

Gorzów Wlkp., dnia 25 listopada 2011 r.

NK-I.4131.433.2011.AHor

## Rada Gminy w Otyniu

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) **stwierdzam nieważność w części dotyczącej § 4 od słów: „którzy nabyli czynne prawo wyborcze najpóźniej w dniu rozpoczęcia konsultacji”** uchwały Nr XI.84.2011 Rady Gminy w Otyniu z dnia 28 października 2011 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Otyń.

#### Uzasadnienie

W dniu 28 października 2011 r. Rada Gminy w Otyniu podjęła uchwałę w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Otyń.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 8 listopada 2011 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała w ww. zakresie podjęta została z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z treścią art. 5a ust. 1. 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. Z kolei w myśl ust. 2 art. 5a zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy. Przepis ten stanowi ogólną normę kompetencyjną do podejmowania przez radę gminy uchwał w sprawach określania zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy. W przedmiotowej uchwale Rada Gminy w Otyniu, oprócz ustalenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy, postanowiła również określić, jaki wymóg należy spełniać, by móc uczestniczyć w konsultacjach społecznych. I tak mocą § 4 uchwały postanowiono, iż: „Uprawienie do udziału w konsultacjach społecznych posiadają mieszkańcy Gminy, którzy nabyli czynne prawo wyborcze najpóźniej w dniu rozpoczęcia konsultacji”. W ocenie organu nadzoru w ramach przewidzianego w art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym upoważnienia do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji nie mieści się prawo do określania podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach. Kompetencja zawarta w tym przepisie upoważnia radę gminy jedynie do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji. Przez „zasady” należy rozumieć tezy, w treści których zawarte jest prawo rządzące jakimiś procesami, podstawa na której coś się opiera, zaś z pojęciem „trybu” wiąże się sposób postępowania.

Następnie trzeba wskazać, iż zarówno w art. 5a ust. 2, jak też w ust. 1 art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, ustawodawca postanowił, że uprawnionymi do konsultacji są



mieszkańcy gminy. Norma ta nie zawiera żadnych ograniczeń, ani też nie odsyła w tym zakresie do innych aktów prawa. W art. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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. Wykładnia celowościowa wskazuje więc na potrzebę utożsamienia pojęcia „mieszkaniec gminy” z pojęciem „osoby stale zamieszkującej” na obszarze tej gminy. Ponieważ w zasadzie miejsce zamieszkania zależne jest od zamiaru, a więc od woli konkretnej osoby, a o charakterze pobytu decydują również okoliczności faktyczne wskazujące na zamiar rzeczywisty, zatem osoby, które spełniają wymienione przesłanki są mieszkańcami gminy i żadne inne kryteria nie powinny decydować o uznaniu danej osoby za mieszkańca gminy. Powyższe rozumowanie prowadzi do wniosku, że 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 rażącym naruszeniem prawa materialnego, tj. art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Analogiczny pogląd wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 13 czerwca 2006 r. (sygn. akt II SA/Op 213/06) oraz Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 lipca 2002r. (sygn. akt II SA/Wr 1116/02), w którym to Sąd wskazał, że „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”.

Stąd też należało orzec o nieważności § 4 od słów: „którzy nabyli czynne prawo wyborcze najpóźniej w dniu rozpoczęcia konsultacji” przedmiotowej uchwały.

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

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.

Otrzymują:

1. adresat
2. a/a
3. redakcja Dziennika Urzędowego.

**Adrian Horoszko**  
radca prawny  
R-ZG-G-345

Horoszko

**DYREKTOR**  
**Wydziału Nadzoru i Kontroli**

**Teresa Kaczmarek**

2

z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

**Czesław Domalewski**

DYREKTOR GENERALNY