



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 05 stycznia 2021 r.

Poz. 44

**Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.238.2020.AJS**

**Wojewody Mazowieckiego**

z dnia 4 stycznia 2021 r.

dotyczy uchwały Rady Miasta Pruszkowa Nr XXX.303.2020 z dnia 26 listopada 2020 r. *w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Miasta Pruszkowa.*

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.238.2020.AJS

Warszawa, 04 stycznia 2021 r.

**Rada Miasta Pruszkowa****ul. Józefa Ignacego Kraszewskiego 14/16****05-800 Pruszków****Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Miasta Pruszkowa Nr XXX.303.2020 z dnia 26 listopada 2020 r. *w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Miasta Pruszkowa.*

**Uzasadnienie**

Rada Miasta Pruszkowa w dniu 26 listopada 2020 r. podjęła uchwałę Nr XXX.303.2020 *w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Miasta Pruszkowa.*

Uchwała została doręczona do organu nadzoru 7 grudnia 2020 r.

W podstawie prawnej uchwały wskazany został przepis art. 5a ust. 1 i 2 oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej „u.s.g.”. Zgodnie z przywołanymi przepisami do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. W wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy, a zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy z zastrzeżeniem ust. 7. który odnosi się do szczególnej formy konsultacji społecznych, jaką jest budżet obywatelski.

Z zestawienia treści powyższych przepisów wynika zatem, iż art. 5a ust. 2 u.s.g. stanowi upoważnienie dla rady gminy do określenia w drodze uchwały jedynie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami, wszelkie zaś postanowienia wykraczające poza te kwestie należy uznać za podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, a w konsekwencji z istotnym naruszeniem prawa. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym, wskazuje się, że w uchwale wydanej na podstawie art. 5a ust. 2 ww. ustawy rada gminy zobligowana jest do określania m.in. podmiotów inicjujących konsultacje, sposobu i formy konsultacji, czasu i miejsca ich przeprowadzenia, reguł ustalania wyników oraz sposobu przekazania tych wyników do wiadomości społeczności lokalnej (vide: wyrok WSA w Warszawie z 14 listopada 2019 r. sygn. akt VIII SA/Wa 604/19, wyrok WSA w Olsztynie z 10 grudnia 2015 r. sygn. akt I SA/OI 661/15, wyrok WSA w Gliwicach z 14 stycznia 2014 r. sygn. akt I SA/GI 1291/13). Przyjmuje się ponadto, że przez zasady należy rozumieć

unormowania zawierające w swej treści reguły rządzące instytucją konsultacji, tezy, w których treści zawarte jest prawo rządzące jakimiś procesami, podstawę, na której coś się opiera, fundamenty funkcjonowania konsultacji w gminie, zaś z pojęciem trybu wiąże się sposób postępowania konsultacyjnego, procedurę umożliwiającą proces konsultacji (vide: wyrok WSA w Warszawie z 14 listopada 2019 r. sygn. akt VIII SA/Wa 604/19, wyrok WSA we Wrocławiu z 10 maja 2013 r. sygn. akt III SA/Wr 140/13, wyrok WSA w Opolu z 13 czerwca 2006 r. sygn. akt II SA/Op 213/06).

Tymczasem w § 5, 7 i 13 uchwały uregulowano obowiązek Prezydenta polegający na prowadzeniu rejestru konsultacji społecznych i zawartość rejestru:

*„§ 5. Prezydent Miasta Pruszkowa tworzy w Biuletynie Informacji Publicznej rejestr konsultacji społecznych, który zawiera:*

- a) datę wpływu wniosku, uchwały Rady Miasta bądź zarządzenia;*
- b) dane wnioskodawcy;*
- c) przedmiot i cel prowadzenia konsultacji;*
- d) treść złożonego wniosku;*
- e) ostateczna treść poddana pod konsultacje społeczne;*
- f) odmowę przeprowadzenia konsultacji wraz z uzasadnieniem;*
- g) opinię Rady Społecznej;*
- h) termin rozpoczęcia i zakończenia prowadzenia konsultacji;*
- i) metody przeprowadzenia konsultacji;*
- j) sprawozdanie z przeprowadzonych konsultacji.*

*Rejestr jest uzupełniany na bieżąco.*

*§ 7. 1. Prezydent Miasta Pruszkowa publikuje w rejestrze, o którym mowa w § 5 informację:*

- 1) o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania w terminie 21 dni od daty jego wpływu;*
- 2) o odmowie przeprowadzenia konsultacji społecznych wraz uzasadnieniem w terminie 45 dni od daty wpływu wniosku spełniającego wymogi formalne.*

*2. Wnioskodawcom, których wnioski pozostawiono bez rozpoznania lub odmówiono ich przeprowadzenia przysługuje prawo do złożenia skargi na taką czynność Prezydenta Miasta Pruszkowa zgodnie z przepisami odrębnymi.*

*§ 13. Prezydent Miasta Pruszkowa przedstawia Radzie Miasta Pruszkowa wyniki konsultacji w postaci sprawozdania wraz ze stanowiskiem rozstrzygnięcia sprawy nie później niż w ciągu 14 dni od zakończenia konsultacji. Sprawozdanie oraz stanowisko Prezydenta Miasta są publikowane w rejestrze konsultacji.”.*

W ocenie organu nadzoru tak szczegółowe ustalenie obowiązku prowadzenia rejestru nie mieści się w delegacji art. 5a ust. 2 u.s.g. oraz przekracza delegację z art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g., który upoważnia radę gminy do stanowienia o kierunkach działania wójta, a nie do określania form działania. Przepis ten zezwala radzie gminy jedynie na „*stanowienie o kierunkach działania wójta*”, a więc zawiera upoważnienie do wydawania aktów kierunkowych, wskazujących jedynie cele, priorytety działania wójta, ale nie przesądzających w jaki sposób i w jakich formach i w jakim terminie ma to działanie być przez wójta podejmowane (vide: wyrok NSA z 19 września 2017 r. sygn. akt II GSK 3514/15). Podejmowane na podstawie tego upoważnienia uchwały mogą mieć zatem jedynie charakter wewnętrzny oraz zawierać wytyczne lub zalecenia dla organu wykonawczego. Mogą one określać ogólnie strategię działania wójta, wskazywać hierarchię priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań mieszczących się w zadaniach gminy, ale nie mogą wkraczać wprost w zakres działania poszczególnych organów gminy (vide: wyrok WSA w Poznaniu z 8 marca 2018 r. sygn. akt

IV SA/Po 1053/17). Akty te winny zawierać wyłącznie wytyczne, zalecenia lub wskazówki dla organu wykonawczego. Nie mogą natomiast nakładać na niego konkretnych obowiązków, bądź nakazywać stosowania konkretnych rozwiązań prawnych (vide: wyrok WSA w Opolu z dnia 26 listopada 2009 r. sygn. akt II SA/Op 356/09; wyrok WSA w Lublinie z 20 stycznia 2011 r. sygn. akt III SA/Lu 454/10, powołane w wyroku WSA w Łodzi z 30 sierpnia 2013 r. sygn. akt II SA/Łd 627/13).

Jeśli więc przyjąć koncepcję, iż uchwała w tym zakresie miała stanowić tzw. akt kierownictwa wewnętrznego, to należy przyjąć, że została podjęta z przekroczeniem ram dla kierunków działania organu wykonawczego.

Ponadto podejmowane przez radę gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. nie mogą wkraczać w zakres kompetencji należnych organowi wykonawczemu z mocy ustawy, naruszałoby to bowiem ustawowy podział kompetencji pomiędzy organami gminy. W art. 30 ust. 2 pkt 2 u.s.g. przewidziano, że do zadań wójta należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał rady gminy. Określenie przez organ wykonawczy sposobu wykonania uchwały rady obejmować może wskazanie środków rzeczowych koniecznych do wykonania uchwały, ustalenie harmonogramu jej realizacji, wyznaczenie osób odpowiedzialnych za wykonanie uchwały lub poszczególnych jej elementów itp. A zatem do kompetencji wójta należy podejmowanie decyzji: przez kogo, w jakich terminach i za pomocą jakich środków oraz w jakim trybie mają być realizowane zadania wynikające z uchwały rady. Tymczasem w uchwale narzucono sposób jej wykonania – wprowadzono wymóg prowadzenia rejestru o określonej szczegółowo treści.

Nie można także uznać, że prowadzenie rejestru konsultacji społecznych, w formie i zakresie określonym przez radę, mieści się w pojęciu sposobu przekazania wyników konsultacji do wiadomości społeczności lokalnej. Sposób przekazania informacji to metoda, ścieżka przekazania informacji.

Nadto stosownie do § 11 ust. 2 Statutu Miasta Pruszkowa dokumenty zawierające informację publiczną udostępniane są w Biuletynie Informacji Publicznej albo poprzez wyłożenie lub wywieszenie na tablicach ogłoszeń w siedzibie Urzędu lub jednostek organizacyjnych. Tym samym wskazanie, jako jedynej metody upublicznia, rejestru konsultacji społecznych w Biuletynie Informacji Publicznej, zawęża ogólną zasadę statutową.

Natomiast w § 4, 6, 8, 9, 10, 15 i 16 uchwały uregulowano instytucję Rady Społecznej, wymóg zasięgnięcia opinii Rady Społecznej, skład Rady, sposób jej powoływania, sposób odwoływania jej członków, kadencję Rady, tryb jej pracy, zadania Rady oraz termin powołania i zwołania pierwszej Rady.

Żaden przepis ustawy nie przewiduje obowiązku powołania rady społecznej. Organ nadzoru dokonał kwerendy w zakresie powołania tego typu podmiotu na terenie i kraju i stwierdził powołanie Rady Społecznej w Toruniu, na mocy uchwały Nr 835/18 Rady Miasta Torunia z dnia 22 marca 2018 r. zmieniającej uchwałę w sprawie Regulaminu konsultacji społecznych, przy czym Rada ta ma wyłącznie charakter doradczy.

Nawet, jeżeli przyjąć, że w pojęciu zasad i trybu przeprowadzania konsultacji mieści się możliwość powołania Rady Społecznej jako ciała opiniodawczo – konsultacyjnego, to brak jest podstaw prawnych do zawężenia uprawnień Prezydenta do odmowy zarządzenia konsultacji społecznych tylko w przypadku negatywnej opinii Rady Społecznej (§6 ust. 4 uchwały).

Brak jest też podstaw do nakładania na Radę Społeczną obowiązku opracowania katalogu dobrych praktyk (§ 16 uchwały), które mają być obligatoryjnie stosowane na terenie Miasta Pruszkowa (§ 10 ust. 1 pkt 4 i § 12 uchwały). Ustalenie wiążącego trybu i zasad

konsultacji społecznych należy do Rady Miasta, a nie do Rady Społecznej. Przyjęcie zatem, że konsultacje przeprowadza się z zachowaniem dobrych praktyk, których treść nie jest znana a także nie jest wiążąca, ze względu na przyjęcie ich odrębnie od aktu prawa miejscowego i przez podmiot nieuprawniony, nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa.

Nadto w § 12 uchwały Rada określiła otwarty katalog form przeprowadzania konsultacji. W pojęciu zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami mieści się obowiązek prawny określenia form konsultacji społecznych. Rada winna zatem określić katalog wszelkich form konsultacji i to bez odwołania do dobrych praktyk, jako dokumentu opracowanego przez Radę Społeczną, niemającego charakteru powszechnie wiążącego. Pozostawienie katalogu otwartego w powiązaniu z dobrymi praktykami, które zostaną określone przez Radę Społeczną, powoduje, że w istocie formy konsultacji nie zostały wyczerpująco określone w uchwale i będzie o nich decydował podmiot odrębny od Rady Miasta – Rada Społeczna. W § 3 ust. 2 Rada wskazała, że wnioskodawca może złożyć propozycję form przeprowadzenia konsultacji, co potwierdza dowolność w tym zakresie i brak kompleksowej regulacji na poziomie uchwały. Wnioskodawca mógłby oczywiście wskazywać proponowaną formę konsultacji, ale spośród form określonych przez Radę Miasta w uchwale. Ponadto żaden przepis ustawy nie daje podstaw do wprowadzania zasad składania skarg na Prezydenta i to przez określenie podmiotów uprawnionych do złożenia skargi i przedmiotu skargi w drodze uchwały (§ 7 ust. 2). Przepisy dotyczące skarg znajdują się w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, z późn. zm.), zwanej dalej „k.p.a.”, i w sposób wyczerpujący regulują kwestie podmiotu uprawnionego do złożenia skargi skargowe i przedmiotu skargi. Stosownie do art. 221 k.p.a. prawo składania skarg i wniosków zagwarantowane jest każdemu i realizowane jest na zasadach określonych przepisami Działu VIII k.p.a. Na mocy art. 227 k.p.a. przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Tym samym brak jest podstaw do regulowania kwestii skargowych w uchwale o zasadach i trybie przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami.

Za istotnie naruszający prawo należy uznać także § 14 uchwały, który wskazuje, że wyniki konsultacji winny być brane pod uwagę przy rozstrzygnięciach podejmowanych w sprawie stanowiącej przedmiot konsultacji. Konsultacje społeczne przeprowadzane na podstawie art. 5a ust. 1 i 2 u.s.g. mają opiniotwórczy i niewiązący charakter, w przeciwieństwie chociażby do budżetu obywatelskiego. Inaczej niż referendum lokalne, nie służą one rozstrzygnięciu spraw publicznych, lecz organizowaniu procesu podejmowania decyzji w taki sposób, aby w jego trakcie umożliwić decydentowi zapoznanie się z opiniami osób trzecich. W tym sensie proces konsultacji zawsze ma charakter subsydiarny w stosunku do podstawowego działania organów wypracowujących rozstrzygnięcia. Ponadto w znaczeniu społecznym konsultacje mają na celu umożliwienie członkom wspólnoty samorządowej wypowiedzenia swojej opinii *in gremio* na określony temat będący przedmiotem konsultacji. Dlatego też nie mogą mieć one charakteru wiążącego. Z delegacji art. 5a. ust. 1 i 2 nie wynika także uprawnienie dla Rady do ustalenia stopnia związania konsultacjami, a jedynie uprawnienie do ustalenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy. Nadto w § 10 ust. 1 pkt 2 znajduje się odwołanie do § 13 ust. 2, zaś § 13 nie dzieli się na ustępy.

Ze względu na rodzaj i ilość istotnych naruszeń prawa, wzajemne wewnętrzne powiązania między poszczególnymi paragrafami, w tym odnoszącymi się do Rady Społecznej oraz rejestru

konsultacji społecznych, a także niewypełnienie delegacji ustawowej w odniesieniu do otwartego katalogu form konsultacji w powiązaniu z dobrymi praktykami przyjmowanymi w ramach uprawnień Rady Społecznej, organ nadzoru uznaje, że koniecznym i uzasadnionym jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

*Konstanty Radziwiłł*  
*Wojewoda Mazowiecki*  
*/podpisano elektronicznie/*