

Łódź, 21 kwietnia 2023 r.

PNIK-I.4131.413.2023

Rada Gminy Dalików

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40) w związku z art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r., poz. 2000 z późn. zm.).

zawiadamiam,

że wszczęte zostało z urzędu postępowanie określone w rozdziale 10 ustawy o samorządzie gminnym w celu kontroli legalności uchwały Nr LVII/351/2023 Rady Gminy Dalików z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy Dalików, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 11 kwietnia 2023 r.

Uzasadnienie

Wskazać należy, że w myśl art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - zwanej dalej ustawą, ustawodawca wskazał, że w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Z kolei zgodnie z art. 5a ust. 2 ustawy, zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem ust. 7.

Mając na uwadze treść powyższego przepisu organ nadzoru przedstawia następujące zastrzeżenia do postanowień uchwały.

W § 3 uchwały Rada określiła cele przeprowadzenia konsultacji społecznych. Regulacje te stanowią przekroczenie delegacji ustawowej określonej w art. 5a ust. 2 ustawy, bowiem nie mieszczą się one w zakresie pojęć „zasady i tryb przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy”.

W § 4 uchwały Rada określiła krąg osób, które mogą wziąć udział w konsultacjach.

Z art. 5a ustawy wprost wynika, że zakresem podmiotowym konsultacji są objęci tylko mieszkańcy gminy. Oznacza to, że w uchwale określającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami nie można stanowić przepisów, które by wyznaczały zakres podmiotowy konsultacji. Krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach określony został przez samego ustawodawcę, są nimi „mieszkańcy gminy”, przyjmując należy, że określenie to należy odnosić do ogółu mieszkańców danej gminy. Skoro zaś ustawodawca nie dopuszcza możliwości ograniczenia adresatów konsultacji do określonej kategorii mieszkańców, to organ stanowiący gminy nie ma podstaw do wprowadzenia tego rodzaju ograniczenia poprzez zawężenie - obszarowe lub środowiskowe zasięgu konsultacji. Organ związany jest bowiem normą kompetencyjną zawartą w przytoczonym przepisie, a norma ta nie pozwala na wprowadzenie jakiegokolwiek warunku, który ograniczałby prawa mieszkańców gminy do wzięcia udziału w konsultacjach, o jakich stanowi art. 5a ust. 1 ustawy. Stricte społeczny charakter takich konsultacji stoi na przeszkodzie temu, by brały w nich udział podmioty nienależące do kategorii mieszkańców danej gminy, takie jak grupy społeczno-zawodowe, organizacje pozarządowe lub inne podmioty. Fakt, że dana grupa złożona jest z mieszkańców gminy, nie stanowi wystarczającej podstawy dla przyjęcia odmiennej interpretacji. Istotą konsultacji jest uzyskanie obrazu poglądów mieszkańców danej wspólnoty samorządowej, a nie określonych grup jej mieszkańców (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 listopada 2022 r. sygn., akt OSK 6137/21).

Przepis art. 5a ust. 1 określa przypadki, w których dopuszczalne jest przeprowadzenie na terytorium gminy konsultacji społecznych. Zgodnie z jego treścią może to nastąpić w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym reprezentowany jest pogląd, w myśl którego powtórzenia regulacji ustawowych w aktach prawa miejscowego są dopuszczalne jednakże powtórzenia nie mogą modyfikować przepisów wyższych hierarchicznie i prowadzić do naruszenia ich istoty.

Wobec tego należy uznać, że przepis § 5 uchwały modyfikuje treść ustawową, poprzez wprowadzenie w § 5 pkt 2 uchwały zapisu „przy projektowaniu założeń budżetu partycypacyjnego”, co nie znajduje bezpośredniego odzwierciedlenia w treści art. 5a ust. 1 ustawy.

W § 10 uchwały Rada regulując treść wniosku o przeprowadzenie konsultacji zgłoszonego przez mieszkańców odwołała się do § 7 pkt 3 uchwały, jednakże przepis ten nie zawiera jednostki redakcyjnej „pkt 3”.

W § 14 uchwały Rada określiła, co powinno zawierać zarządzenie Wójta Gminy dotyczące przeprowadzenia konsultacji.

Zdaniem organu nadzoru zobowiązanie Wójta do uwzględnienia w zarządzeniu enumeratywnie wymienionych elementów zawartych w § 14 uchwały, stanowi niedopuszczalną ingerencję organu stanowiącego w sferę kompetencji organu wykonawczego. Istotność naruszenia prawa polega na tym, że brak jest podstawy prawnej, aby organ stanowiący gminy wyznaczył Wójtowi Gminy granice określające szczegółowo katalog obligatoryjnych elementów zarządzenia, które wydaje Wójt na podstawie przyznanej jemu kompetencji do wykonania uchwały rady. W zakresie upoważnienia ustawowego do określenia przez radę gminy zasad przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy, zgodnie z art. 5a ust. 2 ustawy, nie mieści się zobowiązanie organu wykonawczego do wydania w tym przedmiocie zarządzenia o treści narzuconej organowi wykonawczemu przez organ stanowiący gminy. Stąd też unormowanie zawarte w § 14 uchwały stanowi istotne naruszenie prawa nie tylko dlatego, że wykroczyło poza kompetencje przyznane Radzie Gminy, ale również z tego powodu, że bezpodstawnie wkroczyło w sferę kompetencji przyznaną organowi wykonawczemu na podstawie art. 30 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 2 ustawy, bowiem do zadań wójta należy w szczególności „określenie sposobu wykonywania uchwał”. Na potwierdzenie przedstawionego stanowiska należy powołać pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wyrażony w wyroku z dnia 10 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 140/13.

W § 15 uchwały Rada przyznała Wójtowi prawo powierzenia przeprowadzenia konsultacji wyspecjalizowanym podmiotom lub prawo powołania zespołu konsultacyjnego. Zdaniem organu nadzoru zapis taki stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 2 ustawy, bowiem nie mieści się w zakresie pojęcia „zasady i tryb przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy”. Ponadto ustawodawca w tym przepisie wprost określił zakres kompetencji dla rady nie przyznając jej prawa przekazywania organowi wykonawczemu jakichkolwiek uprawnień w przedmiocie przeprowadzenia konsultacji społecznych.

W § 16 pkt 5 uchwały Rada postanowiła, że konsultacje mogą być prowadzone w innych formach niż określone w pkt 1-4, wynikające ze specyfiki przedmiotu konsultacji oraz zapewniające szeroki dostęp mieszkańców do uczestnictwa w nich.

Skoro rada gminy zobowiązana jest na gruncie art. 5a ust. 2 ustawy do określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy to zdaniem organu nadzoru formy konsultacji powinny być uregulowane w uchwale kompleksowo, zatem Rada nie może tak jak

to uczyniła w § 16 pkt 5 uchwały dopuszczać możliwość wprowadzenia innych niesprecyzowanych w uchwale form konsultacji. Resumując Rada, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały obowiązana jest działać na podstawie i w granicach prawa, czyli tylko wtedy, gdy prawo je do tego upoważnia. Oznacza to również, że powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji, w tym również wyczerpująco określić formy konsultacji z mieszkańcami gminy.

Wobec powyższego, proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie do dnia 28 kwietnia 2023 r. Wyjaśnienia należy przesłać do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi na adres Elektronicznej Skrzynki Podawczej ePUAP: /lodzuw/skrytka.

Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Justyna Szymańska-Chłodzińska
**Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru
i Kontroli**

Do wiadomości:
Wójt Gminy Dalików