



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia piątek, 24 marca 2023 r.

Poz. 1752

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.58.2023 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 23 marca 2023 r.

Na podstawie art. 5a ust. 1 i 2, 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§ 2 w zakresie treści „posiadające czynne prawo wyborcze do organów Gminy” uchwały Rady Miejskiej w Oleszycach Nr LIX/387/2023 z dnia 24 lutego 2023 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych celem zaopiniowania projektu statutu Sołectwa Zabiąła.

Uzasadnienie

W dniu 24 lutego 2023r. Rada Miejska w Oleszycach podjęła uchwałę Nr LIX/387/2023 w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych celem zaopiniowania projektu statutu Sołectwa Zabiąła. Podstawą materialnoprawną do podjęcia wskazanej uchwały jest przepis art. 5a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym. Zapisy art. 5a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowią, że w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy, a zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy. Kompetencja zawarta w tym przepisie upoważnia radę gminy jedynie do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji. Rada gminy jest zatem upoważniona do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji. Konsultacje zgodnie z postanowieniami ww. ustawy mają odbywać się z mieszkańcami. Ustawa wskazuje tym samym zakres podmiotowy konsultacji, który nie może być w żaden sposób modyfikowany postanowieniami aktu prawa miejscowego stanowionego przez gminę. W ocenie organu nadzoru pojęcie zasad i trybu odnosi się wyłącznie do określenia procedury konsultacyjnej, a więc opisu sposobu przeprowadzania tych konsultacji, z uwzględnieniem obowiązujących uregulowań aktów wyższego rzędu. W uchwale nie mogą zatem znaleźć się przepisy wpływające na zakres podmiotowy konsultacji. W wyroku z dnia 10 maja 2013 r. sygn. akt III SA/Wr 140/13 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, że: "Z ustawowego upoważnienia do uchwalenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy (...) nie można wyprowadzić kompetencji rady gminy do ograniczenia kręgu osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych". "W (...) delegacji ustawowej (...) nie mieści się ustalanie kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach" (por. również wyrok WSA w Lublinie z dnia 31 maja 2012 r. sygn. akt SA/Lu 236/12, CBOSA; M. Augustyniak, Komentarz do art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, (w:) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. B. Dolnickiego, ABC 2010, D. Sześciło, Uwarunkowania prawne budżetu partycypacyjnego w Polsce, Finanse Komunalne 2012, nr 12, s. 22). Nie można zatem ograniczyć zakresu podmiotowego konsultacji do osób posiadających czynne prawo wyborcze (por. wyrok NSA z dnia 26 lipca 2002 r. sygn. akt II SA/Wr 1116/02, niepubl.), stale zamieszkujących na obszarze gminy albo niepozbawionych praw publicznych, niepozbawionych praw wyborczych albo nieubezprawionych (wyrok WSA w Opolu z dnia 13 czerwca 2006 r. sygn. akt II SA/Op 213/06, LEX nr 475242, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 kwietnia 2011 r. sygn. akt III SA/Wr 20/11, CBOSA).

Jak wyżej wskazano w przepisie art. 5a ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca postanowił, że uprawnionymi do konsultacji są mieszkańcy gminy. Norma ta nie zawiera żadnych ograniczeń, ani nie odsyła do innych aktów prawa. W art. 1 ustawy o samorządzie gminnym zdefiniowano pojęcie gminy, przyjmując, że mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową (ust. 1) a przez gminę należy rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium (ust. 2). Wspólnotę tworzą osoby trwale z nią związane, a więc stale zamieszkujące w danej gminie. Powyższe oznaczają, że w unormowaniu dotyczącym konsultacji społecznych zawartym w art. 5a ust. 1 i 2 ww. ustawy ustawodawca wskazał na krąg mieszkańców gminy tworzących z mocy prawa wspólnotę samorządową.

Tym samym "rada nie posiada kompetencji do odbierania komukolwiek prawa do wyrażenia opinii w ramach udziału w konsultacjach społecznych, przewidzianych przez postanowienia zawarte w art. 5a ustawy o samorządzie gminnym" (Skrzydło Niżnik, Komentarz do art. 10a ustawy o samorządzie województwa, Komentarz do ustawy o samorządzie województwa, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2005, A. Szewc, Komentarz do art. 10a ustawy o samorządzie województwa, (w:) Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, Warszawa 2008).

Na tej samej zasadzie niedopuszczalne jest ograniczanie prawa do wzięcia udziału w konsultacjach w oparciu o przysługujące czynne prawo wyborcze do organów Gminy. Wprowadzone w uchwale Rady Miejskiej regulacje wyłączające możliwość udziału w konsultacjach osobom, którym nie przysługuje czynne prawo wyborcze stanowi pozbawienie części mieszkańców gminy, którzy są ustawowo uprawnieni do wzięcia udziału w konsultacjach możliwości realizacji tego prawa.

Zaakcentować należy, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w orzeczeniu z dnia 18 sierpnia 2016 r. sygn. akt IV SA/GI 540/16 zauważył, że konsultacje mają wyłącznie charakter opiniodawczy, nie kreują prawa. Ich wyniki nie wiążą organów gminy w odróżnieniu od instytucji referendum gminnego czy wyborów, dlatego zupełnie inaczej uregulowana została legitymacja do udziału w referendum lokalnym oraz w wyborach. Konsultacje mają jedynie na celu zapoznanie się z opiniami (życzeniami, oczekiwaniami) społecznymi na dany temat. Rada Miejska w Oleszycach zawężając krąg osób mogących brać udział w konsultacjach społecznych w zakresie zaopiniowania statutu Sołectwa Zabiała do osób, które posiadają czynne prawo wyborcze, odwołała się do kryteriów, których nie można wyprowadzić z upoważnienia zawartego w art. 5a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Oleszycach określając zakres podmiotowych konsultacji poprzez odwołanie się do przysługującego prawa wyborczego, odwołała się do kryteriów, których nie można wyprowadzić z upoważnienia zawartego w art. 5a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym co skutkować musi stwierdzeniem nieważności tego zapisu.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru