



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 4 sierpnia 2015 r.

Poz. 4793

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.279.2015.3 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO**

z dnia 3 sierpnia 2015 r.

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

#### **orzekam**

nieważność Uchwały Nr VIII/100/2015 Rady Miasta i Gminy Wronki z dnia 24 czerwca 2015 roku w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych, dotyczących budżetu obywatelskiego na rok 2016 w Gminie Wronki - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała VIII/100/2015 Rady Miasta i Gminy Wronki z dnia 24 czerwca 2015 roku w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych, dotyczących budżetu obywatelskiego na rok 2016 w Gminie Wronki została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 3 lipca 2015 roku.

Powyższą uchwałę podjęto na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.).

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje.**

Zgodnie z art. 5a ust. 1 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.

Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy (ust. 2).

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego Wojewoda stwierdził, że w dniu 28 listopada 2003 r. Rada Miasta i Gminy Wronki na podstawie art. 5a ust. 2 ww. ustawy, podjęła uchwałę Nr X/95/2003 w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Miasta i Gminy Wronki. Powyższa uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego (Dz. Urz. z 2003 roku, nr 213, poz. 4539) i zgodnie z jej § 3 weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia. Powołaną uchwałą będącą aktem prawa miejscowego rada ustaliła zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Miasta i Gminy Wronki (załącznik do uchwały).

W § 5 załącznika do wskazanej uchwały rada uchwaliła, że postanawiając o przeprowadzeniu konsultacji, podaje się do wiadomości publicznej w szczególności:

- 1) przedmiot konsultacji oraz cele i przewidywane skutki projektowanego rozstrzygnięcia,
- 2) terytorialny zasięg konsultacji,
- 3) sposób oraz tryb zgłaszania opinii i wniosków,
- 4) datę rozpoczęcia i zakończenia konsultacji,
- 5) sposób oraz tryb podsumowania opinii i wniosków zgłoszonych w toku konsultacji.

W tej sytuacji należy uznać, że jedynie wskazane wyżej kwestie powinny być przedmiotem zapisów w uchwale dotyczącej konsultacji społecznych podjętej na podstawie ww. uchwały Rady Miasta i Gminy Wronki Nr X/95/2003.

Badana przez Wojewodę uchwała Nr VIII/100/2015 Rady Miasta i Gminy Wronki nie została jednak podjęta na podstawie powołanej wyżej uchwały Nr X/95/2003, ale na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Organu nadzoru dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały uznał, że mimo podjęcia przedmiotowej uchwały na podstawie ww. art. 5a ust. 2 ustawy, należy ona do kategorii aktów kierownictwa wewnętrznego, a realizacja zawartych w niej postanowień należy do organu wykonawczego.

W tym miejscu przypomnieć należy, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Konstytucyjną przesłanką ustanowienia przez nie aktu prawa miejscowego jest wyraźne upoważnienie ustanowione w akcie rangi ustawy.

Ustawowa norma kompetencyjna upoważniająca do działania nie jest jednak jedynym kryterium kwalifikującym dany akt jako akt prawa miejscowego. Przyjmuje się, że normy powszechnie obowiązujące to normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, kreujące prawa i obowiązki po stronie obywateli. Cecha generalności oznacza, iż ta norma skierowana jest do nieoznaczonego bliżej kręgu adresatów.

W ocenie organu nadzoru uchwała podjęta przez Radę Miasta i Gminy Wronki Nr VIII/100/2015 pozbawiona jest drugiej z wyżej wymienionych cech, mianowicie cechy abstrakcyjności, która wyraża się tym, iż norma prawna będzie wielokrotnie stosowana, o ile tylko zaistnieją przesłanki faktyczne warunkujące jej zastosowanie. Tymczasem przedmiotowa uchwała określa zasady i tryb konsultacji społecznych związanych z przygotowaniem konkretnego budżetu obywatelskiego na rok 2016 w gminie Wronki.

W tej sytuacji wobec braku podstaw do zastosowania w badanej uchwale trybu wejścia w życie określonego art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011, Nr 197, poz. 1172 ze zm.) zasadne jest stwierdzenie, iż uchwała ta rażąco narusza przepis art. 13 tej ustawy. Nie ulega wątpliwości, iż publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają wyłącznie uchwały zakwalifikowane do aktów prawa miejscowego oraz uchwały nie będące prawem miejscowym – jednakże wyłącznie w przypadku, gdy przepisy szczególne tak stanowią. Tymczasem niniejsza uchwała nie mieści się w katalogu aktów prawnych, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie wymienionego art. 13 ustawy. Z uwagi na to, że uchwała taka nie jest aktem prawa miejscowego, dla swojej ważności nie wymaga publikacji w dzienniku urzędowym.

Stanowisko organu nadzoru w odniesieniu do kwestionowanej uchwały nie oznacza, iż w jego ocenie uchwały podejmowane na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, nie będą posiadały waloru aktów prawa miejscowego. Waler taki będą miały jedynie te uchwały, których regulacje nie będą ograniczały się do konkretnych konsultacji, ale z woli organu stanowiącego będą mogły by wielokrotnie stosowane w nieograniczonej przestrzeni czasowej. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że przepis art. 5a ust. 2 ustawy upoważnia radę gminy do podejmowania uchwał ustalających tryb i zasady konsultacji odrębnie (indywidualnie) dla każdej sprawy. Potrzeba taka może wystąpić ze względu na specyfikę konsultowanego problemu lub inne szczególne okoliczności sprawy. Wówczas taka uchwała pozbawiona będzie waloru aktu prawa miejscowego. Powyższy przepis daje także prawo normowania tych spraw w sposób ogólny, wyznaczający reguły postępowania, które będą stosowane zawsze wtedy, gdy zaistnieje potrzeba przeprowadzenia konsultacji, bez względu na ich przedmiot. Taka uchwała mieścić się będzie wówczas w kategorii aktów prawa miejscowego. Różnica pomiędzy uchwałą zwykłą a aktem prawa miejscowego, wyraża się będzie m.in. tym, że uchwała zwykła regulować będzie prawne stosunki w indywidualnym przypadku, akt generalny natomiast ustala normy postępowania w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji.

Mając powyższe na względzie organ nadzoru dokonując analizy treści przedmiotowej uchwały pod kątem jej zgodności z prawem stwierdził, że w § 8 badanej uchwały rada postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

Biorąc pod uwagę poczynione wyżej ustalenia organ nadzoru uznał, że badana uchwała w istotny sposób narusza prawo.

W świetle art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

W tej sytuacji orzeczenie przez Wojewodę nieważności przedmiotowej uchwały jest słuszne i uzasadnione.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje na niezgodny z art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zapis § 2 uchwały ograniczający krąg podmiotów mających prawo brać udział w konsultacjach do mieszkańców gminy Wronki stale zamieszkujących na jej obszarze, którzy w dniu konsultacji mają ukończone 18 lat.,

W ocenie organu nadzoru zakres kompetencji prawodawczej zakreślony w treści przepisu art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącym podstawę przeprowadzania przez gminę konsultacji z mieszkańcami gminy, nie pozwala na uznanie przywołanego postanowienia uchwały za prawidłowe wypełnienie przyznanego organowi stanowiącemu gminy upoważnienia.

W świetle art. 32 ust. 1 Konstytucji RP wszyscy są równi wobec prawa i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw może być ustanowione tylko w ustawie (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

W związku powyższym należy przyjąć, iż ograniczenie kręgu osób uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach wyłącznie do tych, którzy są osobami pełnoletnimi stanowi naruszenie powyższych zasad konstytucyjnych.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Piotr Florek