



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 11 września 2015 r.

Poz. 2925

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.111.2015.MA WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 11 września 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

części § 1 w brzmieniu: „*a w szczególności*”, § 1 pkt 1, 2, 3, 4 i 5 oraz w części § 2 w brzmieniu „*posiadające czynne prawo wyborcze do Rady Gminy*” uchwały nr VII/58/2015 Rady Gminy Krasnopol z dnia 6 sierpnia 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Krasnopol.

UZASADNIENIE

W dniu 6 sierpnia 2015 r. Rada Gminy Krasnopol podjęła uchwałę nr VII/58/2015 w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Krasnopol, która to uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 14 sierpnia 2015 r.

Analiza przedmiotowej uchwały wykazała, że została ona podjęta, w części, z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym 24 sierpnia 2015 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności części jej zapisów.

W ocenie organu nadzoru rada gminy nie dysponuje uprawnieniem ustalania kręgu podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach. Przywołany w treści przedmiotowej uchwały art. 5a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą przyznaje bowiem organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego kompetencje jedynie do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji, które to pojęcia odnoszą się wyłącznie do określenia procedury konsultacyjnej. Ponadto krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach określają przepisy ustawy o samorządzie gminnym, które w art. 5a ust. 1 stanowią, iż w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Przedstawione stanowisko potwierdza uzasadnienie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 29 kwietnia 2011 r., Sygn. akt III SA/Wr 20/11 podtrzymane orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 grudnia 2011 r. Sygn. akt II OSK 1562/11: „Zgodnie z art. 5a 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 (ust. 1). Zasady i tryb ich przeprowadzania określa uchwała rady gminy (ust. 2). W ocenie Sądu, powyższa kompetencja organu gminy nie obejmuje określania praw podmiotowych warunkujących uprawnienie mieszkańców gminy do udziału w konsultacjach. Istotnym jest, iż krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych został określony przez samego ustawodawcę. Są nimi mieszkańcy gminy, czyli osoby zamieszkujące w miejscowości położonej na jej obszarze z zamiarem stałego pobytu. Pojęcie mieszkańca nie jest tożsame z pojęciem osoby posiadającej czynne prawo wyborcze.(...)”

W delegacji art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminy, nie mieści się ustalenie kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach. Kompetencja zawarta w tym przepisie upoważnia radę gminy jedynie do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji.”. Jak wynika z powyższego mieszkańcem gminy, jest osoba fizyczna zamieszkująca w miejscowości położonej na jej obszarze z zamiarem stałego pobytu, zgodnie bowiem z art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.) miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Należy zatem przyjąć, iż elementami umożliwiającymi określenie kto jest mieszkańcem gminy, a kto nim nie jest są: imię i nazwisko mogące jednoznacznie zidentyfikować daną osobę, a także adres danej osoby, pod którym ona przebywa z zamiarem stałego pobytu. Wprowadzenie więc regulacji w § 2 uchwały przyznające prawo uczestniczenia w konsultacjach osobom stale zamieszkałym na terenie gminy, na którym mają zostać przeprowadzone konsultacje w brzmieniu „*posiadające czynne prawo wyborcze do Rady Gminy*” wykracza poza granice przyznanych Radzie Gminy Krasnopol przez ustawodawcę artykułem 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym kompetencji i nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi również zapis § 1 uchwały o treści „Konsultacje z mieszkańcami gminy przeprowadza się w przypadkach przewidzianych ustawami, z inicjatywy mieszkańców, oraz w innych sprawach ważnych dla gminy, *a w szczególności*.”. Należy zauważyć, że stosowanie w zapisach uchwały zwrotu „*w szczególności*” w odniesieniu do kwestii wymienionych w sposób enumeratywny powoduje, że interpretacja takiego zapisu musi prowadzić do wniosku, że jest to katalog otwarty. Zwrot „*w szczególności*” powinien być zatem stosowany jedynie wtedy, gdy wolą organu stanowiącego jest pozostawienie pewnego luzu decyzyjnego w zakresie regulowanej kwestii. Jednocześnie organ nadzoru zauważa, że w takim przypadku musi ku temu istnieć podstawa w postaci przepisu ustawowego. Zgodnie z intencją ustawodawcy określoną w art. 5a ust. 2 ustawy to rada gminy w uchwale określa zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy. Konstrukcja tego przepisu ustawy nie daje Radzie Gminy możliwości wprowadzenia w przedmiotowej uchwale także innych, niewymienionych elementów. Ponadto stanowiąc w zakresie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy Rada zobowiązana jest do ich określenia w sposób kompletny i wyczerpujący. Zamieszczenie w uchwale zapisu „*w szczególności*”, stwarzającego katalog otwarty we wspomnianym zakresie, narusza w sposób istotny art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Za takie nie można bowiem uznać działania polegającego na niepełnym określeniu zasad przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy i jednoczesnym przekazaniu bliżej nieokreślonym podmiotom (w domyśle - wykonawcy uchwały) upoważnienia do podejmowania działań w tym zakresie. Taka konstrukcja części § 1 uchwały przeczy normie kompetencyjnej dającej się wyprowadzić z przepisu art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż wyłącznie organ stanowiący został umocowany do określenia w uchwale zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy. Konsekwencją powyższego jest konieczność stwierdzenia nieważności § 1 pkt 1, 2, 3, 4 i 5, w którym Rada wskazuje dodatkowy katalog spraw, w których miałyby być przeprowadzane konsultacje społeczne.

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

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje Gminie skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Aneta Kuberska