



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 13 marca 2024 r.

Poz. 1625

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR 15/2024 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 8 marca 2024 r.

Na podstawie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 3. uchwały nr LXXXVII/757/24 Rady Miejskiej Grudziądz z dnia 31 stycznia 2024 r. w sprawie kontynuacji członkostwa Gminy - Miasto Grudziądz w Stowarzyszeniu Lokalna Grupa Działania "Grudziądzki Spichlerz".

Uzasadnienie

Uchwałą nr LXXXVII/757/24 Rada Miejska Grudziądz przyjęła stanowisko o zamiarze dalszego członkostwa Gminy - Miasto Grudziądz w Stowarzyszeniu Lokalna Grupa Działania "Grudziądzki Spichlerz".

Zawiadomieniem z 23 lutego 2024 r. organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały. Wątpliwości organu nadzoru dotyczyły zapisu § 3 uchwały o jej wejściu w życie po ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W odpowiedzi na zawiadomienie w piśmie z 1 marca 2024 r. Prezydent Grudziądz nie zakwestionował zgłoszonych zarzutów oraz przedstawił wyjaśnienia dotyczące podstaw prawnych uchwały.

W kwestionowanej uchwale jako podstawę prawną wskazano art. 4 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (Dz.U. z 2023 r. poz. 1554), który stanowi: „Do tworzenia i działania LGD stosuje się przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2020 r. poz. 2261), z tym że: 1) członkami zwyczajnymi LGD mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, w tym jednostki samorządu terytorialnego”.

Powołany przepis ustala możliwość współtworzenia przez gminy szczególnego typu stowarzyszeń, podkreślając zbieżność celów działania obu podmiotów. Jednak przepis ten nie stanowi wprost o kompetencji Rady Miejskiej w niniejszej sprawie.

W takiej sytuacji ustalenie charakteru kompetencji rady gminy oraz kwalifikacji ewentualnych cech normatywnych uchwały jest szczególnie istotne z uwagi na dyspozycję § 3, który warunkuje wejście w życie uchwały od jej uprzedniego ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego, to jest w sposób właściwy dla aktów prawa miejscowego (art. 88 ust. 1 Konstytucji oraz art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

W analizowanej uchwale Rada Miejska Grudziądz nie rozstrzyga merytorycznie o sprawie np. o przystąpieniu do stowarzyszenia tylko wyraża aprobatę dla dalszego współdziałania gminy ze stowarzyszeniem. Tym samym właściwym przepisem kompetencyjnym może być art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi o możliwości formułowania wytycznych działania Prezydenta. Jednak ważnym jest aby stanowisko rady gminy nie miało charakteru kształtującego tylko deklaracyjny,

kierunkowy. "Podejmowana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 SamGminU tzw. uchwała kierunkowa stanowi upoważnienie do wydawania aktów kierunkowych, wskazujących jedynie cele, priorytety działania wójta/burmistrza, ale nieprzesądzających, w jaki sposób i w jakich formach ma to działanie być przez wójta/burmistrza podejmowane. Stanowione na podstawie tego upoważnienia uchwały mogą mieć zatem jedynie charakter wewnętrzny zawierając wytyczne lub zalecenia dla organu wykonawczego. Mogą określać ogólnie strategię działania wójta/burmistrza, wskazywać hierarchię priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań mieszczących się w zadaniach gminy nie mogą natomiast nakazywać organowi wykonawczemu stosowania konkretnych rozwiązań ani narzucać sposobu załatwienia konkretnej sprawy". (wyrok NSA z 11.7.2022 r. sygn. III OSK 3563/21, Legalis)

W wyjaśnieniach Miasta Grudziądza wskazano dodatkowo na art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi domniemanie kompetencji rady gminy w sprawach pozostających „w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej”, czyli przepis ten nie dotyczy spraw zastrzeżonych dla organu wykonawczego jak np. w art. 30 i art. 31 ustawy o samorządzie gminnym. Niemniej w orzecznictwie możliwość formułowania stanowiska przez organ stanowiący w sprawach dotyczących gminy jest powszechnie aprobowana: „Formy wypowiedzi Rady nie muszą ograniczać się wyłącznie do kwestii związanych ze sferą stanowienia prawa bądź kontrolą, może ona zajmować także niewiążące prawnie stanowiska, na podstawie przepisu statutowego, ale wyłącznie w sprawach o znaczeniu lokalnym, które zostały przez ustawodawcę powierzone organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego.” Uchwały takie dotyczą wyłącznie spraw z katalogu zadań gminy: „Nawet w zakresie działań niewładczych rada gminy nie może wykraczać poza zakres swojego działania wynikający z art. 6 i 7 u.s.g. w formach wynikających z art. 15 ust. 1 u.s.g. i art. 18 ust. 1 u.s.g.”. (wyrok NSA z 27 września 2017 r. sygn. I OSK 1066/17)

Przedstawiona analiza przepisów potwierdza możliwość zajmowania stanowiska przez Radę Miejską w niniejszej sprawie, które formalnie nie wiąże organu wykonawczego gminy. Wytyczne działania lub stanowiska rady gminy nie mają charakteru normatywnego.

Tak ustalona kwalifikacja uchwały uzasadnia potrzebę zakwestionowania zapisu § 3, który stanowi o wejściu w życie uchwały po ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, to jest w sposób właściwy dla aktów prawa miejscowego („Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.” – art. 88 Konstytucji RP). Akty prawa miejscowego to zasadniczo akty normatywne, które ustalają przepisy powszechnie obowiązujące na obszarze gminy. „Najważniejsze cechy a.p.m. to: normatywność, powszechność, abstrakcyjność i generalność norm oraz istnienie upoważnienia ustawowego zawierającego kompetencję prawodawczą. Dopiero stwierdzenie występowania tych wszystkich elementów pozwala zaliczyć daną uchwałę do kategorii prawa miejscowego.” (D. Dąbek [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, art. 40.)

W niniejszej sprawie uchwała ma charakter deklaracji dalszej współpracy i jest skierowana do organu wykonawczego. Tym samym jest aktem wewnętrznym, deklaratoryjnym i nienormatywnym. W takim przypadku zapis § 3 uchwały jest sprzeczny z dyspozycją przepisów art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Jednocześnie stwierdzenie nieważności § 3 uchwały nie zakłóca specyfiki uchwały - wyrażonego stanowiska, które nie jest warunkowane żadną datą obowiązywania.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne”. W wykładni cytowanego przepisu podkreśla się kryterium "istotnego" naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Wobec tego Rada Miejska Grudziądza podejmując uchwałę nr LXXXVII/757/24 w sposób istotny naruszyła powołane przepis ustawy, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w oznaczonej części.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

wz. Wojewody Kujawsko-
Pomorskiego
I Wicewojewoda

Piotr Hemmerling