



Warszawa, 11 kwietnia 2022 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-P.4131.11.2022

Rada Gminy Bielsk

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 i 583)

stwierdzam nieważność

Uchwały Nr 253/XXXVIII/2022 Rady Gminy Bielsk z dnia 25 marca 2022 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Bielsk w części, tj. § 6 ust. 1 pkt 3 i 4 co do słów: „pełnoletnich”, § 11 ust. 1 co do słowa: „pełnoletni”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 31 marca 2022 r., Rada Gminy Bielsk, działając na podstawie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.), określiła zasady i tryb przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Bielsk, stanowiąc w § 6 ust. 1 pkt 3 i 4, że konsultacje przeprowadza Wójt Gminy Bielsk z własnej inicjatywy lub na wniosek grupy co najmniej 100 pełnoletnich mieszkańców gminy, grupy co najmniej 100 pełnoletnich mieszkańców części gminy lub grupy stanowiącej co najmniej 10% pełnoletnich mieszkańców części gminy dotyczących konsultacji, o których mowa w § 4 ust. 1 pkt. 2, natomiast w § 11 ust. 1, że uprawnionymi do udziału w konsultacjach są pełnoletni mieszkańcy gminy.

W toku badania legalności Uchwały organ nadzoru stwierdził, że zapisy § 6 ust. 1 pkt 3 i 4 co do słów: „pełnoletnich”, § 11 ust. 1 co do słowa: „pełnoletni” podjęto z istotnym naruszeniem art. 5 a ust. 2 u.s.g.

W ocenie organu nadzoru, poprzez wprowadzenie zapisu „pełnoletnich” przy regulacjach odnoszących się do podmiotów, mających w gminie inicjatywę przeprowadzenia

konsultacji oraz przy wskazaniu uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach, Rada Gminy Bielsk odwołała się do kryteriów, których nie można wyprowadzić z upoważnienia zawartego w art. 5a ust. 2 u.s.g. To zaś oznacza, że Rada, sięgając po przesłankę posiadania określonego wieku (pełnoletności), nie tylko wyszła poza sferę przyznanej jej kompetencji, ale przede wszystkim wkroczyła w materię zastrzeżoną konstytucyjnie dla ustawodawcy, co uchybia zasadzie działania organów publicznych na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP).

W unormowaniu dotyczącym konsultacji społecznych (art. 5a u.s.g.) ustawodawca wskazał na krąg mieszkańców gminy, odwołał się zatem do przesłanki zamieszkania; nie wprowadził przy tym dodatkowych kryteriów uczestnictwa mieszkańców w konsultacjach, ani też nie upoważnił rady gminy do podejmowania zabiegów prawotwórczych w tym zakresie.

Zagadnienie dopuszczalności ograniczenia kręgu osób mogących brać udział w konsultacjach do pełnoletnich mieszkańców gminy było przedmiotem wielu rozstrzygnięć sądów administracyjnych. W orzeczeniach tych, podobnie jak w doktrynie, wskazuje się jednolicie, że w delegacji ustawowej art. 5a ust. 2 u.s.g. nie mieści się ustalanie kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach. Krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych został bowiem określony przez samego ustawodawcę, który w art. 5a ust. 2 postanowił, że uprawnionymi są do konsultacji są mieszkańcy gminy. Norma ta nie zawiera żadnych ograniczeń, ani nie odsyła do innych aktów prawa. 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. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie definiują przy tym pojęcia mieszkańca, dlatego też zasadne jest odwołanie się w tym względzie do przepisów kodeksu cywilnego. W myśl art. 25 k.c. miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba przebywa z zamiarem stałego pobytu; o miejscu zamieszkania decydują zatem dwa czynniki: zewnętrzny (faktyczne przebywanie) oraz wewnętrzny (zamiar stałego pobytu). Tylko osoby fizyczne, które spełniają te przesłanki są mieszkańcami gminy i członkami wspólnoty samorządowej. Mieszkańcami gminy są zatem także osoby fizyczne nieposiadające pełnej zdolności do czynności prawnych, nieposiadające polskiego obywatelstwa, a także pozbawione praw publicznych. Oznacza to, że zarówno osoby, które nie

ukończyły 18 roku życia, zostały ubezwłasnowolnione całkowicie, są obcokrajowcami, zostały pozbawione praw publicznych prawomocnym wyrokiem sądowym – posiadają status mieszkańca oraz mogą uczestniczyć w konsultacjach społecznych. Za takim szerokim dopuszczeniem mieszkańców do udziału w konsultacjach przemawia także ich niewiążący, opiniodawczy i aktywizujący charakter, należy zatem przyjąć, że w konsultacjach może wziąć udział każdy mieszkaniec gminy chętny i zdolny do wyrażenia swojej opinii (tak przykładowo: wyrok NSA z 26 lipca 2002 r. II SA/Wr 1116/02, wyrok WSA w Olsztynie I SA/OI 661/15, wyrok WSA w Łodzi III SA/Łd 364/16, wyrok WSA we Wrocławiu III SA/Wr 777/16).

Mając powyższe na uwadze, organ nadzoru uznał, że § 6 ust. 1 pkt 3 i 4 co do słów: „pełnoletnich”, § 11 ust. 1 co do słowa: „pełnoletni” Uchwały Nr 253/XXXVIII/2022 Rady Gminy Bielsk z dnia 25 marca 2022 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Bielsk są sprzeczne z prawem, należy więc w tej części stwierdzić nieważność Uchwały.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze, z dniem jego doręczenia, wstrzymuje wykonanie uchwały w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności.

Konstanty Radziwiłł

Wojewoda Mazowiecki

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/