



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, 31 grudnia 2020 r.

P-1.4131.387.2020.K

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713, poz. 1378)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XL/302/2020 Rady Miasta Świnoujście z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie *apelu do Prezesa Rady Ministrów*.

Uzasadnienie

W dniu 26 listopada 2020 r. Rada Miasta Świnoujście podjęła uchwałę Nr XL/302/2020 w sprawie *apelu do Prezesa Rady Ministrów*. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie akt ten wpłynął w dniu 3 grudnia 2020 r.

Materialną podstawę podjęcia ww. aktu stanowi art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej* oraz §38 ust. 1 lit c uchwały Nr LII/428/2009 Rady Miasta Świnoujście z dnia 26 marca 2009 r. w sprawie Statutu Gminy Miasto Świnoujście¹. W myśl ww. regulacji *Rada obraduje na sesjach i rozstrzyga sprawy należące do zakresu jej działania w formie uchwał, podejmowanych w trybie głosowania. Forma ta ma również zastosowanie do apeli - zawierających formalnie niewiążące wezwania adresatów zewnętrznych do określonego postępowania, podjęcia inicjatywy, czy zadania*.

W kwestionowanej uchwale Rada Miasta Świnoujście uznała, iż powyższe przepisy dają jej delegację do zwrócenia się do Prezesa Rady Ministrów z apelem w sprawie głosowania za przyjęciem Wieloletnich Ram Finansowych Unii Europejskiej na lata 2021 – 2027 oraz Funduszu Odbudowy (jego treść stanowi załącznik do ww. uchwały).

Zdaniem organu nadzoru uczyniła to z istotnym naruszeniem prawa, bowiem powyższe unormowania, nie upoważniają organu stanowiącego Gminy Miasto Świnoujście

¹ Uchwała Nr LII/428/2009 Rady Miasta Świnoujście z dnia 26 marca 2009 r. w sprawie Statutu Gminy Miasto Świnoujście (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego Nr 50, poz. 1247 z późn. zm.).

do podejmowania dowolnych apeli, czy zajmowania stanowisk w każdej sprawie. Dyspozycja §38 ust. 1 lit. c Statutu Miasta Świnoujście nie może być bowiem interpretowana w oderwaniu od norm ustanowionych przez polskiego prawodawcę w aktach wyższego rzędu.

Przed wszystkim należy mieć na uwadze, że oceny zgodności z prawem treści apelu zawartego w kwestionowanej uchwale trzeba dokonywać z uwzględnieniem art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej², który stanowi, że *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*. Oznacza to, że organy władzy publicznej mogą podejmować tylko te działania, na które zezwala im prawo. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 maja 2002 r., sygn. akt K 20/01(OTK-A 2002 r., z. 3, poz. 34), normę zawartą w art. 7 Konstytucji RP należy odczytywać jako zakaz domniemywania kompetencji organu, a więc nakaz, dyrektywę "interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone". A zatem, rada gminy jako organ administracji publicznej, chcąc podjąć jakieś działanie, musi znaleźć normę prawną wyraźnie zezwalającą na takie działanie, która określa kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice jej aktywności.

W myśl konstytucyjnej zasady legalizmu, czynność organu samorządu terytorialnego w sytuacji, gdy brak jest normy ustawowej konkretnie i wprost upoważniającej go do jej podjęcia, musi nieuchronnie prowadzić do wniosku, że działanie to jest oczywiście sprzeczne z prawem, albowiem nie znajduje umocowania prawnego.

W ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się nielegalność uchwał i innych aktów jednostek samorządu terytorialnego, które wykraczają poza zadania powierzone im w ustawie i to niezależnie od nazwy wydanego aktu, bądź jego normatywnego, czy pozanormatywnego charakteru. Przykładowo, w wyroku z dnia 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OSK 716/09, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdzając nieważność uchwały wyrażającej zaniepokojenie działaniami Prokuratury wobec wójta, zaakcentował, że - wynikająca z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - właściwość rady gminy, a więc organu o charakterze kolegialnym, „we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy” należy rozumieć przez pryzmat art. 15 ust. 1 ww. ustawy, tj. jako działalność polegająca na stanowieniu prawa miejscowego i działalność kontrolną, co generalnie nie wyklucza działań o charakterze intencyjnym, pod jednym wszakże warunkiem – że pozostaje ono w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa. Z kolei, na ograniczony zakres ustawowych kompetencji rady gminy i brak jej umocowania do podejmowania uchwał w dowolnym przedmiocie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z dnia 28 kwietnia 2011 r., sygn. akt: II OSK 269/11, podnosząc, że *art. 18 ust. 1 u.s.g. (...) ustala zakres i przedmiot stanowiących kompetencji rady gminy. Formułuje on zasadę domniemania właściwości rady przekazując do jej rozstrzygnięcia wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. (...) norma kompetencyjna zawarta w omawianym przepisie określa jedynie ogólną właściwość przedmiotową rady gminy we wszystkich sprawach pozostających w zakresie jej działania, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. (...) Wynika z tego, że art. 18 ust. 1 u.s.g. daje podstawę do podjęcia uchwały przez radę gminy tylko wówczas, gdy istnieje konkretny przepis prawa materialnego zobowiązujący do wydania takiej uchwały lub sprawa dotyczy materii niemającej charakteru normatywnego. Przepis ten - zdaniem Sądu w obecnym składzie - upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewładczych np. o charakterze programowym, intencyjnym, pozostających w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa.*

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

A zatem, każda czynność organu jednostki samorządu terytorialnego musi się mieścić w ramach jego ustawowo określonego zakresu działania, według przypisywanej mu z mocy prawa właściwości. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym *do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów*. Są to sprawy wynikające z przepisów prawa, nakładających na władze publiczne określone uprawnienia lub obowiązki o charakterze wykonawczym, których realizacja następuje na obszarze podstawowej jednostki samorządu terytorialnego (tak T. Moll, komentarz do art. 6 ustawy o samorządzie gminnym, System Informacji Prawnej LEX). Z kolei, w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym prawodawca wskazał, że do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, wymieniając jednocześnie sfery objęte zadaniami własnymi gminy.

Z uwzględnieniem przywołanych regulacji dotyczących obszaru zadań własnych gminy należy zatem analizować zakres uprawnień jej organu stanowiącego. Na takie rozumienie kompetencji rady gminy wskazuje przywołane powyżej brzmienie art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Świadczy o tym również określony w ust. 2 tej regulacji zakres spraw zastrzeżonych do wyłącznej właściwości rady gminy, który odnosi się do działań przypisanych ustawowo gminie.

Nie ulega wątpliwości, że w świetle przywołanych przepisów ustawy o samorządzie gminny poza granicami właściwości gminy, a więc również jej organów, znajdują się sprawy unijne, ogólnokrajowe, czy należące na mocy ustaw szczególnych do właściwości innych organów samorządowych, państwowych lub organizacji społecznych (por. wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt I OSK 1066/17, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 lipca 2020 r., sygn. akt VIII SA/Wa 42/20).

Przy ocenie zgodności z prawem uchwały Nr XL/302/2020 Rady Miasta Świnoujście z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie *apelu do Prezesa Rady Ministrów* kontekście powyższych rozważań niezbędne staje się sięgnięcie do jej załącznika, stanowiącego treść tego apelu. Czytamy w nim, że *„Rada Miasta Świnoujście z niepokojem obserwuje pojawiające się informacje o możliwości zawetowania budżetu Unii Europejskiej i wnosi o przyjęcie wynegocjowanej kwoty dla Polski ujętej w wieloletnim budżecie Unii Europejskiej na lata 2021 – 2027 oraz Funduszu Odbudowy. Zwracamy się do Pana Prezesa Rady Ministrów o wyrażenie poparcia w głosowaniu dla tego budżetu oraz funduszu (...)”*.

W świetle powołanych w niniejszym rozstrzygnięciu rozważań dotyczących ciężącego na radzie gminy, podobnie jak na każdym organie administracji publicznej, obowiązku kierowania się w swej działalności zasadą legalizmu, jak też przyznanych jej przez ustawodawcę uprawnień, nie może budzić wątpliwości, że ani w zawartym w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wykazie zadań własnych gminy, ani w jej art. 18 ust. 1, czy też w katalogu kompetencji rady gminy określonym w art. 18 ust. 2 tego aktu nie mieści się sprawa, która jest przedmiotem zaskarżonego apelu Rady Miasta Świnoujście. Akt ten odnosi się bowiem do przepisów dotyczących prawodawstwa Unii Europejskiej (tutaj - wieloletniego budżetu Unii Europejskiej na lata 2021 – 2027 oraz Funduszu Odbudowy). Tymczasem, w żadnym przepisie powszechnie obowiązującego prawa ustawodawca nie upoważnił organu stanowiącego gminy do podejmowania apeli, wyrażania opinii czy stanowiska w sprawach, które nie mieszczą się w zakresie jej działania.

Niewątpliwie, samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, o czym przesądza art. 16 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jednak na podstawie art. 163 ww. aktu *samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych*. Brzmienie tego przepisu ustala

generalne domniemanie zadań w zakresie zadań publicznych. Oznajmujący tryb zawarty w treści art. 163 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „wykonuje” zamiast „może wykonywać” świadczy o nałożeniu przez ustawodawcę konstytucyjnego obowiązku działania w zakresie tych zadań. Regulacja zaś art. 146 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przesądza, że to *Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej*. Negocjacje dotyczące uchwalenia budżetu Unii Europejskiej i Funduszu Odbudowy toczyły się pomiędzy podmiotami prawa międzynarodowe, jakimi są państwa członkowskie w ramach procedur organizacji międzynarodowej jaką jest Unia Europejska, co w sposób oczywisty przesądza, że są wyrazem realizacji polityki zagranicznej poszczególnych państw w tym również Rzeczypospolitej Polskiej. Nie można również nie zauważyć, że stanowiska poszczególnych państw prezentowane na arenie międzynarodowej w trakcie rzeczonych negocjacji, były konsekwencją realizacji także założeń polityki wewnętrznej, której prowadzenie w Polsce należy do kompetencji Rady Ministrów. Nie budzi zatem wątpliwości, że sprawa poruszona w kwestionowanej uchwale nie należy do tych kwestii, w których może wypowiadać się organ stanowiący gminy, bowiem zarówno prowadzenie polityki zagranicznej, jak też polityki wewnętrznej, zastrzeżone jest dla Rady Ministrów.

W niniejszej sprawie - dla oceny zgodności z prawem kwestionowanej uchwały - pozostają motywy, jakimi kierowała się Rada Miasta Świnoujście podejmując ten akt. Nawet jeśli jej intencją było jedynie zaakcentowanie woli większości radnych w tej sprawie, to z pewnością, celu tego Rada nie powinna osiągać w trybie i w formie do tego nieprzeznaczonej.

Należy mieć także na uwadze, że nadrzędnym celem organów samorządu terytorialnego, jest zaspokajanie potrzeb zbiorowych wspólnoty, których nie można utożsamiać ze zbiorem indywidualnych potrzeb jednostek. Aktywność uchwałodawcza rady miasta, niezależnie od tego, czy przyjmie formę apelu, stanowiska czy uchwały – powinna być nakierowana na osiągnięcie tego właśnie celu.

Reasumując, organ nadzoru nie kwestionuje co do zasady uprawnienia Rady Miasta Świnoujście wynikającego z §38 ust. 1 lit. c Statutu Gminy Miasta Świnoujście do wydawania apeli w określonej kwestii, lecz może to nastąpić wyłącznie wówczas, gdy istnieje konkretny przepis prawa materialnego upoważniający ją do podjęcia uchwały dotyczącej danego zagadnienia, a takiego przepisu w rozpoznawanej sprawie nie sposób się dopatrzeć.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że Rada Miasta Świnoujście nie była upoważniona do podjęcia uchwały Nr XL/302/2020 z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie *apelu do Prezesa Rady Ministrów*. Działając bez podstawy prawnej Rada Miasta Świnoujście rażąco naruszyła prawo, w szczególności art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 6, art. 7 ust. 1 i art. 18 ustawy o samorządzie gminnym.

Mając na względzie przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu argumentację, stwierdzić należy, że ww. akt w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny, a tym samym stwierdzenie jego nieważności jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia. Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa

w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Otrzymują:

1. Rada Miasta Świnoujście,
2. aa.

Wojewoda Zachodniopomorski

Zbigniew Bogucki

.....