



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 11 czerwca 2015 r.

Poz. 1839

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 57/2015 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 10 czerwca 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.)

orzekam

o nieważności uchwały Nr IV/35/2015 Rady Gminy Dobrcz z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy Dobrcz.

Uzasadnienie

W dniu 28 kwietnia 2015 r. Rada Gminy Dobrcz, działając na podstawie art. 5a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (zwanej dalej ustawą), podjęła uchwałę w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy Dobrcz.

Badana uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 11 maja 2015 r.

Zawiadomieniem z dnia 19 maja 2015 r. (sygn.: WNK.IV.4131.71.2015.KB) organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały informując, że zawiera ona uregulowania sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa. Wójt Gminy Dobrcz – w piśmie z dnia 27 maja 2015 r. – poinformował, że projekt ww. uchwały został oparty na analizie podobnych aktów wydawanych przez rady gmin w województwie kujawsko-pomorskim, wobec których nie stwierdzono naruszenia prawa. Argumentacja taka, aczkolwiek logiczna, nie może prowadzić do usankcjonowania wadliwych zapisów przedmiotowej uchwały, bowiem każdy akt prawny organu stanowiącego gminy podlega indywidualnej ocenie prawnej. Organ nadzoru podtrzymuje więc stanowisko wyrażone w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Zgodnie z art. 5a ustawy o samorządzie gminnym: 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).

Przywołany przepis nakłada więc na radę gminy obowiązek ustanowienia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy. W kontekście przedmiotowej regulacji, pod pojęciem „zasady” należy rozumieć tezy, w których treści zawarte jest prawo rządzące jakimiś procesami, podstawa na której coś się opiera, natomiast z pojęciem „trybu” wiąże się określony sposób postępowania (por. wyrok WSA w Opolu z 13 czerwca 2006 r., sygn. akt II SA/Op 213/06). Rada powinna zatem określić w uchwale m.in.: kto inicjuje konsultacje, sposób i formę konsultacji, czas i miejsce ich przeprowadzenia, reguły ustalania wyników oraz sposób przekazania tych wyników do wiadomości społeczności lokalnej.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały, należy zwrócić uwagę na zapis jej § 2: „Konsultacje z mieszkańcami, zwane dalej konsultacjami przeprowadza się w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla Gminy w celu poznania opinii mieszkańców, co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy poddanej konsultacji”. Powyższa regulacja stanowi modyfikację przepisu ustawy. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacja, powtórzenie bądź uzupełnienie przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa – ze względu na możliwość odmiennej czy sprzecznej

z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że zmodyfikowany bądź powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji i powtarzania w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

W § 3 ust. 1 pkt 8 uchwały Rada Gminy Dobrcz postanowiła, że konsultacje społeczne mogą być przeprowadzane również w formule: „innych form uzasadnionych potrzebami i celami konsultacji”. Organ nadzoru zauważa, że dla wprowadzenia regulacji dopuszczającej stosowanie innych, nieprzewidzianych w uchwale form konsultacji powinna istnieć podstawa w postaci przepisu ustawowego. Rada stanowiąc w zakresie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy zobowiązana jest do ich określenia w sposób kompletny i wyczerpujący. Wprowadzenie w uchwale zapisu dopuszczającego stosowanie innych, niesprecyzowanych form przeprowadzania konsultacji narusza w sposób istotny art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Realizując swoje kompetencje organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Wątpliwości organu nadzoru budzi również zapis § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały, zgodnie z którym konsultacje społeczne mogą być przeprowadzone na podstawie zarządzenia Wójta Gminy Dobrcz. W tym miejscu zasadna wydaje się analiza przepisu kompetencyjnego (art. 5a ust. 1): „W wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy”. Powyższy przepis konstytuuje instytucję konsultacji społecznych na poziomie gminnym poprzez wskazanie ich zakresu przedmiotowego (w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy), terytorialnego (na jej terytorium) oraz podmiotowego (z mieszkańcami gminy). Kwestię szczegółowego określenia zasad i trybu konsultacji ustawodawca pozostawił do rozstrzygnięcia radom gmin w formie stosownej uchwały (art. 5a ust. 2).

Przyjęte przez radę gminy zasady i tryb przeprowadzania konsultacji, mogą zawierać sformułowania o charakterze ogólnym, będące wyznacznikiem do podejmowania przez wójta szczegółowego trybu postępowania przy przeprowadzeniu konsultacji w konkretnej sprawie – w ramach wykonywania uchwały rady gminy (art. 30 ustawy) – i w tym wyłącznie przedmiocie wójt posiada uprawnienie do wydania zarządzenia. Użycie przez ustawodawcę w art. 5a ust. 2 ustawy terminu o charakterze kategoriowym „określa” oraz wskazanie konkretnej formy „uchwała rady gminy” powoduje, że kwestia ta nie może zostać uregulowana w drodze zarządzenia wójta. W związku z tym brak jest delegacji ustawowej dla organu wykonawczego do podejmowania decyzji w sprawie przeprowadzenia bądź odmowy przeprowadzenia konsultacji społecznych (por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z dnia 3 września 2014 r., sygn. P.II.4131.2.122.14).

