



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 10 grudnia 2013 r.

Poz. 6400



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.186.12.2013.BSZ

Wrocław, dnia 4 grudnia 2013 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j.: Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zmianami) Wojewoda Dolnośląski – Organ Nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego

stwierdzam nieważność

§ 5 pkt 3, § 8 ust. 1, § 9 ust. 1 pkt 3, 5 i 6 oraz ust. 4 we fragmencie „przedstawicieli grup społeczno-zawodowych, organizacji pozarządowych lub innych podmiotów”, § 10 ust. 2 oraz § 13 ust. 1, 2 i 3 uchwały Rady Powiatu Strzeleńskiego z dnia 30 października 2013 roku nr XLIII/228/13 w sprawie *określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami powiatu strzeleńskiego.*

uzasadnienie

W dniu 30 października 2013 roku Rada Powiatu Strzeleńskiego podjęła uchwałę nr XLII/261/2013 w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami powiatu strzeleńskiego. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 listopada 2013 roku.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że § 5 ust. 3, § 8 ust. 1, § 9 ust. 1 pkt 3, 5 i 6 oraz ust. 4 we fragmencie „przedstawicieli grup społeczno-zawodowych, organizacji pozarządowych lub innych podmiotów”, § 10 ust. 2 oraz § 13 ust. 1, 2 i 3 w sposób istotny narusza art. 3d ust. 2 oraz art. 26 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym – zwanej dalej ustawą w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Rada Powiatu Strzeleńskiego, podejmując uchwałę, działała w oparciu o przepis art. 3d ustawy o samorządzie powiatowym. Stosownie do jego treści w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla powiatu mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami powiatu (ust. 1). Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami powiatu określa uchwała rady powiatu (ust. 2).

Rada Powiatu Strzeleńskiego w § 5 przedmiotowej uchwały postanowiła, że „Konsultacje w zależności od ich przedmiotu, z zastrzeżeniem ust. 2 mogą mieć zasięg: 1) ogólnopowiatowy, 2) lokalny – dotyczy mieszkańców określonego terytorium (części powiatu), 3) środowiskowy – dotyczy określonych grup spo-

leczno-zawodowych, organizacji pozarządowych lub innych podmiotów.”. Wskazany przepis znajduje rozwinięcie w § 10 ust. 2 uchwały, zgodnie z którym: „ 2. W przypadku konsultacji, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 3 do udziału w konsultacjach uprawnieni są umocowani przedstawiciele grup społeczno-zawodowych, organizacji pozarządowych lub innych podmiotów.”

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza normę kompetencyjną wyznaczoną treścią art. 3d ustawy o samorządzie powiatowym. W oparciu o jego unormowanie w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla powiatu mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami powiatu (ust. 1). Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami powiatu określa uchwała rady powiatu (ust.2).

Granice normy kompetencyjnej wynikającej z treści przytoczonego przepisu opierają się na kryterium podmiotowym i przedmiotowym. Kryterium przedmiotowe określa zakres spraw jakie mogą zostać poddane konsultacjom. Przepis wskazuje tutaj na sprawy określone w innych ustawach i sprawy ważne dla powiatu. Z kolei kryterium podmiotowe wyznacza krąg osób, które mogą wziąć udział w konsultacjach. Z art. 3d ustawy wprost wynika, że zakresem podmiotowym konsultacji są objęci tylko i wyłącznie mieszkańcy powiatu. Oznacza to, że w uchwale określającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami nie można umieszczać przepisów, które by w odmienny sposób wyznaczały zakres podmiotowy konsultacji. Słowem, zakresem podmiotowym takiej uchwały nie mogą zostać objęte podmioty nie należące do kategorii mieszkańców danego powiatu. Za takie niewątpliwie należy uznać m. in. grupy społeczno-zawodowe, organizacje pozarządowe lub inne podmioty. Fakt, że dana grupa złożona jest z mieszkańców powiatu nie stanowi wystarczającej podstawy dla przyjęcia odmiennej interpretacji. *Stricte* społeczny charakter konsultacji o których mowa w art. 3d ustawy wyłącza taką możliwość. Interpretując tenże przepis trzeba mieć bowiem na względzie art. 1 ust. 1 ustawy, wedle którego wspólnotę samorządową tworzą mieszkańcy powiatu. Funkcjonuje ona z mocy prawa. Tworzy ją każdy mieszkaniec powiatu niezależnie od własnej woli i przynależności do określonej grupy czy organizacji. Tak pojmowany udział jednostkowy przesądza o charakterze społecznym konsultacji, o których mowa w art. 3d ustawy. Nie mogą brać w nich udziału grupy, organizacje czy też inne podmioty lecz indywidualne jednostki będące mieszkańcami powiatu.

Obejmuje to także sytuację, w której konsultacje są tworzone dla ściśle określonego obszaru danego powiatu (konsultacje o charakterze lokalnym). Wprowadzenie takiego trybu w żaden sposób nie wpływa na wyznaczony w przepisie zakres podmiotowy konsultacji. W dalszym ciągu będą w nich uczestniczyć mieszkańcy powiatu – tyle, że określonej jego części. Inaczej jest w przypadku wprowadzenia tzw. konsultacji środowiskowych. Tutaj podstawą do wyznaczenia zakresu podmiotowego staje się przynależność do określonej grupy, organizacji lub podmiotu, których nie można w żaden sposób utożsamiać z mieszkańcem powiatu w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy.

Tym samym zdaniem organu nadzoru z przywołanej normy ustawowej art. 3d ustawy nie można wywieść uprawnienia rady powiatu do wprowadzenia możliwości przeprowadzania konsultacji o charakterze środowiskowym, tak jak to uczyniła Rada Powiatu Strzelińskiego. Istotność naruszenia potwierdza również fakt, że Rada wprowadzając opcję przeprowadzenia konsultacji środowiskowych uprawniała do wzięcia w nich udziału przedstawicieli tychże grup, a nie jak wymaga tego art. 3d ustawy – mieszkańców powiatu. Tego typu działanie nie odpowiada istocie normy kompetencyjnej. Dlatego też dopuszczenie przez Radę możliwości przeprowadzenia konsultacji o charakterze środowiskowym w oparciu o art. 3d ustawy należy uznać za daleko idące nadużycie.

Przyjęta wyżej wykładania art. 3d ustawy o samorządzie powiatowym znajduje potwierdzenie w unormowaniu zawartym w treści art. 7 Konstytucji, wedle którego organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przepis ten wyraża zasadę legalizmu wyrażającą zakaz domniemania kompetencji organów władzy publicznej w ich działalności prawodawczej. Zatem wszelkie działania organów władzy publicznej powinny być oparte na wyraźnej normie kompetencyjnej. W demokratycznym państwie prawa normy prawne muszą określać kompetencje, zadania i tryb postępowania organów administracji publicznej, wyznaczając tym samym granice ich aktywności. Zatem realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. 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 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 jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).*”

Co za tym idzie ustanowienie przez Radę Powiatu Strzeleckiego w oparciu o art. 3d ustawy o samorządzie powiatowym konsultacji o charakterze środowiskowym byłoby możliwe tylko w sytuacji, gdyby norma kompetencyjna stanowiła wprost o takiej możliwości.

W rezultacie stwierdzenia nieważności § 5 pkt 3 i § 10 ust. 2 przedmiotowej uchwały Rady Powiatu Strzeleckiego uchwały zachodzi konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego również innych przepisów uchwały, tj.: § 9 ust. 1 pkt 3, 5 i 6 oraz ust. 4 we fragmencie „*przedstawicieli grup społeczno-zawodowych, organizacji pozarządowych lub innych podmiotów*”.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego uchwały Rady Powiatu Strzeleckiego Nr XLIII/228/13 z dnia 30 października 2013 r. organ nadzoru stwierdził również, że § 8 ust. 1 uchwały postanowiła: „*Zarząd w uchwale o przeprowadzeniu konsultacji określa: a) przedmiot konsultacji, b) czas rozpoczęcia i zakończenia konsultacji, c) zasięg konsultacji, d) formę konsultacji, e) komórkę organizacyjną lub osobę odpowiedzialną za przygotowanie konsultacji, f) sposób udostępnienia dokumentacji dotyczącej przedmiotu konsultacji.*”. Ponadto w § 13 uchwały Rada Powiatu Strzeleckiego postanowiła: „*1. Zarząd w uzasadnionych przypadkach może powołać zespół opiniodawczo-konsultacyjny, którego zadaniem jest pomoc w ocenie zasadności składanych uwag, opinii i wniosków. 2. W skład zespołu, o którym mowa w ust. 1 mogą wejść przedstawiciele organizacji społecznych, powiatowych jednostek organizacyjnych, przedstawiciele gmin, a także eksperci w dziedzinach związanych z przedmiotem konsultacji. 3. Zespół opiniodawczo - konsultacyjny ulega rozwiązaniu z chwilą ogłoszenia wyników konsultacji przez zarząd.*”.

