



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 października 2015 r.

Poz. 5022

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.352.2015 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 września 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2013r. poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XIII/117/15 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 20 sierpnia 2015r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych związanych z przygotowaniem Pszczyńskiego Budżetu Obywatelskiego 2016 – w całości jako niezgodnej z art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2011r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.) oraz z art. 5a ust. 2 w zw. z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Pszczynie ustaliła zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych związanych z przygotowaniem Budżetu Obywatelskiego 2016, w brzmieniu określonym w załączniku, stanowiącym integralną część uchwały. Uchwała opublikowana została w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z dnia 24 sierpnia 2015r. poz. 4317. Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszego aktu wskazano m.in. art. 5a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiące iż: "1. W wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. 2. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy".

Przepisem § 4 uchwały Rada postanowiła, że „1. Uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. 2. Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego”. Określenie takiego terminu oznacza, że Rada zakwalifikowała niniejszą uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia we wskazanym publikatorze. Tymczasem w ocenie organu nadzoru uchwała ta nie stanowi aktu prawa miejscowego.

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 Miejską w Pszczynie pozbawiona jest drugiej z wyżej wymienionych cech, mianowicie cechy abstrakcyjności. Cecha ta wyraża się tym, iż norma prawna będzie wielokrotnie stosowana, o ile tylko zaistnieją przesłanki faktyczne warunkujące jej zastosowanie. Tymczasem kwestionowana uchwała Rady Miejskiej w Pszczynie określa zasady konsultacji społecznych związanych z przygotowaniem konkretnego

budżetu, tj. Pszczyńskiego Budżetu Obywatelskiego na 2016 rok. Moc obowiązywania tego aktu ustanie po zakończeniu przedmiotowych konsultacji.

Wobec braku podstaw do zastosowania w przedmiotowej uchwale trybu wejścia w życie określonego w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych 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 lokalnym – jednakże wyłącznie w przypadku, gdy przepisy szczególnie tak stanowią. Tymczasem, omawiana uchwała nie mieści się w katalogu aktów prawnych, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie wymienionego art. 13 ustawy.

Stanowisko organu nadzoru, odnośnie 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 aktów prawa miejscowego będą miały jedynie te uchwały, których regulacje nie będą ograniczały się do konkretnych konsultacji, ale z woli organu stanowiącego możliwe będzie ich wielokrotnie stosowane w nieograniczonej przestrzeni czasowej.

W ocenie organu nadzoru, przepis art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym upoważnia radę gminy do podejmowania uchwał ustalających tryb i zasady przeprowadzania konsultacji odrębnie (indywidualnie) dla każdej sprawy. Potrzeba taka może wystąpić ze względu na specyfikę konsultowanego problemu lub inne szczególne okoliczności sprawy. Jednakże 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. Wówczas taka uchwała mieścić się będzie w kategorii aktów prawa miejscowego.

Różnica bowiem pomiędzy uchwałą zwykłą a aktem generalnym, wyrażać się będzie m.in. w tym, iż 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. W sytuacji uprzedniego podjęcia aktu prawa miejscowego należy pamiętać, iż akty tego rodzaju zajmują w naszym porządku prawnym szczególną pozycję, wiążąc nie tylko obywateli ale również organy je uchwalające. Oznacza to, iż niezgodnym z prawem byłoby podjęcie uchwały „zwykłej”, normującej kwestie, wcześniej unormowane w akcie prawa miejscowego.

Niezależnie od powyższego, wskazać należy, iż przyznane radzie gminy kompetencje do uchwalenia omawianego aktu, ograniczone zostały do ustalenia ściśle określonego zakresu spraw. Ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania oraz trybu dokonywania poszczególnych czynności podczas przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy w sprawach ważnych dla tej jednostki samorządu terytorialnego. Zakres uregulowań wymagających uszczegółowienia przez radę gminy został zatem wyraźnie określony.

Katalog spraw przekazanych do uregulowania uchwałą rady gminy jest zamknięty i rada gminy może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim została do tego upoważniona. Podkreślić należy, iż ze względu na wyczerpujący charakter przywołanej regulacji, nie jest dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. Konieczność uszczegółowienia ogólnych zapisów ustawowych nie może prowadzić do objęcia regulacją podstawową kwestii, do których upoważnienia wynikającego z przepisów ustawy organ gminy nie posiada. Tymczasem Rada Miejska w Pszczynie, normując w rozdziale 3 załącznika do uchwały zasady i tryb zgłaszania projektów do Pszczyńskiego Budżetu Obywatelskiego 2016, wskazała w § 10 tego załącznika, iż "propozycję projektu do zrealizowania w ramach Pszczyńskiego Budżetu Obywatelskiego 2016 może zgłosić każdy mieszkaniec gminy Pszczyna, który w dniu zgłoszenia ukończył 15 lat". Podobnie uregulowano w rozdziale 5 załącznika do uchwały zasady wyboru projektów zgłoszonych do Pszczyńskiego Budżetu Obywatelskiego 2016 stanowiąc w § 19 ww. załącznika, iż "wyboru projektów zgłoszonych do Pszczyńskiego Budżetu Obywatelskiego 2016 dokonują mieszkańcy, którzy ukończyli 15 lat".

W ocenie organu nadzoru kompetencja do ustalania kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach nie mieści się w granicach delegacji ustawowej do podjęcia przedmiotowego aktu. Przepis art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie upoważnia bowiem rady gminy do określenia kręgu podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach, uczynił to już bowiem sam ustawodawca wskazując, że uprawnionymi do udziału w nich są mieszkańcy gminy (*por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 29 kwietnia 2011r., sygn. akt III SA/Wr 20/11; wyrok Wojewódzkiego Sądu*

Administracyjnego w Opolu z dnia 13 czerwca 2006 r., sygn. akt II SA/ Op 213/06, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Wszelkie modyfikacje w powyższym zakresie, skutkujące zawężeniem grona osób umocowanych do głosowania, są niedopuszczalne. Należy zatem przyjąć, iż kwestionowane postanowienia załącznika do uchwały: § 10 w zakresie wyrazów „który w dniu zgłoszenia ukończył 15 lat” i § 19 w zakresie wyrazów „którzy ukończyli 15 lat” wykraczają poza zakres delegacji wynikającej z ww. przepisu ustawy. Jednocześnie wskazane regulacje stanowią nieuprawnioną modyfikację przepisu ustawowego, naruszając tym samym art. 7 Konstytucji RP. Organ nadzoru podkreśla, iż jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej, z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29). Oznacza to, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Nie ma tu więc pola dla swobody w działalności organu władzy publicznej. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57). W doktrynie zasadnie podkreśla się, że w państwie przyjmującym zasadę państwa prawnego kompetencje organów państwowych powinny wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni. W państwie prawa nie jest dopuszczalne uzurpowanie sobie przez jakikolwiek organ kompetencji nieprzyznanych mu wyraźnie w normie prawnej [por. B. Banaszak, Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji (w:) J. Trzciniński (red.), Charakter i struktura norm konstytucji, Warszawa 1997, s. 121] (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 listopada 2013 r. sygn. akt III SA/Gd 583/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż uchwała nr XIII/117/15 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 20 sierpnia 2015r. została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności – w całości – uzasadnionym i koniecznym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia. Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Pszczynie
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) a/a