



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 18 lutego 2022 r.

Poz. 1061

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.116.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 lutego 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVII/721/21 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Zawiercie w części określonej:

- § 2 uchwały, w zakresie w jakim przesądza on o utracie mocy obowiązującej uchwały Nr XXVII/298/20 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXII/274/20 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 29 stycznia 2020 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Zawiercie, jako sprzecznej z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako "ustawa" w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP;

- § 3, § 8 ust. 1 pkt 6 w zakresie wyrazów: "posiadających czynne prawa wyborcze do Rady Miejskiej w Zawierciu z uwzględnieniem zasad określonych w odrębnej uchwale" załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 2 ustawy,

- § 10 ust. 3 pkt 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 i 2 ustawy,

- § 10 ust. 3 pkt 5 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 i 2 w związku z art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 grudnia 2021 r. Rada Miejska w Zawierciu podjęła uchwałę Nr LVII/721/21 w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Zawiercie.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 stycznia 2022 r.

Na wstępie należy stwierdzić, że w ocenie organu nadzoru działanie Rady wynikające z treści § uchwały, w zakresie w jakim przesądza ona o utracie mocy obowiązującej uchwały Nr XXVII/298/20 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXII/274/20 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 29 stycznia 2020 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Zawiercie, jest niedopuszczalne w świetle zasad demokratycznego państwa prawnego, których elementem jest zasada prawidłowej legislacji.

Należy podnieść, że zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w doktrynie i orzecznictwie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 317/12), przepisy zmieniające mają charakter niesamodzielny - nie służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych. Jedynym ich zadaniem jest modyfikacja treści normatywnej aktu nowelizowanego. Niesamodzielny charakter przepisów nowelizujących oznacza również, że mają one charakter jednorazowy (por. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz). Ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują (zob. postanowienie TK z dnia 20 października 2008 r., K 21/07, OTK-A 2008 r. Nr 8, poz. 149). Nowelizowane przepisy otrzymują nowe brzmienie i od tej chwili samodzielnie regulują określone stosunki

społeczne. Stwierdzić można nawet, że przepis zmieniający – po wejściu w życie i wywarceniu skutku prawnego w postaci zmiany innych przepisów – ulega tzw. skonsumowaniu. Oznacza to, że sam w sobie przestaje być elementem systemu prawa. Jego treść ulega bowiem „przeniesieniu” do tekstu przepisu zmienianego. Są to tzw. „metaprzepisy” i jedną z ich cech szczególnych jest to, że one same w sobie nie podlegają „stosowaniu” w klasycznym rozumieniu tego słowa. Jak trafnie to ujął TK w wyroku z dnia 12 grudnia 2005 r., SK 20/04, OTK-A 2005, nr 11, poz. 133: *„to nie przepis nowelizujący (ergo ustawa, której jest elementem) podlega stosowaniu rozumianemu jako wynik subsumcji, lecz przepis nim zmieniony”*. Skoro zaś przepisy zmieniające nie podlegają bezpośrednio stosowaniu, to nie mogą się do nich odnosić żadne przepisy uchylające. Uchylenie przepisów zmieniających po ich wejściu w życie nie powoduje automatycznie „wycofania” zmian, które one wprowadziły, ani nie przywraca mocy przepisom przez nie uchylonym (*abrogata lege abrogante non reviviscit lex abrogata*). Tylko uchylenie przepisów zmieniających w okresie ich *vacatio legis* powoduje, że przepisy te nie dochodzą do skutku. Z powyższych powodów - przesądzanie o utracie przez nie mocy obowiązującej po dniu ich wejścia w życie, a tym bardziej przy jednoczesnym postanowieniu o utracie mocy obowiązującej uchwały pierwotnej (uchwały Nr XXII/274/20 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 29 stycznia 2020 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Zawiercie) jest bezprzedmiotowe i niedopuszczalne.

Zasada prawidłowej legislacji ma doniosłe znaczenie w systemie prawa i jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Składa się na nią szereg dyrektyw związanych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako „system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym” (K. Działocha, T. Zalaśński, *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Wskazane w § 2 uchwały naruszenie prawa, dokonane przez Radę Miejską w Zawierciu, godzą w „rudymen tarne kanony techniki prawodawczej” (postanowienie TK z dnia 27 kwietnia 2004 r., P 16/03, LEX nr 107520), a zatem konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały w tej części, jako istotnie naruszającej art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Zgodnie z przepisem art. 5a ust. 1 - ust. 3 ustawy - *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, z zastrzeżeniem ust. 7. Szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet obywatelski.*

