



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 19 września 2022 r.

Poz. 5087

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.894.2022 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 14 września 2022 r.

Rada Gminy w Klukach

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005 i 1079)

stwierdzam nieważność:

§ 2, § 3, § 15, § 16, § 20 załącznika do uchwały Nr 226/XLV/2022 Rady Gminy w Klukach z dnia 24 marca 2022 roku w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Kluki.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Klukach podjęła w dniu 24 marca 2022 roku uchwałę Nr 226/XLV/2022 w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Kluki.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Kluki zawiadomienia w dniu 25 sierpnia 2022 r. r. znak: PNIK-I.4131.894.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił zastrzeżenia.

W odpowiedzi na zawiadomienie Wójt Gminy Kluki w piśmie z 1 września 2022 r. znak: ROA.033.48.2022 poinformował, że postanowienia uchwały zostaną zmienione na najbliższej sesji.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku uchwały, której postanowienia są sprzeczne z prawem, z uwagi na wiążący go termin trzydziestodniowy do wydania stosownego aktu nadzoru.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - zwanej dalej ustawą, wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Z kolei zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy - ust. 2.

W orzecznictwie wypracowano pogląd, według którego kompetencja ujęta w art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym upoważnia radę gminy jedynie do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji, przy czym przez zasady należy rozumieć unormowania zawierające w swej treści reguły rządzące instytucją konsultacji, fundamenty funkcjonowania konsultacji w gminie, z trybem zaś wiąże się sposób postępowania konsultacyjnego, procedura umożliwiająca proces konsultacji (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 czerwca 2006 r., sygn. akt II SA/Op 213/06; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 140/13, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 30 listopada 2009 r., NK.11.0911-11/520/09 i z dnia 23 marca 2010 r., NK.II.MM2.0911-12/10-1).

W uchwale podejmowanej na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy "powinna m.in. określić: kto inicjuje konsultację, sposób i formę konsultacji, czas i miejsce ich przeprowadzenia, reguły ustalania wyników oraz sposób przekazania tych wyników do wiadomości społeczności lokalnej". Regulowanie przez Radę innych kwestii nie wynikających z powołanego wyżej przepisu stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W § 2 załącznika uchwały Rada postanowiła, że Regulamin stosuje się do przedsięwzięć, dla których tryb konsultacji nie został określony w przepisach odrębnych, z kolei w § 3 załącznika uchwały Rada wymieniła cele przeprowadzenia konsultacji. W kontekście poglądu przedstawionego powyżej, należy stwierdzić, iż postanowienia § 2 i § 3 załącznika uchwały Rada przekroczyła delegacje zawartą w art. 5a ust. 2 ustawy.

W § 15 załącznika do uchwały Rada określiła jakie informacje powinno zawierać zarządzenie Wójta Gminy Kluki w sprawie przeprowadzenia konsultacji, co oznacza, że Rada wkroczyła w sferę kompetencji Wójta, do którego zgodnie z treścią art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym należy określanie sposobu wykonania uchwał (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 140/13). Ponadto zapis ten wykracza poza kompetencje wyznaczone treścią art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. W zakresie upoważnienia ustawowego do określenia przez radę gminy zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy nie mieści się zobowiązanie organu wykonawczego do wydania zarządzenia o treści narzuconej przez organ stanowiący gminy.

Z kolei w myśl § 16 załącznika do uchwały, Wójt Gminy Kluki może powierzyć prowadzenie konsultacji, zgodnie z wymogami niniejszej uchwały, wyspecjalizowanym podmiotom lub powołać zespół konsultacyjny w skład którego mogą wchodzić w szczególności pracownicy Urzędu Gminy.

Jak zostało wyżej wskazane Rada Gminy nie została upoważniona do określania sposobu wykonania uchwały przez Wójta, bowiem stanowi to niedopuszczalną ingerencję organu stanowiącego sferę kompetencji organu wykonawczego. Z brzmienia art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy wynika, że wójt gminy wykonując uchwałę jest uprawniony i obowiązany jest do określenia sposobu, terminu jej wykonania jak i osób bezpośrednio odpowiedzialnych za jej realizację. Organ nadzoru wskazuje również, że to wójt, który jest kierownikiem urzędu gminy określa zarówno organizację, jak i zasady funkcjonowania urzędu, pełni funkcję zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu gminy i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, a więc sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organów gminy (art. 33 ust. 2, ust. 3, ust. 5 ustawy). Dlatego też, to nie Rada, a Wójt - jako organ wykonawczy gminy i jednocześnie zwierzchnik służbowy pracowników urzędu - ma wyłączne prawo podziału zadań pomiędzy komórki organizacyjne urzędu oraz nakładania na pracowników obowiązków związanych z realizacją uchwał.

W § 20 załącznika do uchwały postanowiono, że organizator konsultacji ma obowiązek przygotowania i dostarczenia mieszkańcom rzetelnych i obiektywnych informacji, w zakresie przedmiotu konsultacji. Zapis wprowadzony przez organ stanowiący jest nieprecyzyjny i może wzbudzać wątpliwości interpretacyjne, kogo należy uznać za organizatora, a w konsekwencji błędne zinterpretowanie zapisu i niewykonanie ww. obowiązku. Przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw (wyrok z dnia 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r. Nr 78, poz. 715). Zatem każdy przepis prawny powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego, dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr 226/XLV/2022 Rady Gminy w Klukach w zakresie wskazanym na wstępie, bowiem została podjęta z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

wz. Wojewody Łódzkiego

Karol Młynarczyk
I Wicewojewoda

Do wiadomości
Wójt Gminy Kluki