

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza
NK-II.4131.20.2015.ACh

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały NR V/47/15 Rady Miasta Białystok z dnia 23 lutego 2015 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu konsultacji społecznych Miasta Białegostoku.

UZASADNIENIE

W dniu 23 lutego 2015 r. Rada Miasta Białystok podjęła uchwałę NR V/47/15 w sprawie wprowadzenia Regulaminu konsultacji społecznych Miasta Białegostoku, która 2 marca 2015 r. wpłynęła do organu nadzoru i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza przedmiotowej uchwały wykazała, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym 17 marca 2015 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

Ustalenie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji następuje w drodze uchwały rady gminy, na co wskazuje literalne brzmienie przepisu art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym powodując, że kwestia ta nie może zostać uregulowana w drodze zarządzenia Prezydenta. Kompetencja zawarta w tym przepisie upoważnia radę gminy jedynie do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji – przez **zasady** należy rozumieć tezy, w których treści zawarte jest prawo rządzące jakimiś procesami, podstawa, na której coś się opiera, zaś z pojęciem **trybu** wiąże się sposób postępowania (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 czerwca 2006 r. Sygn. akt II SA/Op 213/06).

Zakres i przedmiot stanowiących kompetencji rady gminy określa przepis art.18 ust.1 ww. ustawy, który opiera się na domniemaniu właściwości rady, przekazując do jej rozstrzygnięcia wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, jeżeli ustawy nie

stanowią inaczej. Katalog spraw należących do wyłącznej właściwości rady gminy zawiera ust. 2 tego przepisu. Z kompetencji rady gminy wyjęte zostały natomiast sprawy, o których mowa w art. 30 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, należące do właściwości Prezydenta wykonującego uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Do zadań tych należy w szczególności m. in. określanie sposobu wykonywania uchwał i gospodarowanie mieniem komunalnym.

Określenie sposobu wykonania uchwały jest pierwszym etapem jej realizacji. Obejmuje m. in. wskazanie środków finansowych i rzeczowych koniecznych do wykonania uchwały, ustalenie harmonogramu jej realizacji oraz wyznaczenie osób odpowiedzialnych za wykonanie uchwały lub jej poszczególnych elementów. W tym względzie oznacza to, że do zadań Prezydenta należy zdecydowanie przez kogo, w jakich terminach i za pomocą jakich środków, w jakim trybie mają być zrealizowane zadania wynikające z uchwały (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 stycznia 2010 r. Sygn. akt II SA/Go 1011/09).

Jak wynika z powyższego sprawa wykonywania uchwał, w tym ustalanie sposobu realizacji uchwały należy wyłącznie do kompetencji organu wykonawczego. Zgodnie zatem z przywołanym art. 18 ust. 1 cyt. wyż. ustawy o samorządzie gminnym określenie przez Radę Miasta Białystok sposobu wykonania uchwały przez Prezydenta stanowi istotne naruszenie przepisu art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Szczegółowy zakres i podział kompetencji organów Miasta Białystok: Rady Miasta Białystok (organ stanowiący) oraz Prezydenta Miasta Białegostoku (organ wykonawczy) określa Statut Miasta Białegostoku, którego tekst jednolity został ogłoszony uchwałą LIII/623/13 Rady Miasta Białystok z dnia 16 grudnia 2013 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie ustalenia Statutu Miasta Białegostoku.

Do wyłącznej właściwości Rady Miasta Białystok należą zadania wymienione w § 10 ust. 2 Statutu, natomiast kompetencje Prezydenta reguluje jego § 14, który w pkt 1 zastrzega do kompetencji organu wykonawczego przygotowywanie projektów i wykonywanie uchwał Rady. Ustalone zatem w kwestionowanym Regulaminie zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych - nie mogą naruszać ustawowego i statutowego podziału kompetencji: stanowiących Rady Miasta Białystok i wykonawczych Prezydenta Miasta Białegostoku. W ocenie organu nadzoru organizowanie i przygotowywanie konsultacji społecznych (§ 13 i § 14 Regulaminu), przyjmowanie wniosków o przeprowadzenie konsultacji (§ 8 Regulaminu), rozpatrywanie wniosków o przeprowadzenie konsultacji

(§ 11 Regulaminu), informowanie o sposobie rozpatrzenia wniosku (§ 12 Regulaminu) jest wykonywaniem uchwały, należącym do zadań Prezydenta Miasta Białegostoku.

Ponadto dodanie w § 10 pkt 3 Regulaminu do wymogów wniosku o przeprowadzenie konsultacji, warunku podania numeru PESEL osób popierających wnioski również wykracza poza granice przyznanych radzie przez ustawodawcę artykułem 5a ww. ustawy kompetencji. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 10 maja 2013 r. Sygn. akt III SA/Wr 140/13: *„Nietrudno zauważyć, że numer PESEL nie obejmuje danych dotyczących miejsca zamieszkania. Tymczasem ta właśnie okoliczność ma znaczenie przy ustalaniu, czy osoba figurująca na liście osób popierających wnioski o przeprowadzenie konsultacji jest mieszkańcem gminy, gdyż po takie kryterium sięgnął ustawodawca w art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowiąc, że "w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzone na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy." Już chociażby z tego powodu odwoływanie się do numeru PESEL jest chybione, skoro nie służy on rozstrzygnięciu, czy oznaczona osoba jest "mieszkańcem gminy", należącym do kręgu podmiotów, z którymi mogą być prowadzone konsultacje.”*

Jednocześnie nie znajduje oparcia w przepisach prawa zapis § 15 Regulaminu, przewidujący możliwość powierzenia przez Radę Miasta przeprowadzenia konsultacji wyspecjalizowanym podmiotom. Zawieranie bowiem w imieniu Gminy umów cywilnoprawnych, stosownie do dyspozycji art. 31 ustawy o samorządzie gminnym zastrzeżone jest do kompetencji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, gdyż to organ wykonawczy reprezentuje gminę na zewnątrz (po wyłonieniu wykonawcy w trybie publicznego przetargu lub wewnętrznych procedur, zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych).

Mając na uwadze, iż wyeliminowanie kwestionowanych zapisów czyniłoby pozostałe postanowienia uchwały niemożliwe do stosowania, rozstrzygnięcie nadzorcze we wskazanym w sentencji zakresie jest uzasadnione. Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę na fakt, iż Rada Miasta Białystok w przedmiotowym Regulaminie wśród podmiotów inicjujących przeprowadzenie konsultacji wskazała m. in. Rady Osiedla – § 7 pkt 1. Tymczasem mimo, iż Statut Miasta Białegostoku

przewiduje osiedla jako jednostki pomocnicze Miasta, Rada Miasta Białystok do dnia podjęcia kwestionowanej uchwały, osiedli na terenie Miasta Białystok nie utworzyła.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymuje:

Rada Miasta Białystok

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli