



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 27 października 2023 r.

Poz. 6523

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 97/2023 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 26 października 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały nr 1168/23 Rady Miasta Torunia z dnia 21 września 2023 r. zmieniającej uchwałę w sprawie powołania okręgów będących jednostkami pomocniczymi Gminy Miasta Toruń oraz nadania im statutów i uchwał w sprawie utworzenia okręgów będących jednostkami pomocniczymi Gminy Miasta Toruń oraz nadania im statutów.

Uzasadnienie

Uchwałą nr 1168/23 Rada Miasta Torunia zmieniła statuty okręgów będących jednostkami pomocniczymi Gminy Miasta Toruń, w tym zadecydowała o terminie rozpoczęcia i zakończenia kadencji Rad Okręgów oraz zwiększyła wysokość środków przeznaczonych na działalność Rad Okręgów. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 września 2023 r. Zawiadomieniem z 19 października 2023 r. organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały. W odpowiedzi z dnia 24 października 2023 r. Gmina Miasto Toruń przedstawiła stan faktyczny dotyczący procesu konsultacji nad projektami uchwał w sprawach ustroju jednostek pomocniczych Miasta w okresie od 2020 r.

Podstawę prawną kwestionowanej uchwały stanowi art. 35 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej „ustawą”. Stosownie do treści powołanego przepisu: „Organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.” „Statut jednostki pomocniczej określa w szczególności:

- 1) nazwę i obszar jednostki pomocniczej;
- 2) zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej;
- 3) organizację i zadania organów jednostki pomocniczej;
- 4) zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji.
- 5) zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.”

Wątpliwości w niniejszej sprawie dotyczyły realizacji warunku przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami projektu nowych rozwiązań statutowych. Ze stanu faktycznego przedstawionego przez miasto Toruń wynika, że projekt kwestionowanej uchwały nie był przedmiotem konsultacji z mieszkańcami ponieważ zagadnienia zmodyfikowane tym projektem były konsultowane w sprawach wcześniej podejmowanych uchwał zmieniających w latach 2020-2021. Aktualna nowelizacja dotyczy podniesienia kwoty na bieżącą działalność jednostek pomocniczych z 2000,00 zł na 3000,00 zł oraz zmiany zapisu dotyczącego rozpoczęcia i zakończenia kadencji Rad Okręgów w połowie kadencji Rady Miasta, który był zmieniany na okres przejściowy w czasie pandemii.

W stanie prawnym, stosownie do treści art. 5a ustawy konsultacje z mieszkańcami, w szczególności w sprawach wymaganych ustawą, przeprowadza się zgodnie z zasadami określonymi w odrębnej uchwale rady gminy. W tym zakresie na terenie miasta Torunia obowiązuje uchwała nr 508/13 Rady Miasta Torunia z 21 lutego 2013 r. w sprawie Regulaminu Konsultacji Społecznych (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2020 r. poz. 3215), w której określono metody konsultacji.

W komentarzach doktryny wyjaśniono: „Obligatoryjny wymóg konsultacji z mieszkańcami istnieje nie tylko przy uchwaleniu statutu jednostki pomocniczej, lecz także przy jego zmianie, przy czym bez znaczenia jest charakter dokonywanych zmian.” „Konsultacje przeprowadza się zgodnie z postanowieniami uchwały rady gminy ustalającej zasady i tryb ich przeprowadzania. Wymagane jest bowiem przepisami prawa najpierw podjęcie uchwały w przedmiocie konsultacji z mieszkańcami, a dopiero następnie faktyczne przeprowadzenie takich konsultacji. O legalności działania organu rozstrzyga to, czy konsultacje poprzedzające określenie organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej odrębnym statutem przeprowadzone zostały na podstawie regulacji zawartych w uchwale określającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami stosownie do art. 5a ust. 2 u.s.g.” (P. Chmielnicki [w:] K. Bandarzewski, J. Czerw, D. Dąbek, P. Dobosz, P. Kryczko, M. Mączyński, I. Niżnik-Dobosz, S. Płazek, P. Chmielnicki, Ustawa o samorządzie gminnym, Warszawa 2022, LEX)

Tak przedstawiona procedura kończy się uchwaleniem konsultowanej uchwały. Kolejna zmiana statutu (nadanie mu nowej treści) wymaga przeprowadzenia pełnego procesu uchwałodawczego. W niniejszej sprawie w procesie podejmowania uchwał wcześniejszych zrealizowano etap konsultacji i procedurę zakończono przyjęciem uchwał nr 582/21 i nr 614/21. Natomiast projekt kwestionowanej uchwały (nr druku 1340) był konsultowany tylko z Radami Okręgów (organ jednostek pomocniczych Miasta Torunia). Zmiany te mają charakter merytoryczny, dotyczą istotnych zagadnień i dlatego powinny być przedmiotem konsultacji z mieszkańcami.

Oceniając konsekwencje prawne tego naruszenia w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych wyjaśniono: „Przeprowadzanie konsultacji z mieszkańcami stanowi zatem obligatoryjny element procedury uchwalania przez radę gminy statutu jednostki pomocniczej oraz dokonywania w nim zmian niezależnie od rodzaju spraw, których te zmiany dotyczą (por. B. Jaworska-Dębska (w:) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. P. Chmielnicki, LEX/el.)” „Przepis art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym należy odczytywać w ten sposób, że brak przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami jednostek pomocniczych poprzedzających podjęcie uchwały w sprawie uchwalenia statutu osiedla prowadzi do uznania, że doszło do istotnego naruszenia prawa, które skutkować musi stwierdzeniem nieważności całej uchwały.” (wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2023 r., sygn. III OSK 2206/21 oraz przywołane przez Sąd wyroki NSA: z dnia 3 września 2013 r., sygn. II OSK 652/13, LEX nr 3501879; z dnia 18 listopada 2021 r., sygn. III OSK 4305/21, LEX nr 3309173).

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne”. W wykładni cytowanego przepisu podkreśla się kryterium "istotnego" naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Wobec tego Rada Miasta Torunia podejmując uchwałę nr 1168/23 w sposób istotny naruszyła powołany przepis ustawy, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Mikołaj Bogdanowicz