



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 25 listopada 2021 r.

Poz. 4977



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.337.2021

z dnia 24 listopada 2021 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXIX/185/21 Rady Gminy Ulan-Majorat z dnia 25 października 2021 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Ulan-Majorat, w części obejmującej § 1 ust. 1 oraz § 4 ust. 5 pkt 3 zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Ulan-Majorat, stanowiących załącznik do uchwały**

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, ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXIX/185/21 Rady Gminy Ulan-Majorat z dnia 25 października 2021 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Ulan-Majorat, w części obejmującej § 1 ust. 1 oraz § 4 ust. 5 pkt 3 zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Ulan-Majorat, stanowiących załącznik do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XXXIX/185/21 została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 października 2021 r.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z tym przepisem, zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem ust. 7.

Kompetencja zawarta w przytoczonym powyżej przepisie upoważnia radę gminy do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji. Tym samym przez zasady należy rozumieć ogólne reguły, w treści których zawarty jest sposób postępowania przy przeprowadzaniu konsultacji. Oznacza to, że rada gminy w uchwale powinna m.in. określić: kto inicjuje konsultacje, sposób i formę konsultacji, czas i miejsce ich przeprowadzenia, reguły ustalania wyników oraz sposób przekazania tych wyników do wiadomości społeczności lokalnej.

Zgodnie z § 1 ust. 1 zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Ulan-Majorat, stanowiących załącznik do uchwały, *konsultacje społeczne z mieszkańcami Gminy Ulan-Majorat przeprowadza się w przypadkach określonych przepisami prawa oraz w innych sprawach ważnych dla gminy lub jej części.*

Przytoczona regulacja uchwały stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z treścią tego przepisu, w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wypowiedziany był pogląd, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (por. m. in. wyroki NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993/2/44; z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17; z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95).

Powtarzanie regulacji ustawowych, a tym bardziej ich modyfikacja przez przepisy uchwały może bowiem doprowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy.

Należy zatem uznać, że powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

W § 4 ust. 5 załącznika do uchwały postanowiono, iż konsultacje społeczne w zależności od ich przedmiotu mogą mieć zasięg:

- 1) ogólny (sprawy, których przedmiot dotyczy mieszkańców gminy),
- 2) lokalny (dotyczący mieszkańców określonego sołectwa lub kilku sołectw),
- 3) *środowiskowy (dotyczący określonych grup społeczno-zawodowych).*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja § 4 ust. 5 pkt 3 wykracza poza zakres upoważnienia z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Granice normy kompetencyjnej wynikającej z treści art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym opierają się na kryterium podmiotowym i przedmiotowym. Kryterium przedmiotowe określa zakres spraw, jakie mogą zostać poddane konsultacjom. Przepis wskazuje tutaj na sprawy określone w ustawach i inne sprawy ważne dla gminy. Z kolei kryterium podmiotowe wyznacza krąg osób, które mogą wziąć udział w konsultacjach.

Z art. 5a ustawy wprost wynika, że zakresem podmiotowym konsultacji są objęci tylko i wyłącznie mieszkańcy gminy. Oznacza to, że w uchwale określającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami nie można stanowić przepisów, które by w odmienny sposób wyznaczały zakres podmiotowy konsultacji.

W szczególności zakresem podmiotowym takiej uchwały nie mogą zostać objęte podmioty nie należące do kategorii mieszkańców danej gminy. Za takie niewątpliwie należy uznać m.in. grupy społeczno-zawodowe.

Fakt, że dana grupa złożona jest z mieszkańców gminy nie stanowi wystarczającej podstawy dla przyjęcia odmiennej interpretacji. *Stricte* społeczny charakter konsultacji, o których mowa w art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, wyłącza taką możliwość. Interpretując ten przepis trzeba mieć bowiem na względzie art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, według którego wspólnota samorządowa składa się z mieszkańców gminy. Funkcjonuje ona z mocy prawa. Tworzy ją każdy mieszkaniec gminy niezależnie od własnej woli i przynależności do określonej grupy czy organizacji. Tak pojmowany udział jednostkowy przesądza o charakterze społecznym konsultacji o których mowa w art. 5a ustawy. Nie mogą brać w nich udziału grupy, organizacje czy też inne podmioty lecz indywidualne jednostki będące mieszkańcami gminy. Obejmuje to także sytuację, w której konsultacje są tworzone dla ściśle określonego obszaru danej gminy (konsultacje o charakterze lokalnym). Wprowadzenie takiego trybu w żaden sposób nie wpływa na wyznaczony w przepisie zakres podmiotowy konsultacji. W dalszym ciągu będą w nich uczestniczyć mieszkańcy gminy - tyle, że określonej jej części.

Reasumując, z przepisu art. 5a ustawy o samorządzie gminnym jednoznacznie wynika, iż jedynym kryterium określającym osoby uprawnione do wzięcia udziału w konsultacjach jest fakt pozostawania mieszkańcem gminy. Krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach został określony przez samego ustawodawcę. Są nimi mieszkańcy gminy, czyli osoby zamieszkujące w miejscowości położonej na jej obszarze z zamiarem stałego pobytu (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 13 czerwca 2006 r. sygn. akt II SA/Op 213/06).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIX/185/21 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

**Lech Sprawka**

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Ulan-Majorat
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Ulan-Majorat