



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia czwartek, 3 kwietnia 2025 r.

Poz. 1525

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.74.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 2 kwietnia 2025 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465, z późn. zm.), **stwierdzam nieważność uchwały** Nr X/65/2025 Rady Gminy Lełkowo z dnia 26 lutego 2025 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących utworzenia Sołectwa Piele.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, Rada Gminy Lełkowo, działając w oparciu o art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, określiła zasady i tryb przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Lełkowo w sprawie utworzenia Sołectwa Piele.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 marca 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że przedmiotowa uchwała istotnie prawo.

W myśl art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. W art. 5 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, wskazano zaś, że zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem ust. 7.

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym, wskazuje się, że w uchwale wydanej na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy zobligowana jest do określania m.in. podmiotów inicjujących konsultacje, sposobu i formy konsultacji, czasu i miejsca ich przeprowadzenia, reguł ustalania wyników oraz sposobu przekazania tych wyników do wiadomości społeczności lokalnej (wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. akt: VIII SA/Wa 604/19, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 10 grudnia 2015 r. sygn. akt: I SA/Ol 661/15, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 stycznia 2014 r. sygn. akt: I SA/Gl 1291/13). Przyjmuje się również, że przez "zasady" należy rozumieć unormowania zawierające w swej treści reguły rządzące instytucją konsultacji, tezy, w których treści zawarte jest prawo rządzące jakimiś procesami, podstawę, na której coś się opiera, fundamenty funkcjonowania konsultacji w gminie, zaś z pojęciem "trybu" wiąże się sposób postępowania konsultacyjnego, procedurę umożliwiającą proces konsultacji (wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. akt: VIII SA/Wa 604/19, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 maja 2013 r. sygn. akt: wyrok WSA w Opolu z dnia 13 czerwca 2006 r. sygn. akt II SA/Op 213/06). W znaczeniu funkcjonalnym konsultacje społeczne są formą uczestniczenia mieszkańców w procesie wypracowywania rozstrzygnięć przez organy gminy. Dzięki temu mieszkańcy mogą prowadzić wstępną społeczną kontrolę nad działaniami gminy. Ponadto konsultacje społeczne stanowią formę demokracji bezpośredniej o charakterze opiniotwórczym (nierozstrzygującym). Dzięki temu organ administracji publicznej może zapoznać się z opinią mieszkańców na konsultowany temat, a mieszkańcy dowiadują się, jakie dotyczące ich plany ma organ władzy publicznej.

Ustawa zatem nakłada obowiązek przeprowadzenia konsultacji przed utworzeniem jednostki pomocniczej, jednakże nie narzuca ani formy, ani trybu ich przeprowadzenia. W tych sprawach rozstrzyga rada gminy. Nie oznacza to jednak zupełnej dowolności. Warunkiem uznania legalności konsultacji jest zastosowanie rozwiązań pozwalających na przeprowadzenie ich w sposób realny, umożliwiający poznanie stanowiska

mieszkańców. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że konsultacje z mieszkańcami muszą mieć wymiar rzeczywisty. Obowiązek przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami musi być rozumiany jako rzeczywiste omówienie z mieszkańcami proponowanych regulacji, zmian i wyrażenie przez nich opinii w tym zakresie, jako stworzenie realnych i faktycznych możliwości sformułowania przez mieszkańców określonych uwag czy propozycji (patrz wyrok WSA w Bydgoszczy z 8 czerwca 2021 r., II SA/Bd 426/21). Uchwała rady gminy, podejmowana po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami gminy, musi być poprzedzona rzeczywistym omówieniem z mieszkańcami całej gminy proponowanych zmian. Nie jest wystarczające samo podanie do publicznej wiadomości treści projektu uchwały w BIP Urzędu, na stronie internetowej urzędu i wyłożenie jej w urzędzie gminy, tak jak uczyniła to Rada Gminy Lelkowo w § 5 uchwały. Należy zauważyć, że w tym przepisie uchwały Rada Gminy Lelkowo, regulując formy przeprowadzenia konsultacji nie wskazała w jaki sposób mieszkańcy mieliby zgłaszać swoje poparcie lub jego brak wobec przedmiotu konsultacji. W § 6 ust. 1 i ust. 3 uchwały, Rada Gminy Lelkowo wskazała, że miejsce i datę przeprowadzenia konsultacji określa Wójt Gminy w informacji o przeprowadzeniu konsultacji (ust. 1), a informacja o przeprowadzeniu konsultacji w formach wskazanych w § 5 powinna zawierać:

