



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 stycznia 2020 r.

Poz. 193

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.898.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 stycznia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/123/19 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Wodzisławia Śląskiego, w części określonej w § 8 ust. 5 pkt 2, 4 i 5, jako sprzecznej z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego ustaliła zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Wodzisławia Śląskiego.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 grudnia 2019 r.

W toku oceny legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała w ww. części podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Przepisem § 8 ust. 5 uchwały Rada Miejska określiła sposoby przekazywania mieszkańcom, których dotyczy przedmiot konsultacji, informacji o ogłoszeniu konsultacji. Zgodnie z tym przepisem informacja powinna być przekazywana w co najmniej dwóch z podanych niżej sposobów:

- 1) w formie druku bezadresowego,
- 2) przekazując informację do wywieszenia na tablicy informacyjnej w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych,
- 3) na miejskich tablicach informacyjnych znajdujących się na przystankach autobusowych,
- 4) przekazując informację do odczytania proboszczom parafii,
- 5) przekazując informację do wywieszenia na terenie szkół i przedszkoli,
- 6) przekazując informację drogą mailową mieszkańcom i organizacjom pozarządowym mającym siedzibę na terenie Miasta, którzy subskrybują informacje o konsultacjach społecznych,
- 7) rozsyłając informację do mediów lokalnych w sposób zwyczajowo przyjęty,
- 8) umieszczając informację w gazecie społeczno-kulturalnej wydawanej przez Urząd Miasta lub jednostkę organizacyjną Miasta.

Ponadto, Prezydent Miasta – stosownie do ust. 6 tegoż paragrafu – może dodatkowo informować mieszkańców o konsultacjach także w innej formie, np. poprzez ulotki lub rozsyłanie zaproszeń.

Zgodnie z treścią powołanego w podstawie prawnej uchwały przepisu art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy. Należy podkreślić, iż kompetencja zawarta w art. 5a ust. 2 ustawy upoważnia Radę do

szczegółowego określenia procedury konsultacyjnej z mieszkańcami, a więc opisu sposobu przeprowadzenia takich konsultacji.

Zdaniem organu nadzoru Rada Miejska nie posiada prawem przewidzianej kompetencji do wskazywania zadań podmiotom zewnętrznym wobec gminy, co Rada uczyniła w § 8 ust. 5 pkt 4 uchwały. Przepisem tym Rada wyznaczyła zadanie proboszczom parafii polegające na odczytaniu informacji o ogłoszeniu konsultacji. Podobne zastrzeżenie należy odnieść również do unormowań zawartych w § 8 ust. 5 pkt 2 i 5 uchwały, w których Rada wskazała, jako sposób przekazywania mieszkańcom informacji o konsultacjach, wywieszenie jej na tablicy informacyjnej w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych oraz na terenie szkół i przedszkoli. Rada nie określiła przy tym, czy chodzi wyłącznie o budynki mieszkalne, stanowiące własność gminy, czy też będące własnością innych podmiotów. Jak również, czy dotyczy to wyłącznie szkół i przedszkoli prowadzonych przez gminę, czy również przez inne podmioty. Zawarte w § 8 ust. 5 pkt 2 i 5 uchwały sformułowania są zatem zbyt niejasne, aby mogły funkcjonować w obrocie prawnym. Dlatego z uwagi na nieprecyzyjność powyższych sformułowań, nie mogą być one uznane za zgodne z przepisami prawa, a zwłaszcza z art. 2 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Powyższy przepis nakłada na organy tworzące system prawa, w tym także na Radę Miejską Wodzisławia Śląskiego, obowiązek formułowania przepisów prawnych w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny.

Na marginesie należy również zaznaczyć, iż z uchwały nie wynika, żeby wskazane wyżej przez Radę sposoby przekazywania mieszkańcom informacji o konsultacjach stanowiły dotychczasowy przyjęty na obszarze Miasta Wodzisławia Śląskiego sposób ogłaszania takich informacji.

Organ nadzoru podkreśla, iż jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29). Oznacza to, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Nie ma tu więc pola dla swobody w działalności organu władzy publicznej. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57). W doktrynie zasadnie podkreśla się, że w państwie przyjmującym zasadę państwa prawnego kompetencje organów państwowych powinny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni. W państwie prawa nie jest dopuszczalne uzurpowanie sobie przez jakikolwiek organ kompetencji nieprzyznanych mu wyraźnie w normie prawnej [por. B. Banaszak, Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji (w:) J. Trzcziński (red.), Charakter i struktura norm konstytucji, Warszawa 1997, s. 121] (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 listopada 2013 r. sygn. akt III SA/Gd 583/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Zdaniem organu nadzoru, kwestionowane powyżej sposoby przekazywania mieszkańcom informacji o konsultacjach, wskazujące podmiotom zewnętrznym wobec gminy obowiązek określonego zachowania nie znajdują wyrażonej podstawy w obowiązujących przepisach prawa. Tym samym Rada zamieszczając takie postanowienia w kwestionowanej uchwale naruszyła art. 7 Konstytucji RP.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. 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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XV/123/19 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 27 listopada 2019 r. - została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak