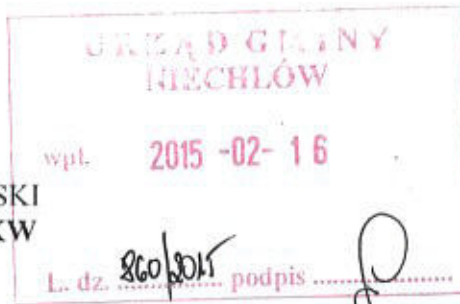


p. Kasperska



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.89.1.2015.KW



Wrocław, 12 lutego 2015 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność § 7 ust. 1 oraz § 7 ust. 3 pkt 1 we fragmencie „pełnoletni” uchwały Nr III/13/2014 Rady Gminy Niechlów z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie: określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Niechlów

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.) Wojewoda Dolnośląski – Organ Nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego

stwierdza nieważność

§ 7 ust. 1 oraz § 7 ust. 3 pkt 1 we fragmencie „pełnoletni” uchwały Nr III/13/2014 Rady Gminy Niechlów z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie: określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Niechlów.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 grudnia 2014 r., działając na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.), Rada Gminy Niechlów podjęła uchwałę Nr III/13/2014 w sprawie: określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Niechlów.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 13 stycznia 2015 r. przekazana pismem z dnia 31 grudnia 2014 r. (znak pisma: BR.0007.13.2014).

W toku badania legalności uchwały Nr III/13/2014 organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- 1) § 7 ust. 1 uchwały z istotnym naruszeniem art. 5a i art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.);
- 2) § 7 ust. 3 pkt 1 we fragmencie „pełnoletni” z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Rada Gminy Niechlów, podejmując przedmiotową uchwałę, działała w oparciu o przepis art. 5a ustawy o samorządzie gminnym. Stosownie do jego treści 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).

W § 7 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, że: „wszystkie rozstrzygnięcia dotyczące czasu, formy, sposobu oraz celu przeprowadzania konsultacji podejmuje Wójt w drodze zarządzenia”.

Kompetencja zawarta w przywołanych wyżej przepisach art. 5a ustawy o samorządzie gminnym upoważnia radę gminy do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy. 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 uchwały wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego wyrażonego w art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Rada, stanowiąc, że rozstrzygnięcie o formie i terminie przeprowadzenia konsultacji podejmuje Wójt w drodze zarządzenia i ustalając elementy, które powinno zawierać to zarządzenie, 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 orzecznictwem sądowo-administracyjnym, 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, w jakich terminach 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. (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 wynika z braku podstawy prawnej ku temu, by organ stanowiący gminy wyznaczał Wójtowi granice określające szczegółowo katalog obligatoryjnych elementów zarządzenia, które wydaje on na podstawie przyznanej mu kompetencji do wykonywania uchwał rady. Podobne stanowisko przedstawił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 10 maja 2013 r., w którym stwierdzono: „W zakresie upoważnienia ustawowego do określenia przez radę gminy zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy (art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym) nie mieści się zobowiązanie organu wykonawczego do wydania w tym przedmiocie zarządzenia o treści narzuconej organowi wykonawczemu przez organ stanowiący gminy” (sygn. akt III SA/Wr 140/130).

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

Zastrzeżenia Organu Nadzoru budzi również zapis § 7 ust. 3 uchwały o treści: „W konsultacjach mogą uczestniczyć: 1) wszyscy pełnoletni mieszkańcy Gminy Niechlów, jeżeli sprawa dotyczy całej gminy, 2) określona grupa mieszkańców, jeżeli sprawa dotyczy tej właśnie grupy”. W punkcie pierwszym cytowanego paragrafu Rada Gminy Niechlów ograniczyła krąg mieszkańców mogących uczestniczyć w konsultacjach, w sytuacji kiedy sprawa dotyczy całej gminy, do mieszkańców pełnoletnich.

Wyznaczony przez art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zakres kompetencji prawodawczej nie pozwala na uznanie przywołanego powyżej zapisu § 7 ust. 3 pkt 1 we fragmencie „pełnoletni” za prawidłowe wypełnienie przyznanego upoważnienia. W granicach delegacji ustawowej nie mieści się

bowiem ustalanie kręgu podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach lub do inicjowania ich przeprowadzenia. Kompetencja zawarta w art. 5a ust. 2 ustawy upoważnia Radę jedynie do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji. Pojęcie owych zasad i trybu odnosi się wyłącznie do określenia procedury konsultacyjnej, a więc opisu sposobu przeprowadzenia tych konsultacji, z uwzględnieniem obowiązujących uregulowań aktów wyższego rzędu. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu wydanym w dniu 26 lipca 2002 r. (II SA/Wr 1116/02), wśród zasad i trybu przeprowadzania konsultacji nie mieści się określenie praw podmiotowych decydujących o prawie jednostki do udziału w konsultacjach. W świetle art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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 Rzeczypospolitej Polskiej). Podobne stanowisko przyjął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 29 kwietnia 2011 r. (III SA/Wr 20/11): „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 ich przeprowadzania określa uchwała rady gminy (ust. 2). W ocenie Sądu, powyższa kompetencja organu gminy nie obejmuje określania praw podmiotowych warunkujących uprawnienie mieszkańców gminy do udziału w konsultacjach. Istotnym jest, iż krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych został określony przez samego ustawodawcę. Są nimi mieszkańcy gminy, czyli osoby zamieszkujące w miejscowości położonej na jej obszarze z zamiarem stałego pobytu. Wskazane w wyroku stanowisko zostało podtrzymane orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 grudnia 2011 roku (sygn. akt II OSK 1562/11).

Mając na uwadze powyższe należy przyjąć, że ograniczenie kręgu osób uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach (lub ich zainicjowania) wyłącznie do tych mieszkańców Gminy, którzy są pełnoletni, stanowi naruszenie zasad konstytucyjnych. Pojęcie mieszkańca nie jest tożsame z pojęciem osoby pełnoletniej. Fakt niepełnoletności danego mieszkańca nie jest jednoznaczny z pozbawieniem go prawa do udziału w konsultacjach. W delegacji art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminy, nie mieści się ustalanie kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach. Kompetencja zawarta w tym przepisie upoważnia radę gminy jedynie do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności § 7 ust. 3 pkt 1 we fragmencie „pełnoletni” uchwały nr III/13/2014 Rady Gminy Niechlów.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.


Wojewoda Dolnośląski
Tomasz Smolarz