

Projekt uchwały Nr 270/1/21
Data rej. 19.01.21
Data skier. do Komisji
Spodziewany termin sesji 28.01.21

UCHWAŁA NR
SEJMIKU WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 2021 r.

w sprawie wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 7 stycznia 2021 r. nr P-1.4131.386.2020.EM

Na podstawie art. 86 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1668) uchwała się, co następuje:

§ 1. Wnosi się skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 7 stycznia 2021 r. nr P-1.4131.386.2020.EM o stwierdzeniu nieważności uchwały nr XXI/251/20 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 3 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia stanowiska w obliczu groźby weta rządu Rzeczypospolitej Polskiej wobec wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej 2021-2027 i funduszu odbudowy.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca
Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego
Maria Ilnicka - Mądry

*Uległ... pod...
formuła...
...*

dr hab. Mariusz Bidziński
prof. Uniwersytetu SWPS

RADCA PRAWNY
WA - 7444

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi jest rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 7 stycznia 2021 r. nr P-1.4131.386.2020.EM o stwierdzeniu nieważności uchwały nr XXI/251/20 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 3 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia stanowiska w obliczu groźby weta rządu Rzeczypospolitej Polskiej wobec wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej 2021–2027 i funduszu odbudowy.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze Województwu Zachodniopomorskiemu przysługuje prawo wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Tryb wnoszenia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody reguluje art. 86 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1668). Z przepisów tych wynika, że województwo jest uprawnione do wniesienia skargi w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Podstawą wniesienia skargi jest uchwała Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego. Rozstrzygnięcie nadzorcze wpłynęło do Urzędu Marszałkowskiego w dn. 8 stycznia 2021 r. Termin do wniesienia skargi w niniejszej sprawie upływa w dniu 8 lutego 2021 r.

Uchwałą nr XXI/251/20 z dnia 3 grudnia 2020 r. sejmik przyjął stanowisko w obliczu groźby weta rządu Rzeczypospolitej Polskiej wobec wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej 2021–2027 i funduszu odbudowy. W stanowisku, stanowiącym załącznik do uchwały, sejmik zaapelował do Rządu RP o wycofanie się z weta wobec projektów budżetu Unii Europejskiej na lata 2021–2027 oraz nowego instrumentu w postaci Funduszu Odbudowy, wynegocjowanych w lipcu 2020 r. podczas szczytu Rady Europejskiej. Sejmik wskazał, że zawetowanie ww. projektów godzi w dobro publiczne i wyrze negatywne skutki w budżecie województwa. Sejmik podkreślił dotychczasowe znaczenie środków europejskich w rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego, w tym ich wagę dla Zachodniopomorskiego Pakietu Antykryzysowego. Sejmik wskazał, że zagwarantowanie środków unijnych i zaakceptowanie ww. projektów budżetów jest niezbędne dla zapewnienia rozwoju województwa, wsparcia walki o zdrowie i życie obywateli oraz minimalizowania skutków kryzysu dla gospodarki.

Organ nadzoru nie kwestionuje kompetencji sejmiku do podejmowania tzw. uchwał stanowiskowych co do zasady. Zarzuca jednak sejmikowi wykroczenie poza swoje kompetencje, co polegać ma na podjęciu uchwały bez należytej podstawy prawnej. Organ stwierdził, że przedmiot uchwały dotyczy sprawy o charakterze ogólnokrajowym, podczas gdy w świetle art. 2, art. 14 ust. 1 i art. 18 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, do kompetencji samorządu województwa należą wyłącznie sprawy o charakterze wojewódzkim.

Stanowisko organu jest nieprawidłowe. Oczywistym jest, że uchwały stanowiskowe (intencyjne) kierowane są do podmiotów zewnętrznych i mogą wyrażać apel o podjęcie działań leżących w kompetencjach adresatów uchwał. Gdyby bowiem czynność będąca przedmiotem apelu należała do katalogu czynności określonych w art. 18 ww. ustawy, nie zachodziłaby konieczność podjęcia uchwały stanowiskowej. Uchwała sejmiku miałaby bowiem charakter prawodawczy albo zawierałaby rozstrzygnięcie o charakterze indywidualnym. W ocenie sejmiku, dopuszczalnym jest podejmowanie uchwał stanowiskowych w sprawach, których rozstrzygnięcie należy do decyzji innych podmiotów, ale które dotyczą (bezpośrednio lub pośrednio) spraw leżących w kompetencjach samorządu wojewódzkiego. Tymczasem nie ulega wątpliwości, że podjęcie przez Rząd RP czynności zmierzających do przyjęcia bądź odrzucenia budżetów europejskich dotyczy bezpośrednio spraw leżących w kompetencjach samorządu województwa. Zgodnie z art. 317 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. UE z 2019 r. seria „L”, nr 111 poz. 1), budżet UE jest wykonywany wspólnie przez Komisję i państwa członkowskie. Samorząd województwa, w tym sejmik, partycypują w rozdziale środków europejskich, co wynika m.in. z art. 11 ust. 4 i 5 oraz art. 18 pkt 6 ww. ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, z art. 3 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 38) oraz z art. 188 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.). Termin, wysokość i inne warunki przyjęcia ww. budżetów mają zatem niebagatelne znaczenie dla województwa oraz mają bezpośredni związek z zadaniami samorządu województwa.

Organ nadzoru zarzuca sejmikowi wykroczenie poza kompetencje określone w art. 163 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz wejście w kompetencje Rady Ministrów do prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej, przypisane jej na mocy art. 146 ust. 1 Konstytucji RP. Powyższe ma stanowić o naruszeniu przez uchwałą art. 7 Konstytucji RP.

Przytoczony zarzut nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa. Wystosowanie przez sejmik apelu do Rządu RP nie stanowi ani prowadzenia polityki wewnętrznej w zakresie objętym kompetencją Rady Ministrów, ani prowadzenia polityki zagranicznej. Uchwała nie ma charakteru prawodawczego, jak również nie nakłada na żaden podmiot obowiązków o charakterze indywidualnym. Ma ona natomiast charakter intencyjny, przedstawia stanowisko województwa względem polityki Rządu RP, mającej bezpośredni wpływ na finanse jednostki samorządu terytorialnego. Uchwała bez wątpienia nie stanowi naruszenia kompetencji Rady Ministrów do prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej. W wyniku wydania uchwały nie doszło do uszczuplenia jakichkolwiek kompetencji Rady Ministrów. Podjęcie przez sejmik uchwały mieściło się natomiast w prawie uczestnictwa samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej, wyrażonego w art. 16 ust. 2 Konstytucji RP.

Mając na uwadze, że zarzuty sformułowane w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 7 stycznia 2021 r. nr P-1.4131.386.2020.EM są nieuzasadnione, konieczne jest wniesienie na ten akt skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Powyższe poprzedzone jest zaś podjęciem przez sejmik uchwały w tym przedmiocie.

Przewodnicząca Sejmiku
Województwa Zachodniopomorskiego


Maria Ilnicka - Mądry



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, 07 stycznia 2021 r.

P-1.4131.386.2020.EM

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r., poz. 1668, poz. 1378)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXI/251/20 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 3 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia stanowiska w obliczu groźby weta rządu Rzeczypospolitej Polskiej wobec wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej 2021-2027 i funduszu odbudowy.

Uzasadnienie

W dniu 3 grudnia 2020 r. Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego podjął uchwałę Nr XXI/251/20 w sprawie przyjęcia stanowiska w obliczu groźby weta rządu Rzeczypospolitej Polskiej wobec wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej 2021-2027 i funduszu odbudowy. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie akt ten wpłynął w dniu 8 grudnia 2020 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu stanowi art. 16 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ oraz §10 pkt 6 Załącznika do uchwały Nr VIII/92/19 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 28 czerwca 2019 r. w sprawie przyjęcia Statutu Województwa Zachodniopomorskiego (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2019 r., poz. 4229 z późn. zm.), w myśl którego *do wyłącznych kompetencji stanowiących Sejmiku, poza wskazanymi w ustawie, należą występowanie z wnioskami, apelami lub zajmowanie stanowisk w sprawach publicznych.*

W kwestionowanej uchwale Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego uznał, że powyższe przepisy dają mu delegację do zwrócenia się do Prezesa Rady Ministrów z apelem w sprawie głosowania za przyjęciem Wieloletnich Ram Finansowych Unii Europejskiej na lata 2021 – 2027 i Funduszu Odbudowy (jego treść stanowi załącznik do ww. uchwały).

Zdaniem organu nadzoru uczynił to z istotnym naruszeniem prawa, bowiem powyższe unormowania, nie upoważniają organu stanowiącego Samorządu Województwa Zachodniopomorskiego do podejmowania dowolnych apeli, czy zajmowania stanowisk w każdej sprawie. Dyspozycja §10 pkt 6 Statutu Województwa Zachodniopomorskiego nie może być bowiem interpretowana w oderwaniu od norm ustanowionych przez polskiego prawodawcę w aktach wyższego rzędu.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Przede wszystkim należy mieć na uwadze, że oceny zgodności z prawem treści apelu zawartego w kwestionowanej uchwale trzeba dokonywać z uwzględnieniem art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, 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, sejmik województwa 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 jego 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 właściwość organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, a więc organu o charakterze kolegialnym, we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania tej jednostki należy rozumieć jako działalność polegającą 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 jednostki samorządu terytorialnego przewidzianych w przepisach prawa.

Jakkolwiek powołany wyrok odnosi się do działalności rady gminy, to bezspornie znajduje zastosowanie do działalności organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, tj. gminy, powiatu i samorządu województwa.

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. 2 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa *organy samorządu województwa działają na podstawie i w granicach określonych przez ustawy*. W myśl natomiast art. 2 ust. 2 tej ustawy *do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej*. Są to sprawy wynikające z przepisów prawa, nakładających na władze publiczne określone uprawnienia lub obowiązki o charakterze wykonawczym, których realizacja następuje na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego. Z kolei, w art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa prawodawca wskazał, że samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, wymieniając jednocześnie sfery objęte tymi zadaniami.

Z uwzględnieniem przywołanych regulacji dotyczących obszaru zadań samorządu województwa należy zatem analizować zakres uprawnień jego organu stanowiącego. Na takie rozumienie kompetencji sejmiku województwa wskazuje brzmienie art. 18 ustawy o samorządzie województwa, w którym prawodawca określił zakres spraw zastrzeżonych do

wyłącznej właściwości sejmiku województwa, który odnosi się do działań przypisanych ustawowo samorządowi województwa.

Nie ulega wątpliwości, że w świetle przywołanych przepisów ustawy o samorządzie województwa poza granicami właściwości samorządu województwa, a więc również jego organów, znajdują się sprawy 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 XXI/251/20 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 3 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia stanowiska w obliczu groźby weta rządu Rzeczypospolitej Polskiej wobec wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej 2021-2027 i funduszu odbudowy w kontekście powyższych rozważań niezbędne staje się sięgnięcie do jej załącznika, stanowiącego treść tego apelu. Czytamy w nim, że „Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego apeluje do Rządu RP o wycofanie się z weta wobec projektu budżetu Unii Europejskiej na lata 2021 – 2027 oraz nowego instrumentu w postaci Funduszu Odbudowy (...)”.

W świetle powołanych w niniejszym rozstrzygnięciu rozważań dotyczących ciężącego na sejmiku województwa, podobnie jak na każdym organie administracji publicznej, obowiązku kierowania się w swej działalności zasadą legalizmu, jak też przyznanych mu przez ustawodawcę uprawnień, nie może budzić wątpliwości, że ani w zawartym w art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa wykazie zadań samorządu województwa, ani w katalogu kompetencji sejmiku określonym w art. 18 tego aktu nie mieści się sprawa, która jest przedmiotem kwestionowanego stanowiska Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego. 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 samorządu województwa do podejmowania apeli, wyrażania opinii czy stanowiska w sprawach, które nie mieszczą się w zakresie jego 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 międzynarodowego, 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 samorządu województwa, bowiem zarówno prowadzenie polityki zagranicznej, jak też polityki wewnętrznej, zastrzeżone jest dla Rady Ministrów.

W niniejszej sprawie - dla oceny zgodności z prawem kwestionowanej uchwały - bez znaczenia pozostają motywy, jakimi kierował się Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego podejmując ten akt. Nawet jeśli jego intencją było jedynie zaakcentowanie woli większości radnych w tej sprawie, to z pewnością, celu tego Sejmik nie powinien osiągać w trybie i w formie do tego nieprzeznaczonej.

Reasumując, organ nadzoru nie kwestionuje co do zasady uprawnienia Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego wynikającego z §10 pkt 3 Statutu do zajmowania stanowiska w określonej kwestii, lecz może to nastąpić wyłącznie wówczas, gdy istnieje konkretny przepis prawa materialnego upoważniający go do podjęcia uchwały dotyczącej danego zagadnienia, a takiego przepisu w rozpoznawanej sprawie nie sposób się dopatrzeć.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego nie był upoważniony do podjęcia uchwały Nr XXI/251/20 *w sprawie przyjęcia stanowiska w obliczu groźby weta rządu Rzeczypospolitej Polskiej wobec wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej 2021-2027 i funduszu odbudowy*. Działając bez podstawy prawnej Sejmik rażąco naruszył prawo, w szczególności art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 2, art. 14 ust. 1 i art. 18 ustawy o samorządzie województwa.

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. 82a ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu samorządu województwa wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Zachodniopomorski
Zbigniew Bogucki

Otrzymują:

1. Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego,
2. aa.