- 1) przedmiot konsultacji,
- 2) termin rozpoczęcia i zakończenia konsultacji, przy czym termin zakończenia nie może być dłuższy niż 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej uchwały,
- 3) sposób przeprowadzenia konsultacji: a) przedstawienie poparcia bądź jego braku dla inicjatywy utworzenia Sołectwa, b) uzasadnienie,
- 4) osobę upoważnioną do kontaktu odpowiedzialną za przeprowadzenie konsultacji
- 5) wskazanie miejsca przyjmowania opinii i uwag do przedstawionego projektu uchwały i projektu statutu tworzonego sołectwa.

Tym samym, nie sposób uznać, że Rada Gminy Lelkowo ustaliła sposób przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy. Z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o samorządzie gminnym jednoznacznie wynika, że organem uprawnionym do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy jest rada gminy. Użycie przez ustawodawcę sformułowania o charakterze kategoriowym "określa" oraz wskazanie konkretnej formy "uchwała rady gminy" powoduje, że tych kompetencji rada gminy nie może scedować na wójta gminy (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 31 maja 2012 r., sygn. akt). Ponadto w zakresie upoważnienia ustawowego do określenia przez radę gminy "zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy" (art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym) nie mieści się zobowiązanie organu wykonawczego do wydania w tym przedmiocie zarządzenia o treści narzuconej organowi wykonawczemu przez organ stanowiący gminy. Stąd też unormowanie § 6 ust. 3 uchwały stanowi istotne naruszenie prawa nie tylko dlatego, że wyszło poza kompetencje przyznane radzie gminy w art. 5 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, ale również z tego powodu, że bezpodstawnie wkroczyło w sferę przyznaną organowi wykonawczemu w art. 30 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 2 tej ustawy.

Za niezgodne z prawem należy również uznać postanowienie § 4 ust. 2 uchwały, wskazujące, że uprawnieni do udziału w konsultacjach, o których mowa w § 1, są mieszkańcy Gminy Lelkowo stale zamieszkujący na jej terenie i posiadający czynne prawo wyborcze według stanu uprawnionych w spisie wyborców w Gminie na dzień 31 grudnia 2024 r.

Organ nadzoru wskazuje, że z treści art. 5a ustawy wynika, że zakresem podmiotowym konsultacji objęci są mieszkańcy gminy, zatem krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach określony został wprost przez samego ustawodawcę. Zdaniem organu nadzoru pojęcie mieszkańca nie jest tożsame z pojęciem osoby posiadającej czynne prawo wyborcze. Okoliczność pozbawienia mieszkańca gminy praw wyborczych nie jest jednoznaczna z pozbawieniem go prawa do udziału w konsultacjach, w tym również uczestnictwa w inicjatywie dotyczącej podjęcia konsultacji z mieszkańcami. Ograniczenie zatem przez Radę Gminy kręgu osób uprawnionych do uczestniczenia w konsultacjach społecznych, przekracza granice delegacji ustawowej, zawartej w art. 5a ust. 2 ustawy.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 czerwca 2006 r., sygn. akt: II SA/Op 213/06, niedopuszczalne jest doprecyzowanie postanowieniami uchwały rady gminy, kręgu osób uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach. Przeto zawężenie pojęcia mieszkańca gminy do osoby posiadającej "czynne prawo wyborcze," jest rażącym naruszeniem prawa materialnego, tj. art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Ponadto w myśl wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia

13 września 2019 r., sygn.. akt: I GSK 1324/18, w delegacji art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie mieści się ustalanie kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach. Kompetencja zawarta w tym przepisie upoważnia radę gminy jedynie do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji, a 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. Na kwalifikację danej osoby jako mieszkańca konkretnej gminy nie wpływa w żaden sposób jej wiek, związana z nim zdolność do czynności prawnych, pozbawienie praw publicznych czy też brak zameldowania.

Biorąc powyższe pod uwagę, a zwłaszcza fakt nieuregulowania w uchwale zasadniczych jej elementów tj. sposobu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Lelkowo, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski