



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 5 stycznia 2016 r.

Poz. 2

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 125/2015 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 31 grudnia 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r., poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XV/119/2015 Rady Miejskiej w Kcyni z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Kcynia w części dotyczącej § 2 „w celu poznania opinii mieszkańców o sprawie poddanej konsultacji”, § 7, § 8.

UZASADNIENIE

W dniu 26 listopada 2015 r. Rada Miejska w Kcyni działając na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym podjęła powyższą uchwałę.

Badana uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 grudnia 2015 r.

Zgodnie z treścią przepisu 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. Zgodnie z ustępem 2 ustawy zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy.

Przywołany przepis nakłada na radę gminy obowiązek ustanowienia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy.

W § 2 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, że konsultacje przeprowadza się w przypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy w celu poznania opinii mieszkańców o sprawie poddanej konsultacji. Powyższa regulacja stanowi modyfikację przepisu ustawy. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacja, powtórzenie bądź uzupełnienie przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa – ze względu na możliwość odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że zmodyfikowany bądź powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji i powtarzania w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Sprzeczny z przepisami prawa zdaniem organu nadzoru jest zapis § 8 omawianej uchwały, w którym Rada postanowiła, że Burmistrz Kcyni uruchamia konsultacje w drodze zarządzenia po spełnieniu wymogów określonych w § 6 bądź jeżeli przeprowadzenie konsultacji wynika z przepisów prawa. Jeśli przyjąć, że słowo „uruchamia” znaczy zarządza konsultacje, wówczas zasadna wydaje się analiza przepisu kompetencyjnego (art. 5a ust. 1): „W wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy”. Powyższy przepis konstytuuje instytucję konsultacji społecznych na poziomie gminnym poprzez wskazanie ich zakresu przedmiotowego (w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy), terytorialnego (na jej terytorium) oraz podmiotowego (z mieszkańcami gminy). Kwestię szczegółowego określenia zasad i trybu

konsultacji ustawodawca pozostawił do rozstrzygnięcia radom gmin w formie stosownej uchwały (art. 5a ust. 2).

Przyjęte przez radę gminy zasady i tryb przeprowadzania konsultacji, mogą zawierać sformułowania o charakterze ogólnym, będące wyznacznikiem do podejmowania przez wójta szczegółowego trybu postępowania przy przeprowadzeniu konsultacji w konkretnej sprawie – w ramach wykonywania uchwały rady gminy (art. 30 ustawy) – i w tym wyłącznie przedmiocie wójt posiada uprawnienie do wydania zarządzenia. Użycie przez ustawodawcę w art. 5a ust. 2 ustawy terminu o charakterze kategorycznym „określa” oraz wskazanie konkretnej formy „uchwała rady gminy” powoduje, że kwestia ta nie może zostać uregulowana w drodze zarządzenia wójta. W związku z tym brak jest delegacji ustawowej dla organu wykonawczego do podejmowania decyzji w sprawie przeprowadzenia bądź odmowy przeprowadzenia konsultacji społecznych (por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z dnia 3 września 2014 r., sygn. P.II.4131.2.122.14).

Zgodnie z art. 169 Konstytucji RP, jednostki samorządu terytorialnego (w tym gminy) wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Uszczegółowieniem tej konstytucyjnej zasady są przepisy art. 15 ust. 1 oraz art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jednoznacznie rozdzielające funkcje rady gminy i wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Rozdzielenie funkcji organu stanowiącego i wykonawczego oznacza brak uprawnienia do wkraczania w każdą z tych sfer bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Organ wykonawczy posiada sprecyzowany ustawowo zakres kompetencji, którego winien przestrzegać przy wykonywaniu swoich obowiązków. Należy zatem przyjąć, że wójt nie może regulować zarządzeniem tych kwestii, które mocą przepisów powszechnie obowiązujących (art. 5a ust. 2 ustawy) zostały powierzone kompetencji rady gminy, jako organowi stanowiącemu.

Dlatego też – zdaniem organu nadzoru – podjęcie decyzji o przeprowadzeniu lub odmowie przeprowadzenia konsultacji należy do wyłącznej kompetencji rady gminy i przyjmuje formę uchwały (podobne stanowisko prezentuje m.in. prof. Małgorzata Ofiarska w monografii: „Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym” pod redakcją prof. Bogdana Dolnickiego, LEX 2014).

W związku z powyższym nieprawidłowy jest również zapis § 7 kwestionowanej uchwały, w którym Rada postanowiła, że Burmistrz Kcyni rozpatruje wnioski uwzględniając w szczególności ważność przedmiotu konsultacji dla społeczności lokalnej. O negatywnym sposobie rozpatrzenia wniosku Burmistrz informuje wnioskodawców na piśmie w terminie nie dłuższym niż miesiąc od daty złożenia wniosku.

Ponadto przepis § 8 ust. 2 uchwały, w którym Rada określiła, co powinno zawierać zarządzenie, o którym mowa w ust. 1 w ocenie organu nadzoru wykracza poza kompetencje wyznaczone treścią art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. W zakresie upoważnienia ustawowego do określenia przez radę gminy zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy nie mieści się zobowiązanie organu wykonawczego do wydawania zarządzenia o treści narzuconej przez organ stanowiący gminy. Zobowiązanie Wójta do uwzględnienia w ogłoszeniu enumeratywnie wymienionych elementów dotyczących sposobu wykonania uchwały stanowi niedopuszczalną ingerencję organu stanowiącego w sferę kompetencji organu wykonawczego (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 maja 2013 r. sygn. akt III SA/Wr 140/13).

Do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jako organu wykonawczego gminy należy wykonywanie uchwał rady gminy (art. 30 ust. 1 ustawy), w szczególności poprzez „określenie sposobu wykonywania uchwał” (art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy). Jako trafny należy uznać pogląd judykatury, że określenie sposobu wykonywania uchwały obejmuje m.in. wskazanie środków finansowych i rzeczowych koniecznych do wykonywania uchwały, ustalenie harmonogramu jej realizacji oraz wyznaczenie osób odpowiedzialnych za wykonanie uchwały lub jej poszczególnych elementów. Wywieść z powyższego można, że „do zadań wójta należy zdecydowanie przez kogo, w jakich terminach i za pomocą jakich środków, w jakim trybie mają być realizowane zadania wynikające z uchwały” (vide: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 28 stycznia 2010 r., sygn. akt II SA/Go 1011/09).

Należy więc podzielić pogląd, że określenie przez radę gminy sposobu wykonywania uchwały przez wójta stanowi istotne naruszenie przepisu art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy (vide: uchwała RIO w Bydgoszczy z 2 lutego 2011 r., IV/5/2011; wyrok WSA we Wrocławiu z 10 maja 2013, sygn. akt III SA/Wr 140/13).

Zawiadomieniem z 23 grudnia 2015 r. znak: WNK.IV.4131.178.2015.JB organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

Przewodniczący Rady Miejskiej w Kcyni w piśmie z 29 grudnia 2015 r. znak: ROO.0004.61.2015 nie zgodził się ze stanowiskiem organu nadzoru i wniósł o uwzględnienie wyjaśnień. Organ nadzoru nie podziela powyższego stanowiska i podtrzymuje argumenty wyrażone w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi za pośrednictwem Wojewody do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Mikołaj Bogdanowicz