



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNK-I.4131.423.2016

Łódź, 7 lipca 2016 r.

Rada Miejska w Głownie

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

Deklaracji Rady Miejskiej w Głownie z dnia 1 czerwca 2016 r. w sprawie stosowania się Rady Miejskiej w Głownie do wyroków Trybunału Konstytucyjnego

U z a s a d n i e

Rada Miejska w Głownie na sesji w dniu 1 czerwca 2016 r. przyjęła deklarację w sprawie stosowania się Rady Miejskiej w Głownie do wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

Pismem z dnia 23 czerwca 2016 r. Wojewoda Łódzki zawiadomił Radę Miejską w Głownie o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego w celu kontroli legalności deklaracji, z uwagi na brak podstawy prawnej do jej podjęcia.

W piśmie z dnia 29 czerwca 2016 r. Przewodnicząca Rady Miejskiej w Głownie przedstawiła stanowisko, z którego wynika, że Wojewoda nie miał podstawy prawnej do wszczęcia postępowania nadzorczego bowiem art. 91 ust. 1 dotyczy tylko i wyłącznie uchwał i zarządzeń organów gminy, tymczasem deklaracja nie jest ani uchwałą, ani zarządzeniem, a przede wszystkim nie ma charakteru rozstrzygnięcia merytorycznego, o którym mowa w przytoczonym zawiadomieniu o wszczęciu postępowania wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 5 maja 2008 r., sygn akt II SA/Bd 930/07.

Pomijając wątpliwości co do zgodności z prawem § 15 ust. 2 pkt 2 uchwały Nr LIX/433/14 Rady Miejskiej w Głownie z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Głowna (Dz. Urz. Woj. łódzk. z 2014 r. poz. 1560), który zamieszczony został w podstawie prawnej deklaracji i stanowi, że Rada może także (oprócz uchwał) podejmować deklaracje zawierające samozobowiązanie się do określonego postępowania, zaznaczyć należy, że zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 5 maja 2008 r., sygn akt II SA/Bd 930/07 „*W tych wszystkich przypadkach, w których ustawodawca przyznał radzie gminy możliwość wypowiedzenia się w jakichkolwiek kwestiach merytorycznych będzie to miało miejsce w formie uchwały. W przeciwnym razie nie będzie można mówić o wypowiedzeniu stanowiska przez radę gminy jako organ kolegialny.*”. Przedmiotowa deklaracja nie została nazwana uchwałą. Tymczasem każda uzewnętrzniona wola organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego powinna być określona mianem uchwały. Z uwagi na powyższe organ nadzoru uznał niniejszą deklarację za uchwałę pomimo, że nie została ona określona takim mianem. Mając również na uwadze stanowisko judykatury zgodnie z którym, o dopuszczalności ingerencji nadzorczej nie decyduje nazwa aktu lecz jego treść tj. materia, której dotyczy (wyrok WSA w Opolu z dnia 18 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Op 460/13), organ nadzoru uznał, iż może do przedmiotowej deklaracji zastosować przepisy rozdziału 10 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. poz. 78, Nr 483 z późn. zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W ocenie organu nadzoru brak jest przepisów prawa, które mogłyby stanowić podstawę prawną do podjęcia deklaracji w sprawie stosowania się Rady Miejskiej w Głownie do wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Rada może wypowiadać się w kwestiach merytorycznych tylko w zakresie spraw pozostających w jej kompetencjach. Tymczasem brak jest przepisu, który upoważniałby organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do wypowiedzania się w kwestiach stosowania wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

W § 1 deklaracji Rada zobowiązuje się, że przy podejmowaniu uchwał stosować się będzie do treści wyroków Trybunału Konstytucyjnego, także tych, które nie będą publikowane w Dzienniku Ustaw. 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, jest wyrazem sprzeciwu wobec działań podejmowanych przez Radę Ministrów, a tym samym stanowi 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.

Deklaracja w istocie stanowi zapowiedź niestosowania się przez Radę Miejską do obowiązującego porządku prawnego. 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, zgodnie z którym *"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 znamiennym, 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.

Należy zatem stwierdzić, że przedmiotowa deklaracja w sposób istotny narusza prawo, a zwłaszcza art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Jak wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 15 października 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 388/15 „... istotne naruszenie prawa, to takiego rodzaju naruszenia prawa jak podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, czy też naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 kwietnia 2011 r. sygn. akt II OSK 117/11 oraz z dnia 26 maja 2011 r. sygn. akt 412/11, dostępne na stronie: orzeczenia.nsa.gov.pl)". Brak zatem podstawy

prawnej do podjęcia uchwały o określonej treści (w przedmiotowej sprawie jest to kwestia stosowania się Rady Miejskiej w Głownie do wyroków Trybunału Konstytucyjnego) stanowi istotne naruszenie prawa.

W tak obowiązującym stanie faktycznym i prawnym, 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:
Burmistrz Miasta Głowna