



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.48.2018

Łódź, 5 lutego 2018 r.

Rada Miejska w Opocznie

URZĄD MIEJSKI w Opocznie  
BIURO OBSŁUGI INTEREGAN

Wpłynęła  
data 09.02.2018

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Ilość zał. .... L.p.dz. 3220  
Podpis .....

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875)

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIX/441/2017 Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie: przystąpienia do procedury podziału Gminy Opoczno na gminę miejską i wiejską oraz przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 8 stycznia 2018 r.

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 grudnia 2017 r. Rada Miejska w Opocznie podjęła uchwałę Nr XXXIX/441/2017 w sprawie: przystąpienia do procedury podziału Gminy Opoczno na gminę miejską i wiejską oraz przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 8 stycznia 2018 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Opocznie zawiadomienia z dnia 18 stycznia 2018 r. znak: PNIK-I.4131.48.2018, w którego uzasadnieniu organ przedstawił stanowisko w sprawie. Rada Miejska w Opocznie nie udzieliła odpowiedzi na powyższe zawiadomienie. Swoje stanowisko w sprawie przesłał natomiast Burmistrz Opoczna. W piśmie z dnia 23 stycznia 2018 r. znak: OG.BR.0711.19.2018 nie zakwestionował zarzutów podniesionych w zawiadomieniu

o wszczęciu postępowania nadzorczego, a dodatkowo wskazał na inne zapisy budzące wątpliwości formalno-prawne tj.:

- 1) zastosowanie jako podstawy prawnej uchwały art. 4b ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym;
- 2) wprowadzenie, wbrew § 14 Regulaminu Konsultacji Społecznych stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały Nr XL/399/2014 Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 21 marca 2014 r., zapisu § 2 pkt 4 zaskarżonej uchwały – dotyczącego sposobu wyrażenia opinii w głosowaniu jawnym poprzez określenie się „Za”, „Przeciw” lub „Wstrzymują się od głosu”;
- 3) przyjęcie w § 4 omawianej uchwały, że stanowi ona akt prawa miejscowego podlegający publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego.

Biorąc pod uwagę powyższe stanowisko Burmistrza Opoczna oraz własne ustalenia organ nadzoru przedstawia następujący pogląd w sprawie.

Uchwałą Nr XXXIX/441/2017 z dnia 28 grudnia 2017 r. Rada Miejska w Opocznie wyraziła wolę przystąpienia do procedury podziału Gminy Opoczno na dwie odrębne gminy tj. Gminę Miasto Opoczno i Gminę Opoczno (wiejską) oraz postanowiła przeprowadzić w tej sprawie konsultacje z mieszkańcami Gminy.

W § 2 omawianej uchwały Rada wskazała, że konsultacje z mieszkańcami Gminy zostaną przeprowadzone „w terminie do 9 marca 2017 roku”. Wprowadzenie do uchwały postanowienia o wykonaniu określonej czynności, która ma być dokonana w terminie wcześniejszym niż dzień jej podjęcia – już na wstępie czyni tę uchwałę wadliwą i niemożliwą do wykonania.

Takie określenie terminu do przeprowadzenia konsultacji społecznych narusza § 3 Regulaminu Konsultacji Społecznych, będącego załącznikiem Nr 1 do uchwały Nr XL/399/2014 Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 21 marca 2014 r., stanowiącej akt prawa miejscowego. Zgodnie z ww. § 3 Regulaminu konsultacje powinny być organizowane w sposób umożliwiający ich uczestnikom zapoznanie się z przedsięwzięciem będącym przedmiotem konsultacji i konsekwencjami jego realizacji oraz umożliwiający wzięcie udziału w procesie konsultacji. W przedmiotowej uchwale Rada postanawiając przeprowadzić konsultacje z mieszkańcami „w terminie do 9 marca 2017 roku” nie zapewniła mieszkańcom ani możliwości zapoznania się z mającym podlegać konsultacjom przedsięwzięciem ani wzięcia udziału w tym procesie. Ponadto w sytuacji tak określonej w uchwale daty przeprowadzenia konsultacji doszło również do naruszenia § 17 ust. 5 i 6 Regulaminu Konsultacji Społecznych. Z zapisów tych wynika, że informacja o ogłoszeniu konsultacji publikowana ma być co najmniej 14 dni, a w uzasadnionych przypadkach co najmniej 7 dni

przed terminem rozpoczęcia konsultacji. W przedmiotowej sprawie z oczywistych względów informacja o ogłoszeniu konsultacji nie może zostać przekazana co najmniej na 14 lub 7 dni przed terminem rozpoczęcia konsultacji, ponieważ termin ten określony został na: „do 9 marca 2017 roku”.

