

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.104.2019.ASzc

z dnia 16 maja 2019 r.

Rada Miejska w Kargowej

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2019.506) stwierdzam nieważność uchwały Nr 0007.34.2019 Rady Miejskiej w Kargowej z dnia 15 kwietnia 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Kargowa.

Uzasadnienie

Na sesji 15 kwietnia 2019 r. Rada Miejska w Kargowej podjęła uchwałę Nr 0007.34.2019 w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Kargowa (dalej uchwała).

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 19 kwietnia 2019 r.

Rada Miejska w Kargowej podjęła uchwałę na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zgodnie z którym zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem ust. 7. Rada Miejska w Kargowej wypełniając ustawową delegację zawartą w tym przepisie, winna w swojej uchwale określić zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych, a więc to, kto inicjuje konsultacje, sposób i formę konsultacji, czas i miejsce ich przeprowadzenia, reguły ustalania wyników oraz sposób przekazania tych wyników do wiadomości społeczności lokalnej.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity Dz.U.2017.1523 ze zm., dalej u.o.a.n.), art. 5a ust. 2 i art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2019.506, dalej u.s.g.) oraz § 54 ust. 2 uchwały Nr 0007.147.2012 Rady Miejskiej w Kargowej z dnia 26 marca 2012 r. w sprawie statutu Gminy Kargowa (dalej Statut).

Przechodząc do oceny prawnej badanej uchwały organ nadzoru wskazuje, że uchwała podjęta na podstawie art. 5a ust. 2 u.s.g. jest aktem prawa miejscowego. Tymczasem badana uchwała w ogóle nie zawiera przepisu, który stanowiłby o obowiązku jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa, jak również nie wskazuje terminu jej wejścia w życie. Stosownie do przepisu art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Jednocześnie art. 2 ust. 1 u.o.a.n. stanowi, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Stosowanie do art. 13 pkt 2 u.o.a.n. w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy, a stosownie do art. 4 ust. 1 u.o.a.n. akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące (a taki charakter ma akt prawa miejscowego), ogłoszone w dziennikach urzędowych, wchodzą w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym – por. art. 4 ust. 2 u.o.a.n.).

Skutkiem nieogłoszenia aktu prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest brak możliwości wywołania przez ten akt skutków prawnych w nim zamierzonych. Podkreślenia wymaga, że urzędowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego jest warunkiem jego wejścia w życie oraz

jest jednym z istotnych elementów systemu zapewniającego jawność norm prawnych w społeczeństwie, a co za tym idzie, służy zapewnieniu zasady praworządności. W orzecznictwie zgodnie podnosi się, że uchwała będąca aktem prawa miejscowego, która podlega obowiązkowi ogłoszenia, a która nie zostaje przekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest w całości nieważna. Jest to spowodowane tym, że nieważność uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego dotyczy nie tylko postanowień sprzecznych z przepisami, ale całości uchwały jako aktu prawa miejscowego - gdyż z powodu jej nieogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może ona wywołać skutków prawnych w niej zamierzonych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 3 listopada 2010 r., sygn. akt I OSK 1213/10, LEX nr 744957; por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 14 września 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 486/16, LEX nr 2355401).

Za podjęty z istotnym naruszeniem prawa należy uznać przepis § 6 ust. 1 uchwały w części: „dostarczonych mieszkańcom Gminy drogą pocztową”. Należy zauważyć, że przepis art. 5a ust. 2 u.s.g. przyznaje radzie gminy kompetencje do określenia „zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy”, nie upoważnia natomiast do wkraczania w kompetencje zastrzeżone ustawowo dla organu wykonawczego gminy (wykonywanie uchwał oraz określanie sposobu ich wykonywania należy – zgodnie z art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 u.s.g. – do wójta). Organ nadzoru wskazuje, że w świetle ww. przepisów określenie sposobu doręczenia mieszkańcom ulotek leży w gestii Burmistrza Kargowej, do którego będzie należała decyzja, czy dostarczy je drogą pocztową, czy też w inny sposób (np. poprzez gońca).

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z § 54 ust. 2 Statutu projekt uchwały powinien zostać przedłożony Radzie wraz z uzasadnieniem, w którym należy wskazać potrzebę podjęcia uchwały oraz informację o skutkach finansowych, społecznych, gospodarczych jej realizacji. W niniejszej sprawie uzasadnienie do projektu uchwały nie zawiera informacji o skutkach finansowych – pomimo, że wykonanie uchwały będzie takie skutki wywoływało. Organ nadzoru przypomina, że Statut należy do przepisów gminnych powszechnie obowiązujących na terenie gminy, a zatem wiążących również organy gminy. Postanowienia statutu są prawem, którego naruszenie przez uchwałę organu gminy uzasadnia stwierdzenie jej nieważności (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 kwietnia 1996 r., sygn. akt II SA 3174/95, LEX 29215).

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Kargowej przekroczyła normę kompetencyjną stanowiąc w zakresie nie objętym upoważnieniem ustawowym – dotyczy to przepisów § 6 ust. 2 oraz § 7 uchwały - co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Zgodnie z § 6 ust. 2 uchwały wnioskodawca konsultacji może zaproponować projekt informacji. W wypadku, w którym projekt stanowi dzieło w rozumieniu przepisów o prawie autorskim, jego wykorzystanie do konsultacji wymaga stosownej zgody autora dzieła i innych osób upoważnionych z tytułu praw do dzieła.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jednolity Dz.U.2018.1191 ze zm., dalej u.p.a.p.p.) przedmiotem prawa autorskiego jest każdy przejaw działalności twórczej o indywidualnym charakterze, ustalony w jakiegokolwiek postaci, niezależnie od wartości, przeznaczenia i sposobu wyrażenia (utwór). Ustawodawca w ust. 2 zawarł typowe przykłady utworów, przy czym katalog ten nie ma charakteru zamkniętego. Z kolei stosownie do przepisu art. 17 u.p.a.p.p. twórcy przysługuje wyłączne prawo do korzystania z utworu i rozporządzania nim na wszystkich polach eksploatacji oraz do wynagrodzenia za korzystanie z utworu. Należy podkreślić, że majątkowe prawo autorskie jest cywilnym prawem podmiotowym o charakterze bezwzględnym. Kwestie związane z wyrażeniem zgody przez autorów na wykorzystanie ich utworów jest regulowane przepisami ww. ustawy. Zgoda na korzystanie z utworu następuje w drodze umowy cywilnoprawnej (por. art. 41 u.p.a.p.p.). W świetle powyższego, za niedopuszczalne należy uznać regulowanie przez Radę Miejską w Kargowej materii, która – zastrzeżona dla prawodawcy krajowego – została przez niego już uregulowana.

Z kolei, zgodnie z § 7 uchwały w konsultacjach społecznych mogą uczestniczyć przedstawiciele mediów, a dyskusja publiczna może być rejestrowana. W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja stoi w sprzeczności z normą kompetencyjną wynikającą z art. 5a ust. 2 u.s.g., zgodnie z którą zakresem podmiotowym konsultacji są objęci tylko i wyłącznie mieszkańcy gminy. W uchwale określającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji nie można zatem umieszczać przepisów, które w odmienny sposób wyznaczałyby krąg uprawnionych do udziału w konsultacjach. Oznacza to, że zakresem podmiotowym takiej uchwały nie mogą zostać objęte podmioty nie należące do kategorii mieszkańców danej gminy. Wprowadzenie w uchwale regulacji, która poszerza o przedstawicieli mediów określony przez ustawodawcę krąg podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach, stanowi zdaniem organu nadzoru istotne naruszenie prawa. Stanowisko organu nadzoru nie wyłącza natomiast możliwości informowania przez media o toczących się konsultacjach społecznych.

Następnie w § 10 uchwały Rada Miejska w Kargowej wskazała, że konsultacje społeczne mają charakter opiniodawczy, a ich wyniki nie są wiążące, chyba że ustawa stanowi inaczej.

Odnosząc się do powyższej regulacji należy zauważyć, że zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów jednostek samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliuguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Akt wydany przez organ gminy na podstawie upoważnienia ustawowego nie może stanowić podstawy prawnej obowiązywania ustaw (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 81/12, LEX nr 1275232). Z przyczyn wskazanych powyżej § 10 uchwały w części „chyba że ustawa stanowi inaczej” istotnie narusza prawo.

Ponadto należy zauważyć, że konsultacje społeczne są formą zorganizowanego uczestnictwa osób trzecich w szeroko pojętym procesie decyzyjnym. Celem konsultacji społecznych jest wspomaganie podmiotu zobowiązanego do wydania rozstrzygnięcia poprzez dostarczenie decydentowi wiedzy specjalistycznej lub opinii osób bezpośrednio zainteresowanych treścią rozstrzygnięcia. Bezspornym zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie prawa administracyjnego jest, że konsultacje społeczne mają zawsze charakter opiniodawczy oraz niewiążący (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 1 lutego 2001 r., sygn. akt II SA 2817/00, LEX nr 54153; J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Wrocław 2015, s. 380; R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016, s. 93-96).

Niezależnie od powyższego, w ocenie organu nadzoru badana uchwała zawiera zapisy, które mogą powodować trudność w jej stosowaniu. Dotyczy to zwłaszcza wprowadzenia w § 5 ust. 3 uchwały warsztatów projektowych. Regulacja w tym zakresie jest nieprecyzyjna - uchwała nie określa bowiem, kto miałby podjąć decyzję o ich przeprowadzeniu, przez kogo oraz w jaki sposób te warsztaty projektowe miałyby być zorganizowane – został wskazany wyłącznie ich cel. W ocenie organu nadzoru brak jest podstaw do przyjęcia, że każdorazowo właściwy w tym zakresie jest organ wykonawczy gminy, zwłaszcza wówczas, gdy nie jest inicjatorem konsultacji.

Na marginesie organ nadzoru wskazuje na błędy redakcyjne (por. § 5 ust. 4 uchwały w części „zarówno” oraz § 6 ust. 1 uchwały w części „w dwóch lub kilku z następujących form”, podczas, gdy wskazane zostały wyłącznie trzy formy), które mogą utrudniać zrozumienie treści uchwały.

Odnosząc się do stwierdzonych naruszeń prawa należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w oparciu o art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Podejmując akt prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Paweł Witt