



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 2 listopada 2021 r.

Poz. 4407

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131. 292 .2021 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 29 października 2021 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXVIII/203/2021 Rady Gminy Wysokie z dnia 29 września 2021r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Wysokie, w części obejmującej jej § 1 ust. 1 w brzmieniu: „w przypadku przewidzianych przepisami prawa oraz w innych ważnych dla Gminy Wysokie sprawach”, § 2 ust. 1 pkt 2 w brzmieniu: „lub zainteresowanej grupy środowiskowej”, § 4 ust. 1 w brzmieniu: „chyba że przepisy uchwały lub przepisy ustawy stanowią inaczej”, § 6 pkt 2 uchwały w brzmieniu: „w tym zebrań środowiskowych z udziałem przedstawicieli organizacji pozarządowych, klubów i stowarzyszeń działających na terenie gminy”, § 7 ust. 3 pkt 2 w brzmieniu: „numer ewidencyjny PESEL” oraz § 8 ust. 1 pkt 2 uchwały w brzmieniu: „a jeżeli konsultacje dotyczą określonego środowiska wskazanie grup środowiskowych, których dotyczą”.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1372)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVIII/203/2021 Rady Gminy Wysokie z dnia 29 września 2021r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Wysokie, w części obejmującej jej § 1 ust. 1 w brzmieniu: „w przypadku przewidzianych przepisami prawa oraz w innych ważnych dla Gminy Wysokie sprawach”, § 2 ust. 1 pkt 2 w brzmieniu: „lub zainteresowanej grupy środowiskowej”, § 4 ust. 1 w brzmieniu: „chyba że przepisy uchwały lub przepisy ustawy stanowią inaczej”, § 6 pkt 2 uchwały w brzmieniu: „w tym zebrań środowiskowych z udziałem przedstawicieli organizacji pozarządowych, klubów i stowarzyszeń działających na terenie gminy”, § 7 ust. 3 pkt 2 w brzmieniu: „numer ewidencyjny PESEL” oraz § 8 ust. 1 pkt 2 uchwały w brzmieniu: „a jeżeli konsultacje dotyczą określonego środowiska wskazanie grup środowiskowych, których dotyczą”.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXVIII/203/2021 została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 października 2021 r.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z 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. W art. 5a ust. 2 ustawa stanowi zaś, że zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem ust. 7.

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.

Jak stanowi § 1 ust. 1 uchwały, uchwała określa zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Wysokie w przypadku przewidzianych przepisami prawa oraz w innych ważnych dla Gminy Wysokie sprawach.

Powyższa regulacja modyfikuje art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Ustawodawca określił w art. 5a ust. 1 ww. ustawy przypadki, w jakich przeprowadza się konsultacje społeczne z mieszkańcami gminy, tj. w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy. Nie precyzuje "spraw ważnych dla gminy", z wyjątkiem sytuacji wskazanych wprost w ustawie, pozostawiając tę kwestię do swobodnego uznania jednostki samorządu.

Skoro ustawa o samorządzie gminnym stanowi, że konsultacje przeprowadza się w wypadkach "przewidzianych ustawą", to Rada Gminy nie jest uprawniona do odmiennego regulowania tej kwestii poprzez ustalenie, że konsultacje z mieszkańcami przeprowadza się "w przypadku przewidzianych przepisami prawa". Takie działanie wykracza poza granice upoważnienia z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wypowiedziany był pogląd, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (por. m.in. wyroki NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993/2/44; z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17; z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95). Powtarzanie regulacji ustawowych, a tym bardziej ich modyfikacja przez przepisy uchwały może bowiem doprowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy. Należy zatem uznać, że powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Zgodnie z § 2 ust. 1 uchwały, konsultacje w zależności od przedmiotu mogą mieć zasięg:

- 1) ogólnogminny;
- 2) lokalny - dotyczący mieszkańców określonego terenu Gminy lub zainteresowanej grupy środowiskowej.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja § 2 ust. 1 pkt 2 w brzmieniu: „lub zainteresowanej grupy środowiskowej” wykracza poza zakres upoważnienia z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Granice normy kompetencyjnej wynikającej z art. 5a ust. 2 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 ustawach i inne sprawy ważne dla gminy. Z kolei kryterium podmiotowe wyznacza krąg osób, które mogą wziąć udział w konsultacjach.

