



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 sierpnia 2013 r.

Poz. 5213

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.406.2013 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 sierpnia 2013 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013r., poz. 594)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVIII/860/13 Rady Miasta Katowice z dnia 26 czerwca 2013r. ws. zasad i trybów przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Miasta Katowice w części określonej w § 1 ust. 5 oraz § 2 ust. 4 pkt 4 uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 2 w związku z ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako "ustawa".

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 czerwca 2013r. Rada Miasta Katowice podjęła uchwałę w sprawie zasad i trybów przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Miasta Katowice. Podstawą prawną dla podjęcia przedmiotowej uchwały jest przepis art. 5a ust. 2 ustawy w brzmieniu „zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwałą rady gminy”.

Należy wskazać, że ustawodawca kształtując upoważnienie rady gminy do wydania przedmiotowej uchwały, precyzyjnie wskazał, które kwestie pozostawił regulacji jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku aktów prawa miejscowego, a taki walor posiada przedmiotowa uchwała, przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu udzielonego przez ustawę upoważnienia w zakresie tworzenia przepisów wykonawczych, a w tych działaniach nie może tego upoważnienia zawężyć i przekraczać. Wydając akty będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) rada musi respektować zakres delegacji zawartej w aktach prawnych wyższego rzędu, powstrzymując się od wypełniania ich treści postanowieniami ustawy (por. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Podnieść również należy, że formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, ustawodawca przekazał upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym. Zatem z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Przepis art. 5a ust. 1 ustawy stanowi, że „w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy”. Wolą ustawodawcy było zatem, aby sytuacjach wyraźnie przez ustawy wskazanych, oraz w sytuacjach ważnych dla gminy mogły być przeprowadzane konsultacje z mieszkańcami gminy. Przepis art. 5a ust. 2 ustawy daje radzie gminy możliwość określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji, co nie oznacza, w opinii organu nadzoru, że rada gminy może dokonywać jakichkolwiek modyfikacji, dotyczących strony podmiotowej uprawnionej do udziału w konsultacjach. W konsultacjach, zgodnie z cytowanym wyżej art. 5a ust. 1 ustawy, mogą brać udział mieszkańcy gminy. Tymczasem przepis § 1 ust. 5 pkt 2 uchwały stanowi,

że w konsultacjach może uczestniczyć określona grupa mieszkańców, jeżeli sprawa dotyczy tej właśnie grupy. W opinii organu nadzoru przepis powyższy nie spełnia warunku poprawnej legislacji wymaganej od aktu, posiadającego walor aktu prawa miejscowego, w oparciu o który organ wykonawczy będzie podejmował decyzję o przeprowadzaniu konsultacji. Rada Miasta Katowice nie określiła w kwestionowanym przepisie, jakie kryteria powinny różnicować grupę mieszkańców, którym Prezydent Miasta w określonej sprawie przyzna prawo uczestnictwa w konsultacjach. W doktrynie prezentowany jest pogląd, że przepis art. 5a ustawy gminnej może odnosić się zarówno do ogółu mieszkańców gminy, mieszkańców określonego obszaru gminy, jak i określonej liczby mieszkańców, w zakresie zainteresowania której pozostaje konsultowana sprawa (por. Ustawa o samorządzie gminnym - Komentarz pod red. zw. dr.hab. R.Hausnera, prof.zw.dr. hab. Z. Niewiadomskiego- Wyd. C.H.Beck - Warszawa 2011), jednakże zdaniem organu nadzoru, uchwała podejmowana przez radę gminy na podstawie przepisu art. 5a ust. 2 w związku z ust. 1 ustawy gminnej, powinna zawierać konkretyzację przypadków, w których uczestnictwo grupy mieszkańców gminy w konsultacjach jest dopuszczalne.

Za całkowicie sprzeczny z art. 5a ustawy gminnej należy uznać przepis § 1 ust. 5 pkt 3 kwestionowanej uchwały, zgodnie z którym w konsultacjach mogą brać osoby nie będące mieszkańcami miasta, jeżeli realizacja ich ważnych interesów następuje na terenie miasta Katowice. Przepis art.5a ust. 1 ustawy gminnej wyraźnie stanowi, że konsultacje mogą być przeprowadzane z mieszkańcami gminy, przez co rozciąganie powyższego uprawnienia na inne osoby, niezależnie od powodu takiego działania należy uznać za przekroczenie przyznanej przez ustawodawcę delegacji. W kontekście powyższych wyjaśnień organ nadzoru uznał, że eliminacja z obrotu prawnego przepisu § 1 ust. 5 uchwały będzie miała ten skutek, że zgodnie z zamysłem ustawodawcy, uprawnieni do wzięcia udziału w konsultacjach będą mieszkańcy Miasta Katowice.

Ponadto organ nadzoru kwestionuje brzmienie przepisu § 2 ust. 4 pkt 4 uchwały, w myśl którego „wniosek do Prezydenta Miasta Katowice o przeprowadzenie konsultacji może złożyć Powiatowa Rada Pożytku Publicznego”. Zgodnie z brzmieniem art. 41e ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w powiecie lub gminie może być utworzona odpowiednio Powiatowa lub Gminna Rada Pożytku Publicznego, jako organ konsultacyjny i opiniodawczy. Rada składa się z przedstawicieli organu stanowiącego oraz wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, prowadzących działalność na terenie tej jednostki. Podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ww. ustawy to:

- osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego;
- stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego;
- spółdzielnie socjalne;
- spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U.Nr 127, poz. 857, z późn. zm.) które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

W opinii organu nadzoru prawo do złożenia wniosku do Prezydenta Miasta Katowice o przeprowadzenie konsultacji powinny posiadać jedynie mieszkańcy Miasta Katowice, bądź te podmioty w skład których wchodzi mieszkańcy Miasta Katowice, jak przykładowo młodzieżowa Rada Miasta. Podmiotem takim z pewnością nie jest Powiatowa Rada Pożytku Publicznego.

Wskazane powyżej uchybienia uzasadniają stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanej na wstępie części.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. WOJEWODY
ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru
Prawnego

Krzysztof Nowak

- 1) Rada Miasta Katowice
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) a/a.