

UCHWAŁA NR
RADY MIASTA RACIBÓRZ

z dnia 2020 r.

w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) oraz art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325),

Rada Miasta Racibórz
uchwala, co następuje:

§ 1. Postanawia się wnieść skargę do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 2 września 2020 r. Nr NPII.4131.1.788.2020 stwierdzające nieważność uchwały Nr XXI/286/2020 Rady Miasta Racibórz z dnia 29 lipca 2020 r. w sprawie nieudzielenia Prezydentowi Miasta Racibórz wotum zaufania.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

W dniu 2 września 2020r. zostało wydane rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego w sprawie dotyczącej stwierdzenia nieważności Nr XXI/286/2020 Rady Miasta Racibórz z dnia 29 lipca 2020 r. w sprawie nieudzielenia Prezydentowi Miasta Racibórz wotum zaufania z powodu jej sprzeczności z art. 28aa ust. 9 w zw. z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020, poz. 713, zwana dalej u.s.g.), w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. W uzasadnieniu organ nadzoru stwierdził, że przedmiotowa uchwała jest niezgodna z prawem, ponieważ **zdaniem organu nadzoru niepodjęcie uchwały o udzieleniu wotum zaufania nie skutkuje materialnym powstaniem uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania, jako odrębnego aktu**. Niepodjęcie uchwały w przedmiocie udzielenia wotum zaufania nie jest podjęciem uchwały w przedmiocie nieudzielenia prezydentowi wotum zaufania - jest tylko „równoznaczne” z podjęciem takiej uchwały. Co oznacza, że **akt przesłany organowi nadzoru do kontroli nie jest uchwałą**. Z uzasadnienia wynika wprost, że akt ten nie ma cech uchwały, albowiem nie został podjęty przez organ stanowiący i nie był oświadczeniem woli tego organu.

Argumentacja ta jest wewnętrznie sprzeczna, ponieważ, jeśli założenie organu nadzoru byłoby prawdziwe, tj. jeśli przesłany akt nie byłby uchwałą, to **organ nadzoru nie ma uprawnienia do kontroli tego aktu, ponieważ na mocy art. 91 u.s.g. kontroli podlegają tylko uchwały i zarządzenia**. Oznaczałoby to w konsekwencji, że nie można wszcząć postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały¹⁾. Zatem dalsze procedowanie byłoby bezpodstawne.

Z taką tezą jednak nie można się zgodzić, przede wszystkim dlatego, że organ nadzoru nie wziął pod uwagę istotnej kwestii związanej z trybem powstawania uchwał. Istotnie należy przyjąć, że uchwała jest przejawem woli organu stanowiącego, a także, że przejaw tej woli powinien być głosowany. Nie mniej jednak **w świetle treści przepisu art. 28aa ust. 9 u.s.g. mamy do czynienia z nowym, innym trybem powstania uchwały – w tym przypadku uchwała powstaje z mocy prawa**. Ustawodawca ustanowił fikcję prawną polegającą na przyjęciu, że nieprzegłosowanie uchwały o udzieleniu wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania. Akt powstały na mocy fikcji prawnej zgodnie z treścią normy art. 28aa ust. 9 u.s.g. ma charakter deklaratoryjny, potwierdza określony stan rzeczy, sytuację faktyczną i prawną powstałą w wyniku niepodjęcia uchwały o udzieleniu wotum zaufania. Nie jest on podejmowany w zwykłym trybie. Należy podkreślić, że powołane w rozstrzygnięciu nadzorczym orzecznictwo z 2008 i 2012 nie jest w pełni aktualne, ponieważ przepis art. 29aa u.s.g. jest stosunkowo nowy i wszedł w życie w 2018r. Dopiero od tego czasu mamy do czynienia z dodatkowym trybem powstania uchwały. Orzecznictwo z lat 2008 i 2012 nie mogło podnosić argumentów oceniających stan prawny jaki mamy od 2018r. Dlatego nie jest ono w tym przypadku miarodajne. Nie można bowiem uznać, że z normy art. 28aa ust. 9 u.s.g. o treści „Niepodjęcie uchwały o udzieleniu wójtowi wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu wójtowi wotum zaufania”, nie wynika obowiązek sporządzenia materialnej postaci fikcji prawnej. To z kolei oznacza, że wszystkie czynności następcze, występujące po podjęciu uchwały powinny być wykonane tak jakby była ona procedowana. A zatem przyjęcie jako prawdziwej tezy organu nadzoru w konsekwencji rodziłoby ogromne komplikacje faktyczne, ponieważ np. w rejestrze uchwał z sesji, na której procedowano podjęcie uchwały o udzieleniu wotum zaufania nie byłoby żadnego materialnego śladu procedowania, czyli wystąpiłby beczynność w zakresie tych działań, które powinny być podjęte po zakończeniu sesji.

¹⁾ W doktrynie prawa administracyjnego występuje zjawisko tzw. „nieaktu”, które w tej sytuacji należy odnieść odpowiednio do aktu niebędącego uchwałą.

Warto także zwrócić uwagę, że w podobnej prawnie sytuacji, przy procedowaniu nad absolutorium ustawodawca nie ustanowił fikcji powstania uchwały w przypadku, gdy absolutorium nie zostanie udzielone. Nie można zatem przyjąć, że w podobnych stanach prawnych, mimo odmiennych regulacji w zakresie niepodjęcia uchwały o udzieleniu absolutorium lub wotum zaufania, konsekwencje mają być identyczne – brak uchwały. Ustawodawca konsekwencje te wyraźnie uregulował odmiennie.

Podkreślenia wymaga też fakt, że w **rozstrzygnięciu nadzorczym organ nie wskazał podmiotu, który naruszył prawo.** Zgodnie z art. 91 u.s.g. „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.” Zatem tryb postępowania nadzorczego uregulowany w tym przepisie zastrzeżony jest dla uchwał i zarządzeń organów gminy. **Przedmiotowa uchwała nie była procedowana przez Radę Miasta Raciborza, zatem nie można temu organowi przypisać naruszenia prawa.** Natomiast Przewodniczący Rady, który podpisał uchwałę jako materialny substrat okoliczności niepodjęcia uchwały o wotum zaufania – nie ma statusu organu. **Do skutecznego zakończenia postępowania nadzorczego wymagane jest oprócz wskazania naruszenia prawa również organ, który takiego naruszenia dokonał.** W przedmiotowej sprawie nie sposób takiego organu wskazać. Co także świadczy, że **uchwała ta powstała w innym trybie, niż pozostałe. Powstała z mocy prawa.**

Nie bez znaczenia dla niniejszej sprawy pozostaje również okoliczność, że w 2019r. przy nieudzieleniu wotum zaufania Prezydentowi Wodzisławia Śląskiego powstał akt będący materialną postacią tych okoliczności nazwany Uchwałą o nieudzieleniu wotum zaufania i przeszedł pozytywne badania nadzoru prawnego Wojewody Śląskiego. Warto podkreślić, że nie zmienił się do tej pory ani stan prawny, ani stan faktyczny, ale zmieniła się ocena prawna tej sytuacji przez organ nadzoru prawnego Wojewody Śląskiego. Takie działanie organu nadzoru nie znajduje uzasadnienia w prawie.

Zatem należy stwierdzić, że zarzuty skierowane do uchwały nie mają podstaw prawnych. A co za tym idzie nie doszło do rażącego naruszenia prawa przez Radę Miasta Racibórz.

Przewodniczący Rady

Leon Fiołka