Zgodnie z art. 169 Konstytucji RP, jednostki samorządu terytorialnego (w tym gminy) wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Uszczegółowieniem tej konstytucyjnej zasady są przepisy art. 15 ust. 1 oraz art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jednoznacznie rozdzielające funkcje rady gminy i wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Rozdzielenie funkcji organu stanowiącego i wykonawczego oznacza brak uprawnienia do wkraczania w każdą z tych sfer bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Organ wykonawczy posiada sprecyzowany ustawowo zakres kompetencji, którego winien przestrzegać przy wykonywaniu swoich obowiązków. Należy zatem przyjąć, że wójt nie może regulować zarządzeniem tych kwestii, które mocą przepisów powszechnie obowiązujących (art. 5a ust. 2 ustawy) zostały powierzone kompetencji rady gminy, jako organowi stanowiącemu.

Dlatego też – zdaniem organu nadzoru – podjęcie decyzji o przeprowadzeniu lub odmowie przeprowadzenia konsultacji należy do wyłącznej kompetencji rady gminy i przyjmuje formę uchwały (podobne stanowisko prezentuje m.in. prof. Małgorzata Ofiarska w monografii: „Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym” pod redakcją prof. Bogdana Dolnickiego, LEX 2014).

Z tego samego powodu należy zakwestionować przepis § 5 ust. 2 przedmiotowej uchwały stwierdzający, że konsultacje, których obowiązek przeprowadzenia wynika z ustaw, przygotowuje i przeprowadza Wójt Gminy Dobrcz w trybie i na zasadach określonych w tych ustawach.

W sprzeczności z przytoczoną powyżej zasadą podziału kompetencji stoi także przepis § 5 ust. 1 uchwały stanowiący, że rozpatrzenie wniosku o przeprowadzenie konsultacji następuje w drodze zarządzenia wójta, które zawiera:

- 1) wskazanie celu i przedmiotu konsultacji;
- 2) ustalenie terminu rozpoczęcia i zakończenia konsultacji;
- 3) oznaczenie zasięgu terytorialnego konsultacji;

- 4) wskazanie formy oraz podmiotów biorących udział w konsultacjach;
- 5) wskazanie komórki organizacyjnej Urzędu Gminy w Dobrczu odpowiedzialnej za prowadzenie konsultacji;
- 6) informację o sposobie dostępu do dokumentacji dotyczącej przedmiotu konsultacji.

Podobnie przepis § 5 ust. 3 uchwały, w którym Rada określiła, co powinno zawierać ogłoszenie Wójta o przeprowadzeniu konsultacji.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje wykraczają poza kompetencje wyznaczone treścią art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. W zakresie upoważnienia ustawowego do określenia przez radę gminy zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy nie mieści się zobowiązanie organu wykonawczego do wydawania zarządzenia o treści narzuconej przez organ stanowiący gminy. Zobowiązanie Wójta do uwzględnienia w ogłoszeniu enumeratywnie wymienionych elementów dotyczących sposobu wykonania uchwały stanowi niedopuszczalną ingerencję organu stanowiącego w sferę kompetencji organu wykonawczego.

Do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jako organu wykonawczego gminy należy wykonywanie uchwał rady gminy (art. 30 ust. 1 ustawy), w szczególności poprzez „określenie sposobu wykonywania uchwał” (art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy). Jako trafny należy uznać pogląd judykatury, że określenie sposobu wykonywania uchwały obejmuje m.in. wskazanie środków finansowych i rzeczowych koniecznych do wykonywania uchwały, ustalenie harmonogramu jej realizacji oraz wyznaczenie osób odpowiedzialnych za wykonanie uchwały lub jej poszczególnych elementów. Wywieść z powyższego można, że „do zadań wójta należy zdecydowanie przez kogo, w jakich terminach i za pomocą jakich środków, w jakim trybie mają być realizowane zadania wynikające z uchwały” (vide: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 28 stycznia 2010 r., sygn. akt II SA/Go 1011/09).

Należy więc podzielić pogląd, że określenie przez radę gminy sposobu wykonywania uchwały przez wójta stanowi istotne naruszenie przepisu art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy (vide: uchwała RIO w Bydgoszczy z 2 lutego 2011 r., IV/5/2011; wyrok WSA we Wrocławiu z 10 maja 2013, sygn. akt III SA/Wr 140/13).

Mając na względzie powyższe – w ocenie organu nadzoru – Rada Gminy Dobrcz podejmując w dniu 28 kwietnia 2015 r. uchwałę Nr IV/35/2015 w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy Dobrcz, naruszyła w sposób istotny wskazane wyżej normy prawne.

Rozstrzygnięcie nadzorcze jest ostateczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy (ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz) w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Ewa Mes