

BRM ORG
97

BRM

otczytom 07.05.2015
Skudenna



WOJEWODA DOLNOŚLASKI
NR NK-N.4131.154.29.2015.AS

Jrząd Miejski w Wołowie
Sekretariat /1/

Wzrost: 04-05-2015

Załączników
Podpis
2730

Wrocław, dnia 29 kwietnia 2015 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 6 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały we fragmencie „przez osobę pełnoletnią”, § 8 ust. 1 uchwały załącznika nr 1 do uchwały we fragmencie „przez powołaną zarządzeniem Burmistrza Gminy Wołów komisję”, § 10 ust.1 załącznika nr 1 do uchwały we fragmencie „wyznaczonych zarządzeniem Burmistrza Miasta Wołów”, § 11 ust.2 załącznika nr 1 do uchwały, § 13 ust.2 załącznika nr 1 do uchwały Rady Miejskiej w Wołowie Nr VIII/50/2015 z dnia 27 marca 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Wołów na temat budżetu partycypacyjnego w Gminie Wołów na 2016 r.

uzasadnienie

Rada Miejska w Wołowie na sesji w dniu 27 marca 2015 r. podjęła m.in. uchwałę VIII/50/2015 w sprawie w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Wołów na temat budżetu partycypacyjnego w Gminie Wołów na 2016 r.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 kwietnia 2015 r.

W trakcie postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że: § 6 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały we fragmencie „przez osobę pełnoletnią”, § 8 ust. 1 uchwały załącznika nr 1 do uchwały we fragmencie „przez powołaną zarządzeniem Burmistrza Gminy Wołów komisję”, § 10 ust.1 załącznika nr 1 do uchwały we fragmencie „wyznaczonych zarządzeniem Burmistrza Miasta Wołów”, § 11 ust.2 załącznika nr 1 do uchwały, § 13 ust.2 załącznika nr 1 do uchwały naruszają w sposób istotny art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Zgodnie z § 6 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały: „propozycja projektu musi zostać zgłoszona przez osobę pełnoletnią”. Rada Miejska w Wołowie ograniczyła krąg mieszkańców mogących zgłaszać projekty do budżetu partycypacyjnego do mieszkańców pełnoletnich.

Wyznaczony przez art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zakres kompetencji prawodawczej nie pozwala na uznanie przywołanego powyżej zapisu we fragmencie „przez osobę pełnoletnią” za prawidłowe wypełnienie przyznanego upoważnienia. W granicach delegacji ustawowej nie mieści się bowiem ustalanie kręgu podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach lub do inicjowania ich przeprowadzenia. Kompetencja zawarta w art. 5a ust. 2 ustawy upoważnia Radę jedynie do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji. Pojęcie owych zasad i trybu odnosi się wyłącznie do określenia procedury konsultacyjnej, a więc opisu sposobu przeprowadzenia tych konsultacji, z uwzględnieniem obowiązujących uregulowań aktów wyższego rzędu. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu wydanym w dniu 26 lipca 2002 r. (II SA/Wr 1116/02), wśród zasad i trybu przeprowadzania konsultacji nie mieści się określenie praw podmiotowych decydujących o prawie jednostki do udziału w konsultacjach. W świetle art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wszyscy są równi wobec prawa i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw może być ustanowione tylko w ustawie (art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Podobne stanowisko przyjął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 29 kwietnia 2011 r. (III SA/Wr 20/11): „Zgodnie z art. 5a 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 (ust.1). Zasady i tryb ich przeprowadzania określa uchwała rady gminy (ust. 2). W ocenie Sądu, powyższa kompetencja organu gminy nie obejmuje określania praw podmiotowych warunkujących uprawnienie mieszkańców gminy do udziału w konsultacjach. Istotnym jest, iż krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych został określony przez samego ustawodawcę. Są nimi

mieszkańcy gminy, czyli osoby zamieszkujące w miejscowości położonej na jej obszarze z zamiarem stałego pobytu. Wskazane w wyroku stanowisko zostało podtrzymane orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 grudnia 2011 roku (sygn. akt II OSK 1562/11).

Mając na uwadze powyższe należy przyjąć, że ograniczenie kręgu osób uprawnionych do zainicjowania konsultacji wyłącznie do tych mieszkańców Gminy, którzy są pełnoletni, stanowi naruszenie zasad konstytucyjnych. Pojęcie mieszkańca nie jest tożsame z pojęciem osoby pełnoletniej. Fakt niepełnoletności danego mieszkańca nie jest jednoznaczny z pozbawieniem go prawa do udziału w konsultacjach. W delegacji art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminy, nie mieści się ustalanie kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach (w tym zainicjowania konsultacji). Kompetencja zawarta w tym przepisie upoważnia radę gminy jedynie do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji.

Zgodnie z § 10 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały: „głosowanie nad projektami w ramach budżetu partycypacyjnego odbywa się w punktach do głosowania, wyznaczonych zarządzeniem Burmistrza Gminy Wołów (...)”. Zgodnie zaś z § 11 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały: „wzory kart do głosowania określone zostaną zarządzeniem Burmistrza Gminy Wołów”.

Zdaniem Organu Nadzoru, cytowane przepisy uchwały wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego wyrażonego w art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Rada, stanowiąc, że rozstrzygnięcia dotyczące konsultacji podejmuje Burmistrz w drodze zarządzeń i ustalając treść tych zarządzeń wkroczyła w sferę kompetencji organu wykonawczego gminy.

Należy mieć na uwadze, że według art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, do uchwałodawczej właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Z kolei art. 15 ust. 1 tej ustawy stanowi, że organem stanowiącym i kontrolnym jest rada gminy. Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy, organem wykonawczym jest natomiast wójt (burmistrz, prezydent miasta), który wykonuje uchwały rady gminy, a do jego zadań należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał (art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym).

Zgodnie z orzecznictwem sądowo-administracyjnym, określenie sposobu wykonania 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 Wójta należy decydowanie przez kogo, w jakich terminach i za pomocą jakich środków oraz w jakim trybie mają być zrealizowane zadania wynikające z uchwały. Stanowisko to zostało potwierdzone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 stycznia 2010 r. (II SA/Go 1011/09).

Skoro sprawa wykonywania uchwał, w tym także ustalenia sposobu realizacji takich aktów, należy wyłącznie do Wójta, zasadne jest zatem twierdzenie, że określenie przez Radę Gminy sposobu wykonywania uchwały przez wójta stanowi istotne naruszenie art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Istotność naruszenia prawa przez Radę wynika z braku podstawy prawnej ku temu, by organ stanowiący gminy wyznaczał Wójtowi granice określające szczegółowo katalog obligatoryjnych elementów zarządzenia, które wydaje 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 przepisie uchwały stanowi istotne naruszenie prawa nie tylko dlatego, że Rada wyszła poza kompetencje wynikające z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, ale również z tego powodu, że bezpodstawnie wkroczyła w sferę uprawnień przyznaną organowi wykonawczemu w art. 30 ust. 2 pkt 2 tej ustawy.

Ponadto w myśl § 8 ust. 1 uchwały Rady Miejskiej w Wołowie: „złożone propozycje projektów są poddawane weryfikacji na bieżąco od dnia 1 maja 2015 r. do dnia 17 lipca 2015 r. przez powołaną zarządzeniem Burmistrza Gminy Wołów komisję (...)”. W § 13 ust. 2 uchwały zapisano: „obliczenia głosów dokonuje powołana zarządzeniem Burmistrza komisja”.

W ocenie organu nadzoru powyższe zapisy w części dotyczącej powołania komisji zostały podjęte z naruszeniem kompetencji ustawowych Rady Miejskiej w Wołowie. Podkreślenia wymaga, że organ nadzoru

nie kwestionuje samej możliwości ustanowienia przez Radę Miejską komisji. Niemniej jednak w ocenie organu nadzoru, Rada nie była władna do zobowiązania w tym zakresie Burmistrza.

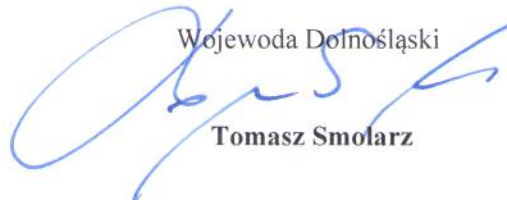
Jak wynika z art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy ze swojego grona może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy. Tym samym, o ile dopuszczalnym jest powoływanie przez Radę dowolnych doraźnych komisji i określanie ich składu osobowego spośród radnych, o tyle brak jest podstaw prawnych do zobowiązania Burmistrza do powołania komisji.

Wskazana powyżej regulacja § 13 ust 2 załącznika nr 1 do uchwały, w zakresie upoważnienia Burmistrza do powołania komisji do obliczania głosu, wkracza jednocześnie w kompetencje Burmistrza.

Należy zauważyć, że rozdział kompetencji znajduje swoje umocowanie w art. 169 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Skoro ustawa zasadnicza wyodrębnia stanowiące i wykonawcze organy jednostek samorządu terytorialnego, to jako zasadę należy przyjąć, że kompetencje, jakie zostały przyznane ustawowo jednemu z tych organów, nie mogą być realizowane przez drugi z nich. Rozróżniając organy wykonawcze i stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, Konstytucja pozostawia tymże jednostkom kompetencje do kształtowania ich ustroju wewnętrznego w granicach określonych przez ustawy. Powyższy podział został uszczegółowiony w przepisach ustawy o samorządzie gminnym, która w art. 15 określa, że organem stanowiącym jest rada gminy. Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy, organem wykonawczym jest natomiast wójt (burmistrz, prezydent miasta), który wykonuje uchwały rady gminy, a do jego zadań należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał (art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

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 ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Tomasz Smolarz