



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 10 marca 2023 r.

PN.III.4131.1.48.2023

**Pani
Jadwiga Demska
Przewodnicząca Rady Miejskiej
w Grodkowie
ul. Warszawska 29
49-200 Grodków**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam

nieważność uchwały nr XLVI/403/23 Rady Miejskiej w Grodkowie z dnia 15 lutego 2023 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy Grodków w części obejmującej w § 1 ust. 1 pkt 1 i 2, § 2 ust. 3, § 4 pkt 5 – z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 15 lutego 2023 r. Rada Miejska w Grodkowie podjęła uchwałę nr XLVI/403/23 w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy Grodków.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 lutego 2023 r.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40), zgodnie z którym rada gminy określa w uchwale zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy.

Wypełniając delegację ustawową rada gminy powinna w swojej uchwale określić podmiot uprawniony do inicjowania konsultacji, sposób i formę oraz czas i miejsce ich przeprowadzania, reguły ustalania wyników oraz sposób przekazywania tych wyników do wiadomości mieszkańców gminy. Należy przy tym zauważyć, iż z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, pozbawionych jednocześnie powtórzeń przepisów powszechnie obowiązujących. Stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny bowiem regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały, przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Zatem z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Natomiast Rada Miejska w Grodkowie w § 1 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały powtórzyła regulacje zawartą w art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ustalając że konsultacje przeprowadza się w wypadkach przewidzianych ustawą i w sprawach ważnych dla gminy. Zgodnie z § 137 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283) w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Naruszenie powyższego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych zapisów.

Ponadto w § 1 ust. 2 uchwały Rada Miejska w Grodkowie zawarła odesłanie do przepisów powszechnie obowiązujących w zakresie nieuregulowanym w przedmiotowej uchwale. Zasady poprawnej legislacji dotyczą zarówno przestrzegania właściwego trybu stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących, jak i zasad ich redagowania. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wydając akt prawa miejscowego zobowiązany jest do przestrzegania zakresu upoważnienia ustawowego, na którym opiera swoje działania, przy czym nie może on normować spraw uregulowanych już wcześniej przepisami aktów prawnych usytuowanych wyżej w hierarchii źródeł prawa. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z 28 lutego 2003 r. (sygn. akt I SA/Lu 882/02) „rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą”. Analogicznie, zbyt ogólne odesłanie do przepisów powszechnie obowiązujących jest niejasne i budzi wątpliwości interpretacyjne. Wskazać należy na orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z 6 czerwca 1995 r. NSA w Gdańsku, SA/Gd 2949/94, OSS 1996/3/91 LEX 25640), w świetle którego uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie działania danej jednostki samorządu terytorialnego, które powinny być jasne i zrozumiałe dla adresatów zawartych w nich norm. W ocenie organu nadzoru przepis § 1 ust. 2 uchwały został zredagowany w sposób wadliwy z naruszeniem reguł prawidłowej legislacji.

Ponadto w § 4 uchwały Rada Miejska w Grodkowie wskazała formy przeprowadzenia konsultacji. W punkcie 5 posłużono się również niedookreślonym zwrotem „inne”, co budzi wątpliwości interpretacyjne i dopuszcza zbyt dużą dowolność organu wykonawczego w organizowaniu konsultacji. W myśl art. 5a ustawy o samorządzie gminnym rada gminy powinna określić tryb konsultacji, czyli sposób postępowania konsultacyjnego, proces konsultacyjny. Kwestionowany przepis § 4 pkt 5 uchwały w istocie przekazuje Burmistrzowi uprawnienie do wyboru innej, bliżej nieokreślonej formy konsultacji. Przepis § 4 pkt 5

uchwały należy uznać za sprzeczny z art. 5a ustawy, z uwagi na nieuprawnione przekazanie kompetencji organowi wykonawczemu.

Przepis § 2 ust. 3 uchwały stanowi, że konsultacje społeczne przeprowadza się w oparciu o zasadę pomocniczości, suwerenności, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. Wskazana regulacja wykracza poza zakres delegacji wynikającej z art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, ponieważ przywołane cechy nie określają zasad przeprowadzania konsultacji. Rada Miejska w Grodkowie przypisała konsultacjom społecznym cechy, które są sprzeczne z celem konsultacji, czyli zasięgnięciem opinii ogółu mieszkańców. Przez „zasady”, o których mowa w art. 5a ustawy należy rozumieć reguły rządzące instytucją konsultacji, fundamenty ich funkcjonowania ustalające proces przeprowadzania konsultacji. Tymczasem w § 2 ust. 3 wymieniono cechy, które nie są adekwatne z konsultacjami. Za niedopuszczalne należy uznać zatem przypisywanie konsultacjom cech sprzecznych z ich funkcją. W przypadku aktów prawa miejscowego 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.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego

Ewelina Kurzydło

Dyrektor

Wydziału Prawnego i Nadzoru

Prowadzący sprawę: Alicja Radomska, Zastępca kierownika, Wydział Prawny i Nadzoru, tel. 77 45 24 462