

Opinia prawna

Dotycząca: zgodności z prawem projektu grupy radnych dot. uchwały w sprawie zmiany Statutu (§70)

Podstawa prawna:

- 1) ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40), dalej jako „u.s.g.”;
- 2) Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej jako „z.t.p.”.

Stan faktyczny:

Grupa radnych, spełniająca wymogi z §70 ust. 1 pkt 3 Statutu Miasta Bielsk Podlaski, wystąpiła z inicjatywą podjęcia uchwały w sprawie zmiany Statutu Miasta Bielsk Podlaski poprzez zmianę brzmienia §70 ust. 2 Statutu poprzez dodanie obowiązku dołączenia do projektu uchwały uzasadnienia zawierającego: potrzebę i cel wydania uchwały, przedstawienia aktualnego stanu obszaru regulowanego uchwałą, przedstawienia przewidywanych skutków społecznych, skutków finansowych oraz źródła finansowania.

Stanowisko radcy prawnego:

1. Przedłożony projekt uchwały wymaga poprawienia pod względem formalnym:

- 1) W tytule uchwały – poprawić literówkę w słowie „uchwałę” (jest: „uchwałę”);
- 2) W §1 poprawić oznaczenie Dziennika Urzędowego Województwa Podlaskiego poprzez wpisanie: „(Dz. Urz. Woj. Podl. z 2023 r. poz. 2479)”;
- 3) W §1 poprawić w nadawanej treści nowego §70 ust. 2:
 - po numerze ustępu „2” wstawić kropkę;
 - pod lit. b) poprawić literówkę w słowie „uchwałą” (jest: „uchwałą”);
 - po lit. e) wstawić przecinek.

2. Projekt uchwały powołuje jako podstawę prawną 18 ust. 2 pkt 1 u.s.g., co jest prawidłowe.

3. Przedmiotem regulacji jest ustalenie obowiązku sporządzania wraz z projektem uchwały przedkładanej radzie miasta uzasadnienia, zawierającego szczegółowe dane wg określonego schematu.

Zgodnie z aktualnym stanem prawnym, przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie nakazują sporządzania określonej formy uzasadnienia do projektu uchwały rady gminy.

Zgodnie z Zasadami techniki prawodawczej, uzasadnienie sporządza się dla:

- uchwał stanowiących prawo miejscowe - §131 ust. 1 z.t.p. w zw.z §143 z.t.p., przepisy stosowane „odpowiednio; przy czym – „Uzasadnienie aktu prawa miejscowego nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Wartość normatywną ma wyłącznie akt prawa miejscowego

(normy w nim zamieszczone), a nie jego uzasadnienie, które ma wyłącznie wartość informacyjną.” (wyrok NSA z dnia 24 lipca 2020 r. sygn. II FSK 3202/19);
- uchwał o charakterze wewnętrznym – przepisy stosowane „odpowiednio” – zgodnie z §131 ust. 1 z.t.p. w zw.z §141 z.t.p.

Obowiązek szczegółowego uzasadniania projektów uchwał może wynikać też z przepisów szczególnych (ustawowych lub statutowych), np.:

- ad. planu miejscowego - art. 15 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- ad. wniosku rady gminy o wydanie rozporządzenia Rady Ministrów ws zmiany granic jednostki – art. 4b ust. 1 pkt 1 u.s.g.;
- ad. projektu uchwały ws rozpoznania petycji, skargi i wniosku - §93 ust. 2 Statutu;
- ad. obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej – Uchwała nr III/30/2018 Rady Miasta Bielsk Podlaski z dnia 27 grudnia 2018 r.
- ad projektu uchwały budżetowej - Uchwała Nr IX/95/19 Rady Miasta Bielsk Podlaski z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Miasta Bielsk Podlaski.

Jak wskazuje G. Wierczyński: „W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że organ wydający akt prawa miejscowego ma obowiązek sporządzenia uzasadniania aktów prawa miejscowego nie tylko ze względu na § 131 w zw. z § 143 ZTP, ale też dlatego, że uzasadnienie takie warunkuje kontrolę organów nadzoru i kontrolę sprawowaną przez sądy administracyjne.” [G. Wierczyński [w:] *Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2016, Załącznik @1 § 131.]*

Same Zasady techniki prawodawczej nie regulują natomiast żadnych warunków, jakim powinny odpowiadać uzasadnienia projektów normatywnych aktów. Według NSA „**z uwagi na różny charakter prawny uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego (...) - standard uzasadniania tych uchwał nie jest jednakowy w odniesieniu do wszystkich rodzajów uchwał.** Ocena legalności uchwały pod tym kątem nie może być zatem abstrakcyjna, lecz powinna być dostosowana do okoliczności konkretnej sprawy i zależy w szczególności od tego, czy uchwała jest decyzją administracyjną (wydawaną w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego), aktem prawa miejscowego (który powinien odpowiadać "Zasadam techniki prawodawczej"), czy też innego rodzaju aktem stosowania prawa.” [Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2013 r. I OSK 1170/12]. Dokument uzasadnienia nie jest formalnie częścią aktu przyjętego przez radę gminy, jednak jest on wyrazem intencji rady.

W ocenie radcy prawnego, z powyżej przytoczonych przepisów, w szczególności z Zasad techniki prawodawczej, wynika, iż projekty uchwał powinny zawierać uzasadnienie, choć – z wyjątkami – nie wskazuje się ich szczegółowego zakresu i formy uzasadnienia. **Przepisy te stosuje się bezpośrednio bez obowiązku powtarzania ich brzmienia w postanowieniach Statutu.**

W przypadku Miasta Bielsk Podlaski, utrwaliła się praktyka składania projektów uchwał z uzasadnieniem w formie „wniosku” do projektu uchwały, zawierającego cel, motywy podjęcia uchwały wraz z wyjaśnieniem treści przyjmowanych postanowień. Niezależnie od nadawanej nazwy przez autora projektu (uzasadnienie, wniosek), treść takiego dokumentu zawiera argumentację uzasadniającą projekt uchwały.

4. Jednakże, regulacja taka, jak umieszczenie obowiązku szczegółowego uzasadnienia projektów uchwał mieści się w kompetencjach rady gminy w zakresie uchwalania treści statutu, bowiem zgodnie z art. 22 ust. 1 u.s.g. „Organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy.” Ustawodawca w żadnej z ustaw ustrojowych nie podjął się wyczerpującego ujęcia spraw, które powinny zostać określone w statucie jednostki samorządu terytorialnego. Wg wyroku WSA w z dnia 17 maja 2018 r. o sygn. II SA/Ke 222/18: „Do spraw mieszczących się w pojęciu trybu pracy rady gminy zaliczyć należy między innymi: inicjatywę uchwałodawczą, procedurę uchwałodawczą (postępowanie z projektami uchwał i ich uchwalanie), sposób realizacji zadań przez radnych i członków komisji, zasady i tryb składania interpelacji i zapytań oraz udzielania na nie odpowiedzi, dokumentowanie prac rady, uszczegółowienie procedury głosowania, w tym głosowania wyboru radnego na przewodniczącego i wiceprzewodniczącego, oraz inne sprawy organizacyjne nieunormowane w ustawie.”

Precyzyjne ustalenie zakresu uzasadnienia w stosunku do każdego projektu uchwały zamieszczone w Statucie może jednak rodzić pewne problemy interpretacyjne w sytuacji, gdy np. procedowany będzie projekt uchwały o określonej ustawowo/ statutowo treści lub w przypadku uchwał o formalnym tylko charakterze.

Podsumowanie:

1. Przedstawiony projekt uchwały wymaga poprawy pod względem formalnym- jak w pkt 1 powyżej.
2. Uzupelnienie postanowień Statutu o zapisy dotyczące wymogu sporządzenia uzasadnienia do projektu uchwały nie jest konieczne z uwagi na aktualne przepisy powszechnie obowiązujące o wyższym stopniu w hierarchii aktów prawnych lub przepisy uchwał rady miasta dotyczące uchwał o specjalnym znaczeniu.
3. Uzupelnienie postanowień Statutu o zapisy dotyczące wymogu sporządzenia uzasadnienia o określonym schemacie jest dopuszczalne w świetle art. 22 ust. 1 u.s.g. Decyzja taka należy do Rady Miasta.

RADCA PRAWNY
Zuzanna Płancka