

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.158.2014.AHor

z dnia 11 grudnia 2014 r.

Rada Miejska w Słubicach

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013r., poz. 594 ze zm.) stwierdzam nieważność Uchwały Nr LVIII/470/2014 Rady Miejskiej w Słubicach z dnia 6 listopada 2014 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Słubice i z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami.

Uzasadnienie

W dniu 6 listopada 2014 r. Rada Miejska w Słubicach podjęła Uchwałę Nr LVIII/470/2014 w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Słubice i z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 13 listopada 2014 r.

W § 1 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, iż „W celu umożliwienia mieszkańcom Gminy uczestnictwa w podejmowaniu rozstrzygnięć bezpośrednio wpływających na sposób i jakość ich życia, uwzględniając w możliwie jak największym stopniu ich zdanie, Rada Miejska w Słubicach ustala szczegółowe zasady i tryb prowadzenia konsultacji społecznych w sprawach przewidzianych przepisami prawa oraz w innych sprawach ważnych dla Gminy”. Jako podstawę prawną do podjęcia tego aktu Rada powołała art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) – dalej jako u.s.g., oraz art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1118 z późn. zm.) – dalej jako u.d.p.p.

Zgodnie z art. 5a u.s.g.: 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). Ustawodawca przewidział więc konsultacje obligatoryjne oraz fakultatywne. Pierwsze będą mieć miejsce, "w przypadkach przewidzianych ustawą". Zakres ten obejmuje nie tylko sprawy zawarte w ustawach szczególnych, wymagających przeprowadzenia konsultacji, ale także te poddane procedurze konsultacyjnej na mocy przepisów ustawy o samorządzie gminnym (art. 4 ust. 1 pkt 1-3, art. 5 ust. 2 oraz art. 35 ust. 1 u.s.g.). Natomiast konsultacje fakultatywne będą mieć miejsce "w innych sprawach ważnych dla gminy", *ergo* we wszystkich tych, które nie zostały poddane *ex lege* obowiązkowi konsultacji, a uznane zostały przez organy gminy za ważne. Pozostawienie przez ustawodawcę dyskrecjonalnego charakteru "spraw ważnych" władzom gminy powoduje, że utworzenie ich katalogu będzie zróżnicowane w zależności od potrzeb i charakteru demograficzno-terytorialnego danej gminy. Ustawodawca pozostawił więc gminie dużą swobodę w zakresie wyboru zagadnień, które można poddać konsultacjom. Nie ma przeciwwskazań formalnoprawnych do ich uregulowania w statucie gminy lub w drodze odrębnej uchwały. Nie wyklucza to możliwości użycia formy mieszanej (częściowo regulowanej w statucie, a częściowo w drodze odrębnej uchwały) ze względu na specyfikę spraw poddanych konsultacjom (tak Monika Augustyniak w: Komentarz do art.5(a) ustawy o samorządzie gminnym, LEX). Ustalenie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji może nastąpić wyłącznie w drodze uchwały rady gminy. Ustawodawca nie narzucił ani formy, ani trybu przeprowadzenia konsultacji, pozostawiając przedmiotowe kwestie w gestii rady gminy. W praktyce do najbardziej popularnych form konsultacji należą: spotkania radnych z wyborcami, przedstawicielami jednostek pomocniczych, spotkania z ogółem mieszkańców lub grupami celowymi, organizowanie mieszanych komisji i zespołów problemowych oraz monitorowanie procesu tworzenia prawa. Konsultacje mają charakter opiniodawczy, nie kreują prawa, a ich wyniki nie wiążą organów gminy w odróżnieniu od instytucji referendum gminnego.

