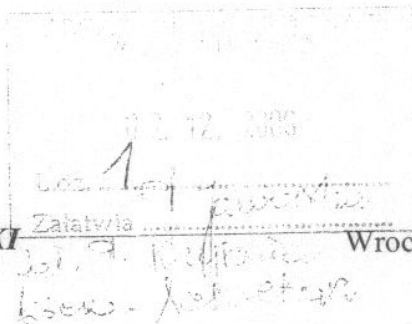




WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK.II.0911-10/516/09



Wrocław, dnia 26 listopada 2009 r.

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

§ 3 ust. 2 i § 7 we fragmencie „po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały Rady Gminy Pęcław Nr XXVIII/128/09 z dnia 22 października 2009 roku w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami sołectwa Kotowice z powodu istotnego naruszenia, art. 5a ust. 1, ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718).

Uzasadnienie

W dniu 22 października 2009 Rada Gminy Pęcław podjęła uchwałę Nr XXVIII/128/09 w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami sołectwa Kotowice. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 30 października 2009 r.

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Gminy Pęcław postanowiła przeprowadzić konsultacje z mieszkańcami sołectwa Kotowice w sprawie uzyskania opinii w zakresie zmiany rodzaju miejscowości Leszkowice z „przysiółka” Leszkowice na „wieś” Leszkowice. W § 3 ust. 2 uchwały postanowiono, że „Osobami uprawnionymi do głosowania w konsultacjach są mieszkańcy sołectwa ujęci w aktualnym rejestrze wyborców”.

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 § 3 ust. 2 omawianej uchwały wynika, iż osobami uprawnionymi do głosowania w konsultacjach przeprowadzanych z mieszkańcami sołectwa Kotowice są mieszkańcy sołectwa ujęci w aktualnym rejestrze wyborców. 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 § 3 ust. 2 przedmiotowej uchwały mieszkańców sołectwa Kotowice nie ujętych w aktualnym rejestrze wyborców możliwości głosowania w konsultacjach społecznych w sprawie uzyskania opinii w zakresie zmiany rodzaju miejscowości Leszkowice z „przysiółka” Leszkowice na „wieś” Leszkowice.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2007 r. Nr 190, poz. 1360 ze zm.) stały rejestr wyborców obejmuje osoby stale zamieszkałe na obszarze gminy, którym przysługuje prawo wybierania. Jak wynika z art. 5 ust. 1 i ust. 2 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.) prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) do danej rady ma, z zastrzeżeniem art. 6 ust. 1, każdy obywatel polski, 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, pozbawione praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu i ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądowym. Art. 6 tejszej ustawy stanowi z kolei, że prawo wybierania do rady gminy ma obywatel polski, o którym mowa w art. 5 ust. 1, wpisany do prowadzonego w tej gminie stałego rejestru wyborców, o którym mowa w ustawie Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów. Obywatel polski ma prawo wybierania do rady gminy także w przypadku, gdy został wpisany do stałego rejestru wyborców w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień głosowania, jeżeli ukończył 18 lat w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień wyborów lub w dniu głosowania.

Nie można zatem w żaden sposób stwierdzić, by pojęcie mieszkańca gminy, o którym mowa w art. 5a ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym było tożsame z mieszkańcem ujętym w aktualnym rejestrze wyborców. 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 świadcząca o byciu mieszkańcem gminy. W świetle powyższego należy skonstatować, że Rada ograniczając liczbę uprawnionych osób do udziału w konsultacjach społecznych, w sposób niedopuszczalny dokonała korekty unormowań zawartych w ustawie.

Organ Nadzoru pragnie także zauważyć, że ustawodawca odróżnia konsultacje społeczne od innych formy uczestnictwa wyrażania swoich opinii w ramach demokracji bezpośredniej. W ewidentny sposób ukazuje to zestawienie wspomnianego już wcześniej zapisu art. 5 ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym z unormowaniem zawartym w art. 36 ust. 2 tej ustawy, zgodnie z którym „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, aby katalog osób mających prawo do udziału w konsultacjach społecznych w sprawach sołectwa 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 poza 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 art. 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 stwierdzono, 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”.

W § 7 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”.

Zgodnie z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych oraz statuty związków powiatów;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez: wojewodę i organy administracji niespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
 - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
 - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwałę budżetową województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Powyższe wyliczenie wskazuje, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się trzy kategorie aktów. Pierwszą kategorią są akty prawa miejscowego, przy czym o takim charakterze aktu decyduje ich treść, a zwłaszcza generalny i abstrakcyjny charakter norm zawartych w takim akcie. Do drugiej kategorii można zaliczyć akty wymienione w pkt 3 – 9 art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, które pomimo dużej różnorodności pod względem formy, treści czy mocy obowiązującej, podlegają ogłoszeniu w oparciu o przepisy

tej ustawy. Trzecią kategorię stanowią akty, których ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym nakazują odrębne przepisy (tzn. nie zamieszczone w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych).

Zdaniem organu nadzoru nie można przedmiotowej uchwałą zaliczyć do kategorii aktów prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego są to bowiem akty o charakterze normatywnym podejmowane przez terenowe organy administracji publicznej. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy (jednostronny) określają reguły zachowania dotyczące generalnie (nieimiennie) oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie (a więc również niekonkretnie) wskazanych sytuacjach (*P. Lisowski, Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz., red. J. Boć, Wrocław 2001 r., s. 80*). Zatem cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. W przypadku organów gminy, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach.

Mocą przedmiotowej uchwały uregulowano zasady i tryb przeprowadzenia konsultacji społecznych w jednej, konkretnej sprawie, tj. w sprawie uzyskania opinii w zakresie zmiany rodzaju miejscowości Leszkowice z „przysiółka” Leszkowice na „wieś” Leszkowice. Konsultacje z mieszkańcami sołectwa mają dotyczyć jedynie zmiany rodzaju miejscowości Leszkowice, a nie zmiany rodzaju jakiegokolwiek miejscowości położonej w sołectwie Kotowice. Uchwałą nie zawiera zatem przepisów o charakterze abstrakcyjnym, albowiem nie będą one miały zastosowania wielokrotnego, jak to ma miejsce w przypadku aktów prawa miejscowego. Nie można zatem uznać przedmiotowej uchwały za akt prawa miejscowego.

W przedmiotowej sytuacji zachodzi więc konieczność stwierdzenia nieważności § 7 uchwały we wskazanym wyżej fragmencie oraz odmowy opublikowania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Skutkiem stwierdzenia nieważności ww. fragmentu § 7 uchwały jest wejście uchwały w życie z dniem podjęcia.

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
[Podpis]
Wiczewódca
WICEWOJEWODA