



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 12 czerwca 2017 r.

Poz. 4400

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN.I.4131.1.345.2017.6 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 6 czerwca 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)

orzekam

nieważność § 1 w zakresie wyrazów „którzy ukończyli 18 rok życia” uchwały nr XXXIII/265/2017 Rady Miejskiej w Wyrzysku z dnia 28 kwietnia 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Wyrzysk - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 kwietnia 2017 r. Rada Miejska w Wyrzysku podjęła uchwałę nr XXXIII/265/2017 w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Wyrzysk, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie przepisów art. 5a ust. 2 oraz art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, poz. 1579 i poz. 1948 oraz z 2017 r. poz. 730).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu dnia 9 maja 2017 r.

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem powyższej uchwały, stwierdził, co następuje:

W orzecznictwie sądowo administracyjnym sformułowano pogląd, według którego kompetencja ujęta w art. 5a ust. 2 u.o.s.g. upoważnia radę gminy jedynie do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji, przy czym przez zasady należy rozumieć unormowania zawierające w swej treści reguły rządzące instytucją konsultacji, fundamenty funkcjonowania konsultacji w gminie, z trybem zaś wiąże się sposób postępowania konsultacyjnego, procedura umożliwiająca proces konsultacji (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2013 r., III SA/Wr 591/13; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 czerwca 2006 r., II SA/Op 213/06;). W myśl powyższego, przez zasady należy rozumieć ogólne reguły, w treści, których zawarty jest sposób postępowania przy przeprowadzaniu konsultacji. To zaś oznacza, że organ stanowiący gminy powinien określić między innymi inicjatora konsultacji, sposób i formę konsultacji, czas i miejsce ich przeprowadzenia, reguły ustalania wyników oraz sposób przekazania tych wyników do wiadomości społeczności lokalnej.

Mając powyższe na uwadze organ nadzoru w toku prowadzonego postępowania nadzorczego ustalił, iż Rada Miejska w Wyrzysku zawarła w treści uchwały zapisy sprzeczne z postanowieniami art. 5a ust. 2 u.o.s.g. poprzez przekroczenie zakresu kompetencji.

W § 1 uchwały postanowiono: „Określa się zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy, którzy ukończyli 18. rok życia (...)”.

W ocenie organu nadzoru, zakres kompetencji prawodawczej zakreślony w treści przepisu art. 5a ust. 2 u.o.s.g., stanowiącym podstawę przeprowadzania przez gminę konsultacji z mieszkańcami gminy,

nie pozwala na uznanie przywołanych powyżej postanowień omawianej uchwały za prawidłowe wypełnienie przyznanego organowi stanowiącemu gminy upoważnienia. W granicach delegacji ustawowej nie mieści się, bowiem ustalanie kręgu podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach. Kompetencja zawarta w art. 5a ust. 2 u.o.s.g. upoważnia Radę jedynie do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji. Natomiast 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.

W wyroku z dnia 26 lipca 2002 r. (sygn. akt II SA/Wr 1116/02) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż wśród zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji nie mieści się określenie praw podmiotowych decydujących o prawie jednostki do udziału w konsultacjach.

W świetle art. 32 ust. 1 Konstytucji RP wszyscy są równi wobec prawa i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw może być ustanowione tylko w ustawie (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). W związku z powyższym przyjąć należy, iż ograniczenie kręgu osób uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach wyłącznie do tych, którzy ukończyli określony wiek stanowi naruszenie powyższych zasad konstytucyjnych.

Ponadto, organ nadzoru pragnie zauważyć, iż z samych zapisów ustawy o samorządzie gminnym wynika odmienne traktowanie przez prowadzącą konsultacji społecznych od innych form uczestnictwa w wyrażaniu swoich opinii w ramach demokracji bezpośredniej. W ewidentny sposób ukazuje to zestawienie zapisu 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 art. 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). Z powyższego wynika, iż wolą ustawodawcy było, aby 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, bowiem, iż 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 u.o.s.g., 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. Stanowisko takie zaprezentował m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 29 kwietnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 20/11), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 18 sierpnia 2016 roku (sygn. akt IV SA/Gl 540/16).

Mając powyższe na uwadze podkreślić należy, iż zawarcie w akcie organu stanowiącego gminy przepisów, które wykraczają poza przyznaną temu organowi kompetencję uchwałodawczą, narusza zasadę legalizmu, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie, z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. 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.

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Zbigniew Hoffmann