

**W Y R O K**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 17 marca 2011 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Małgorzata Malinowska-Grakowicz
Sędziowie	Sędzia WSA Maciej Guziński Sędzia WSA Marcin Miemieć (sprawozdawca)
Protokolant	Monika Tarasiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 17 marca 2011 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na § 3 ust. 1 pkt 4 uchwały Rady Miejskiej w Złotym Stoku

z dnia 20 września 2010 r. nr XLI/264/10

w sprawie szczegółowego sposobu konsultowania z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego projektów prawa miejscowego.

I. stwierdza nieważność § 3 ust. 1 pkt 4 zaskarżonej uchwały;

II. określa, że zaskarżona uchwała w części w jakiej stwierdzono jej nieważność nie podlega wykonaniu do dnia prawomocności wyroku.

## UZASADNIENIE

Wojewoda Dolnośląski zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego uchwałę Rady Miejskiej w Złotym Stoku z dnia 20 września 2010 r. Nr XLI/264/10 w sprawie szczegółowego sposobu konsultowania z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących ich działalności statutowej (dalej „uchwała”). Organ nadzoru podniósł, że w toku badania legalności uchwały uznał, że § 3 ust. 1 pkt 4 tej uchwały narusza art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873 ze zm., dalej „ustawa”). Według tego przepisu: „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa, w drodze uchwały, szczegółowy sposób konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących ich działalności statutowej”. Według organu nadzoru, z przepisu tego wynika, że rada gminy posiada wyłączną kompetencję do określenia zasad, na jakich odbywać się powinna współpraca gminy z organizacjami pożytku publicznego w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego dotyczących dziedzin działalności tych organizacji. Rada gminy powinna więc konkretnie i wyczerpująco określić formy oraz inne aspekty proceduralne nawiązania tej współpracy. Organ nadzoru powołał § 3 tej uchwały. Stwierdził, że rada gminy dopuszczając w § 3 ust. 1 pkt 4 inną formę konsultacji z organizacjami pożytku publicznego projektów aktów prawa miejscowego dotyczących dziedzin działalności tych organizacji, upoważniła burmistrza do wyboru również formy konsultacji nieokreślonej w uchwale. Stąd zaskarżonym przepisem Rada Miejska częściowo przeniosła własne kompetencje na Burmistrza. Organ powołał art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. Mogą zatem działać tylko wtedy, gdy prawo je do tego upoważnia. Każde działanie organu jednostki samorządu terytorialnego musi zatem mieć podstawę w przepisie aktu prawnego wyższego rzędu. Ponadto akty prawa stanowione przez upoważnione organy jednostek samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z normy kompetencyjnej. Organ nadzoru podkreślił, że ustawa nie zezwala organowi stanowiącemu gminy na delegowanie kompetencji do określania szczegółowych sposobów konsultacji, o których mowa w art. 5 ust. 5 ustawy. Tym samym, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska rażąco naruszyła wskazany przepis upoważniający, a doniosłość tego uchybienia uzasadnia wniesienie skargi. W odpowiedzi na skargę gmina wniosła o oddalenie skargi. W uzasadnieniu odpowiedzi zarzucono wniesienie skargi bez podstawy prawnej. Zaskarżoną uchwałą organ stanowiący gminy nie naruszył bowiem przepisu art. 5 ust. 5 w zw. z art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Przepis art. 5 ust. 5 w/w ustawy wyraźnie stanowi, że to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa, w drodze uchwały, szczegółowy sposób konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Skoro zatem tak wyrażono wolę ustawodawcy, to brak jest powodów, aby organ nadzoru bezpodstawnie próbował pozbawiać Radę Miejską jej kompetencji ustawowej w zakresie ustalenia określonych sposobów konsultacji. Na podstawie § 3 ust. 1 pkt 4 tej uchwały organ wykonawczy został upoważniony m.in. do prowadzenia konsultacji w formie, „która zabezpieczy możliwość udziału organizacji w konsultacjach, w szczególności przy wykorzystaniu technik informatycznych, których termin i sposób wykorzystania będzie w każdym czasie możliwy do weryfikacji”. Ten sposób konsultacji w nie narusza normy kompetencyjnej art. 5 ust.

5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Z żadnego przepisu prawa nie wynika bowiem, aby forma konsultacji nie mogła zostać ustalona przez organ stanowiący w sposób ogólny, przy jednoczesnym ustaleniu dla organu wykonawczego określonych wymogów co do szczegółowych, warunków jakim winna odpowiadać konkretna forma konsultacji. Wskazany przepis kompetencyjny nie nakazuje organowi stanowiącemu ustalania szczegółów technicznych poszczególnych form konsultacji, lecz jedynie zawiera ogólne upoważnienie do wskazania sposobu konsultacji i warunków, jakie winny zostać spełnione odnośnie tej czynności o charakterze czysto materialno-technicznym. Ponadto wskazany przepis nie nakazuje określenia form konsultacji poprzez przyjęcie ich zamkniętego katalogu. Uwzględniając tę argumentację gmina wniosła o oddalenie skargi. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje. Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne są między innymi właściwe do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd nie może opierać tej kontroli na kryterium słuszności lub sprawiedliwości społecznej. Stwierdzenie nieważności uchwały przez sąd następuje tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa (art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., zwana dalej także p.p.s.a). W niniejszej sprawie takie wady i uchybienia występują. Skarga zasługiwała zatem na uwzględnienie. Ani prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ani ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym nie wprowadzają innych kryteriów oceny sądu administracyjnego niż zgodność zaskarżonego aktu organu gminy z przepisami prawa. W literaturze przyjmuje się, że podstawą do uchylenia takiego aktu powinno być każde istotne naruszenie prawa, bez względu na jego ustrojowoprawny, materialnoprawny lub procesowoprawny charakter. Akt organu jednostki samorządu terytorialnego jest natomiast prawidłowy, jeżeli jest zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz z ustawami. Podstawy nieważności aktu organu gminy określa art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r., t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm, zwana także u.s.g.), według którego uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Zgodnie z art. 91 ust. 4 u.s.g., w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Przepisy art. 91 ust. 1 oraz ust. 4 u.s.g. wyróżniają zatem dwie kategorie wad uchwał lub zarządzeń organów gminy: istotne naruszenie prawa i nieistotne naruszenie prawa. Podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy może być tylko istotne naruszenie prawa. Zgodnie ze stanowiskiem piśmiennictwa oraz z ustalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, do istotnego naruszenia prawa należy zaliczyć naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjętego aktu. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia w trybie określonym w art. 90 u.s.g. Artykuł 93 ust. 1 u.s.g. stanowi, że po upływie tego 30-dniowego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. Może jedynie zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. W rozpatrywanej sprawie upłynął ustawowy 30-dniowy termin stwierdzenia nieważności uchwały. Organ nadzoru zaskarżył ją zatem do Sądu. Uwzględniając przytoczone wyżej zasady kontroli sądowoadministracyjnej należy stwierdzić, że § 3 ust. 1 pkt 4 uchwały Rady Miejskiej w Złotym Stoku z dnia 20 września 2010 r. Nr XLI/264/10 w sprawie szczegółowego sposobu konsultowania z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami

prowadzącymi działalność pożytku publicznego projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących ich działalności statutowej (dalej jako „uchwała”) narusza art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873 ze zm., dalej jako „ustawa”). Przepis ten stanowi: „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa, w drodze uchwały, szczegółowy sposób konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących ich działalności statutowej”. Według § 3 ust. 1 pkt 4 uchwały konsultacje mogą być prowadzone w innej formie, która zabezpieczy możliwość udziału organizacji w konsultacjach w szczególności przy wykorzystaniu technik informatycznych których termin i sposób wykorzystania będzie w każdym czasie możliwy do weryfikacji. § 3 ust. 2 uchwały stanowi: „O wyborze formy konsultacji w konkretnej sprawie decyduje Burmistrz w drodze zarządzenia, przy czym termin na ewentualne zajęcie stanowiska przez organizacje nie może być krótszy niż 7 dni od daty rozpoczęcia konsultacji”. Sąd podkreśla, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego uchwalanym przez organy stanowiące gmin w granicach upoważnień zawartych w ustawach (art. 87 ust. 2 w zw. z art. 94 Konstytucji oraz art. 40 ust. 1 u.s.g.). Z konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa wynika, że Konstytucja jest prawem najwyższym. Pozostałe źródła prawa: ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz prawo miejscowe obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły, muszą być zgodne z postanowieniami Konstytucji oraz z postanowieniami ustaw, upoważniającymi do uchwalenia aktu prawa miejscowego o charakterze wykonawczym. Organ nadzoru trafnie powołał się na art. 7 Konstytucji RP, według którego organy władzy publicznej, w tym również organy jednostek samorządu terytorialnego, są obowiązane działać na podstawie i w granicach prawa, czyli tylko wtedy, gdy prawo je do tego upoważnia. Dotyczy to również działalności prawotwórczej. Powołany przepis art. 5 ust. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, stanowiący podstawę wydania zaskarżonej uchwały, stanowi wyraźnie, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa szczegółowy sposób konsultowania projektów aktów prawa miejscowego. Określenie „szczegółowy”, czyli „wnikający w szczegóły, drobiazgowy, skrupulatny” (M. Szymczak (red.), Słownik Języka Polskiego, Warszawa 1978, t. III, s. 398), jak trafnie podkreślił organ nadzoru, oznacza obowiązek rady gminy normatywnej regulacji sposobu konsultowania w sposób wyczerpujący. Zaskarżony § 3 ust. 1 pkt 4 uchwały przyjął natomiast otwartą kategorię konsultacji, także w „innej formie, która zabezpieczy możliwość udziału organizacji w konsultacjach w szczególności przy wykorzystaniu technik informatycznych, których termin i sposób wykorzystania będzie w każdym czasie możliwy do weryfikacji”. W połączeniu z § 3 ust. 2 uchwały (stanowiącym: „O wyborze formy konsultacji w konkretnej sprawie decyduje Burmistrz w drodze zarządzenia, przy czym termin na ewentualne zajęcie stanowiska przez organizacje nie może być krótszy niż 7 dni od daty rozpoczęcia konsultacji”), stanowi to w istocie subdelegację kompetencji Rady Miejskiej na Burmistrza, poprzez upoważnienie Burmistrza do określania w drodze zarządzenia także innych form konsultacji niż ustalone przez Radę Miejską. Sąd podkreśla, że również z uwagi na brak podstawy prawnej do subdelegacji kompetencji prawotwórczych rady gminy, zaskarżony przepis jest nieważny. Sąd nie podzielił zatem argumentacji zawartej w odpowiedzi na skargę. Mając zatem na względzie przedstawione wyżej okoliczności, Wojewódzki Sąd Administracyjny działając w oparciu o przepis art. 147 § 1 oraz art. 152 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji wyroku.