



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 roku, poz. 446)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 271.XXIII.2016 Rady Miasta Częstochowy z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie powierzenia zadania z zakresu rewitalizacji Gminy i Miasta Częstochowy w całości, jako niezgodnej z art. 7 Konstytucji RP w zw. art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 z późn. zm.) oraz art. 17 ust. 2 pkt 3 ustawy z 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2015 r., poz. 1777).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 marca 2016r. Rada Miasta Częstochowy podjęła uchwałę Nr 271.XXIII.2016r. w sprawie powierzenie zadania z zakresu rewitalizacji. Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Częstochowy powierzyła Agencji Rozwoju Regionalnego w Częstochowie Spółka Akcyjna cztery zadania z zakresu rewitalizacji Gminy i Miasta Częstochowy. Z treści § 1 uchwały wynika, że powierzone zadanie obejmuje: opracowanie diagnoz służących wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji (zadanie 1), opracowanie diagnoz służących sporządzaniu gminnego programu rewitalizacji (zadanie 2), opracowanie projektu Miejskiego Programu Rewitalizacji dla Częstochowy (zadanie 3), przeprowadzenie konsultacji społecznych ww. projektu (zadanie 4). Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 12 kwietnia 2016r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepisy art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy gospodarce komunalnej oraz art. 3 ustawy o rewitalizacji. Zgodnie z treścią art. 3 ust. 1 ustawy o rewitalizacji przygotowanie, koordynowanie i tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji, a także jej prowadzenie w zakresie właściwości gminy, stanowią jej zadania własne. Głównym zadaniem gminy jest opracowywanie diagnoz służących wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, sporządzenie albo zmiana gminnego programu rewitalizacji oraz ocena aktualności i stopnia realizacji gminnego programu rewitalizacji. Podstawą do ich sporządzenia są analizy dokonywane przez organy wykonawcze gmin (art. 4 ust. 1 ww. ustawy).

Przepis art.4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej stanowi, że jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza treści uchwały wykazała, iż przedmiotowa uchwała narusza obowiązujące przepisy prawa.

Na wstępie organ nadzoru zauważa, że zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Zgodnie z brzmieniem art. 9 ust. 1 ww. ustawy w celu wykonywania zadań gmina może

tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami w tym z organizacjami pozarządowymi. Formy prowadzenia gospodarki komunalnej, w tym wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej określa odrębna ustawa (art. 9 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym). Zadaniem użyteczności publicznej, w rozumieniu ustawy, są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1 tej ustawy, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 9 ust. 4). Zgodnie zaś z art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, gospodarka ta obejmuje zadania z zakresu użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności **w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych**. W art. 2 ww. ustawy określono, iż gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Stosownie do art. 3 ust. 1 tej ustawy jednostki samorządu terytorialnego mogą też powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, w drodze umowy na zasadach ogólnych – z uwzględnieniem przepisów o finansach publicznych lub, odpowiednio, przepisów o zamówieniach publicznych i przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ponadto w myśl art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej.

Powyżej przytoczone przepisy ustawy o samorządzie gminnym i przepisy ustawy o gospodarce komunalnej są ze sobą ściśle powiązane. Wynika z nich, że w zakresie wykonywania zadań gmina może przyjąć dwa różne rozwiązania organizacyjne: po pierwsze wykonywać te zadania za pośrednictwem utworzonych przez siebie w tym celu jednostek organizacyjnych, w szczególności samorządowych zakładów budżetowych lub spółek prawa handlowego (art. 9 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej) lub – po drugie za pośrednictwem innych, organizacyjnie niepowiązanych z gminą podmiotów: osób fizycznych, osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. W tym drugim przypadku powierzenie zadań następuje na zasadach ogólnych, czyli na podstawie zawartych z tymi podmiotami umów o wykonywanie zadań (art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 3 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej).

Biorąc pod uwagę powyższe przepisy należy mieć na względzie fakt, iż będą one miały zastosowanie i dotyczą one wyłącznie wykonywania zadań własnych. Zdaniem organu nadzoru wskazane w treści uchwały czynności, które ma wykonywać wskazana spółka bezsprzecznie nie są zadaniami własnymi gminy, a jedynie są to działania materialno-techniczne podejmowane przez Gminę w związku z pracami związanymi z zamiarem wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji.

Mając na uwadze fakt, że na podstawie tej uchwały nie jest przekazywane żadne zadanie gminy, a jedynie ściśle określone czynności, które szczegółowo zostały wyżej przywołane - w ocenie organu nadzoru - nie mają tu zastosowania przepisy ustawy o gospodarce komunalnej. Przedmiotową uchwałą Rada Miasta zleciła bowiem Spółce wykonanie na rzecz miasta określonej usługi (§ 1 pkt 1-3 uchwały). Spółka zobowiązana jest bowiem do opracowania na rzecz Gminy Miasta Częstochowa specjalistycznych dokumentów - diagnoz oraz projektu planu rewitalizacji.

Zauważyć należy również, że wskazane w § 1 pkt 4 uchwały zadanie w zakresie przeprowadzenia konsultacji społecznych projektu Miejskiego Programu Rewitalizacji dla Częstochowy należy do wyłączonych kompetencji Prezydenta Miasta Częstochowy.

Organ nadzoru wskazuje, iż „czynności gminy w zakresie rewitalizacji podzielić można na dwie części: diagnostyczną oraz rewitalizacyjną. W ramach części diagnostycznej wyznaczany jest obszar zdegradowany, a w jego ramach obszar rewitalizacji. Natomiast część rewitalizacyjna polega na podejmowaniu konkretnych działań określonych w gminnym programie rewitalizacji.

Pierwszą czynnością, jaką powinna wykonać gmina planująca rozpocząć proces rewitalizacji jest ustalenie w drodze uchwały rady gminy obszaru zdegradowanego oraz obszaru rewitalizacji (art. 8 ustawy o rewitalizacji). Działania te rada gminy może podjąć z własnej inicjatywy lub na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Zgodnie z art. 11 ust. 3 ww. ustawy przed złożeniem wniosku o wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, **wójt, burmistrz albo prezydent miasta przeprowadza konsultacje społeczne projektu uchwały**, o której mowa w art. 8, oraz wprowadza do niego zmiany wynikające z przeprowadzonych konsultacji. Natomiast, jeśli rada gminy działa z własnej inicjatywy zobowiązana jest powierzyć wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi miasta przeprowadzenie konsultacji społecznych dotyczących projektu tej uchwały.

Ponadto jak wynika z art. 17 ust. 1 cyt. ustawy rada gminy, z własnej inicjatywy albo na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia gminnego programu rewitalizacji. Z kolei stosownie do art. 17 ust. 2 pkt 3 wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia gminnego programu rewitalizacji, m.in. przeprowadza konsultacje społeczne projektu gminnego programu rewitalizacji.

Zapisem § 1 pkt 4 uchwały - zdaniem organu nadzoru - Rada Miasta Częstochowy wkroczyła w nienaruszalne, przyznane ustawami kompetencje Prezydenta Miasta. To Prezydent Miasta Częstochowy posiada upoważnienie do podejmowania czynności dotyczących przeprowadzenia konsultacji właśnie na podstawie ww. regulacji ustawowych. Żaden przepis powszechnie obowiązującego prawa, w tym także ustawy o rewitalizacji, nie zawiera upoważnienia dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do sędowania tych czynności na inny podmiot.

W konsekwencji powyższego, w ocenie organu nadzoru, postanowienia § 1 pkt 4 uchwały nie tylko zostały wprowadzone przez Radę bez podstawy prawnej, ale również z naruszeniem kompetencji organu wykonawczego, co oznacza, że takim działaniem Rada naruszyła określoną w art. 7 Konstytucji zasadę legalizmu. Zasada ta wymaga, by decyzja podjęta przez dany organ – w tym wypadku uchwała rady gminy - odpowiadała wymogom legalności. Rada musi więc posiadać ustawowo określoną kompetencję do działania w danym zakresie, a treść jej postanowienia musi być zgodna z odpowiednimi normami prawa materialnego zawartego w ustawie. Artykuł 7 Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Organ nadzoru zauważa, iż Prezydent Miasta działający jako organ wykonawczy, niezależnie od uprawnień ustawowych rady, posiada sprecyzowany ustawowo i statutowo zakres kompetencji, w które organ stanowiący nie może wkraczać.

W opinii organu nadzoru, Rada Miasta Częstochowy podejmując przedmiotową uchwałę naruszyła przepisy art. 7 Konstytucji RP w zw. art. 4 ust. 1 ustawy gospodarce komunalnej oraz art. 17 ust. 2 pkt 3 ustawy o

rewitalizacji. Działanie takie musi być zatem uznane, za istotne naruszenie prawa, co zgodnie z treścią przepisu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w całości.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia. Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz