



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 24 stycznia 2024 r.

PN.III.4131.1.2.2024

**Pan
Piotr Kapela
Przewodniczący Rady Miejskiej
w Dobrodzieniu
ul. Plac Wolności 1
48-380 Dobrodzień**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)

stwierdzam

nieważność uchwały Nr LXIII/536/2023 Rady Miejskiej w Dobrodzieniu z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie sfinansowania dodatkowych godzin języka niemieckiego w szkołach podstawowych dla których Gmina Dobrodzień jest organem prowadzącym – z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Dobrodzieniu na sesji w dniu 21 grudnia 2023 r. podjęła uchwałę nr LXIII/536/2023 w sprawie sfinansowania dodatkowych godzin języka niemieckiego w szkołach podstawowych, dla których Gmina Dobrodzień jest organem prowadzącym. W podstawie prawnej Rada Miejska przywołała art. 32 ust. 2 i art. 35 Konstytucji RP, art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) oraz § 21 pkt 5 załącznika do uchwały nr XII/99/2019 z dnia 30 października 2019 r. w sprawie Statutu Gminy Dobrodzień. W § 1 uchwały zawarto

zapis, że uwzględnia się inicjatywę uchwałodawczą mieszkańców wnioskujących o sfinansowanie przez Gminę dodatkowych godzin języka niemieckiego jako języka mniejszości narodowej, w wymiarze co najmniej jednej dodatkowej godziny tygodniowo, w klasach 1-6. W § 2 powierzono Burmistrzowi Dobrodzienia wykonanie uchwały poprzez uwzględnienie dodatkowej godziny języka niemieckiego w ramowym programie nauczania począwszy od roku szkolnego 2023/2024 oraz dokonanie zmian w uchwale budżetowej na rok 2023.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 grudnia 2023 r.

Organ nadzoru w toku przeprowadzonego postępowania nadzorczego stwierdził, że uchwała istotnie narusza prawo, ponieważ została podjęta bez podstawy prawnej oraz z naruszeniem zakresu kompetencji organu wykonawczego gminy.

Wskazane w podstawie prawnej przepisy nie zawierają delegacji do podjęcia uchwały o treści przywołanej wyżej. Art. 32 ust. 2 i art. 35 Konstytucji zawierają gwarancje równego traktowania obywateli i praw mniejszości narodowych. Art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że jednym z zadań własnych gminy jest edukacja publiczna. Przepis § 21 pkt 5 Statutu Gminy Dobrodzień przyznaje inicjatywę uchwałodawczą grupie co najmniej dwustu mieszkańców. Wymienione przepisy nie zawierają delegacji dla Rady Miejskiej do uchwalenia kwestionowanego aktu. Co więcej, żaden inny przepis prawa nie upoważnia Rady do zobowiązania Burmistrza do podjęcia działań, określonych w § 1 i § 2 niniejszej uchwały. Należy zatem stwierdzić, że przyjęte przez Radę Miejską w Dobrodzieniu regulacje nie mieszczą się w jej kompetencjach, co narusza zasadę legalizmu, określoną w art. 7 Konstytucji. Przedmiotowa uchwała została bowiem podjęta bez podstawy prawnej.

Organy administracji publicznej, zgodnie z wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadą legalności, działają na podstawie i w granicach prawa. Z zasady tej wynika w szczególności zakaz domniemania kompetencji organu, co oznacza że wszelkie działania władzy publicznej powinny opierać się na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ stanowiący gminy może podejmować uchwały, tylko w takim zakresie, w jakim został do

tego upoważniony przez ustawodawcę. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie zezwalają radzie gminy na działania polegające na swobodnym i uznaniowym podejmowaniu uchwał. Uprawnienie to może zostać zrealizowane tylko wtedy, gdy wynika wprost z aktów normatywnych wyższego rzędu.

Ponadto w omawianym przypadku projekt uchwały powstał z inicjatywy mieszkańców. W ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej członkowie wspólnot samorządowych mają prawo opracowania oraz złożenia projektu uchwały, który z mocy prawa po spełnieniu warunków formalnych powinien zostać poddany pod głosowanie na posiedzeniu organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Należy jednak zauważyć, że proponowany projekt uchwały musi mieścić się w zakresie kompetencji uchwałodawczej rady gminy i spełniać wszelkie wymogi formalnoprawne. Natomiast jak wykazano powyżej Rada Miejska w Dobrodzieniu nie miała podstaw prawnych do podjęcia niniejszej uchwały.

Należy także dodać, że uchwała Rady Miejskiej w Dobrodzieniu nr LXIII/536/2023 wkracza w zakres kompetencji Burmistrza. Zgodnie bowiem z art. 233 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.) inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu zmiany uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego. Artykuł 233 ww. ustawy określa wyraźnie podział kompetencji pomiędzy organami jednostki samorządu terytorialnego w sprawach dotyczących budżetu. Organ stanowiący nie jest uprawniony do wprowadzania z własnej inicjatywy zmian w budżecie. Tym bardziej takiej inicjatywy nie posiadają mieszkańcy. Dopuszczenie takiej możliwości prowadziłoby do istotnego ograniczenia ustawowej kompetencji organu wykonawczego. Przyznanie innym podmiotom prawa do decydowania, bez zgody organu wykonawczego, o kształcie postanowień uchwały budżetowej, stanowiłoby istotne zagrożenie dla szeroko pojętego ładu finansów samorządowych i podstawowej zasady równowagi budżetowej (zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Go 520/13).

Trzeba również zauważyć, iż do organu wykonawczego należy gospodarowaniem mieniem komunalnym, jak również tworzenie i wykonywanie budżetu (art. 30 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym). Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa to wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz wykonuje zadania gminy, przy uwzględnieniu środków budżetowych przeznaczonych na ten cel.

Organ nadzoru pragnie również zwrócić uwagę, iż niniejszej uchwale nie można przypisać charakteru stanowienia o kierunkach działania Burmistrza w myśl art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. Rada Miejska w sposób kategoryczny zobowiązała Burmistrza do określonego działania. Natomiast przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy przyznaje radzie gminy kompetencje do stanowienia o kierunkach działania wójta, a więc do rozstrzygnięcia o pewnej strategii działania. Tego rodzaju uchwała powinna mieć charakter wskazania celów i priorytetów, a nie polecenia czy zobowiązania do konkretnego działania w określony przez radę sposób. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 26 listopada 2009 r. (sygn. akt II SA/Op 356/09) wyraził pogląd, że uchwała w tym przedmiocie należy do aktów wydawanych w sferze wewnętrznej działania organów gminy, zawierających wytyczne dla tego organu. Należy jednak podkreślić, że wytyczne te nie mogą przybierać charakteru polecenia konkretnego sposobu załatwienia danej sprawy. Określenie kierunków działania powinno ustalać hierarchię priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań wójta, może wskazywać na konieczność zajęcia się przez wójta sprawami mieszczącymi się w zadaniach gminy, a nie wymienionymi wprost w zakresie działania poszczególnych organów gminy. W normie prawnej zawartej w art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym nie mieści się nakazanie załatwienia konkretnej sprawy we wskazany przez radę sposób. Ustawodawca upoważnił radę gminy do stanowienia o kierunkach działania wójta, a nie do określenia form jego działania.

Podsumowując, w orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że istotnym naruszeniem prawa jest podjęcie uchwały przez niewłaściwy organ, brak podstaw do podjęcia uchwały o określonej treści, błędne zastosowanie przepisu prawnego

będącego podstawą podjęcia uchwały lub też naruszenie procedury podjęcia uchwały (zob. np. wyrok WSA w Poznaniu sygn. akt IV SA/Po 740/19). Przepisy powszechnie obowiązujące, jak również ustawa o samorządzie gminnym nie zawierają przepisu uprawniającego radę gminy do podjęcia uchwały w przedmiotowej sprawie. Uchwała rady gminy, która nie ma umocowania w obowiązujących przepisach istotnie narusza prawo, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jej nieważności.

Warto podkreślić, że Wojewoda Opolski nie kwestionuje zasadności podjęcia działań zmierzających do wprowadzenia dodatkowych godzin języka niemieckiego w szkołach, jednak zauważa, iż powyższe starania winny być podjęte z poszanowaniem przepisów obowiązującego prawa.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 259) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego

**Ewelina Kurzydło
Dyrektor Wydziału
Prawnego i Nadzoru**

Prowadzący sprawę: Alicja Radomska, Zastępca kierownika, Wydział Prawny i Nadzoru, tel. 77 45 24 462