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

W § 3 załączniku do uchwały Rada Gminy *W konsultacjach mogą brać udział wszyscy mieszkańcy Gminy Zawiercie, chyba, że przepisy prawa stanowią inaczej.*

Z art. 5a ustawy o samorządzie gminnym wprost wynika, że zakresem podmiotowym konsultacji są objęci tylko i wyłącznie mieszkańcy gminy. Oznacza to, że w uchwale określającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami nie można stanowić przepisów, które by wyznaczały zakres podmiotowy konsultacji. Krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach został określony przez samego ustawodawcę. Są nimi mieszkańcy gminy, czyli osoby zamieszkujące w miejscowości położonej na jej obszarze z zamiarem stałego pobytu (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 13 czerwca 2006 r., II SA/Op 213/06). Z powyższym stanowiskiem koresponduje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 31 maja 2012 r. (sygn. akt III SA/Lu 236/12). W wyroku tym Sąd stwierdził, iż uprawnienie rady gminy do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji oznacza, iż rada gminy w drodze uchwały powinna określić m.in. sposób a także termin i miejsce ich przeprowadzenia, reguły ustalania wyników i formę ich przekazania do wiadomości społeczności lokalnej.

W pojęciu zasad i trybu przeprowadzania konsultacji nie mieści się natomiast doprecyzowanie postanowieniami uchwały rady gminy kategorii osób uprawnionych do udziału w konsultacjach.

Ponadto użycie sformułowania "chyba, że inne przepisy stanowią inaczej" bez wskazania o jakie konkretnie przepisy chodzi powoduje, iż przedmiotowy przepis jest niejasny i nieprecyzyjny. Może bowiem chodzić o przepisy ustaw i rozporządzeń, jednak mając na uwadze zasadę hierarchiczności aktów, takie zastrzeżenie w uchwale rady w sposób istotny narusza prawo. Przepisy ustaw i rozporządzeń obowiązują bez odwołań do nich w ustawie. Przytoczone powyżej sformułowanie zawarte w uchwale może również odnosić się do innych uchwał, przy czym należy zauważyć, iż jak wskazywano wcześniej organ uchwałodawczy nie jest władny w żadnej uchwale zmienić kręgu podmiotowego konsultacji, gdyż ten wskazany jest ustawowo.

Tym samym przepis § 3 uchwały należy uznać za niezgodny z prawem, z racji przekroczenia granic upoważnienia ustawowego.

W konsekwencji powyższego za niezgodny z prawem należy również uznać przepis § 10 ust. 3 pkt 2 załącznika do uchwały. Zgodnie z § 10 ust. 3 załącznika do uchwały Rada postanowiła, iż: *Zarządzenie Prezydenta Miasta o przeprowadzeniu konsultacji powinno zawierać: 1) przedmiot konsultacji, 2) zasięg terytorialny konsultacji, 3) formy konsultacji, 4) termin rozpoczęcia konsultacji i czas ich trwania, 5) komórkę organizacyjną Urzędu Miejskiego odpowiedzialną za przeprowadzenie konsultacji.*

Jak wynika z przytoczonego wyżej 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. Z kolei zgodnie z art. 5a ust. 2 tej ustawy, zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy. Tymczasem przyznanie przepisem § 10 ust. 3 pkt 2 załącznika do uchwały Prezydentowi Miasta Zawiercie prawa do określenia zasięgu terytorialnego konsultacji, może prowadzić do samodzielnego i nieuprawnionego zawężenia przez Prezydenta Miasta zakresu podmiotowego uprawnionych do konsultacji wszystkich mieszkańców Gminy Zawiercie, a tym samym do istotnego naruszenia powyższych przepisów. Jednocześnie należy wskazać, iż z przepisu art. 5a ust. 2 ustawy nie wynika upoważnienie do podziału terenu Miasta na części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych. Taki podział może mieć miejsce jedynie na podstawie przepisu art. 5a ust. 6 w przypadku konsultacji dotyczących budżetu obywatelskiego.

Zgodnie z przepisem § 8 ust. 1 pkt 6 Rada postanowiła, iż *Konsultacje mogą być przeprowadzone z inicjatywy grupy co najmniej 300 osób posiadających czynne prawa wyborcze do Rady Miejskiej w Zawierciu z uwzględnieniem zasad określonych w odrębnej uchwale.*

W ocenie organu nadzoru powyżej przytoczona regulacja w zakresie wyrazów: "posiadających czynne prawo wyborcze do Rady Miejskiej w Zawierciu" w sposób istotny narusza prawo. Niewątpliwie, pojęcie mieszkańca nie jest tożsame z pojęciem osoby posiadającej czynne prawo wyborcze. Okoliczność pozbawienia mieszkańca gminy praw wyborczych nie jest zaś jednoznaczna z pozbawieniem go prawa do udziału w konsultacjach, w tym uczestnictwa w inicjatywie dotyczącej podjęcia konsultacji z mieszkańcami. Ograniczenie zatem przez Radę Miejską kręgu osób uprawnionych do uczestniczenia w inicjatywie uchwałodawczej przekracza granice delegacji ustawowej, zawartej w art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Natomiast w odniesieniu do wyrazów "z uwzględnieniem zasad określonych w odrębnej uchwale" należy zauważyć, iż regulacja ta jest niejasna i nieprecyzyjna. W ocenie organu nadzoru może ona spowodować sytuację, w której przepis § 8 ust. 1 pkt 6 zostanie uznany za podstawę do podjęcia odrębnej uchwały określającej zasady przeprowadzania konsultacji z inicjatywy mieszkańców. Jednakże to przedmiotowa uchwała powinna regulować kompleksowo tę materię.

W ocenie organu nadzoru za niezgodne z prawem należy także uznać unormowanie § 10 ust. 3 pkt 5 załącznika do uchwały, zgodnie z którym: *Zarządzenie Prezydenta Miasta o przeprowadzeniu konsultacji powinno zawierać:(...) 5) komórkę organizacyjną Urzędu Miejskiego odpowiedzialną za przeprowadzenie konsultacji.*

Kompetencja zawarta w przepisach art. 5a ust. 1 i 2 ustawy upoważnia radę gminy do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji. Tym samym przez zasady należy rozumieć ogólne reguły, w treści których zawarty jest sposób postępowania przy przeprowadzaniu konsultacji. Oznacza to, że rada gminy w takiej uchwale powinna określić między innymi: kto inicjuje konsultacje, sposób i formę konsultacji, czas i miejsce

ich przeprowadzenia, reguły ustalania wyników oraz sposób przekazania tych wyników do wiadomości społeczności lokalnej.

Zdaniem organu nadzoru kwestionowany przepis załącznika do uchwały wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Rada, stanowiąc, że Prezydent w zarządzeniu w przedmiocie przeprowadzenia konsultacji społecznych, powinien wskazać *komórkę organizacyjną Urzędu Miejskiego odpowiedzialną za przeprowadzenie konsultacji*, wkroczyła w sferę kompetencji organu wykonawczego gminy.

Należy mieć na uwadze, że według art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, do uchwałodawczej właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Z kolei art. 15 ust. 1 tej ustawy stanowi, że organem stanowiącym i kontrolnym jest rada gminy. Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy, organem wykonawczym jest natomiast wójt (burmistrz, prezydent miasta), który wykonuje uchwały rady gminy, a do jego zadań należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał (art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym).

Zgodnie z orzecnictwem określenie sposobu wykonania uchwały obejmuje między innymi wskazanie środków finansowych i rzeczowych koniecznych do wykonania uchwały, ustalenie harmonogramu jej realizacji oraz wyznaczenie osób odpowiedzialnych za wykonanie uchwały lub jej poszczególnych elementów. Oznacza to, że do zadań wójta należy decydowanie przez kogo i za pomocą jakich środków oraz w jakim trybie mają być zrealizowane zadania wynikające z uchwały. Stanowisko to zostało potwierdzone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 stycznia 2010 r. (sygn. akt II SA/Go 1011/09).

Skoro sprawa wykonywania uchwał, w tym także ustalenia sposobu realizacji takich aktów, należy wyłącznie do wójta, zasadne jest zatem twierdzenie, że określenie przez radę gminy sposobu wykonywania uchwały przez wójta stanowi istotne naruszenie art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. Istotność naruszenia prawa przez Radę polega na braku podstawy prawnej do tego, aby organ stanowiący gminy narzucał Prezydentowi Miasta, że zadanie polegające na przeprowadzeniu konsultacji społecznych, ma on przeprowadzić przy pomocy *komórki organizacyjnej Urzędu Miejskiego odpowiedzialnej za przeprowadzenie konsultacji*.

W oparciu o powyższe należy zatem stwierdzić, że regulacja zawarta w kwestionowanym § 10 ust. 3 pkt 5 załącznika do uchwały stanowi istotne naruszenie prawa nie tylko dlatego, że Rada wyszła poza kompetencje wynikające z art. 5a ust. 2 ustawy, ale również z tego powodu, że bezpodstawnie wkroczyła w sferę przyznaną organowi wykonawczemu w art. 30 ust. 2 pkt 2 tej ustawy.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LVII/721/21 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Zawiercie - w części wskazanej powyżej należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak