



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 9 grudnia 2015 r.

Poz. 5491

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.65.4.2015.AB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 25 listopada 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

§ 3 ust. 2 pkt 1 we fragmencie: „posiadających czynne prawo wyborcze w dniu przeprowadzenia konsultacji do Rady Gminy” uchwały Rady Gminy Lewin Kłodzki Nr XII/69/2015 z dnia 29 października 2015 r. w sprawie: określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z Mieszkańcami Gminy Lewin Kłodzki.

Uzasadnienie

Rada Gminy Lewin Kłodzki w dniu 29 października 2015 roku podjęła uchwałę Nr XII/69/2015 w sprawie: określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z Mieszkańcami Gminy Lewin Kłodzki.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru dnia 4 listopada 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że § 3 ust. 2 pkt 1 we fragmencie: „posiadających czynne prawo wyborcze w dniu przeprowadzenia konsultacji do Rady Gminy” uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 1 ust. 1 oraz art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Rada Gminy Lewin Kłodzki, podejmując przedmiotową uchwałę, działała w oparciu o przepis art. 5a ustawy o samorządzie gminnym. Stosownie do jego treści w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy (ust. 1). Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy (ust. 2).

W § 3 ust. 2 pkt 1 uchwały Rada Gminy postanowiła, że: „Konsultacje mogą być przeprowadzane na wniosek: 1) mieszkańców Gminy posiadających czynne prawo wyborcze w dniu przeprowadzenia konsultacji do Rady Gminy (w liczbie co najmniej 20 osób);”.

Należy podkreślić, iż wyznaczony przez art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zakres kompetencji prawodawczej Rady Gminy nie pozwala na uznanie przywołanego powyżej postanowienia uchwały za prawidłowe wypełnienie przyznanego upoważnienia. W granicach delegacji ustawowej nie mieści się bowiem ustalanie kręgu podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach. Kompetencja zawarta w art. 5a ust. 2 tej ustawy upoważnia Radę jedynie do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji. Pojęcie owych zasad i trybu odnosi się wyłącznie do określenia procedury konsultacyjnej, a więc opisu sposobu przeprowadzenia tych konsultacji, z uwzględnieniem obowiązujących uregulowań aktów wyższego rzędu.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 lipca 2002 r. (sygn. akt II SA/Wr 1116/02) wśród zasad i trybu przeprowadzania konsultacji nie mieści się określenie praw podmiotowych decydujących o prawie jednostki do udziału w konsultacjach. Wszyscy są równi wobec prawa i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw może być ustanowione tylko w ustawie (art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Stąd też przyjęć należy, iż ograniczenie liczby osób uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach wyłącznie do tych co posiadają czynne prawo wyborcze stanowi naruszenie powyższych zasad konstytucyjnych.

Organ Nadzoru pragnie także zauważyć, iż z przepisów ustawy o samorządzie gminnym wynika odmienne traktowanie przez prawodawcę konsultacji społecznych od innych form uczestnictwa w wyrażaniu swoich opinii w ramach demokracji bezpośredniej. W ewidentny sposób ukazuje to zestawienie treści przepisu art. 5 ust. 2 ustawy (jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy) z unormowaniem zawartym w 36 ust. 2 ustawy (sołtys oraz członkowie rady sołectkiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania). Powyższe obrazuje, iż wolą ustawodawcy było, by katalog osób mających prawo do udziału w konsultacjach społecznych był szerszy niż w klasycznej formie demokracji bezpośredniej, jaką jest głosowanie w wyborach na sołtysa czy też na członków rady sołectkiej.

Ustawa o samorządzie gminnym zastrzega, że konsultacje przeprowadza się z mieszkańcami gminy. Wprowadzenie w uchwale regulacji, która w jakikolwiek sposób zawęży określony przez ustawodawcę krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach, stanowi istotne naruszenie art. 5a ust. 2 ustawy, w związku z przekroczeniem zakresu normy kompetencyjnej wyrażonej w tym przepisie. Z przywołanego przepisu jednoznacznie bowiem wynika, że jedynym kryterium uprawnienia do uczestnictwa w konsultacjach jest fakt pozostawania mieszkańcem gminy. Powyższe stanowisko Organu Nadzoru potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 29 kwietnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 20/11). Również zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie (wyrok z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/OI 1005/14) kompetencja ustawowa upoważnia radę gminy jedynie do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji, a krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych został określony przez samego ustawodawcę. Podmiotami tymi są mieszkańcy gminy, czyli osoby zamieszkujące w miejscowości położonej na jej obszarze z zamiarem stałego pobytu. Niewątpliwie, pojęcie mieszkańca nie jest tożsame z pojęciem osoby posiadającej czynne prawo wyborcze. Okoliczność pozbawienia mieszkańca gminy praw wyborczych nie jest zaś jednoznaczna z pozbawieniem go prawa do udziału w konsultacjach. Ograniczenie zatem przez radę gminy krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach, zdaniem sądu, przekracza granice delegacji ustawowej, zawartej w art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Należy mieć na uwadze, że w świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Należy wskazać, że zawarcie w akcie organu stanowiącego gminy przepisów, które wykraczają poza przyznaną temu organowi kompetencję uchwalodawczą, narusza zasadę legalizmu, wyrażoną w wymienionym wyżej art. 7 Konstytucji RP. Działanie organu administracji publicznej uprawnionego do wydania aktu prawa miejscowego, polegające na wprowadzeniu do treści aktu elementów regulacji prawnej wykraczających poza granice określone w upoważnieniu ustawowym prowadzi do stanu wadliwości takiego aktu normatywnego i do pozbawienia go mocy obowiązującej w zakwestionowanym zakresie. Zgodnie bowiem z art. 94 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego są ustanawiane na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Należy pamiętać, że upoważnienie do stanowienia prawa powinno być szczegółowe w zakresie podmiotowym (określać jednoznacznie organ, któremu przyznano kompetencję) i przedmiotowym (określać rodzaj spraw przekazanych do unormowania i zakres regulacji). Równie szczegółowa musi być interpretacja przepisów zawierających upoważnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego. Normy kompetencyjne powinny być zatem interpretowane w sposób ścisły i literalny. Niedopuszczalne jest odczytywanie takich norm w drodze analogii bądź wykładni rozszerzającej. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r.: Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością

uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (I SA/Wr 1798/99).

Mając powyższe na uwadze postanawia się jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego – organu nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 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.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz