

Tarnów, dnia 24 września 2024 r.  
BRP.0006.20.2024



**Pani**  
**Małgorzata Mękal**  
**Przewodnicząca Rady Miejskiej w Tarnowie**

W wykonaniu dyspozycji § 6 ust. 5 uchwały Nr LXI/627/2018 Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 11 października 2018 r. w sprawie szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych oraz formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty (Dz. Urz. Woj. Małop. poz. 7315) w załączeniu przekazuję projekt uchwały „w sprawie apelu Rady Miejskiej w Tarnowie o dymisję Prezydenta Miasta Tarnowa Jakuba Kwaśnego, któremu prokuratura postawiła zarzut popełnienia poważnych przestępstw natury finansowej, zagrożonych karą pozbawienia wolności do 8 lat” wraz z opinią prawną.

Jednocześnie wyjaśniam, że projekt powyższej uchwały nie wymaga podjęcia innych działań wymienionych w § 10 ust. 2 uchwały w sprawie szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych oraz formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty.

Otrzymują:

- 1) Adresat wraz z załącznikami,
- 2) a/a.

SEKRETARZ MIASTA

Iwona Golec

ale 1 zHP e-sejcie  
2024-11-14

## Opinia prawna

dotycząca projektu uchwały „w sprawie apelu Rady Miejskiej w Tarnowie o dymisję Prezydenta Miasta Tarnowa Jakuba Kwaśnego, któremu prokuratura postawiła zarzut popełnienia poważnych przestępstw natury finansowej, zagrożonych karą pozbawienia wolności do 8 lat” złożonego przez Komitet inicjatywy uchwalodawczej – Kwaśny do dymisji

BRP. 074. 6. 2024

BRP. 0006.20.2024

### I. Przedmiot opinii.

Niniejsza opinia wydana została w trybie § 6 ust. 5 uchwały Nr LXI/627/2018 Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 11 października 2018 r. w sprawie szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwalodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwalodawczych oraz formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty (Dz. Urz. Woj. Małop. poz. 7315), zwanej dalej „uchwałą inicjatywną”.

### II. Opis stanu faktycznego.

W dniu 3 września 2024 r. do Przewodniczącej Rady Miejskiej w Tarnowie wpłynęło zgłoszenie powołania Komitetu inicjatywy uchwalodawczej – Kwaśny do dymisji. Do zgłoszenia dołączony został projekt uchwały „w sprawie apelu Rady Miejskiej w Tarnowie o dymisję Prezydenta Miasta Tarnowa Jakuba Kwaśnego, któremu prokuratura postawiła zarzut popełnienia poważnych przestępstw natury finansowej, zagrożonych karą pozbawienia wolności do 8 lat”, zwany dalej „projektem uchwały”.

W dniu 13 września 2024 r. zgłoszenie to wraz z projektem uchwały przekazane zostało Prezydentowi Miasta Tarnowa celem zweryfikowania go pod względem formalno – prawnym.

### III. Ocena prawna projektu uchwały.

Przedłożony projekt uchwały zawiera apel Rady Miejskiej w Tarnowie skierowany do Prezydenta Miasta Tarnowa o to by jak najszybciej podał się do dymisji ze względu na postawione mu przez Prokuraturę Okręgową w Krakowie zarzuty popełnienia poważnych przestępstw natury finansowej, zagrożonych karą pozbawienia wolności do 8 lat. W § 1 projektu uchwały stwierdza się, że dalsze piastowanie urzędu Prezydenta Tarnowa przez osobę Jakuba Kwaśnego oznaczać będzie naruszenie podstawowych zasad etyki, co przyniesie dla miasta nieodwracalne straty natury wizerunkowej. Dalej stwierdzono, że brak wyroku skazującego i domniemanie niewinności nie chronią w żaden sposób polityka przed odpowiedzialnością polityczną. We wszystkich państwach demokratycznych polityk z zarzutami prokuratorskimi sam podaje się do dymisji, kierując się zasadami etyki i honoru, zaś stojąca za nim partia, wycofuje swe poparcie. W projekcie stwierdza się więc, że Rada Miejska w Tarnowie ma prawo oczekiwać dymisji Prezydenta Miasta Tarnowa Jakuba



Kwaśnego. Nadto, w § 1 projektu uchwały stwierdzono, że jeżeli apel ten zostanie zignorowany Rada Miejska w Tarnowie rozważy w ustawowo dopuszczalnym terminie podjęcie uchwały o referendum w sprawie odwołania Prezydenta Miasta przed upływem kadencji.

Projekt uchwały podlegać będzie ocenie w zakresie zachowania zasad budowy uchwał oraz zgodności zaproponowanych rozwiązań z prawem.

**W zakresie dotyczącym budowy projektu uchwały** należy stwierdzić, że projekt uchwały należy do kategorii aktów o charakterze pozanormatywnym, gdyż nie jest aktem prawa miejscowego. Nie należy też do katalogu innych aktów prawnych czyli uchwał podejmowanych przez radę gminy w wykonaniu przepisu prawa, ale bez charakteru normatywnego. Jest to tzw. „uchwała intencyjna”, a więc uchwała zawierająca pogląd organu kolegialnego na dany temat.

Powyższe oznacza, że w zakresie budowy projektu uchwały, oceny należy dokonać w kontekście § 5 uchwały inicjatywnej. Zgodnie z powołanym przepisem projekt uchwały zgłaszany w ramach inicjatywy uchwałodawczej powinien zawierać:

- 1) tytuł uchwały;
- 2) podstawę prawną do jej podjęcia;
- 3) treść uchwały;
- 4) określenie podmiotu odpowiedzialnego za wykonanie uchwały;
- 5) sposób podania uchwały do wiadomości publicznej;
- 6) ustalenie terminu wejścia w życie uchwały.

W przypadku, gdy projekt uchwały dotyczy zobowiązań finansowych, projekt ten powinien wskazywać źródła, z których zobowiązania te zostaną pokryte. Do projektu uchwały dołącza się uzasadnienie zawierające opis dotychczasowego stanu rzeczy i obowiązujących regulacji prawnych, przyczyny koniecznej zmiany oraz cel i istotne skutki jej wprowadzenia. Projekt uchwały wraz z uzasadnieniem podpisują pełnomocnicy komitetu.

Analiza przedłożonego projektu uchwały dokonana w relacji do powołanego przepisu pozwala stwierdzić, że jest on prawidłowy.

**W zakresie dotyczącym zgodności proponowanych w projekcie uchwały rozwiązań z prawem** należy stwierdzić, co następuje:

Jak wynika z treści przedłożonego projektu jako podstawę prawną do podjęcia uchwały w proponowanym brzmieniu wskazano art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721), zgodnie z którym do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Właściwa weryfikacja treści tego przepisu prowadzi do wniosku, że jest to norma kompetencyjna, zawierająca domniemanie właściwości organu stanowiącego gminy (rada gminy) w relacji do organu wykonawczego gminy (wójt, burmistrz lub prezydent). Innymi słowy przepis ten miał na celu uporządkowanie właściwości organów gminy, w taki sposób iż kompetencje organu wykonawczego muszą wynikać z przepisu ustawy. Jeżeli takiego przepisu nie ma, a sprawa należy do zadań gminy o sposobie jej załatwienia decyduje rada gminy.

Praktyka samorządowa, w tym także tarnowska pokazuje, że rozumienie tej regulacji poszło w zupełnie innym kierunku i przepis ten stał się podstawą do podejmowania uchwał, które nie mieszczą się w żadnych ramach prawnych, ale wynikają z potrzeby organu

stanowiącego do zajęcia stanowiska w sprawach nie zawsze należących do zadań gminy ale związanych z życiem społecznym, gospodarczym czy politycznym mającym wpływ na daną jednostkę samorządową.

Jako najbardziej adekwatną ocenę charakteru uchwał podejmowanych przez rady gmin na podstawie wskazanego przepisu należy przywołać postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 8 września 2020 r. sygn. akt II SA/Rz 27/20, zawierające m.in. takie stwierdzenie: „Celem uchwał problemowych, podejmowanych najczęściej na podstawie art. 18 ust. 1 u.s.g. jest zakomunikowanie stanowiska organu kolegialnego w sprawach związanych z bieżącą działalnością, jak i ogólnospołecznych i stanowiących przedmiot szerszego dyskursu publicznego. Rola takiej uchwały sprowadza się do upublicznienia poglądów rady odnośnie partykularnego zjawiska, czy problemu. Niewątpliwie taka uchwała, jak i okolicznościowa, jest niewładczą formą działania organu samorządu terytorialnego, nie jest też aktem normatywnym obowiązującym powszechnie, ani wewnątrz, ani źródłem jakichkolwiek obowiązków prawnych.”.

Co do zawartości merytorycznej takich uchwał orzecznictwo sądowe do tych kwestii podchodziło różnie. W ocenie opiniującego, dopuszczając prawo organów stanowiących do wypowiedzania się w sprawach ważnych np. społecznie, będących przedmiotem debaty publicznej powinny one mieścić w granicach zadań gminy<sup>1</sup>.

Obecnie zaobserwować można w orzecznictwie tendencje do pozostawiania wskazanych uchwał poza kognicją sądów administracyjnych.

Mając na względzie powyższe uwagi należy stwierdzić, że przedłożony projekt uchwały nie dotyczy zadań gminy w rozumieniu art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, ale wiąże się ze sprawami gminy dotyczącymi organizacji i funkcjonowania jej organów. Analiza projektu uchwały wskazuje na dwa zagadnienia z tym związane, czyli dymisji prezydenta miasta i referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego przed końcem kadencji.

Rozpoczynając rozważania prawne od pierwszej sprawy należy stwierdzić, że określenie „podać się do dymisji” nie występuje w prawie samorządowym. W przypadku organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego adekwatną do tego sformułowania instytucją jest zrzeczenie się mandatu, o którym mowa w art. 492 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 2408 z późn. zm.). Zrzeczenie mandatu przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) następuje na piśmie, a jego skutkiem jest wygaśnięcie mandatu organu wykonawczego, a więc utrata prawa do sprawowania tej funkcji. Zrzeczenie się mandatu jest jednostronnym oświadczeniem woli piastuna danej funkcji, złożonym swobodnie (bez przymusu), ale bezwarunkowym. Rozstrzygnięcia w tej materii należą do komisarza wyborczego (art. 492 § 2a Kodeksu wyborczego).

Drugie zagadnienie dotyczy referendum gminnego, którego przedmiotem zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1317 z późn. zm.) może być odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W myśl art. 5 ustawy o referendum lokalnym, inicjatywa w tej materii może należeć do

---

<sup>1</sup> Np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 kwietnia 2011 r. II OSK 269/11 stwierdza się, że „Przepis art. 18 ust. 1 u.s.g. daje podstawę do podjęcia uchwały przez radę gminy tylko wówczas, gdy istnieje konkretny przepis prawa materialnego zobowiązujący do wydania takiej uchwały lub sprawa dotyczy materii niemającej charakteru normatywnego. Przepis ten upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewładczych np. o charakterze programowym, intencyjnym, pozostających w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa.”.


mieszkańców lub rady gminy. Referendum w takiej sprawie prowadzi komisarz wyborczy (art. 22 lub art. 24a ustawy o referendum lokalnym). Kwestie dotyczące referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego reguluje także ustawa o samorządzie gminnym.

Ponieważ przedłożony projekt uchwały – ze względu na jego charakter – nie wywołuje żadnych skutków prawnych opinia prawna ograniczona została do stwierdzeń jak powyżej.

**Tarnów, dnia 24 września 2024 r.**

**Otrzymują:**

- 1) Przewodnicząca Rady Miejskiej w Tarnowie,
- 2) a/a.

RADCA PRAWNY  
  
Beata Baran  
KR-828