

Łódź, dn. 4 grudnia 2009 r.

**Do Pani Wojewody
Jolanty Chełmińskiej**

Fundacja „Projekt Łódź”
adres: ul. Sterlinga 27/29 90-212 Łódź
reprezentowana przez: Marcina Nowackiego

Organ administracji: Rada Miejska w Łodzi
Ul. Piotrkowska 104
Łódź

Dot. **Uchwały Rady Miejskiej w Łodzi nr LXIX/1340/09 z dn. 02 grudnia 2009 r.**

WNIOSEK O WYDANIE ROZSTRZYGNĘCIA NADZORCZEGO

Działając w oparciu o art. 86 ust. 1 i art. 91 ust. 1 ustawy z dn. 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. w Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.; dalej: usg), zwracam się do Pani Wojewody o wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego polegającego na orzeczeniu o nieważności uchwały Rady Miejskiej w Łodzi nr LXIX/1340/09_ z dnia 02 grudnia 2009 r. – w całości.

UZASADNIENIE

1. Okoliczności poprzedzające przyjęcie kwestionowanej uchwały

Uchwałą z dnia 19 listopada 2008 r. nr XLIV/866/08 Rada Miejska w Łodzi zdecydowała o zmianie załączników do uchwał dotyczących rad osiedli, których przedmiotem było określenie zasad i trybu wyborów do rad osiedli. Zmiany dokonano w ten sposób, że przepisowi § 4 wymienionych w uchwale załączników do uchwał nadano nowe brzmienie, sprowadzające się do ustalenia, że kadencje rad osiedli winny zaczynać się i kończyć z kadencjami Rady Miejskiej. Ponadto, uchwała przedłużyła kadencję rad osiedli do dnia upływu kadencji Rady Miejskiej wybranej w wyborach w dniu 12 listopada 2006 r.

Uchwałę tę zaskarżył do WSA w Łodzi Rzecznik Praw Obywatelskich. WSA podzielił stanowisko Rzecznika (wyrok WSA z dn. 29 października 2009 r., sygn. akt III SA/Łd 404/09), argumentując, że:

„uchwała ta podjęta została z istotnym naruszeniem prawa. Doszło bowiem do naruszenia procedury podjęcia uchwały przez **uchybiecie obligatoryjnemu wymogowi konsultacji** z mieszkańcami zmiany statutu jednostki pomocniczej (osiedla). Z treści wskazanego wyżej przepisu art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika

bowiem, iż ustawodawca nałożył na gminę obowiązek przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami przed uchwaleniem lub zmianą dotychczas uchwalonego statutu jednostki pomocniczej, **bez względu na charakter tych zmian**,

a także, iż:

„powinność przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami musi być rozumiana jako **rzeczywiste omówienie z mieszkańcami proponowanych zmian i wyrażenie przez nich opinii w tym zakresie**. Absolutnie niewystarczające jest zatem poprzestanie na zorganizowaniu spotkań z przedstawicielami rad osiedli i rozesłanie do rad osiedli projektu uchwały”,

jak również, że:

„**żaden przepis prawa nie upoważnia rady gminy do przedłużania kadencji funkcjonujących organów jednostki pomocniczej - osiedla**. Przepis art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym uprawnia radę gminy do określenia w statucie jednostki pomocniczej zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, jednak w ramach tego uprawnienia **rada gminy może ustalić jedynie zasady kadencyjności organów jednostki pomocniczej, które będą dotyczyć organów wybranych po ustaleniu tych zasad**. Regulacja przedłużająca kadencję działających organów jednostki pomocniczej, prowadzi do lekceważenia woli wyborców, którzy wybrali organy osiedla na ściśle określony czas oraz do obejścia zapisów statutów osiedli odnoszących się do długości kadencji organów”.

Jak z powyższego wynika, WSA w Łodzi uznał za rażące naruszenie prawa dwa błędy Rady Miejskiej w Łodzi:

- 1) przedłużenie kadencji rad osiedli – gdyż brak było w tym zakresie ustawowego upoważnienia dla Rady Miejskiej,
- 2) uchybienie obowiązkowi konsultacji w zakresie ustalenia zasad kadencyjności rad osiedli – gdyż obowiązek ten wynika z art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (dalej: **usg**).

Przypomnijmy dla porządku, że zgodnie z art. 153 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: ppsa), „ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu **wiążą w sprawie** ten sąd oraz **organ**, którego działanie lub bezczynność było przedmiotem zaskarżenia”.

W przypadku uprawomocnienia się orzeczenia WSA w Łodzi (tj. bezskutecznego upływu terminu o wniesieniu skargi kasacyjnej do NSA albo oddalenia skargi kasacyjnej na powyższy wyrok przez NSA), znaczenie normy art. 153 ppsa jest takie, że „ilekroć dana sprawa będzie przedmiotem rozpoznania przez ten sąd, **będzie on zawsze związany oceną prawną wyrażoną w tym orzeczeniu**, jeżeli nie zostanie ono uchylone lub nie ulegną zmianie przepisy” (wyrok SN z dn. 25 lutego 1998 r., sygn. III RN 130/97), a „naruszenie przez organ administracji publicznej art. 153 [ppsza] w razie złożenia skargi powoduje **konieczność uchylenia zaskarżonego aktu (czynności)**” (w ten sposób: A. Kabat, *Komentarz do art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami*

administracyjnymi (Dz.U.02.153.1270), [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Zakamycze, 2006, wyd. II, teza 10).

2. Kwestionowana uchwała

Pomimo wyroku WSA w Łodzi, Rada Miejska przyjęła w dniu 02 grudnia 2009 r. uchwałę nr LXIX/1340/09, której treść sprowadza się do **powtórzenia błędów**, jakimi dotknięta była uchwała z dnia 19 listopada 2008 r. nr XLIV/866/08, której dotyczył wyrok WSA.

Należy zauważyć, że Rada Miejska w Łodzi ponowną uchwałą dokonała regulacji takiej, jaką za rażąco sprzeczną z prawem uznał WSA, co oznacza, że mamy do czynienia z **lekceważeniem nakazu wynikającego z art. 7 Konstytucji RP i dyspozycji art. 153 ppsa**. Wypada nadmienić, że w uzasadnieniu wskazanego orzeczenia WSA w Łodzi akcentował zastrzeżenia oparte na rozumieniu zasad ogólnych obowiązującego w Polsce systemu prawa – zasady demokratycznego charakteru ustroju państwa. Wyrok WSA nie ograniczył się bowiem wyłącznie do sformułowania obiekcji natury proceduralnej, lecz rozstrzygnięcie odnosiło się do obrazu prawa materialnego.

Analizując materialną uchwałę, należy zauważyć, iż obejmuje ona:

- 1) skrócenie regulacji obecnego § 6 ust. 1 Zasad i trybu wyborów do Rad Osiedla, poprzez rezygnację z zastrzeżenia, iż wybory do rad osiedli winny się odbyć w terminie do 90 dni od zakończenia kadencji rady osiedla, a zarządzenie wyborów powinno się dokonać nie później niż na 30 dni przed upływem kadencji rady osiedla,
- 2) przedłużenie „działania” rady osiedla po upływie jej kadencji – do dnia wyboru nowej rady osiedla.

Tym samym kadencje („działanie”) rad osiedli zostały **przedłużone bezterminowo** – ich określenie zależy od dowolnej decyzji. Zarazem skutek ten został odniesiony **już do obecnie trwającej kadencji rad osiedli** – sprzecznie z wyraźnym stanowiskiem WSA w Łodzi.

Z posiadanych informacji **nie wynika, aby ewentualne podjęcie uchwały, której dotyczy Projekt, było poprzedzone konsultacjami**, o których mowa w wyroku WSA w Łodzi z dn. 29 października 2009 r. Nie sposób tego wytłumaczyć na gruncie obowiązujących przepisów. Wydaje się, że skoro uchwałodawca przyjął, iż wyrok ten się uprawomocni, gdyż nie będzie zaskarżony (inaczej trudno zrozumieć wnoszenie Projektu w chwili obecnej), to konsekwencją tego powinno być zastosowanie się do wskazań, jakie wynikają z wyroku WSA. Zaniechanie konsultacji będzie musiało prowadzić do uchylecia uchwały w przypadku jej zaskarżenia do WSA. Powinno również stać się podstawą dla rozstrzygnięcia nadzorczego, o którego wydanie zwracamy się do Pani Wojewody.

Dla porządku i precyzji należy wyjaśnić, że Rada Miejska w Łodzi stworzyła **pozory konsultacji** wymaganych przez art. 35 ust. 1 usg, a mianowicie w dn. **30 listopada 2009 r.** na stronie internetowej <http://www.uml.lodz.pl/index.php?str=1847&id=17776> zamieszczono informację, że dokładnie następnego dnia, tj. **1 grudnia 2009 r.** odbędzie się spotkanie dotyczące projektu uchwały (druk BRM 222/2009, a także, iż wnioski dotyczące tego projektu uchwały można składać do dnia **2 grudnia 2009 r.**, do godz. 14.00. Tym samym na „konsultacje” (a raczej – ich parodię) przeznaczono maksymalnie **2 doby**. Tymczasem w powołanym wyżej wyroku WSA w Łodzi wyraźnie zaznaczono, że:

Zresztą w § 42 ust. 2 Statutu Miasta Ł. wyraźnie wskazane zostało, iż konsultacje z mieszkańcami powinny obejmować w szczególności: 1/ publiczne ogłoszenie na określonym terenie o zamiarze utworzenia, połączenia, podziału lub zniesienia tam jednostki pomocniczej; 2/ zorganizowanie zebrania mieszkańców z przedstawicielami Rady i Prezydenta; 3/ możliwość zgłaszania przez mieszkańców uwag i wniosków do przewodniczącego Rady w okresie **30 dni od daty zebrania**. Zatem działania Rady przed podjęciem uchwały nr [...] z dnia [...] roku **nie mogą zostać zakwalifikowane jako przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami**.

Natomiast **przedłużenie „działania” rad osiedli** do czasu wyboru nowych rad osiedli, o którym mowa w § 1 kwestionowanej uchwały, **nie może być traktowane inaczej, aniżeli jako przedłużenie kadencji działających rad jednostek pomocniczych**, co WSA w dość mocnych słowach uznał nie tylko za rażące naruszenie prawa, ale również za lekceważenie woli wyborców.

Należy podkreślić, że **wszelkie tego rodzaju regulacje, jak objęte materialną uchwałą, mogą być wprowadzane tylko w odniesieniu do rad osiedli, które zostaną wybrane po przyjęciu uchwały, natomiast w żadnym razie uchwała nie może prowadzić do przedłużenia kadencji działających rad osiedli**. Tymczasem kwestionowana uchwała nie wprowadza zastrzeżenia, z którego wynikałoby, że nowa redakcja § 4 ust. 3 nie odnosi się do obecnie działających rad osiedli. Bez takiego zastrzeżenia, uchwałę tę należy ocenić w tym zakresie jako sprzeczną z prawem w stopniu rażącym.

Podsumowując powyższy wywód należy zauważyć, że poprzez:

- 1) **zaniechanie wypełnienia obowiązku konsultacji**, których mowa w art. 35 ust. 1 usg, a także
- 2) **założenie przedłużenia kadencji rad osiedli** do czasu wyboru nowych rad osiedli, **ze skutkiem w stosunku do obecnie działających rad osiedli**,

omawiana uchwała zawiera defekty przybierające postać **rażącego naruszenia prawa**, a to art. 35 ust. 1 oraz art. 35 ust. 3 pkt. 2 usg.

Należy również podkreślić, że kwestionowana uchwała jest jaskrawo spreczna z wnioskami wynikającymi z wyroku WSA w Łodzi z dn. 29 października 2009 r. w sprawie III SA/Łd 404/09 i w razie uprawomocnienia tego wyroku, należałoby przyjąć, iż Rada Miejska naruszyła pozytywny obowiązek wynikający z **art. 153 ppsa**.

Niezależnie od powyższego należy zaakcentować, że skoro WSA w Łodzi w wyroku w sprawie III SA/Łd 404/09 **stwierdził nieważność uchwały** Rady Miejskiej w Łodzi z dn. 19 listopada 2008 r. nr XLIV/866/08 oraz **wstrzymał wykonanie tej uchwały** do chwili uprawomocnienia się orzeczenia, to oznacza to, iż w sensie prawnym w chwili obecnej **dotychczasowe kadencje rad osiedli zakończyły swój bieg** w terminie wynikającym z dotychczasowej regulacji, a to oznacza dalej, iż **jakiegokolwiek próby „przedłużania działania” tych rad osiedli stanowiłyby rażącą obrazę prawa**.

Na marginesie tylko pozwalamy sobie zwrócić uwagę Pani Wojewody na fakt, że jeżeli organ administracji skutecznie zaskarżyłby wyrok WSA w Łodzi w sprawie III SA/Łd 404/09, zaistniałaby

sytuacja, w której mielibyśmy do czynienia z dwiema uchwałami regulującymi to samo zagadnienie, przy czym pierwsza z nich nadal obowiązywałaby, a nie byłaby uchylona drugą z uchwał (tj. objętą niniejszym wnioskiem). Oznaczałoby to wywołanie przez Radę Miejską gigantycznego bałaganu prawnego – na skutek nieodpowiedzialnych i sprzecznych z prawem działań Rady Miejskiej.

Uwzględniając powyższe okoliczności, wnosimy jak w *petitum*.

Marcin Nowacki

Prezes Fundacji
„Projekt Łódź”