



ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 3 ust. 1 pkt 4, § 3 ust. 3.2. we fragmencie: „m.in.”, § 7 pkt 7 uchwały Rady Miejskiej w Karpaczu z dnia 29 czerwca 2011 r. Nr IX/95/11 w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Karpacz .

Uzasadnienie

Rada Miejska w Karpaczu na sesji w dniu 29 czerwca 2011 r. podjęła m.in. uchwałę Nr IX/95/11 w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Karpacz . Badana uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 7 lipca 2011 r.

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego Organ Nadzoru stwierdził, że wskazane w sentencji rozstrzygnięcia przepisy uchwały podjęte zostały z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 2, art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Karpaczu określiła zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Karpacz, w wypadkach przewidzianych ustawą oraz innych sprawach ważnych dla gminy (§ 1 uchwały). Podejmując uchwałę Nr IX/95/11 organ stanowiący Gminy Karpacz działał na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. W oparciu o wskazany przepis, zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy.

Rada Miejska podejmując przedmiotową uchwałę powinna unormować procedurę przeprowadzania konsultacji oraz wskazać ogólne reguły, w treści których zawarty jest sposób postępowania przy przeprowadzaniu konsultacji. Tak należy bowiem interpretować pojęcia „zasad i trybu” przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy. Oznacza to, że rada gminy w uchwale 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. W oparciu o art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, Rada zobligowana jest do kompleksowego uregulowania zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy. Tymczasem Rada Miejska w Karpaczu wskazując w § 3 uchwały tryby przeprowadzania konsultacji, w jego pkt 4 ustaliła, że konsultacje z mieszkańcami będą przeprowadzane również w innym przyjętym wariantcie. Dalej w § 3 ust. 3.2. uchwały postanowiła, w jaki m.in. sposób będą przeprowadzane konsultacje polegające na wyrażeniu opinii lub złożeniu uwag w sprawie będącej przedmiotem konsultacji z wykorzystaniem formularza ankietowego. Zaś, mocą § 7 pkt 7 uchwały, Rada ustaliła, że uchwała o przeprowadzaniu konsultacji powinna zawierać wskazanie jednostki organizacyjnej Miasta odpowiedzialnej za przeprowadzenie konsultacji.

Zdaniem Organu Nadzoru norma zawarta w art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nakłada na Radę Miejską obowiązek kompleksowego uregulowania zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy. To ten właśnie organ zobowiązany jest określić wszystkie tryby, w jakich będą przeprowadzane konsultacje. Przepis ustawowy wyraźnie wskazuje na organ stanowiący gminy, jako właściwy do unormowania zagadnień związanych z trybem przeprowadzania konsultacji, nie ograniczając przy tym w żaden sposób przyznanej kompetencji. Oznacza to, że nie jest możliwe przejęcie przez żaden inny organ delegacji do decydowania o innym wariantcie przeprowadzania konsultacji. Zabieg przyjęty § 3 ust. 1 pkt 4 uchwały musi

zostać uznany za istotne naruszenie przepisu kompetencyjnego. Jak wskazuje bowiem norma kompetencyjna, to Rada zobowiązana była określić zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy w treści przedmiotowej uchwały. Również przykładowe określenie przez Radę w jaki sposób przeprowadzane będą konsultacje w trybie wskazanym w § 3 ust. 1 pkt 2 uchwały potraktować należy jako sprzeczne z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Jeżeli Rada Miejska wyrażała wolę uszczegółowienia któregoś z trybów przeprowadzania konsultacji powinna to uczynić w sposób całościowy, a nie upoważniać bliżej nieoznaczonych podmiotów do określania innych form przeprowadzania konsultacji polegających na wyrażeniu opinii lub złożeniu uwag w sprawie będącej przedmiotem konsultacji z wykorzystaniem formularza ankietowego.

Należy zwrócić uwagę, że przedmiotowa uchwała jako znajdująca generalne zastosowanie i mająca charakter abstrakcyjny, zaliczana jest do katalogu aktów prawa miejscowego. Mając na uwadze jej przedmiot oraz zakres spraw powierzonych do doprecyzowania radzie gminy, należy zauważyć, że przedmiotowa uchwała będzie stanowiła podstawę przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Karpacz. Powszechnie obowiązujący charakter zawartych w uchwale norm zobowiązuje zatem do formułowania ich jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, pozbawionych jednocześnie powtórzeń przepisów powszechnie obowiązujących zawartych w innych aktach normatywnych, a w szczególności w aktach rangi ustawowej. Stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny bowiem regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały, wydane przez inne podmioty, przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

Działanie Rady Miejskiej w niniejszym przypadku wykracza poza przyznaną temu organowi kompetencję uchwałodawczą, co narusza zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Również art. 94 Konstytucji RP przewiduje, że prawo miejscowe może być stanowione przez organy samorządu terytorialnego wyłącznie „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”. Dodatkowo zwrócić należy także uwagę na treść § 119 ust. 1 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), wedle którego na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jeden akt prawa miejscowego, który wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu.

Niewłaściwe wypełnienie kompetencji uchwałodawczej należy traktować jako istotne naruszenie prawa. W związku z powyższym ustalono, że zakwestionowany § 3 ust. 1 pkt 4 oraz § 3 ust. 3.2. we fragmencie: „m.in.” uchwały naruszają prawo w sposób istotny, co skutkuje stwierdzeniem ich nieważności.

W zakresie natomiast zakwestionowanego § 7 pkt 7 uchwały, Organ Nadzoru stwierdza, że na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym Rada nie może decydować o tym, które jednostki organizacyjne Gminy Karpacz będą odpowiedzialne za przeprowadzenie konsultacji. Taka materia nie mieści się bowiem ani w pojęciu zasad, ani w pojęciu trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy.

Wprowadzając dla siebie w § 7 pkt 7 uchwały uprawnienie do wskazywania jednostek organizacyjnych, którym zostanie powierzone zadanie przeprowadzenia konsultacji Rada Miejska w Karpaczu przekroczyła zatem upoważnienie ustawowe, ponieważ określanie sposobu wykonywania uchwał należy do wyłącznej kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako organu wykonawczego, o czym stanowi art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. Za dopuszczalny można byłoby uznać taki zapis tylko w przypadku, kiedy organ stanowiący ustaliłby w statucie dla poszczególnych gminnych jednostek organizacyjnych zadanie polegające na przeprowadzaniu konsultacji z mieszkańcami gminy.

Zapis § 7 pkt 7 uchwały dotyczący wskazywania przez Radę Miejską w uchwale jednostki organizacyjnej Miasta Karpacza odpowiedzialnej za przeprowadzenie konsultacji uznać zatem należy za sprzeczny z prawem, a w szczególności z art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. Ustalenie sposobu wykonywania niniejszej uchwały wraz z wyborem konkretnego podmiotu, którego obowiązkiem będzie przeprowadzenie konsultacji należy do kompetencji Burmistrza Karpacza.

Omówione wcześniej przepisy Ustawy Zasadniczej wskazują, że każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Karpaczu, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Każda norma kompetencyjna musi

być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegoś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)*”.

Powyższe, zdaniem Organu Nadzoru, czyni zasadnym stwierdzenie nieważności § 7 pkt 7 przedmiotowej uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

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

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.

Wojewoda Dolnośląski

Aleksander Marek Skorupa