

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.228.2017.ASz

z dnia 16 października 2017 r.

Rada Miejska w Małomicach

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2017.1875) stwierdzam nieważność § 1 ust. 3 pkt 4, § 2 ust. 2 pkt 4, § 3 ust. 1 pkt 2 oraz Rozdział 5 uchwały Nr XLII/180/2017 Rady Miejskiej w Małomicach z dnia 8 września 2017 r. w sprawie przyjęcia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Małomice.

Uzasadnienie

Na sesji 8 września 2017 r. Rada Miejska w Małomicach podjęła uchwałę Nr XLII/180/2017 w sprawie przyjęcia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Małomice.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 18 września 2017 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że § 1 ust. 3 pkt 4, § 2 ust. 2 pkt 4, § 3 ust. 1 pkt 2 oraz Rozdział 5 istotnie naruszają prawo, tj. art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2017.1875, dalej u.s.g.), w myśl którego zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy.

Rada Miejska w Małomicach wypełniając ustawową delegację zawartą w art. 5a ust. 2 u.s.g. winna w swojej uchwale określić zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych, a więc to kto inicjuje konsultacje, sposób i formę konsultacji, czas i miejsce ich przeprowadzenia, reguły ustalania wyników oraz sposób przekazania tych wyników do wiadomości społeczności lokalnej.

Tymczasem w § 1 ust. 3 pkt 4 oraz § 2 ust. 2 pkt 4 uchwały Rada Miejska w Małomicach postanowiła, że decyzję o przeprowadzeniu konsultacji podejmuje Burmistrz Małomic lub Rada Miejska, określając m.in. krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach. Również wniosek, o którym mowa w § 2 uchwały powinien zawierać propozycję kręgu osób uprawnionych do udziału w konsultacjach.

W ocenie organu nadzoru przepis kompetencyjny nie upoważnia rady gminy do ograniczenia kręgu osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych, a jedynym ustawowym wymogiem jest fakt bycia członkiem danej społeczności, tj. w tym przypadku mieszkańcem Gminy Małomice. Z powyższym stanowiskiem koresponduje m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 31 maja 2012 r. (sygn. akt III SA/Lu 236/12). W wyroku tym Sąd stwierdził między innymi, iż w pojęciu zasad i trybu przeprowadzania konsultacji nie mieści się doprecyzowanie postanowieniami uchwały rady gminy kategorii osób uprawnionych do udziału w konsultacjach, a ograniczenie praw podmiotowych, w tym m.in. decydujących o prawie jednostki do udziału w konsultacjach, może być ustanowione tylko w ustawie, co wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przepis ten wyjątkowo dopuszcza możliwość ograniczenia zakresu korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, przy czym ograniczenie to nastąpić tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, bez naruszenia jednak istoty wolności i praw.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że konsultacje społeczne są formą zorganizowanego uczestnictwa osób trzecich w szeroko pojętym procesie decyzyjnym. Celem konsultacji społecznych jest wspomaganie podmiotu zobowiązanego do wydania rozstrzygnięcia poprzez dostarczenie decydentowi wiedzy specjalistycznej lub opinii osób bezpośrednio zainteresowanych treścią rozstrzygnięcia. Bezspornym zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie prawa administracyjnego jest, że konsultacje społeczne mają zawsze charakter opiniodawczy oraz niewiążący (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 1 lutego 2001 r., sygn. akt II SA 2817/00, LEX nr 54153; J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Wrocław 2015, s. 380; R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016, s. 93-96). W konsekwencji, nie znajduje oparcia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa zawężanie przez Radę Miejską w Małomicach kręgu osób uprawnionych do wyrażenia własnej opinii w danej sprawie.

Z kolei w kwestionowanym Rozdziale 5 oraz § 3 ust. 1 pkt 2 uchwały Rada Miejska w Małomicach uregulowała przeprowadzanie konsultacji z przedstawicielami organizacji pozarządowych. W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje stoją w sprzeczności z normą kompetencyjną wynikającą z art. 5a ust. 2 u.s.g., zgodnie z którym zakresem podmiotowym konsultacji są objęci tylko i wyłącznie mieszkańcy gminy. W uchwale określającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji nie można zatem umieszczać przepisów, które w odmienny sposób wyznaczałyby krąg uprawnionych do udziału w konsultacjach. Oznacza to, że zakresem podmiotowym takiej uchwały nie mogą zostać objęte podmioty nie należące do kategorii mieszkańców danej gminy. Ponieważ przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie definiują pojęcia mieszkańca, pojecie to należy definiować w oparciu o przepisy kodeksu cywilnego. W myśl art. 25 kodeksu cywilnego miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której ta osoba przebywa z zamiarem stałego pobytu. Tylko więc osoby fizyczne, które spełniają te przesłanki, są mieszkańcami gminy-członkami wspólnoty samorządowej. Wprowadzenie w uchwale regulacji, która poszerza o przedstawicieli organizacji pozarządowych określony przez ustawodawcę krąg podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach, stanowi zdaniem organu nadzoru istotne naruszenie prawa.

Odnosząc się do stwierdzonych naruszeń prawa należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w oparciu o art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Podejmując akt prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Wykroczenie poza zakres przyznanej ustawowo kompetencji musi być uznane za istotne naruszenie prawa.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Teresa Kaczmarek