



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.963.2020

Katowice, dnia 25 listopada 2020 r.

### Rada Miejska w Bielsku - Białej

#### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXIII/578/2020 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 20 października 2020 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami miasta Bielska-Białej, w części § 2 - § 5 i § 12 ust. 6, jako sprzecznej z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 20 października 2020 roku Miejska w Bielsku - Białej podjęła uchwałę Nr XXIII/578/2020 w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami miasta Bielska-Białej.

Przepisem § 2 uchwały Rada Miejska w Bielsku – Białej postanowiła, że: *1. W przypadkach przewidzianych ustawą lub innych sprawach ważnych dla Miasta oraz życia i funkcjonowania wspólnoty samorządowej przeprowadza się konsultacje z mieszkańcami na zasadach i w trybie ustalonym w niniejszej uchwale.*

Unormowaniami § 3 uchwały Rada przewidziała, że: *1. Prowadzenie konsultacji ma na celu uzyskanie opinii w sprawach ważnych dla mieszkańców, zwiększając ich zaangażowanie i uczestnictwo w procesie podejmowania rozstrzygnięć bezpośrednio wpływających na sposób i jakość życia mieszkańców.*

*2. Zebrane w ramach konsultacji opinie mają służyć skuteczniejszemu zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej Miasta.*

Następnie przepisami § 4 i § 5 uchwały Rada odniosła się do zakresu podmiotowego konsultacji, przewidując, że:

*§ 4. W konsultacjach mogą brać udział wszyscy mieszkańcy, chyba że przepisy prawa stanowią inaczej.*

*§ 5. Konsultacje, w zależności od ich przedmiotu, mogą mieć zasięg:*

*1) ogólnomiejski,*

*2) lokalny - dotyczący mieszkańców określonego terenu (Osiedla),*

*3) środowiskowy - jeżeli dotyczą spraw ważnych dla określonej grupy mieszkańców.*

Z kolei przepisem § 12 ust. 6 uchwały Rada przesądziła, że koszty przeprowadzenia konsultacji pokrywa się z budżetu Miasta Bielska-Białej.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje wykraczają poza normę kompetencyjną wyznaczoną treścią art. 5a ustawy o samorządzie gminnym.

Przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Bielsku - Białej została podjęta na podstawie art. 5a ustawy o samorządzie gminnym. Stosownie do treści wskazanego przepisu, w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy (ust. 1). Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy (ust. 2). Kompetencja zawarta w przytoczonym powyżej przepisie upoważnia radę gminy do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji. 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.

Tym samym Rada działając w oparciu o powyższy przepis ustawy władna jest ustalić jedynie takie unormowania prawne, które mieściłyby się w zakresie przedmiotowym przepisu upoważniającego. Jednocześnie Rada formułując przepisy uchwały nie może też regulować ponownie materii, która została wcześniej uregulowana przepisami aktów ustawowych.

Należy zauważyć, że art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym precyzuje przypadki, w których dopuszczalne jest przeprowadzenie na terytorium gminy konsultacji społecznych. Zgodnie z jego treścią może to nastąpić w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy. Wobec tego ponowne uregulowanie tej materii w akcie prawa miejscowego należy uznać za niedopuszczalne, zwłaszcza, gdy przepis uchwały – tak jak w przypadku § 2 kwestionowanej uchwały - modyfikuje treść ustawową, rozszerzając katalog przypadków przeprowadzenia konsultacji o sprawy ważne dla *życia i funkcjonowania wspólnoty samorządowej*.

W ocenie organu nadzoru określenie w przepisie § 3 uchwały celu prowadzonych konsultacji społecznych oraz ich skutków w sferze *zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej Miasta*, jak również w § 12 ust. 6 uchwały określenie zasad pokrywania kosztów przeprowadzenia konsultacji społecznych - wykraczają poza delegację ustawową określoną w art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Termin "tryb" w języku polskim rozumiany jest m.in. jako "ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw; metoda postępowania; sposób, system" (Słownik Języka Polskiego, pod red. M. Szymczaka, Warszawa 1983, t. III, s. 540). Termin "tryb" w języku prawniczym oznacza najczęściej procedurę rozpatrywania określonych spraw (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2000 r., sygn. akt U 2/00, OTK 2000/8/296, Dz. U. 2000/110/1178). Przenosząc powyższe na grunt kwestionowanej uchwały przez „tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami” – należałoby rozumieć określony sposób (model) postępowania mieszkańców prowadzący do wyrażenia opinii, zdania czy stanowiska mieszkańców w danym przedmiocie. Natomiast termin "zasady" rozumiany jest jako „prawo rządzące jakimiś procesami, zjawiskami; też: formuła wyjaśniająca to prawo”, „norma postępowania”, „ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach”, „podstawa funkcjonowania lub konstrukcji czegoś” (cyt. "Słownik Języka Polskiego", t. III.). Zasady w ujęciu języka prawnego wyrażają z reguły wartości, które prawodawca uważa za szczególnie doniosłe i co do których chce, by były respektowane przy realizowaniu określonej instytucji prawnej, tu: w procesie

przeprowadzanych konsultacji społecznych. Przy czym zarówno zasady jak i tryb – jak wynika z normy przepisu upoważniającego - powinny dotyczyć tylko i wyłącznie czynności prawnej, którą są konsultacje z mieszkańcami. Próby uregulowania zagadnień, które tą czynnością nie są należy uznać za przekroczenie delegacji ustawowej.

Granice normy kompetencyjnej wynikającej z treści art. 5a 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 innych ustawach i sprawy ważne dla gminy. Z kolei kryterium podmiotowe wyznacza krąg osób, które mogą wziąć udział w konsultacjach.

Z art. 5a ustawy o samorządzie gminnym 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 wyznaczały zakres podmiotowy konsultacji. 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., II SA/Op 213/06). Z powyższym stanowiskiem koresponduje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 31 maja 2012 r. (sygn. akt III SA/Lu 236/12). W wyroku tym Sąd stwierdził, iż uprawnienie rady gminy do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji oznacza, iż rada gminy w drodze uchwały powinna określić m.in. sposób a także termin i miejsce ich przeprowadzenia, reguły ustalania wyników i formę ich przekazania do wiadomości społeczności lokalnej. W pojęciu zasad i trybu przeprowadzania konsultacji nie mieści się natomiast doprecyzowanie postanowieniami uchwały rady gminy kategorii osób uprawnionych do udziału w konsultacjach. Tym samym przepis § 4 uchwały należy uznać za niezgodny z prawem, z racji przekroczenia granic upoważnienia ustawowego.

W szczególności zakresem podmiotowym takiej uchwały nie mogą zostać objęte podmioty, które wśród mieszkańców danej gminy - z uwagi na określoną cechę podmiotową tworzą określoną grupę społeczną. Za takie niewątpliwie należy uznać natomiast "grupy środowiskowe". Fakt, że dana grupa złożona jest z mieszkańców gminy nie stanowi wystarczającej podstawy dla przyznania tej grupie szczególnych uprawnień konsultacyjnych. *Stricte* społeczny charakter konsultacji, o których mowa w art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, wyłącza taką możliwość. Interpretując tenże przepis trzeba mieć bowiem na względzie art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wedle którego wspólnota samorządowa składa się z mieszkańców gminy – jako takich, a nie cechujących się danym przymiotem czy przynależnością do określonego środowiska. Wspólnota samorządowa funkcjonuje 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 o samorządzie gminnym. Nie mogą brać w nich udziału grupy środowiskowe, lecz indywidualne jednostki będące mieszkańcami gminy. 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. Mając powyższe na uwadze, przepisy § 5 uchwały – jako naruszające art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym - należy uznać za istotnie sprzeczne z prawem.

Tym samym należy stwierdzić, że uchwała Nr XXIII/578/2020 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 20 października 2020 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji

z mieszkańcami miasta Bielska-Białej, w części § 2 - § 5 i § 12 ust. 6 istotnie narusza prawo, a tym samym stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w tym zakresie – należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

**Z up. Wojewody Śląskiego**

Krzysztof Nowak  
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału  
Nadzoru Prawnego