Jak wynika z przytoczonego wyżej art. 3d ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla powiatu mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami powiatu. Z kolei zgodnie z art. 3d ust. 2 tej ustawy, zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami powiatu określa uchwała rady powiatu.

Kompetencja zawarta w powyższych przepisach upoważnia radę powiatu 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 powiatu 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 kwestionowane zapisy uchwały wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 3d ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym. Rada, stanowiąc, że rozstrzygnięcie o przeprowadzaniu konsultacji podejmuje zarząd w uchwale o przeprowadzeniu konsultacji, ustalając elementy, które powinna zawierać ta uchwała wkroczyła w sferę kompetencji organu wykonawczego powiatu. Taki charakter ma także regulacja ustalająca możliwość i przesłanki powołania zespołu opiniodawczo-konsultacyjnego, ustalania jego zadań, składu oraz terminu zakończenia pracy.

Należy mieć na uwadze, że według art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym organem stanowiącym i kontrolnym jest rada powiatu. Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy, organem wykonawczym jest natomiast zarząd powiatu, który wykonuje uchwały rady powiatu (art. 32 ust. 1 i 2 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym).

Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, wykonanie 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 zarządu powiatu należy decydowanie przez kogo, w jakich terminach i za pomocą jakich środków oraz w jakim trybie mają być zrealizowane zadania wynikające z uchwały. Stanowi-

ska to zostało potwierdzone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 stycznia 2010 r. (sygn. akt II SA/Go 1011/09).

W zakresie regulacji zawartej w § 13 przedmiotowej uchwały podkreślenia wymaga, że organ nadzoru nie kwestionuje samej możliwości ustanowienia zespołu w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych. Niemniej jednak w ocenie organu nadzoru, Rada nie była władna do stanowienia w tym zakresie. O ile dopuszczalnym jest powoływanie przez Radę dowolnych doraźnych komisji i określanie ich składu osobowego spośród radnych (art. 17 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym), o tyle brak jest podstaw prawnych do wskazywania organowi wykonawczemu czy swoje zadania ma wykonywać samodzielnie czy przy pomocy powołanego przez siebie dodatkowo zespołu, kogo może powołać do udziału w pracach zespołu, jak również kiedy zespół ulega rozwiązaniu.

Skoro sprawa wykonywania uchwał, w tym także ustalenia sposobu realizacji takich aktów, należy wyłącznie do zarządu powiatu, zasadne jest zatem twierdzenie, że określenie przez radę powiatu sposobu wykonywania uchwały przez zarząd powiatu stanowi istotne naruszenie art. 32 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

Istotność naruszenia prawa przez Radę Powiatu Strzelińskiego polega na braku podstawy prawnej do tego, aby organ stanowiący powiatu wyznaczał Zarządowi Powiatu Strzelińskiego granice określające szczegółowo katalog obligatoryjnych elementów uchwały, którą podejmuje 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 § 8 ust. 1 oraz § 13 ust. 1, 2 i 3 uchwały stanowi istotne naruszenie prawa nie tylko dlatego, że Rada wyszła poza kompetencje wynikające z art. 3d ust. 2 ustawy, ale również z tego powodu, że bezpodstawnie wkroczyła w sferę przyznaną organowi wykonawczemu w art. 32 ust. 2 pkt 2 tej ustawy.

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. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
A. M. Skorupa