

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.161.2021.ACze

z dnia 22 października 2021 r.

Rada Gminy w Przewozie

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 i 1834)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIII/131/2021 Rady Gminy w Przewozie z dnia 20 września 2021 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Przewóz, w części określonej w § 3 ust. 1 w zakresie zwrotu: "posiadający czynne prawo wyborcze do rady gminy".

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 września 2021 r. Rada Gminy w Przewozie podjęła uchwałę w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Przewóz. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 5a ust. 2, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1372).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 22 września 2021 r.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, iż uchwała w części istotnie narusza prawo, tj. art. 5a ust. 1, ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 – dalej u.s.g.).

Stosownie do przepisu art. 5a u.s.g.: 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 przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem ust. 7 (ust. 2).

Należy podkreślić, że przepis art. 5a ust. 2 u.s.g. stanowi ogólną normę kompetencyjną do podejmowania uchwał przez radę gminy w sprawach określania zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy. Uchwała ta jest aktem prawa miejscowego, regulującym - w sposób generalny i abstrakcyjny - prawa mieszkańców gminy. W konsekwencji, organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia, regulując w sposób kompleksowy zawartą w niej materię.

Tymczasem Rada Gminy w Przewozie podejmując badaną uchwałę przesądziła jednocześnie o tym, że w konsultacjach społecznych będą mogli wziąć udział wyłącznie mieszkańcy posiadający czynne prawo wyborcze do rady gminy. W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie jest uprawniona

do zawężenia kręgu osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych, gdyż został on określony przez samego ustawodawcę.

Pojęcie wspólnoty samorządowej zostało zdefiniowane w art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, z którego wynika, iż tworzy ją z mocy prawa ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, w tym przypadku gminy. Natomiast w art. 1 u.s.g., 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. Mieszkańcem gminy jest zatem każda osoba fizyczna mająca miejsce zamieszkania na terenie tej gminy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 26 lipca 2002 r., sygn. akt II SA/Wr 1116/02, niepubl.; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 29 kwietnia 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 20/11, LEX nr 1112683; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 27 listopada 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 591/13, LEX nr 1765370; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 7 lipca 2016 r., sygn. akt III SA/Łd 364/16, LEX nr 2080035).

Mając na uwadze przepis art. 5a u.s.g., w którym ustawodawca posługuje się wyłącznie pojęciem mieszkańca/mieszkańca gminy zdaniem organu nadzoru uznać należy, że wszyscy mieszkańcy gminy, a nie tylko mieszkańcy posiadający czynne prawo wyborcze, są uprawnieni do udziału w konsultacjach społecznych. Stanowisko organu nadzoru jest spójne z wykładnią przepisu art. 5a u.s.g. dokonywaną przez sądy administracyjne (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 17 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Op 64/18, LEX nr 2483810).

Niedopuszczalne jest zatem doprecyzowanie postanowieniami uchwały rady gminy, kręgu osób uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach. Zawężenie pojęcia mieszkańca gminy do osoby posiadającej "czynne prawo wyborcze", jest istotnym naruszeniem prawa materialnego, tj. art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Organ nadzoru w pełni podziela pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w wyroku z dnia 26 lipca 2002 r. (sygn. akt II SA/Wr 1116/02, niepublikowany), iż "wśród zasad i trybu przeprowadzania konsultacji nie mieści się określenie praw podmiotowych decydujących o prawie jednostki do udziału w konsultacjach. Wszyscy są równi wobec prawa i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw może być ustanowione tylko w ustawie (art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Stąd też przyjęć należy, iż ograniczenie liczby osób uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach wyłącznie do tych co posiadają czynne prawo wyborcze stanowi naruszenie powyższych zasad konstytucyjnych" (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 29 kwietnia 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 20/11, LEX nr 1112683; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 27 listopada 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 591/13, LEX nr 1765370; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 7 lipca 2016 r., sygn. akt III SA/Łd 364/16, LEX nr 2080035, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 13 czerwca 2006 sygn. akt II SA/OP 213/06).

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak na wstępie

Pouczenie:

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.

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.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli