



WOJEWODA LUBELSKI
PN-II.4131.425.2016

Lublin, dnia 15 grudnia 2016 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

stwierdzające nieważność uchwały Nr 589/XXII/2016 Rady Miasta Lublin z dnia 14 listopada 2016 r. w sprawie stwierdzenia braku podstaw do wygaśnięcia mandatu Prezydenta Miasta Lublin.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 589/XXII/2016 Rady Miasta Lublin z dnia 14 listopada 2016r. w sprawie stwierdzenia braku podstaw do wygaśnięcia mandatu Prezydenta Miasta Lublin.

Uzasadnienie

Uchwała Nr 589/XXII/2016 została doręczona organowi nadzoru w dniu 15 listopada 2016r.

Zgodnie z § 1 przedmiotowej uchwały Rady Miasta Lublin „stwierdza się brak podstaw do wygaśnięcia mandatu Prezydenta Miasta Lublin Krzysztofa Żuka, z przyczyn podanych w uzasadnieniu, stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały”.

W myśl § 2 uchwały „Rada Miasta Lublin wzywa, aby organy powołane ustawowo do nadzoru nad działalnością gminną, nie podejmowały działań zmierzających do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu Prezydenta Miasta Lublin, gdyż brak jest do tego jakichkolwiek podstaw faktycznych i prawnych”.

W ocenie organu nadzoru, brak jest podstaw prawnych do podjęcia uchwały o przytoczonej wyżej treści. W szczególności, podstawy takiej nie stanowią – powołane w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały przepisy art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 492 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011r. Kodeks wyborczy (Dz. U z 2011r., Nr 21, poz. 112, ze zm.).

Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej.

Przepis ten statuuje zasadę domniemania właściwości rady gminy, przypisując jej wszystkie sprawy należące do zakresu działania gminy, chyba że ustawy stanowią inaczej. Unormowanie to znajdzie zastosowanie wówczas, gdy przepis szczególny upoważnia gminę do działania, nie wskazując jednocześnie, który z organów gminy jest w danej sprawie kompetentny.

Tego rodzaju sytuacja nie występuje w analizowanej sprawie bowiem żaden przepis nie przyznaje organom gminy kompetencji do „stwierdzenia braku podstaw do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu wójta (burmistrza, prezydenta) oraz do „wzywania organu nadzoru do nie podejmowania działań nadzorczych”.

Przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie może zatem stanowić samodzielnej podstawy prawnej uchwały Nr 589/XXII/2016. W szczególności analizowany przepis nie może stanowić samodzielnej podstawy prawnej do wkraczania w sferę ustawowych kompetencji organów państwowych. Domniemanie właściwości rady gminy nie może bowiem być odczytywane jako swoboda działania we wszystkich możliwych sprawach i nieograniczona możliwość ingerencji w dowolne stosunki prawne. Rada gminy nie może na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym rozstrzygać w sprawach, które przynależą ustawowo innemu podmiotowi (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 marca 2009 r., sygn. I OSK 1440/08).

Podstawy prawnej do podjęcia przedmiotowej uchwały nie stanowią również przepisy ustawy Kodeks wyborczy.

W myśl powołanego art. 492 § 2 ustawy Kodeks wyborczy, wygaśnięcie mandatu wójta z przyczyn, o których mowa w § 1 pkt 1, 2 i 5 - z wyjątkiem powodów wskazanych w art. 27 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, stwierdza rada gminy, w drodze uchwały, w terminie miesiąca od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu. Przed podjęciem uchwały o wygaśnięciu mandatu należy umożliwić wójtowi złożenie wyjaśnień.

Z przepisu art. 492 § 2 ustawy wynika zatem, iż organ stanowiący gminy posiada wyłącznie kompetencję do podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta), nie zaś odmowy tegoż. Uchwała w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) ma zatem charakter pozytywny, a zarazem deklaratoryjny, co oznacza, że rada stwierdza (potwierdza) w niej jedynie zaistnienie jakiegoś faktu.

Skoro Kodeks wyborczy przewiduje tylko stwierdzenie przez radę „wygaśnięcia mandatu wójta”, to tym samym rada nie może podjąć uchwały o „stwierdzeniu braku podstaw do wygaśnięcia mandatu Prezydenta Miasta” (por. nadal aktualny wyrok NSA z dnia 11 maja 1993 r. sygn. akt SA/Wr 432/93).

Gdyby zamiarem ustawodawcy było przyznanie radzie również uprawnienia do odmowy stwierdzenia wygaśnięcia mandatu (stwierdzenia braku podstaw wygaśnięcia mandatu), uprawnienie takie zawarte byłoby

wprost w przepisie prawa materialnego tj. istniałby przepis wprost upoważniający radę do podjęcia uchwały o znaczeniu negatywnym. Przepis zawierający taką delegację ustawową jednak nie istnieje.

