



WOJEWODA PODKARPACKI

35-959 Rzeszów, skr. poczt.297
ul.Grunwaldzka 15



BnCh

P-II.4131.2.61.2020

Rzeszów, 2020-03-06

Decyzja

Działając na podstawie art.105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020r. poz. 256) w związku z art.91 ust.1 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019r. poz. 506 z późn.zm.)

umarzam postępowanie

zmierzające do stwierdzenia nieważności Stanowiska Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych z dnia 17 grudnia 2019r. w sprawie prośby Burmistrza Ustrzyk Dolnych o wyrażenie zgody na zmniejszenie wymiaru zajęć z religii do jednej godziny lekcyjnej w tygodniu w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Ustrzyki Dolne.

Uzasadnienie

Pismem z dnia 20 stycznia 2020r. (data wpływu 23 stycznia 2020r.), kierowanym do Wojewody Podkarpackiego Burmistrz Ustrzyk Dolnych zasygnalizował o naruszeniu prawa przez Radę Miejską w Ustrzykach Dolnych.

W uzasadnieniu wskazano, że Stanowisko Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych z dnia 17 grudnia 2019r. w sprawie prośby Burmistrza Ustrzyk Dolnych o wyrażenie zgody na zmniejszenie wymiaru zajęć z religii do jednej godziny lekcyjnej w tygodniu w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Ustrzyki Dolne zostało podjęte z rażącym naruszeniem m.in. art.18 ust.1 u.s.g.

W piśmie podniesiono zarzut, że przedmiotowa uchwała bezprawnie zobowiązuje Burmistrza, aby ten – jako organ wykonawczy gminy – konsultował ważne wystąpienia publiczne z Radą Miejską jako organem uchwałodawczym. Dalej podkreślono, że uchwała stanowiskowa nie

ma charakteru normatywnego i nie może być źródłem praw i obowiązków, a ponadto organ stanowiący nie ma kompetencji, aby do czegokolwiek zobowiązywać organy wykonawcze.

Zdaniem Burmistrza uchwała została podjęta z rażącym naruszeniem prawa, tj. z przekroczeniem upoważnienia ustawowego do jej podjęcia oraz z naruszeniem przepisów proceduralnych i zasad techniki prawodawczej.

Pismem z dnia 12.02.2020r. Wojewoda Podkarpacki wszczął postępowanie nadzorcze w przedmiotowej sprawie.

W rezultacie przeprowadzonego postępowania mającego na celu dokonanie oceny zgodności z prawem podjętego przez Radę Miejską w Ustrzykach Dolnych Stanowiska (uchwały), organ nadzoru nie dopatrył się istotnego naruszenia prawa, które mogłoby prowadzić do stwierdzenia nieważności uchwały na podstawie art.91 ust.1 u.s.g.

Uzasadniając powyższe należy stwierdzić, co następuje.

Na sesji w dniu 17 grudnia 2019r. Rada Miejska w Ustrzykach Dolnych zajęła stanowisko w sprawie prośby Burmistrza Ustrzyk Dolnych o wyrażenie zgody na zmniejszenie wymiaru zajęć z religii do jednej godziny lekcyjnej w tygodniu w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Ustrzyki Dolne. Rada Miejska oświadczyła, że *„inicjatywa ograniczenia lekcji religii w gminnych jednostkach oświatowych nigdy nie była przedmiotem jakiegokolwiek dyskusji w Radzie Miejskiej i w jej komisjach. Jest to wyłącznie inicjatywa Burmistrza Ustrzyk Dolnych. Rada Miejska nie podziela tego stanowiska i zwraca się do Pana Burmistrza z wnioskiem, aby ważne publiczne wystąpienia konsultował z organem uchwałodawczym naszego samorządu terytorialnego”*.

W pierwszej kolejności należy rozważyć kwestię, czy przyjęte 17 grudnia 2019r. „Stanowisko” Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych należy do kategorii aktów, wymienionych w art. 91 ust. 1 ustawy, podlegających kontroli organu nadzoru.

W wyroku z dnia 25 kwietnia 2017r. sygn. akt I OSK 117/17 Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd: *„uchwała” nie jest prawną formą działania administracji, lecz formą, w której są podejmowane rozstrzygnięcia (oświadczenia, decyzje, orzeczenia, werdykty, itp.) przez organy kolegialne. Niewątpliwie uchwały są aktami zróżnicowanymi co do swego charakteru. Zauważa to zresztą ustawodawca, kiedy w art. 3 § 2 p.p.s.a. odróżnia akty organów jednostek samorządu terytorialnego stanowiące przepisy prawa miejscowego od pozostałych aktów*

podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej. Uchwały i zarządzenia organów gminy mogą być zarówno aktami indywidualnymi (np. uchwała w sprawie nadania honorowego obywatelstwa gminy – art. 18 ust. 2 pkt 14 u.s.g.), jak i aktami generalnymi (np. uchwała ustalająca program gospodarczy gminy – art. 18 ust. 2 pkt 6 u.s.g.) – por. uchwała składu 7 sędziów NSA z 11 kwietnia 2005 r., II OPS 2/05 (ONSAiWSA 2005, nr 5, poz. 88). Akty te mogą być również aktami stosowania prawa (np. zarządzenie ewakuacji z obszarów bezpośrednio zagrożonych klęską żywiołową – art. 31b ust. 2 u.s.g.) i aktami normatywnymi (np. uchwała stanowiąca przepisy gminne – art. 40 w zw. z art. 41 ust. 1 u.s.g.). Wreszcie mogą być one zarówno aktami zewnętrznymi, jak i wewnętrznymi. Niekiedy nazwa ta może obejmować także porozumienie administracyjne – por. art. 8 ust. 2 i 2a w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 11 u.s.g. Reasumując, należy stwierdzić, że użyte w art. 91 u.s.g. określenie "uchwała" dotyczy każdego aktu podjętego przez organ kolegialny gminy w drodze głosowania. W konsekwencji uznać należy, że każda uchwała rady gminy, niezależnie od jej treści i charakteru jest nieważna, jeżeli jest sprzeczna z prawem, o ile naruszenie to nie jest nieistotne, co uprawnia organ nadzoru do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego.

Zgodnie z brzmieniem § 17 i 18 załącznika nr 4 do uchwały Nr III/28/18 w sprawie uchwalenia Statutu Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych z dnia 26 listopada 2018 r.

Sprawy będące przedmiotem obrad sesji Rada rozstrzyga w formie uchwał.

Uchwałą Rady jest każdy akt woli wyrażony na sesji, który wywołuje określone skutki w sposób bezpośredni lub pośredni.

Uchwały Rady powinny zawierać:

- a) numer kolejny sesji i uchwały oraz datę podjęcia,
- b) podstawę prawną,
- c) merytoryczną regulację sprawy będącej przedmiotem uchwały,
- d) określenie organów odpowiedzialnych za wykonanie uchwały oraz organów sprawujących nadzór nad ich realizacją,
- e) termin wejścia w życie uchwały oraz ewentualny czas jej obowiązywania,
- f) rozstrzygnięcia dotyczące ogłoszenia uchwały, jeżeli nie wynika ono z przepisów prawa, a także formy jej popularyzacji,
- g) przepisy przejściowe.

Jak wynika z ww. przytoczonych zapisów Statutu, oraz protokołu XVIII sesji Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych, akt woli wyrażony na sesji w dniu 17 grudnia 2019r. w formie Stanowiska Rady został odczytany przez Przewodniczącego Rady oraz poddany pod głosowanie, w rezultacie został przyjęty (9 głosów za, 3 głosy wstrzymujące się). Uznać zatem należy, że uchwalone przez Radę Miejską na sesji w dniu 17 grudnia 2019r. Stanowisko należy do kategorii aktów wymienionych w art. 91 ust. 1 ustawy, podlegających kontroli organu nadzoru.

Dokonując analizy pod kątem zgodności z prawem stanowiska zajętego przez Radę Miejską w Ustrzykach Dolnych w ww. sprawie, organ nadzoru stwierdził, co następuje.

Przede wszystkim należy wskazać, że w przyjętym przez Radę Miejską w dniu 17 grudnia 2019r. „Stanowisku” nie powołano podstawy prawnej ani terminu jej wyjścia w życie, co narusza przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016r. poz.283 z późn.zm.) oraz Statutu Gminy Ustrzyki Dolne.

Naruszenie przepisów przez Radę Miejską w tym zakresie nie stanowi jednak istotnego naruszenia prawa. W wyroku z dnia 24.02.2018r. sygn. akt II SA/Op 91/18 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu wyraził pogląd, iż brak zamieszczenia takiego przepisu kompetencyjnego w podstawie prawnej uchwały rady gminy nie przesądza i nie daje podstawy do stwierdzenia nieważności takiego aktu w formie rozstrzygnięcia nadzorczego, a jedynie do wskazania, o którym mowa w art. 91 ust. 4 u.s.g., że uchwała została podjęta z nieistotnym naruszeniem prawa.

Jak wskazano w doktrynie i orzecznictwie przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym określa ogólną właściwość przedmiotową rady gminy i nie może stanowić podstawy do działań nieunormowanych w nim w sposób bezpośredni. Rada może natomiast na podstawie tego przepisu podjąć działania o charakterze intencyjnym, programowym, ale muszą być to działania pozostające w zakresie zadań gminy, przewidzianych w granicach prawa (por. wyrok WSA w Łodzi z 24 sierpnia 2016 r., III SA/Łd 555/16). Przepis ten nie stanowi także samodzielnej podstawy do wydawania aktów ogólnie obowiązujących o charakterze normatywnym. Takiej kompetencji nie można również wywodzić z zagwarantowanej konstytucyjnie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Samodzielność gminy oznacza bowiem, że nie jest ona podporządkowana czyjejkolwiek woli, jednakże podejmuje czynności prawne i faktyczne w granicach wynikających z ustaw,

które precyzyjnie ustalają zakres przedmiotowy, w którym samodzielność ta obowiązuje (zob. wyrok NSA z dnia 4 lutego 1999r. II S.A./Wr 1302/97).

W wyroku z dnia 25 maja 2017r. sygn. akt OSK 297/17 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził m.in. „*To, że art.18 ust1 usg jest przepisem prawa ustrojowego, ogólną normą kompetencyjną, która nie może stanowić podstawy prawnej do wkraczania zarówno w sferę ustawowych kompetencji organów państwowych, jak i w sferę praw osób prywatnych, ani w formie aktu prawa miejscowego, ani w drodze innego prawnego aktu indywidualnego (K. Wlaźlak w: red. P. Chmielnicki, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, LexisNexis 2013, s. 357-358, uw. 1 i akceptowane przez Komentatorkę orzecznictwo Sądów administracyjnych), nie prowadzi do wniosku, że Deklaracja jest aktem prawa miejscowego bądź innym prawnym aktem indywidualnym. W kontrolowanej sprawie jest przeciwnie – Uchwała nie jest ani aktem prawa miejscowego, ani innym prawnym aktem indywidualnym, którym Rada ingerowałaby w sferę praw bądź obowiązków czy to organów państwowych, czy Burmistrza G. bądź jakiegokolwiek instytucji Burmistrzowi podległej, czy osób fizycznych bądź prawnych. Brak było zatem podstaw do żądania, by Uchwała musiała być oparta na normie prawa materialnego, koniecznych dla działań Rady w sferze prawotwórczych uprawnień samorządu terytorialnego (Z. Niewiadomski w: red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Podmioty administrujące, System prawa administracyjnego t. 6, INPr. PAN 2011, s. 172-174, nb 80-82). Deklaracja jest bowiem aktem o charakterze niewładczym (R. Hauser, Orzecznictwo sądowoadministracyjne w sprawach samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane, Sam. Teryt. 2015/3/39)”.*

W świetle powyższego orzecznictwa sądowoadministracyjnego, Rada Miejska w Ustrzykach Dolnych była upoważniona na podstawie art.18 ust.1 u.s.g. do podjęcia działań o charakterze intencyjnym, programowym w formie Stanowiska. Należy też uznać, że treść przedmiotowego aktu mieści się w zakresie kompetencji gminy, do którego należy m.in. edukacja publiczna.

Brak jest także podstaw do uznania, iż wskazywane przez Burmistrza stwierdzenie o treści: „Rada Miejska zwraca się do Pana Burmistrza z wnioskiem, aby ważne publiczne wystąpienia konsultował z organem uchwałodawczym naszego samorządu terytorialnego” ingeruje w sferę kompetencji organu wykonawczego, bowiem zwrócenie się z wnioskiem do Burmistrza nie jest zobowiązaniem, ani nawet zaleceniem.

Na potwierdzenie tego stanowiska należy przywołać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 stycznia 2020r. sygn. akt II OSK 3992/19, stwierdzający że uchwała kierunkowa podjęta na podstawie art. 18 ust.2 pkt 2 u.s.g., zawierająca w swojej treści zalecenia dla wójta nie zobowiązuje tego organu do konkretnego działania.

Zdaniem organu nadzoru zwrócenie się przez Radę Miejską do Burmistrza ze wskazanym w uchwale wnioskiem nie zobowiązuje tego organu ani nie nakłada na niego obowiązku określonego postępowania (działania) i nie wkracza w kompetencje organu wykonawczego.

Z tych powodów należało umorzyć prowadzone postępowanie nadzorcze, jako bezprzedmiotowe.

Na niniejszą decyzję służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul.Kraszewskiego 4 A, za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO


Mariusz Jablonski
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

Otrzymują:

1. Burmistrz Ustrzyk Dolnych
 2. Przewodniczący
- Rady Miejskiej
w Ustrzykach Dolnych