wystarczającym do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały jest naruszenie m.in. art. 20 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z ust. 1 rada gminy obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał. Na podstawie ust. 1 a tego artykułu, rada gminy może wprowadzić zmiany w porządku obrad bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Generalnie katalog zmian porządku obrad można zamknąć w 4 punktach:

- 1) dodanie określonych punktu/ów do porządku obrad w określonej kolejności,
- 2) usunięcie punktu/ów z porządku obrad,
- 3) zmiana zakresu/treści danego punktu,
- 4) zmiana kolejności poszczególnych punktów.

Ustawodawca przypisał tak dużą wagę ustalaniu porządku obrad na sesji j.s.t. aby uniemożliwić manipulowanie prowadzącemu sesję, np. poprzez celowe głosowanie uchwał w dowolnej/niewłaściwej kolejności, pod chwilową nieobecność radnych/grupy radnych, itp. Przebieg jawnej sesji powinien być z góry ustalony i przewidywalny tak dla członków rady jak również mieszkańców (publiczności), którzy mają prawo w niej uczestniczyć. Do takiej nieprawidłowości doszło w trakcie podejmowania tej uchwały. Z przedłożonych dokumentów (wyciąg z protokołu str. 7 pkt 6) wynika, że w dniu 18 kwietnia br. radny zaproponował wprowadzenie do porządku obrad projektu uchwały stanowisko w sprawie stosowania się władz Łodzi do wyroków Trybunału Konstytucyjnego – druk BRM nr 58/2016 w punkcie 10 a obrad. Rada Miasta przedmiotowy wniosek tj. rozszerzenie porządku o pkt 10 a przegłosowała bezwzględną większością głosów (19 za, 9 przeciw - wyciąg z protokołu str. 22). Z protokołu odzwierciedlającego przebieg sesji wynika jednak, że przewodniczący obrad z nieznanymi powodami przedmiotową uchwałę poddał procedowaniu w innym punkcie (innej kolejności niż ustalili radni w głosowaniu) tj. w pkt. 7 a (wyciąg z protokołu str. 61-77).

Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w doktrynie jak i orzecznictwie sądów administracyjnych, do istotnego naruszenia prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym należy zaliczyć naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę przepisów o właściwości, przepisów proceduralnych, podjęcie uchwały bez podstawy prawnej, jak i wadliwe zastosowanie normy prawnej, na podstawie której uchwała została podjęta. W przypadku przedmiotowej uchwały, § 17 Regulaminu Pracy Rady Miejskiej nie może stanowić podstawy prawnej do nadania uchwałie treści zawartej w § 1. Podstawy takiej nie stanowi także żaden inny przepis prawa obowiązujący w polskim systemie prawnym.

W tak obowiązującym stanie faktycznym i prawnym, biorąc pod uwagę fakt, że organ nadzoru nie posiada swobody decyzji w zakresie pozostawienia w obrocie prawnym uchwały rażąco naruszającej porządek prawny bądź jej wyeliminowania, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie. Skutkiem stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy jest jej wyeliminowanie z obrotu prawnego od chwili

podjęcia (ex tunc) tzn. uznanie braku skuteczności stosowania aktu od chwili jego podjęcia (uchwalenia).

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90 – 434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Zbigniew Rau

Do wiadomości:
Prezydent Miasta Łodzi