Wrocław, 21 lipca 2022 r.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.19.35.2022.MF

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559)

stwierdzam nieważność

§ 7. ust. 2 pkt 4 uchwały Nr XLIV/529/22 Rady Gminy Długołęka z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Długołęka.

Uzasadnienie

Rada Gminy Długołęka, na sesji w dniu 23 czerwca 2022 r., podjęła uchwałę Nr XLIV/529/22 w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Długołęka, zwanej dalej „uchwałą".

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 29 czerwca 2022 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 7 ust. 2 pkt 4 uchwały z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559), polegającym na przekroczeniu zakresu upoważnienia ustawowego poprzez subdelegowanie kompetencji organu stanowiącego.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Długołęka określiła zasady i tryb przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Długołęka. Wskazano w niej powody, cele oraz obszar na którym przeprowadza się konsultacje z mieszkańcami. Rada Gminy Długołęka postanowiła w § 7 ust. 2 uchwały, że w zależności od potrzeb, konsultacje przeprowadza się z wykorzystaniem, co najmniej jednej z określnych form w punktach od 1 do 4. Przy czym w § 7 ust. 2 pkt 1, pkt 2 i pkt 3 uchwały Rada Gminy Długołęka określiła w sposób precyzyjny formy przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami. Natomiast w § 7 ust. 2 pkt 4 uchwały Rada Gminy Długołęka postanowiła o dopuszczeniu innych niż określone w pkt 1-3 form konsultacji, wynikających ze specyfiki przedmiotu konsultacji oraz zapewniających szeroki dostęp mieszkańców do uczestnictwa. Tym samym Rada Gminy Długołęka dopuściła w przeprowadzaniu konsultacji z mieszkańcami stosowanie innej, nieokreślonej w uchwale, formy konsultacji.

Organ nadzoru, pismem z dnia 18 lipca 2022 r., informując o prowadzonym postępowaniu nadzorczym, wskazał Radzie Gminy Długołęka, że postanowienie § 7 ust. 2 pkt 4 uchwały narusza prawo w sposób istotny.

W odpowiedzi, Przewodnicząca Rady Gminy Długołęka, w piśmie z dnia 19 lipca 2022 r. wskazała, że, cyt.: „celem takiego sformułowania przepisu było zapewnienie organowi wykonawczemu pewnej swobody wyboru formy konsultacji, która będzie odpowiednia w danej sprawie oraz zagwarantuje społeczności lokalnej prawo do wyrażenia opinii. Swoboda ta została ograniczona sformułowanymi w § 7 ust. 2 pkt 4 uchwały wymogami, które zakreślają jednocześnie sposób wykonania uchwały. W ocenie organu taki sposób delegowania kompetencji jest dopuszczalny i mieści się w ramach określania zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami".

Organ nadzoru nie uznał złożonych wyjaśnień. Ustawa o samorządzie gminnym w art. 5a ust. 1 stanowi, że w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy, natomiast wedle art. 5a ust. 2 zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy. Zgodnie z intencją ustawodawcy określoną w art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym to rada gminy w uchwale określa zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy. Po pierwsze, w świetle art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, ustawodawca upoważnił wyłącznie organ stanowiący do określania w ramach zasad i trybu przeprowadzania konsultacji, form ich prowadzenia. Z uwagi na fakt, że uchwała jest aktem prawa miejscowego, obowiązującym na terenie gminy, określającym prawa i obowiązki jej adresatów, to każdy ma prawo się powołać na jej postanowienia. Muszą one zatem być sformułowane w sposób precyzyjny, a ich

dyspozycja musi wypływać z uchwały, a nie innego aktu, który nie będzie już aktem prawa miejscowego. Po drugie, dopuszczenie w postanowieniach uchwały, zwłaszcza będącej aktem prawa miejscowego, możliwości delegowania kompetencji organu stanowiącego na organ wykonawczy musi mieć uzasadnienie prawne w postaci przepisu prawa. Tymczasem ustawodawca nie upoważnił rady gminy do subdelegowania jej kompetencji uchwałodawczych w zakresie stanowienia o zasadach i trybie przeprowadzania konsultacji społecznych na inny organ. Przewodnicząca Rady Gminy wskazała, że celem zapisu było zapewnienie organowi wykonawczemu pewnej swobody wyboru formy konsultacji, która będzie odpowiednia w danej sprawie oraz zagwarantuje społeczności lokalnej prawo do wyrażenia opinii. Organ nadzoru wskazuje ponownie, że dopuszczenie w postanowieniach uchwały, zwłaszcza będącej aktem prawa miejscowego, jakiegokolwiek luzu decyzyjnego jest dopuszczalne pod warunkiem, że istnieje ku temu podstawa w postaci przepisu ustawowego. Dla przykładu ustawodawca w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679) postanowił, że uprawnienia do ustalania wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek. Delegacja ustawowa art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie stanowi o prawie organu stanowiącego do subdelegowania swoich kompetencji do ustalania zasad i trybu przeprowadzania konsultacji na organ wykonawczy, a do tego sprowadza się brzmienie § 7 ust. 2 pkt 4 uchwały. W świetle tego postanowienia, to Wójt Gminy Długołęka, określałby w drodze innego niż uchwała, aktu, formę przeprowadzania konsultacji. Na marginesie jeszcze każda forma konsultacji, określona uchwałą, musi gwarantować społeczności lokalnej prawo zabrania głosu w sprawie ważnej dla gminy.

Podkreślić należy, że Rada Gminy w swej działalności uchwałodawczej związana jest zasadą legalizmu, wynikającą z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a wyrażającą się w konieczności działania na podstawie i w granicach prawa, a także art. 94 Konstytucji, w oparciu o który organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Organy administracji publicznej zobligowane są do przestrzegania zakresu swoich kompetencji. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organem stanowiącym gminy jest rada gminy. To rada gminy jest upoważniona do stanowienia prawa i to właśnie organowi stanowiącemu gminy przyznane zostało określone upoważnienie (wybór zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji). Natomiast zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt jest organem wykonawczym gminy. Wójt natomiast jest upoważniony do przygotowania projektów uchwał rady gminy, decyduje o sposobie wykonania uchwały i zobowiązany jest do ich wykonywania (art. 30 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 oraz ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

Reasumując, zamieszczenie w uchwale zapisu stwarzającego innemu organowi do określania innych form przeprowadzania konsultacji społecznych w drodze aktu innego, niż uchwała, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego narusza w sposób istotny normę kompetencyjną z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Za takie nie można bowiem uznać działanie polegające przekazaniu bliżej nieokreślonym podmiotom (w domyśle – wykonawcy uchwały) upoważnienia do podejmowania działań w zakresie ustawowo należącym do wyłącznych kompetencji rady gminy. Taka konstrukcja § 7 ust. 2 pkt 4 uchwały przeczy normie kompetencyjnej dającej się wyprowadzić z przepisu art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż wyłącznie organ stanowiący został umocowany do określenia w uchwale zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy.

W świetle powyższego należy stwierdzić nieważność § 7 ust. 2 pkt 4 uchwały, jako przepisu wykraczającego poza zakres przyznanego Radzie Gminy Długołęka upoważnienia.

W związku z powyższym należało orzec 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

Jarosław Obremski