Natomiast stosownie do art. 5 ust 5 u.d.p.p. „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa, w drodze uchwały, szczegółowy sposób konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji”. Z przepisu tego wynika więc, że rada danej jednostki samorządu terytorialnego jest zobowiązana podjąć taką uchwałę i określić, w jaki sposób projekty aktów prawa miejscowego będą konsultowane z organizacjami pozarządowymi lub działającą

na danym obszarze radą działalności pożytku publicznego i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.p. we wszystkich dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Oznacza to, iż za każdym razem gdy rada gminy planuje podjąć uchwałę będącą aktem prawa miejscowego w dziedzinie objętej działalnością statutową organizacji działającej na terenie danej gminy, najpierw musi nastąpić skonsultowanie jej projektu z taką organizacją, zgodnie z zasadami ustalonymi w uchwale wydanej na podstawie art. 5 ust. 5 u.d.p.p. Nie przeprowadzenie takich konsultacji z organizacjami pozarządowymi i innymi uprawnionymi podmiotami stanowi istotne naruszenie prawa. Z zapisów przedmiotowej uchwały, w tym w szczególności § 8, wynika, że przeprowadzenie konsultacji projektów aktów prawa miejscowego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.p. w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji zależy wyłącznie od uznania Burmistrza, który w przypadku podjęcia takiej decyzji wydaje w tej sprawie zarządzenie. Postanowienia takie w rażący sposób naruszają przywołaną wyżej regulację art. 5 ust. 5 u.d.p.p.

W przedmiotowej uchwale Rada Miejska w Słubicach uregulowała dwie odrębne i niezależne od siebie kwestie, których nie można połączyć w jednej uchwale. Inny jest krąg adresatów uchwały w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy (mieszkańcy gminy czyli osoby fizyczne), a inna uchwały w sprawie konsultowania z organizacjami pozarządowymi oraz innymi uprawnionymi podmiotami projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji (organizacje pozarządowe oraz inne podmioty czyli osoby prawne). Tym samym Rada dopuściła się istotnego naruszenia § 119 ust. 1 w związku z § 143 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) – dalej jako ZPT. Zgodnie z § 143 ZPT do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2–7,

a do przepisów porządkowych – również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Na podstawie powyższego odesłania do przedmiotowej uchwały znajduje zastosowanie § 119 ust. 1 ZPT, zamieszczony w dziale V. Zgodnie z tym przepisem: Na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. W związku z tym na podstawie dwóch upoważnień ustawowych, tym bardziej zamieszczonych w różnych ustawach, niedopuszczalne jest wydanie jednego aktu.

Nie jest to jednak jedyny mankament prawny przedmiotowej uchwały. W uchwale podejmowanej na podstawie art. 5a ust. 2 u.s.g. rada gminy powinna m.in. określić: kto inicjuje konsultację, sposób i formę konsultacji, czas i miejsce ich przeprowadzenia, reguły ustalania wyników oraz sposób przekazania tych wyników do wiadomości społeczności lokalnej (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 maja 2013 r., sygn. III SA/Wr 140/13). Delegacja ustawowa z art. 5a ust. 2 u.s.g. upoważnia radę gminy jedynie do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji, przy czym przez zasady należy rozumieć unormowania zawierające w swej treści reguły rządzące instytucją konsultacji, fundamenty funkcjonowania konsultacji w gminie, z trybem zaś wiąże się sposób postępowania konsultacyjnego, procedura umożliwiająca proces konsultacji (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 czerwca 2006 r., II SA/Op 213/06). W kwestionowanej uchwale brak jest określenia czasu i miejsca przeprowadzenia konsultacji, reguły ustalania wyników oraz sposobu przekazania tych wyników do wiadomości społeczności lokalnej. Za takie nie można uznać zapisów § 8 uchwały, w szczególności jego ust. 8 wskazującego co powinno zawierać zarządzenie w sprawie przeprowadzenia konsultacji. Jak wskazał bowiem WSA we Wrocławiu w przywołanym wyżej wyroku „W zakresie upoważnienia ustawowego do określenia przez radę gminy zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy (art. 5a ust. 2 u.s.g.) nie mieści się zobowiązanie organu wykonawczego do wydania w tym przedmiocie zarządzenia o treści narzuconej organowi wykonawczemu przez organ stanowiący gminy”. Zobowiązanie Burmistrza do uwzględnienia w zarządzeniu enumeratywnie wymienionych elementów dotyczących sposobu wykonania uchwały stanowi niedopuszczalną ingerencję organu stanowiącego w sferę kompetencji organu wykonawczego. Adresatem uchwały podjętej na art. 5a ust. 2 u.s.g. są wyłącznie mieszkańcy gminy, burmistrz ma za zadanie wykonać taką uchwałę, nie jest natomiast jej adresatem. Świadczy to o nieprawidłowym rozgraniczeniu kompetencji organu stanowiącego i organu wykonawczego gminy w przedmiotowej uchwale. Burmistrz wykonuje uchwały rady gminy, a do jego zadań należy w szczególności „określanie sposobu wykonywania uchwał” (art. 30 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 2 u.s.g.).

W judykaturze trafnie wywiedziono, że określenie sposobu wykonania uchwały obejmuje m.in. wskazanie środków finansowych i rzeczowych koniecznych do wykonania uchwały, ustalenie harmonogramu jej realizacji oraz wyznaczenie osób odpowiedzialnych za wykonanie uchwały lub jej poszczególnych elementów. To zaś oznacza, że „do zadań wójta należy zdecydowanie przez kogo, w jakich terminach i za pomocą jakich środków, w jakim trybie mają być zrealizowane zadania wynikające z uchwały” (wyrok Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 stycznia 2010 r., II SA/Go 1011/09). Skoro sprawa wykonywania uchwał, w tym także ustalenie sposobu realizacji takich aktów, należy wyłącznie do wójta, przeto zasadne jest twierdzenie, że "określenie przez radę gminy sposobu wykonania uchwały przez wójta stanowi istotne naruszenie przepisu art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 u.s.g." (uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 2 lutego 2011 r., IV/5/2011, OwSS 2011, nr 3 poz. 104).

Przywołana teza przystaje do unormowania zawartego w § 8 ust. 8 kwestionowanej uchwały. O ile bowiem postanowieniu o podejmowaniu przez Burmistrza decyzji o przeprowadzeniu konsultacji w drodze zarządzenia nie można przypisać cech istotnego naruszenia prawa, wszak takie zdanie nie uchybia kompetencjom tego organu do wykonywania uchwał (można byłoby je uznać za przypomnienie powinności organu wykonawczego), o tyle zobowiązanie Burmistrza do uwzględnienia w zarządzeniu enumeratywnie wymienionych elementów dotyczących sposobu wykonania uchwały stanowi niedopuszczalną ingerencję organu stanowiącego w sferę kompetencji organu wykonawczego (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 10 maja 2013 r., sygn. III SA/Wr 140/13). W związku z tym w ocenie organu nadzoru w delegacji ustawowej do określenia przez radę gminy zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy nie mieści się zobowiązanie organu wykonawczego do wydania w tym przedmiocie zarządzenia o treści narzuconej organowi wykonawczemu przez organ stanowiący gminy. Stąd też unormowanie zawarte w § 8 ust. 8 uchwały stanowi istotne naruszenie prawa nie tylko dlatego, że wyszło poza kompetencje przyznane Radzie Miejskiej w Słubicach w art. 5a ust. 2 u.s.g., ale również z tego powodu, że bezpodstawnie wkroczyło w sferę przyznaną organowi wykonawczemu w art. 30 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 2 tej ustawy.

Mając na uwadze powyższe istotnie naruszają prawo również postanowienia nakładające na Burmistrza obowiązek powołania zespołu ds. konsultacji społecznych oraz regulujące jego zadania, w tym przedkładanie sprawozdań Burmistrzowi (§ 8 ust. 10) a tym bardziej treść takiego sprawozdania (§ 10). Niezgodne z prawem są również zapisy dotyczące roli Urzędu Miejskiego w Słubicach w procesie konsultacji (§ 8 ust. 5 i ust. 9). Jak wynika bowiem z art. 33 u.s.g., że burmistrz wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy. Organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez burmistrza w drodze zarządzenia. Kierownikiem urzędu jest burmistrz. Organ stanowiący gminy nie został upoważniony do nakładania obowiązków i zadań na pracowników samorządowych zatrudnionych w wydziałach urzędu gminy, w szczególności zaś do prowadzenia bezpośredniej współpracy z innymi podmiotami jak to uczyniła Rada w § 8 ust. 9 uchwały. Burmistrz jako kierownik urzędu i podmiot zobowiązany do wykonywania uchwał rady gminy samodzielnie decyduje o tym jaka komórka urzędu ma podjąć działania zmierzające do wykonania uchwały rady gminy.

W związku z powyższym należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek