



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 20 maja 2015 r.

Poz. 2303

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.36.8.2015.MC WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 19 maja 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 1 ust. 3, § 2 ust. 3 oraz § 5 ust. 4 pkt 2 we fragmencie: o jakich mowa w §2 ust. 3 załącznika do uchwały Nr VIII/34/2015 Rady Miejskiej w Jaworze z dnia 29 kwietnia 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych

Uzasadnienie

Rada Miejska w Jaworze na sesji w dniu 29 kwietnia 2015 r. podjęła uchwałę Nr VII/34/2015 w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych, zwaną dalej uchwałą. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 maja 2015 r.

W toku badania legalności aktu organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- 1) § 1 ust. 3 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym,
- 2) § 2 ust. 3 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 1 ust. 1 oraz art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym,
- 3) § 5 ust. 4 pkt 2 we fragmencie: *o jakich mowa w §2 ust. 3 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 1 ust. 1 oraz art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.*

Rada Miejska w Jaworze, podejmując przedmiotową uchwałę, działała w oparciu o przepis art. 5a ustawy o samorządzie gminnym. Stosownie do jego treści *w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy* (ust. 1). *Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy* (ust. 2).

Lokalny normodawca w §1 ust. 3 uchwały postanowił, że: *Konsultacje społeczne przeprowadza się w sprawach uznanych za ważne dla gminy*. Ustawodawca tymczasem w przepisie art. 5a ustawy o samorządzie gminnym przewidział dwie przesłanki przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy – wypadki przewidziane ustawą oraz inne sprawy ważne dla gminy. W kwestionowanym przepisie Rada pominęła więc sytuacje, w których z mocy przepisów ustawowych przeprowadza się konsultacje z mieszkańcami gminy. Przykładem może być ustawowy obowiązek przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy w sprawach organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej (art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). W ocenie organu nadzoru §1 ust. 3 uchwały nie można interpretować w ten sposób, że *w sprawach uznanych za ważne dla gminy* zawierają się również wypadki

przewidziane ustawą. Określenie sprawy uznane za ważne dla gminy ma bowiem charakter subiektywny, w poszczególnych gminach różne sprawy mogą być ważne. Natomiast sformułowanie *w wypadkach przewidzianych ustawą* można interpretować tylko i wyłącznie w sposób obiektywny.

Z uwagi na powyższe należy więc uznać, iż Rada Miejska w Jaworze w przepisie §1 ust. 3 uchwały dokonała modyfikacji przepisu rangi ustawowej.

W § 2 ust. 3 załącznika do uchwały Rada przyjęła, że *w konsultacjach mogą brać udział wyłącznie mieszkańcy gminy posiadający czynne prawo wyborcze do rady gminy na terenie gminy objętym konsultacjami.*

Należy podkreślić, iż wyznaczony przez art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zakres kompetencji prawodawczej Rady Miejskiej nie pozwala na uznanie przywołanego powyżej postanowienia uchwały za prawidłowe wypełnienie przyznanego upoważnienia. W granicach delegacji ustawowej nie mieści się bowiem ustalanie kręgu podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach. Kompetencja zawarta w art. 5a ust. 2 tej ustawy upoważnia Radę jedynie do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji. Pojęcie owych zasad i trybu odnosi się wyłącznie do określenia procedury konsultacyjnej, a więc opisu sposobu przeprowadzenia tych konsultacji, z uwzględnieniem obowiązujących uregulowań aktów wyższego rzędu.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 lipca 2002 r. (sygn. akt II SA/Wr 1116/02) *wśród zasad i trybu przeprowadzania konsultacji nie mieści się określenie praw podmiotowych decydujących o prawie jednostki do udziału w konsultacjach. Wszyscy są równi wobec prawa i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw może być ustanowione tylko w ustawie (art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Stąd też przyjęć należy, iż ograniczenie liczby osób uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach wyłącznie do tych co posiadają czynne prawo wyborcze stanowi naruszenie powyższych zasad konstytucyjnych.*

Organ Nadzoru pragnie także zauważyć, iż z przepisów ustawy o samorządzie gminnym wynika odmienne traktowanie przez prawodawcę konsultacji społecznych od innych form uczestnictwa w wyrażaniu swoich opinii w ramach demokracji bezpośredniej. W ewidentny sposób ukazuje to zestawienie treści przepisu art. 5 ust. 2 ustawy (*j ednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy*) z unormowaniem zawartym w 36 ust. 2 ustawy (*sołtys oraz członkowie rady sołectkiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania*). Powyższe obrazuje, iż wolą ustawodawcy było, by katalog osób mających prawo do udziału w konsultacjach społecznych był szerszy niż w klasycznej formie demokracji bezpośredniej, jaką jest głosowanie w wyborach na sołtysa czy też na członków rady sołectkiej.

Ustawa o samorządzie gminnym zastrzega, że konsultacje przeprowadza się z mieszkańcami gminy. Wprowadzenie w uchwale regulacji, która w jakikolwiek sposób zawęży określony przez ustawodawcę krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach, stanowi istotne naruszenie art. 5a ust. 2 ustawy, w związku z przekroczeniem zakresu normy kompetencyjnej wyrażonej w tym przepisie. Z przywołanego przepisu jednoznacznie bowiem wynika, że jedynym kryterium uprawnienia do uczestnictwa w konsultacjach jest fakt pozostawania mieszkańcem gminy. Powyższe stanowisko Organu Nadzoru potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 29 kwietnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 20/11).

Z uwagi na powyższe nie może być pozostawiony w obrocie prawnym również przepis § 5 ust. 4 pkt 2 uchwały w brzmieniu: *listę osób o jakich mowa w § 2 ust. 3 popierających wnioski, zawierającą: imię, nazwisko, adres i podpis*. Przedmiotowy przepis należy pozostawić w kształcie, w którym brak będzie odwołania do kwestionowanego § 2 ust. 3 uchwały, a tym samym lista osób popierających wnioski nie będzie ograniczona do osób posiadających czynne prawo wyborcze do rady gminy.

Odnosząc się do wskazanych wyżej naruszeń prawa należy mieć na uwadze, że w świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Należy wskazać, że zawarcie w akcie organu stanowiącego gminy przepisów, które wykraczają poza przyznaną temu organowi kompetencję uchwałodawczą, narusza zasadę legalizmu,

wyrażoną w wymienionym wyżej art. 7 Konstytucji RP. Działanie organu administracji publicznej uprawnionego do wydania aktu prawa miejscowego, polegające na wprowadzeniu do treści aktu elementów regulacji prawnej wykraczających poza granice określone w upoważnieniu ustawowym prowadzi do stanu wadliwości takiego aktu normatywnego i do pozbawienia go mocy obowiązującej w zakwestionowanym zakresie. Zgodnie bowiem z art. 94 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego są ustanawiane na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Należy pamiętać, że upoważnienie do stanowienia prawa powinno być szczegółowe w zakresie podmiotowym (określać jednoznacznie organ, któremu przyznano kompetencję) i przedmiotowym (określać rodzaj spraw przekazanych do unormowania i zakres regulacji). Równie szczegółowa musi być interpretacja przepisów zawierających upoważnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego. Normy kompetencyjne powinny być zatem interpretowane w sposób ścisły i literalny. Niedopuszczalne jest odczytywanie takich norm w drodze analogii bądź wykładni rozszerzającej. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r.: *Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważności uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał* (I SA/Wr 1798/99).

Należy również zwrócić uwagę na przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U., Nr 100, poz. 908), gdzie według § 115 w związku z § 143 załącznika do tego aktu, w uchwale rady gminy zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). W świetle treści § 116 i § 136 w związku z § 143 „Zasad techniki prawodawczej” narusza obowiązujący porządek prawny zmodyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy bez wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (w akcie takim nie zamieszcza się bez upoważnienia ustawowego przepisów niezgodnych z ustawą). Zgodnie z § 137 zasad, w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Rada gminy nie ma zatem prawa powielać i modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej.

W związku z powyższym należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz