

Opinia prawna

w sprawie niedopuszczalności podjęcia przez Radę Gminy Wielka Nieszawka uchwały określającej szczegółowe wymogi dotyczące raportu o stanie gminy

W dniu 26 sierpnia 2025 r. mieszkaniec gminy zwrócił się z wnioskiem o podjęcie przez Radę Gminy Wielka Nieszawka uchwały określającej szczegółowe wymogi dotyczące raportu o stanie gminy. Komisja Skarg, Wniosków i Petycji uznała wniosek za zasadny i przygotowała projekt uchwały.

Niniejszą opinię przygotowano na podstawie:

- ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153), w szczególności art. 28aa,
- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 7 - zasada legalizmu,
- ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.).

Raport o stanie gminy, o którym mowa w art. 28aa ustawy o samorządzie gminnym, ma charakter dokumentu sprawozdawczo-opisowego, przedstawianego radzie gminy raz w roku przez wójta. Jest to instrument wprowadzony w 2018 r. w ramach reformy procedury absolutoryjnej i służy zwiększeniu przejrzystości działań organu wykonawczego oraz pogłębieniu debaty publicznej. Zasadniczym celem raportu nie jest tworzenie nowych obowiązków sprawozdawczych, ale zebranie w jednym dokumencie informacji o realizacji polityk, programów, strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego.

Art. 28aa ustawy o samorządzie gminnym enumeratywnie określa: kto sporządza raport (wójt), jakie elementy raport zawiera (realizacja polityk, programów, strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego), termin jego przedstawienia oraz tryb rozpatrzenia. Przepis ten nie przewiduje żadnej delegacji dla rady gminy do doprecyzowania treści raportu w drodze uchwały. Oznacza to, że rada nie ma kompetencji do tworzenia regulacji szczegółowych ani wytycznych co do formy lub zakresu raportu.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Rada gminy, podejmując uchwały, nie może wykraczać poza przyznane jej kompetencje. Wydanie uchwały w sprawie określenia szczegółowych wymogów raportu o stanie gminy stanowiłoby naruszenie tej zasady i skutkowałoby istotnym naruszeniem prawa.

W ocenie sporządzającego opinię brzmienie art. 28aa ustawy o samorządzie gminnym wskazuje na niedopuszczalność szczegółowej regulacji co do formy i zakresu raportu. Ustawodawca celowo przyjął konstrukcję ogólną raportu o stanie gminy, pozostawiając wójtowi swobodę jego sporządzenia. Wprowadzanie przez radę szczegółowych wymogów co do układu, struktury, tabel czy sposobu prezentacji danych byłoby nie tylko pozbawione podstawy prawnej, ale także sprzeczne z intencją ustawodawcy. Uchwała tego typu byłaby wysoce narażona na stwierdzenie nieważności przez wojewodę w ramach nadzoru.

Należy podkreślić, że raport o stanie gminy nie zastępuje ani nie duplikuje dokumentów finansowych, takich jak sprawozdania budżetowe czy informacje opisowe o wykonaniu budżetu. Kwestie finansowo-budżetowe podlegają bowiem odrębnemu reżimowi prawnemu, określonemu w ustawie o finansach publicznych, i są rozpatrywane przez organ stanowiący w ramach procedury absolutoryjnej. Sprawozdania roczne, opinie RIO, informacje o stanie

mienia komunalnego oraz raporty opisowe składają się na pełny obraz sytuacji finansowej gminy. Tym samym regulowanie tych zagadnień w uchwale dotyczącej raportu o stanie gminy prowadziłoby do nieuprawnionego dublowania procedur oraz naruszenia spójności systemu finansów publicznych.

Podjęcie uchwały szczegółowo regulującej treść raportu o stanie gminy w zakresie wskazanym przez mieszkańca należy uznać za działanie poza granicami ustawowych kompetencji rady gminy. Wobec uchwały tego rodzaju mogłaby zostać stwierdzona nieważność przez wojewodę w trybie nadzorczym. Ponadto podjęcie takiej uchwały wprowadzałaby chaos normatywny, kolidując z procedurą absolutoryjną.

Rada Gminy nie ma zatem kompetencji do podejmowania uchwały określającej szczegółowe wymogi raportu o stanie gminy w zakresie wynikającym z pisma mieszkańca. Kwestie finansowe i budżetowe są objęte odrębną procedurą absolutoryjną i nie powinny być powielane ani regulowane w uchwale dotyczącej raportu o stanie gminy. Przygotowany projekt uchwały jest niedopuszczalny prawnie. Rada Gminy powinna odrzucić wniosek mieszkańca, wskazując brak podstaw ustawowych do określania szczegółowych zasad raportu o stanie gminy, zwłaszcza w zakresie finansowo-budżetowym, które podlegają odrębnej, ściśle uregulowanej procedurze absolutoryjnej.

Sporządził:
Piotr Wasiak
Radca prawny

RADCA PRAWNY

Piotr Wasiak