



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 30 listopada 2009 r.

NK.II.0911-11/520/09

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, z późniejszymi zmianami) Wojewoda Dolnośląski – organ nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego

#### stwierdza nieważność

**§ 11 ust. 1** uchwały Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich nr 0150/XLVIII/414/09 z dnia 22 października 2009 roku w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Oborniki Śląskie, z powodu istotnego naruszenia art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz z art. 31 ust. 3, 32 ust. 1 Konstytucji RP (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

#### Uzasadnienie

W dniu 22 października 2009 Rada Miejska w Obornikach Śląskich podjęła uchwałę nr 0150/XLVIII/414/09 w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Oborniki Śląskie.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru 2 listopada 2009 r.

Rada w § 11 ust. 1 uchwały stanowi:

*„1. Uprawnionymi do udziału w konsultacjach są osoby posiadające czynne prawo wyborcze do rady na terenie gminy objętym konsultacjami, stale zamieszkałe na terenie gminy, z wyjątkiem sytuacji przewidzianej w ust. 2.”*

Ustawa o samorządzie gminnym w art. 5a ust. 1 stanowi, że w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy, natomiast wedle art. 5a ust. 2 zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy. Tymczasem jak wyżej wskazano, z treści § 11 ust. 1 omawianej uchwały wynika, iż uprawnionymi do udziału w konsultacjach są osoby posiadające czynne prawo wyborcze do rady na terenie gminy objętym konsultacjami, stale zamieszkałe na terenie gminy. Tym samym organ stanowiący gminy zmodyfikował krąg osób, które na mocy zapisu art. 5a ustawy o samorządzie gminnym posiadają możliwość udziału w konsultacjach w sprawach ważnych dla gminy. Trzeba w jednoznaczny sposób podkreślić, że Rada nie posiada kompetencji do odbierania komukolwiek prawa do wyrażenia opinii w ramach udziału w konsultacjach społecznych, przewidzianych przez postanowienia zawarte w art. 5a ustawy o samorządzie gminnym. To zaś rada uczyniła, pozbawiając mocą § 11 ust. 1 przedmiotowej uchwały mieszkańców gminy nieposiadających czynnego prawa wyborczego, możliwości udziału w konsultacjach społecznych, które miałyby się odbyć na terenie gminy Oborniki Śląskie.

Warto zauważyć, iż zgodnie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547, z późn. zm.), czynne prawo wyborcze do danej rady ma każdy obywatel, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje na obszarze działania tej rady. Nie mają prawa wybierania osoby pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądowym, orzeczeniem Trybunału Stanu oraz ubezwłasnowolnione. Nie można w żadnym sposób stwierdzić, by pojęcie mieszkańca gminy było tożsame z osobą posiadającą czynne prawo wyborcze. Ustawodawca w wyraźny sposób określił mieszkańców gminy jako osoby uprawnione do udziału w konsultacjach społecznych. Regulacja zawarta w art. 5a ustawy o samorządzie gminnym nie zawiera żadnych postanowień, które zawężyłyby krąg osób posiadających możliwość udziału w rzeczonych konsultacjach. Nie można też stwierdzić, by okoliczność, iż dana osoba pozbawiona jest praw publicznych, praw wyborczych czy też została ubezwłasnowolniona, odbierała jej cechę świadczącą o byciu mieszkańcem gminy. W tym miejscu należy podnieść, iż zapisy art. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowią, że mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową oraz że ilekroć w ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Przedstawione unormowanie wyraźnie pokazuje, że pojęcie mieszkańca gminy należy utożsamiać z osobą stale zamieszkującą na jej terenie. W świetle powyższego należy skonstatować, że Rada, ograniczając de facto liczbę uprawnionych osób do udziału w konsultacjach społecznych, w sposób niedopuszczalny dokonała korekty w unormowań zawartych w ustawie.

Organ nadzoru pragnie także zauważyć, iż z samych zapisów ustawy o samorządzie gminnym wynika odmienne traktowanie przez prawodawcę konsultacji społecznych od innych formy uczestnictwa wyrażania swoich opinii w ramach demokracji bezpośredniej. W ewidentny sposób ukazuje to zestawienie wspomnianego już wcześniej zapisy art. 5 ust. 2 z unormowaniem zawartym w 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, które stanowi: „ 2. 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, by 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.

Warto również zwrócić uwagę na fakt, iż w ramach upoważnienia wynikającego z brzmienia art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym znajduje się wyłącznie ogólna norma stanowiąca podstawę do ustalenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy. Zdaniem Organu Nadzoru w żadnym wypadku nie można zatem stwierdzić, by w zakresie pojęciowym zasad i trybu przeprowadzania konsultacji mieściło się określenie kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych. Tym samym organ stanowiący, decydując się na wprowadzenie omawianego zapisu uchwały, wykroczył po za dyspozycję zawartą w ustawie.

W opinii organu nadzoru badany zapis uchwały narusza również wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasadę, zgodnie z którą ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie, oraz wynikającą z 32 ust. 1 ustawy zasadniczej zasadę równości wszystkich wobec prawa. Niniejsza teza znajduje swe potwierdzenie w wyroku Naczelnego Sąd Administracyjny z dnia 26 lipca 2002 r. (sygn. akt II SA/Wr 1116/02,) w którym stwierdza się: „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 przyjąć należy, iż ograniczenie liczby osób uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach wyłącznie do tych, co posiadają czynne prawo wyborcze, stanowi naruszenie powyższych zasad konstytucyjnych.”

W tym stanie rzeczy należy skonstatować, że wyżej rozpatrywane rozwiązanie rzeczony uchwały, w istotny sposób narusza prawo.

W związku z powyższym orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 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.

Wojewoda Dolnośląski:  
*Rafał Jurkowlaniec*