



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 września 2024 r.

Poz. 6088

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.735.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 września 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 49/V/2024 Rady Miejskiej we Włodowicach z dnia 31 lipca 2024 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Włodowice, w części określonej w:

— § 3 i § 8 ust. 1 pkt 6 w zakresie wyrazów: „posiadających czynne prawa wyborcze do Rady Miejskiej we Włodowicach z uwzględnieniem zasad określonych w odrębnej uchwale” Załącznika do uchwały pn. *Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Włodowice*, jako sprzecznej z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako *ustawa*,

— § 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. 33 ust. 2 i art. 30 ust. 1 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 lipca 2024 r. Rada Miejska we Włodowicach podjęła uchwałę Nr 49/V/2024 w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Włodowice. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 sierpnia 2024 r. Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Rada Miejska wskazała art. 5a ust. 2 ustawy.

Przepis art. 5a ust. 1 ustawy stanowi, że *w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy*. Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi przepis art. 5a ust. 2 ustawy, zgodnie z którym *zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem ust. 7*.

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 przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

W § 3 Załącznika do uchwały pn. *Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Włodowice*, Rada Miejska postanowiła, że w konsultacjach mogą brać udział wszyscy mieszkańcy Gminy Włodowice, chyba, że przepisy prawa stanowią inaczej. Organ nadzoru wskazuje, że z treści art. 5a ustawy wprost wynika, że zakresem podmiotowym konsultacji są objęci tylko 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 określony został wprost przez samego ustawodawcę, a są nimi „mieszkańcy gminy” i przyjąć należy, że określenie to należy odnosić do ogółu mieszkańców danej gminy. Skoro zaś ustawodawca nie dopuszcza możliwości ograniczenia adresatów konsultacji do określonej kategorii mieszkańców, to organ stanowiący gminy nie ma podstaw do wprowadzenia jakiegokolwiek rodzaju ograniczenia – poprzez zawężenie, np. obszarowe lub środowiskowe – zasięgu konsultacji. Organ związany jest bowiem normą kompetencyjną zawartą w przytoczonym przepisie, a norma ta nie pozwala na wprowadzenie jakiegokolwiek warunku, który ograniczałby prawa mieszkańców gminy do wzięcia udziału w konsultacjach, o jakich stanowi art. 5a ust. 1 ustawy. Należy zauważyć również, że *stricte* społeczny charakter takich konsultacji stoi na przeszkodzie temu, by brały w nich udział podmioty nienależące do kategorii mieszkańców danej gminy, takie jak grupy społeczno-zawodowe, organizacje pozarządowe lub inne podmioty. Fakt, że dana grupa złożona jest z mieszkańców gminy, nie stanowi wystarczającej podstawy dla przyjęcia odmiennej interpretacji. Istotą konsultacji jest uzyskanie obrazu poglądów mieszkańców danej wspólnoty samorządowej, a nie określonych grup jej mieszkańców (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 listopada 2022 r. sygn. akt III OSK 6137/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowany jest pogląd, że „Unormowanie art. 5a u.s.g. nie odsyła w tym zakresie do innych aktów prawnych, ani nie zawiera upoważnienia dla rady gminy do samodzielnego ograniczania kręgu osób uprawnionych do udziału w konsultacjach. Uprawnienie rady gminy do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji oznacza, iż rada gminy w drodze uchwały powinna określić m.in. kto inicjuje konsultacje, 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” (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 31.05.2012 r., sygn. akt III SA/Lu 236/12, (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Dodatkowo, użycie sformułowania „*chyba, że inne przepisy stanowią inaczej*” bez wskazania o jakie konkretnie przepisy chodzi powoduje, iż przedmiotowe postanowienie jest niejasne i nieprecyzyjne. 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. Przytoczone powyżej sformułowanie zawarte w uchwale może również odnosić się do innych uchwał, przy czym należy podkreślić, jak wskazano wyżej, że organ stanowiący nie jest władny w żadnej uchwale zmienić kręgu podmiotowego konsultacji, gdyż ten wskazany jest ustawowo. Tym samym przepis § 3 Załącznika do 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 Burmistrza 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 już 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, a 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 Burmistrzowi Miasta prawa do określenia zasięgu terytorialnego konsultacji, może prowadzić do samodzielnego i nieuprawnionego zawężenia przez ten organ zakresu podmiotowego uprawnionych do konsultacji wszystkich mieszkańców Gminy Włodowice, 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 gminy na części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych. Taki podział może mieć miejsce jedynie na podstawie przepisu art. 5a ust. 6 ustawy w przypadku konsultacji dotyczących budżetu obywatelskiego.

Idąc dalej, organ nadzoru zauważa, że w § 8 ust. 1 pkt 6 Załącznika do uchwały Rada Miejska postanowiła, że: *Konsultacje mogą być przeprowadzone z inicjatywy grupy co najmniej 300 osób posiadających czynne prawa wyborcze do Rady Miejskiej we Włodowicach z uwzględnieniem zasad określonych w odrębnej uchwale.* W ocenie organu nadzoru wskazana regulacja w zakresie wyrazów: „posiadających czynne prawo wyborcze do Rady Miejskiej we Włodowicach” w sposób istotny narusza prawo. Zdaniem organu nadzoru 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 również 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 odnosząc się do sformułowania „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 Załącznika do uchwały 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 niezgodną z prawem należy także uznać regulację określoną w § 10 ust. 3 pkt 5 Załącznika do uchwały. Rada Miejska we Włodowicach w § 10 ust. 3 tego Załącznika postanowiła, że: *Zarządzenie Burmistrza 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.*

Należy zauważyć, że kompetencja zawarta w przepisie art. 5a ust. 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 – jak już wyżej wskazano – 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 (§ 10 ust. 3 pkt 5) wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Rada, stanowiąc, że Burmistrz w zarządzeniu w przedmiocie przeprowadzenia konsultacji społecznych, powinien wskazać *komórkę organizacyjną Urzędu Miejskiego odpowiedzialną za przeprowadzenie konsultacji*, wkroczyła w sferę kompetencji organu wykonawczego gminy. W ocenie organu nadzoru Rada nie była władna do stanowienia w tym zakresie. Rada Miejska na mocy ww. przepisu ustawy nie posiada kompetencji wobec Burmistrza w zakresie dotyczącym wykonywania określonych zadań przez Urząd Miejski w związku z przeprowadzeniem konsultacji na terenie gminy. Zdaniem organu nadzoru brak jest podstaw prawnych do wskazywania organowi wykonawczemu w kwestiach związanych z funkcjonowaniem Urzędu Miejskiego i tym samym za daleko idący uznać należy taki sposób redagowania aktu, aby Rada Miejska wskazywała czy swoje zadania ma wykonywać Burmistrz samodzielnie czy też przy pomocy komórek organizacyjnych Urzędu.

Organ nadzoru zauważa, że zgodnie z treścią art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy (tu: Miasta) określa regulamin organizacyjny nadany przez wójta w drodze zarządzenia. Z kolei według art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest kierownikiem urzędu gminy oraz stosownie do ust. 5 tego przepisu zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu. Dodatkowo także przepis art. 30 ust. 1 ustawy stanowi, że wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Istotność naruszenia prawa przez Radę polega na braku podstawy prawnej do tego, aby organ stanowiący gminy narzucał Burmistrzowi Miasta, że zadanie polegające na przeprowadzeniu konsultacji społecznych ma on przeprowadzić przy pomocy *komórki organizacyjnej Urzędu Miejskiego odpowiedzialnej za przeprowadzenie konsultacji*. Rada wyszła poza kompetencje wynikające z art. 5a ust. 2 ustawy, ale również bezpodstawnie wkroczyła w sferę przyznaną przez ustawodawcę organowi wykonawczemu w art. 33 ust. 2 tej ustawy.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia 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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 49/V/2024 Rady Miejskiej we Włodowicach z dnia 31 lipca 2024 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Włodowice – w części określonej na wstępie, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz