



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.24.2020

Katowice, dnia 23 stycznia 2020 r.

Rada Miasta Częstochowy

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 i 1309)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 304.XXIII.2019 Rady Miasta Częstochowy z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie uchylecia uchwały w sprawie nadania Statutu Centrum Usług Komunalnych w Częstochowie, dalej jako „uchwała” – w całości, jako niezgodnej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP” w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa” oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 1 i art. 92 ust. 1 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 grudnia 2019 r. Rada Miasta Częstochowy przyjęła uchwałę Nr 304.XXIII.2019, na mocy której uchylono uchwałę nr 277.XXI.2019 Rady Miasta Częstochowy z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie nadania Statutu Centrum Usług Komunalnych w Częstochowie. W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 2, art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 grudnia 2019 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała nr 304.XXIII.2019 jest niezgodna z prawem.

Na wstępie należy zauważyć, że uchwała Nr 277.XXI.2019 Rady Miasta Częstochowy z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie nadania Statutu Centrum Usług Komunalnych w Częstochowie podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, co stanowiło przesłankę do wszczęcia przez organ nadzoru postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały. Uchwała ta została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z dnia 9 grudnia 2019 r. pod poz. 8459 i obowiązywała od dnia 23 grudnia 2019 r.

Wojewoda Śląski rozstrzygnięciem nadzorczym nr NPII.4131.1.883.2019 z dnia 3 stycznia 2020 r. stwierdził nieważność uchwały Nr 277.XXI.2019. Wskazane rozstrzygnięcie zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z dnia 9 stycznia 2020 r. pod poz.

255. Wobec przedstawionego stanu faktycznego i prawnego - zdaniem organu nadzoru - uchwała nr 304.XXIII.2019 z dnia 19 grudnia 2019 r. podjęta przez Radę Miasta Częstochowy, uchylająca unieważnioną uchwałę nr 277.XXI.2019, jest bezprzedmiotowa.

Organ nadzoru zauważa, że zasady sprawowania nadzoru nad działalnością gminną, organy właściwe w sprawach dotyczących nadzoru oraz środki nadzoru i ich skutki określone zostały w rozdziale 10 ustawy o samorządzie gminnym. Stosownie do brzmienia art. 91 ust. 1 cytowanej ustawy, uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Z kolei w myśl art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Zgodnie natomiast z art. 98 ust. 5 powołanej wyżej ustawy, rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyrażane jest stanowisko, że upoważnienie organu do zmiany lub uchylenia uchwały własnej stanowi pochodną upoważnienia do podjęcia danej uchwały, to jest, że organ wyposażony przez ustawodawcę w kompetencję do uchwalenia określonej uchwały jest na tej samej podstawie równocześnie upoważniony do jej późniejszej zmiany lub uchylenia (*por. np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 lutego 2013 r., IV SA/Po 1173/12*). Pogląd ten organ nadzoru podziela. Jednakże trzeba mieć na uwadze, że względem uchwały nr 277.XXI.2019 z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie nadania Statutu Centrum Usług Komunalnych w Częstochowie zastosowano ustawowy środek nadzorczy i wydano rozstrzygnięcie nadzorcze, z uwagi na fakt, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa. Dlatego też, w przedmiotowym przypadku, należy mieć na uwadze charakter rozstrzygnięcia nadzorczego organu nadzoru oraz skutki, jakie ono wywołuje.

Podkreślić należy, że skutkiem wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego jest wyeliminowanie zakwestionowanej przez organ nadzoru uchwały z porządku prawnego z mocą *ex tunc* (z mocą wsteczną). Uchylenie określonego aktu przez organ go wydający różni się od stwierdzenia jego nieważności, bowiem jego skutkiem jest wyeliminowanie aktu z obrotu prawnego dopiero z datą uchylenia, ma ono zatem charakter konstytutywny. Powyższe oznacza także, że wcześniejsze skutki uchylonego aktu pozostają w mocy. Skoro stwierdzenie nieważności uchwały przez organ nadzoru ma skutek wsteczny, to niemożliwe jest podejmowanie uchwały przez organ stanowiący (ze skutkiem od daty podjęcia – czyli *ex nunc*), której przedmiotem jest uchwała, co do której prowadzone było postępowanie nadzorcze i stwierdzona została jej nieważność.

Wobec powyższego Rada Miasta nie mogła postanowić o uchyleniu uchwały, gdyż skutki stwierdzenia nieważności uchwały polegające na orzeczeniu jej nieważności od daty jej podjęcia, są dalej idące niż uchylenie (zmiana) uchwały, wywierające skutki dopiero od daty uchylenia (zmiany). Dlatego też podjęcie działań przez Radę Miasta Częstochowy polegających na uchyleniu uchwały własnej, będącej aktem prawa miejscowego, było zbędne i niecelowe.

Organ nadzoru podkreśla, że zgodnie z art. 2 Konstytucji RP *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości,*

przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02 , Legalis nr 54131) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.*

Organ nadzoru zauważa, że w przedstawionym wyżej stanie faktycznym jedynym prawem, jaki posiadała Rada Miasta Częstochowy w tym czasokresie, była możliwość skorzystania z uprawnienia, o jakim mowa w art. 98 ust. 1 ustawy, to jest zaskarżenie rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego. W odwrotnej sytuacji mogłoby dojść do wątpliwości interpretacyjnych, np. w przedmiocie ustalenia, kiedy utracił moc prawną akt, w stosunku do którego wojewoda wydał rozstrzygnięcie nadzorcze.

Bezspornym jest zatem, w opinii organu nadzoru, iż Rada Miasta Częstochowy podejmując uchwałę Nr 304.XXIII.2019 z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie uchylecia uchwały w sprawie nadania Statutu Centrum Usług Komunalnych w Częstochowie, w sposób istotny naruszyła przepisy art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Działanie takie musi być zatem uznane za istotne naruszenie prawa, co zgodnie z treścią przepisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w całości.

Mając powyższe na uwadze, uchwałę Nr 304.XXIII.2019 Rady Miasta Częstochowy z dnia 19 grudnia 2019 r. ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości, należy uznać za wadliwą, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

1. 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.
2. Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak

Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału

Nadzoru Prawnego