WOJEWODA ŚLĄSKI
NR NPII.4131.1.127.2015

Katowice, dnia 3 kwietnia 2015 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/38/2015 Rady Gminy Jaworze z dnia 26 lutego 2015r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych w odniesieniu do realizacji zadań gminy w ramach tzw. Budżetu Obywatelskiego w Jaworzu w części określonej w § 6 ust. 3, jako niezgodnej z art. 5a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 25 kodeksu cywilnego oraz z art. 7 i 32 Konstytucji RP.

U z a s a d n i e n i e

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Jaworze określiła zasady i tryb konsultacji społecznych w odniesieniu do realizacji zadań gminy w ramach tzw. Budżetu Obywatelskiego w Jaworzu.

Przepisem § 6 ust. 3 uchwały Rada Gminy Jaworze przyznała prawo do udziału w konsultacjach mieszkańcom, którzy ukończyli 16 rok życia w roku poprzedzającym dany rok budżetowy i są zameldowani na terenie Gminy Jaworze.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Jaworze powyższymi regulacjami istotnie naruszyła prawo.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z jego brzmieniem zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy. Należy zatem w jednoznaczny sposób podkreślić, że w ramach upoważnienia wynikającego z brzmienia tego przepisu mogą znajdować się tylko i wyłącznie normy określające takie zasady i tryb. Zdaniem organu nadzoru w żadnym wypadku nie można jednak stwierdzić, by w zakresie pojęciowym „zasad i trybu przeprowadzania konsultacji" mieściło się określenie kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach. Kategorię tę bowiem określił już sam ustawodawca wskazując, że uprawnionymi do udziału w nich są mieszkańcy gminy (*por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 29 kwietnia 2011r., sygn. akt III Sa/Wr 20/11; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 czerwca 2006 r., sygn. akt II Sa/ Op 213/06, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).*

Organ nadzoru podkreśla, iż jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności nakaz, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej i na jej podstawie się odbywały. Oznacza to, że wszystkie unormowania uchwały muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic. Jak bowiem podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia z 26 maja 1992 r.: " *rady gmin stanowiące akty prawa (...) winny treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji (...), a w razie wątpliwości co do zakresu*

tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej" (sygn. akt SA/Wr 310/92, publ. "Wspólnota" 1993, nr 2, s. 21).

Tym samym należy stwierdzić, że Rada postanawiając przepisem § 6 ust. 3 uchwały, że uprawnionymi do udziału w konsultacjach są mieszkańcy, którzy ukończyli 16 rok życia w roku poprzedzającym dany rok budżetowy i są zameldowani na terenie Gminy Jaworze, przekroczyła delegację ustawową.

Powyższy przepis uchwały należy również zakwestionować w kontekście rozważań nad pojęciem mieszkańca gminy. O tym, kto jest mieszkańcem rozstrzyga art. 25 kodeksu cywilnego, stosownie do którego mieszkańcem danej miejscowości jest osoba, która przebywa w danej miejscowości z zamiarem stałego pobytu w niej. Przyznanie zatem – aktem podustawowym - określonych uprawnień w procedurze konsultacyjnej jedynie mieszkańcom zameldowanym w danym obszarze konsultacyjnym na pobyt stały lub czasowy, pozbawia w istocie uprawnień konsultacyjnych tych mieszkańców, którzy tego warunku nie spełniają. Działanie takie zaś w sposób istotny narusza art. 32 Konstytucji RP i wynikającą z niego zasadę równych praw obywateli, nakazującą równe ich traktowanie przez władzę publiczną (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 czerwca 2002 r. II SA/Ka 269/02 nie publikowany).

Należy zwrócić uwagę, że osoby które spełniają przesłanki określone art. 25 kodeksu cywilnego, są równouprawnionymi mieszkańcami gminy. Naruszenie przez nie przepisów o charakterze administracyjno-porządkowym - obowiązku meldunkowego - nie może powodować - poza skutkami wskazanymi ustawą - dodatkowej sankcji, w szczególności, gdy jest nią pozbawienie określonych praw publicznych i, że następuje ona na mocy aktu podustawowego.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, iż przedmiotowa uchwała we wskazanej części została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co zgodnie z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do orzeczenia o jej nieważności w tym zakresie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

1) Rada Gminy Jaworze

2) a/a