Innymi słowy, na podstawie art. 492 § 2 Kodeksu wyborczego, rada gminy może w głosowaniu jedynie przyjąć uchwałę w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu wójta lub odrzucić projekt takiej uchwały.

Stwierdzić należy, że Rada Miasta Lublin podejmując uchwałę, w której de facto odmówiła stwierdzenia wygaśnięcia mandatu Prezydenta Miasta Lublin Krzysztofa Żuka (§ 1 uchwały), przekroczyła zakres przyznanych Radzie kompetencji, uprawniających ją jedynie do podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu Prezydenta Miasta; zatem jej podjęcie nastąpiło bez podstawy prawnej.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy publiczne działają na podstawie i w granicach prawa. Dlatego też do tych organów, do których zalicza się również organy samorządu terytorialnego, nie stosuje się zasady „co nie jest zakazane jest dozwolone” lecz regułę „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje”. Podkreślał to wielokrotnie w swym orzecznictwie Naczelny Sąd Administracyjny (por. m.in. wyrok z dnia 24 maja 1993 r., sygn. akt III SA 2017/92, ONSA 1993 nr 4 poz.113).

Rada Miasta jako organ stanowiący powinna działać tylko i wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach, stąd też niedopuszczalnym jest podejmowanie przez Radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem.

W ocenie organu nadzoru, również uregulowanie § 2 przedmiotowej uchwały pozbawione jest jakichkolwiek podstaw prawnych i zostało podjęte z przekroczeniem kompetencji przysługujących Radzie.

Jak już była o tym mowa, regulacja art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie może stanowić samodzielnej podstawy prawnej do wkraczania w sferę ustawowych kompetencji organów państwowych. Norma ta nie stanowi bowiem i nie upoważnia organów gminy do podejmowania jakichkolwiek działań zmierzających do samodzielnego kreowania spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, ponieważ zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (zob. wyrok NSA z dnia 11 lutego 2009 r., sygn. II OSK 1502/08).

W kontekście przepisów ustrojowych należy stwierdzić, że kompetencje uchwałodawcze przysługują radzie gminy, jako jej organowi stanowiącemu. Granice swobody prawodawczej rady gminy wyznacza jednak obowiązujący porządek prawny. Zatem Rada Miasta Lublin w swojej działalności uchwałodawczej zobowiązana jest do przestrzegania przepisów prawa. Rada nie jest w szczególności władna do zmiany porządku kompetencyjnego ustanowionego przez ustawę o samorządzie gminnym, jeśli ustawa nie zawiera w tym zakresie wyraźnego upoważnienia.

Z przepisów zawartych w ustawie ustrojowej wynika jednoznacznie, że to wojewoda – sprawujący funkcję organu nadzoru jest organem, któremu zostały powierzone kompetencje do podejmowania czynności związanych z oceną legalności działań gminy (w tym także organu wykonawczego gminy).

Stosownie do art. 85 ustawy o samorządzie gminnym, nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminną tylko w przypadkach określonych ustawami (art. 87 ustawy).

Realizując swoje wyłączne kompetencje, organ nadzoru – jakim w niniejszej sprawie jest wojewoda, jest w pełni samodzielny. Zatem podejmowanie jakichkolwiek rozstrzygnięć w tym zakresie przez radę gminy jest działaniem pozbawionym podstaw prawnych, ze względu na istnienie przepisów szczególnych, wyłączających zasadę ustanowioną w art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W przedmiotowej sprawie, przyjmując postanowienie § 2 uchwały Rada Miasta wkroczyła w kompetencje organu nadzoru przewidziane w art. 98a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W myśl tego przepisu – jeżeli właściwy organ gminy, wbrew obowiązkowi wynikającemu z przepisów art. 383 § 2 i 6 oraz art. 492 § 2 i 5 ustawy Kodeks wyborczy oraz art. 5 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, w zakresie dotyczącym odpowiednio wygaśnięcia mandatu radnego, wygaśnięcia mandatu wójta, odwołania ze stanowiska albo rozwiązania umowy o pracę z zastępcą wójta, sekretarzem gminy, skarbnikiem gminy, kierownikiem jednostki organizacyjnej gminy i osobą zarządzającą lub członkiem organu zarządzającego gminną osobą prawną, nie podejmuje uchwały, nie odwołuje ze stanowiska lub nie rozwiązuje umowy o pracę, wojewoda wzywa organ gminy do podjęcia odpowiedniego aktu w terminie 30 dni.

W razie bezskutecznego upływu terminu określonego w ust. 1, wojewoda, po powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wydaje zarządzenie zastępcze (art. 98a ust. 2).

Podkreślić należy, że z żadnego przepisu prawa nie wynika kompetencja Rady Miasta do wskazywania organom administracji, uprawnionym do nadzoru nad działalnością gminną, podstaw faktycznych i prawnych – lub też ich braku, do wydawania w określonych sprawach aktów nadzorczych, jakimi są rozstrzygnięcia nadzorcze oraz zarządzenia zastępcze. Rada gminy nie może udzielać organowi w tym zakresie zaleceń i wskazówek, ani zobowiązywać go do podejmowania (bądź zaniechania podejmowania) określonych czynności prawnych. Ocena legalności działań gminy należy bowiem do wyłącznej kompetencji organu nadzoru.

Treść § 2 przedmiotowej uchwały Rady Miasta Lublin wkracza zatem w sposób niedopuszczalny w sferę zastrzeżoną dla procesu samodzielnego stosowania prawa przez organy administracji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 kwietnia 2011 r., sygn. III SA/Lu 98/11).

W tym zakresie omawiane postanowienie § 2 przedmiotowej uchwały w sposób istotny narusza art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 18 ustawy o samorządzie gminnym.

Reasumując należy podkreślić, iż zgodnie z zasadą legalizmu, wszystkie organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, czyli zgodnie z zasadą „co nie jest dozwolone, jest zabronione”. Organom jednostek samorządu terytorialnego wolno jedynie to, na co

zezwalają przepisy prawa i mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia.

Organy jednostek samorządu terytorialnego winny zatem treść swoich regulacji dostosowywać ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 1992r., sygn. akt SA/Wr 310/92, Wspólnota 1993/2/21).

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała została podjęta bez podstawy prawnej i z przekroczeniem granic kompetencji Rady.

Należy przy tym zauważyć, że regulacje uchwały Nr 589/XXII/2016 pozostają w sprzeczności z ustaleniami zawartymi we wniosku Centralnego Biura Antykorupcyjnego z dnia 17 listopada 2016 r., przedłożonym Wojewodzie w dniu 23 listopada 2016 r.

W niniejszej sprawie – pismem z dnia 13 grudnia 2016 r. – wyjaśnienia złożył Pan Artur Szymczyk Zastępca Prezydenta ds. Inwestycji i Rozwoju, wskazując, iż „Rada Miasta Lublin posiadała podstawy kompetencyjne i materialno-prawne do podjęcia uchwały i nie zachodzą przesłanki do stwierdzenia jej nieważności”. W piśmie powołano również orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego we Wrocławiu, których przedmiotem nie była wprawdzie ocena prawna uchwał w sprawie stwierdzenia braku podstaw do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu wójta (burmistrza, prezydenta) – ale które, zdaniem organu, należy stosować odpowiednio w odniesieniu do przedmiotowej sprawy.

W ocenie organu nadzoru, powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie.

Treść powołanych w piśmie orzeczeń jest znana organowi nadzoru. Należy pokreślić, że ich istota sprowadzała się do potwierdzenia możliwości skorzystania przez wojewodę z uprawienia określonego w art. 98a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, pomimo funkcjonowania w obrocie prawnym uchwały w sprawie odmowy stwierdzenia wygaśnięcia mandatu (radnego, wójta, burmistrza, prezydenta miasta). Jest poza sporem, iż pomimo podjęcia przez radę gminy uchwały o wskazanej treści, wojewoda może wydać zarządzenie zastępcze stwierdzające wygaśnięcie mandatu (co potwierdzają właśnie przytoczone orzeczenia NSA i WSA we Wrocławiu). Z uwagi na powyższe, tezy prezentowane we wskazanych orzeczeniach – wbrew stanowisku wyrażonemu w nadesłanych do organu nadzoru wyjaśnieniach – nie mogą być stosowane odpowiednio przy ocenie prawnej przedmiotowej uchwały.

Jak trafnie podkreślono w przywołanych orzeczeniach, wydanie zarządzenia zastępczego w trybie art. 98a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie jest uzależnione od uprzedniego stwierdzenia nieważności uchwały rady podjętej w związku z wezwaniem wojewody. Tym niemniej pomijanie uchwały milczeniem tylko dlatego, że nie wywołuje ona skutków prawnych co do możliwości wydania zarządzenia zastępczego, nie mieści się w konstytucyjnej konstrukcji nadzoru nad samorządem gminnym.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 589/XXII/2016, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Przemysław Czarnek

Otrzymują:

- 1) Prezydent Miasta Lublin
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Lublin