

Uchwała nr 70/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 19 lipca 2024 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr III/51/2024 Rady Miejskiej w Busku-Zdroju z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie uchylenia uchwały Rady Miejskiej w Busku-Zdroju nr II/18/2024 z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie ustalenia dopłat do wybranych grup taryfowych

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Iwona Kudła, Ewa Midura, Zbigniew Rękas, Agnieszka Zarębska

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)

stwierdza nieważność uchwały nr III/51/2024 Rady Miejskiej w Busku-Zdroju z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie uchylenia uchwały Rady Miejskiej w Busku – Zdroju nr II/18/2024 z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie ustalenia dopłat do wybranych grup taryfowych z powodu istotnego naruszenia prawa - art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwała nr III/51/2024 Rady Miejskiej w Busku-Zdroju z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie uchylenia uchwały Rady Miejskiej w Busku – Zdroju nr II/18/2024 z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie ustalenia dopłat do wybranych grup taryfowych przesłana została do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 03.07.2024 r. Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych uchwała Nr III/51/2024 została objęta postępowaniem nadzorczym.

W § 1 uchwały postanowiono o uchyleniu uchwały Rady Miejskiej w Busku – Zdroju nr II/18/2024 z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie ustalenia dopłat do wybranych grup taryfowych. Zgodnie z § 3 uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Kolegium Izby oceniając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały stwierdziło, że zawarta w § 1 uchwały regulacja została wprowadzona bez podstawy prawnej, ponieważ Radzie nie przysługuje kompetencja do uchylenia przepisów, co do bytu których wypowiedział się organ nadzoru - uchwałą nr 63/2024 z dnia 12 czerwca 2024 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej ww Kielcach stwierdziło nieważność w całości uchwały Rady Miejskiej w Busku – Zdroju nr II/18/2024 z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie ustalenia dopłat do wybranych grup taryfowych.

Rada Gminy postanawiając o uchyleniu uchwały Rady Miejskiej w Busku – Zdroju nr II/18/2024 z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie ustalenia dopłat do wybranych grup taryfowych działała bez podstawy prawnej, bowiem nie mogła uchylić uchwały wyeliminowanej z obrotu prawnego poprzez organ nadzoru.

Uchylenie zatem zapisów uchwały, które zostały uprzednio unieważnione przez organ nadzoru, w sposób istotny narusza art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Zgodnie z art. 91 ust. 1 ww. 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 ww. ustawy. Kompetencje Kolegium Izby do stwierdzenia nieważności uchwały obarczonej istotnym naruszeniem prawa wynikają także z art. 18 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. W tym miejscu wskazać należy, że sankcję nieważności cechuje działanie *ex tunc*, czyli dotknięty nią akt traktowany jest jako niebyły. Stwierdzenie nieważności ma zatem charakter deklaratoryjny, potwierdzając to, co wynika bezpośrednio z ustawy. (por. R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. Warszawa 2011, Legalis). Podkreślić także należy, że 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 rozstrzygnięcia przez organ nadzoru ma skutek wsteczny, to niemożliwe jest podejmowanie uchwały przez organ stanowiący (ze skutkiem od daty podjęcia - czyli *ex nunc*), której przedmiotem są te rozstrzygnięcia, co do których stwierdzona została nieważność. Tym samym nie jest możliwe uchylenie postanowień uchwały, które już nie obowiązują. Działanie takie musi zostać uznane za naruszenie podstawowych zasad polskiego systemu prawnego wyrażonych w art. 2 i 7 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Przepis ten stanowi gwarancję trwałości ustalonego reżimu prawnego i ma zastosowanie nie tylko do ustalonego przez ustawodawcę porządku, ale również do wszelkich prawomocnych orzeczeń odpowiednich organów. Jeżeli chodzi o organy władzy publicznej odnosi się do nich także zasada wyrażona w art. 7 Konstytucji, wedle której działają one na podstawie i w granicach prawa.

W kwestii uchylania przepisów, których nieważność stwierdził wcześniej organ nadzoru, wypowiedziały się sądy administracyjne. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 września 2009 r. sygn. akt II SA/Wr 325/09 zauważył, że "stwierdzenie nieważności zawsze wskazuje, że akt został podjęty z istotnym naruszeniem prawa, obarczającym go od dnia jego podjęcia (z mocą *ex tunc*) zaś uchylenie przepisów na skutek wydania innego aktu oznacza wyeliminowanie ich z obrotu prawnego ze skutkiem od daty wejścia w życie aktu

derogującego, czyli ze skutkiem ex nunc". Skoro skutki prawne uchylecia aktu i stwierdzenia jego nieważności są odmienne, to zapis derogujący akt, którego nieważność stwierdzono, nie może ostać się w obrocie prawnym. Utrzymanie go w mocy wywołałoby bowiem swoistą niepewność dla adresatów norm prawnych tam zawartych, od kiedy tenże akt nie wywołuje skutków prawnych: od chwili ustanowienia czy uchylecia. Sąd powołał się także na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego uznającego, że "samo uchylecia aktu przez organ, który go wydał, nie niweluje skutków, które taki quasi akt prawa miejscowego mógł wywołać, gdy jeszcze obowiązywał (postanowienie NSA z dnia 13 września 2006 r. II OSK 758/06, postanowienie NSA z dnia 27 września 2007 r. II OSK 1046/07, wyrok z dnia 30 września 2009 r. I OSK 1275/09)".

Ponadto zwrócić uwagę należy, że w uzasadnieniu do badanej uchwały nr III/51/2024 Rada Miejska wskazała, że z wyroku WSA w Łodzi z dnia z dnia 3 października 2023 r., sygn. akt I SA/Łd 549/23 wynika, iż uchwała Rady Miejskiej podjęta na podstawie art. 24 ust. 6 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie jest aktem prawa miejscowego, co wprowadza w błąd bowiem właśnie m.in. w tym przypadku WSA wskazał, że takowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a brak jej opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa.

Mając powyższe na względzie, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach orzekło jak w sentencji uchwały.

Pouczenie

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
Damian Grzelka