Podkreślenia wymaga to, że organ nadzoru w trakcie postępowania wyjaśniającego uzyskał informację, iż takie określenie terminu przeprowadzenia konsultacji nastąpiło w wyniku błędu, co nie ma jednak wpływu na związane z tym konsekwencje. Zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego regulującym istotne, ważne dla mieszkańców gminy kwestie i dlatego nie może budzić wątpliwości co do zawartych w niej regulacji, treści poszczególnych paragrafów i nie może być wewnętrznie sprzeczna. Zawarty w uchwale błąd utrudnia rozumienie i stosowanie uchwały, a także zakłóca jej przejrzystość. Taka redakcja przepisu stanowi naruszenie zasad techniki legislacyjnej uregulowanej w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283). Zgodnie z § 143 przepisy § 5 i § 6 ww. rozporządzenia mają zastosowanie do aktów prawa miejscowego, którymi są uchwały i dlatego treść przepisów uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nim norm wyrażały intencje uchwałodawcy.

Wskazać także należy, że zapis § 2 pkt 5 omawianej uchwały, w którym Rada Miejska w Opocznie ograniczyła krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach do osób „stałe zamieszkałych” na terenie miasta i gminy Opoczno stanowi naruszenie art. 5a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy. Poprzez wprowadzenie tego zapisu przy regulacjach odnoszących się do osób uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach Rada Miejska w Opocznie odwołała się do kryteriów, których nie można wyprowadzić z upoważnienia zawartego w art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. To oznacza, że Rada sięgając po przesłankę „stałego zamieszkania” – nie tylko wyszła poza sferę przyznanej jej kompetencji, a więc naruszyła art. 5a ust. 2 ww. ustawy, ale przede wszystkim wkroczyła w materię zastrzeżoną konstytucyjnie dla ustawodawcy, co uchybia zasadzie działania organów publicznych na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Zgodnie z tym przepisem organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że podjęta przez Radę uchwała musi pozostawać w zgodzie z obowiązującymi w tej

materii przepisami prawa, a w szczególności opierać się na stosownym upoważnieniu ustawowym do podjęcia takiego rodzaju uchwały.

W unormowaniu dotyczącym konsultacji społecznych (art. 5a ustawy o samorządzie gminnym) ustawodawca wskazał na krąg mieszkańców gminy tworzących z mocy prawa wspólnotę samorządową – odwołał się zatem do przesłanki zamieszkania, nie wprowadził natomiast dodatkowych kryteriów uczestnictwa mieszkańców w konsultacjach społecznych, ani też nie upoważnił rady gminy do podejmowania zabiegów prawotwórczych w tym zakresie. W tej kwestii wielokrotnie wypowiedziały się sądy administracyjne np.: wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2011 r. sygn. akt II OSK 1562/11, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 grudnia 2015 r. sygn. akt I SA/Ol 683/15, wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 lipca 2016 r. sygn.akt III SA/Łd 364/16.

W tak obowiązującym stanie prawnym, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. W przypadku naruszenia prawa, organ nadzoru zobowiązany jest orzec o nieważności uchwały w całości lub w części.

W przedmiotowej uchwale zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą zapisu § 2 w części dotyczącej określenia terminu oraz § 2 pkt 5 uchwały. Organ nadzoru postanowił jednakże o stwierdzeniu nieważności całej uchwały, ponieważ wyeliminowanie tych dwóch paragrafów spowodowałoby, że uchwała stałaby się bezprzedmiotowa.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135), za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Zbigniew Rak



Do wiadomości:

Burmistrz Opoczna