Z art. 5a ustawy 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 w odmienny sposób wyznaczały zakres podmiotowy konsultacji.

W szczególności zakresem podmiotowym takiej uchwały nie mogą zostać objęte podmioty nie należące do kategorii mieszkańców danej gminy.

Za takie niewątpliwie należy uznać grupy środowiskowe. Fakt, że dana grupa złożona jest z mieszkańców gminy nie stanowi wystarczającej podstawy dla przyjęcia odmiennej interpretacji. *Stricte* społeczny charakter konsultacji, o których mowa w art. 5a ustawy, wyłącza taką możliwość. Interpretując ten przepis trzeba mieć bowiem na względzie art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, według którego wspólnota samorządowa składa się z mieszkańców gminy. Funkcjonuje ona 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. Nie mogą brać w nich udziału grupy, organizacje czy też inne podmioty lecz indywidualne jednostki będące mieszkańcami gminy.

Obejmuje to także sytuację, w której konsultacje są tworzone dla ściśle określonego obszaru danej gminy (konsultacje o charakterze lokalnym). Wprowadzenie takiego trybu w żaden sposób nie wpływa na wyznaczony w przepisie zakres podmiotowy konsultacji.

W dalszym ciągu będą w nich uczestniczyć mieszkańcy gminy - tyle, że określonej jej części.

Reasumując, 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.

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. sygn. akt II SA/Op 213/06).

Powyższa argumentacja uzasadnia zakwestionowanie również postanowień § 6 pkt 2 uchwały w brzmieniu: „w tym zebraniach środowiskowych z udziałem przedstawicieli organizacji pozarządowych, klubów i stowarzyszeń działających na terenie gminy” oraz § 8 ust. 1 pkt 2 uchwały w brzmieniu: „a jeżeli konsultacje dotyczą określonego środowiska wskazanie grup środowiskowych, których dotyczą”.

Powyższą argumentację należy odnieść również do § 4 ust. 1 uchwały, zgodnie z którą uprawnieni do udziału w konsultacjach są wszyscy mieszkańcy Gminy, *chyba że przepisy uchwały lub przepisy ustawy stanowią inaczej*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w brzmieniu: „*chyba że przepisy uchwały lub przepisy ustawy stanowią inaczej*” wykracza poza normę kompetencyjną wyznaczoną treścią art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Jak już wyżej wywiedziono, z art. 5a ustawy o samorządzie gminnym wprost wynika, że zakresem podmiotowym konsultacji są objęci mieszkańcy gminy. Oznacza to, że w uchwale określającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami nie można stanowić przepisów, które w odmienny sposób wyznaczałyby zakres podmiotowy konsultacji.

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*”.

W § 7 ust. 3 pkt 2 uchwały Rada Gminy Wysokie wskazała, że wniosek o przeprowadzenie konsultacji powinien zawierać listę osób popierających wniosek zawierający ich imiona, nazwiska, adresy zamieszkania, numer ewidencyjny PESEL oraz własnoręczny podpis.

W ocenie organu nadzoru dodanie do wymogów wniosku mieszkańców o przeprowadzenie konsultacji warunku przedłożenia listy poparcia dla przedmiotowego wniosku, zawierającej numer ewidencyjny PESEL wykracza poza granice kompetencji przyznaných organowi gminy w art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Jak już wspomniano, przepis ten zawiera upoważnienie do uregulowania przez Radę Gminy zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy, a zatem odnosi się do określenia pojęcia „mieszkaniec”.

Wobec braku ustawowej definicji „mieszkańca gminy”, należy kierować się treścią art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 16 ust. 1 Konstytucji RP akcentujących, że mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Również uprawnienia do uczestnictwa w wyborach i referendum gminnym są powiązane ze stałym zamieszkaniami na obszarze gminy.

W art. 25 Kodeksu cywilnego określono, że miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu.

Należy zatem przyjąć, że elementami umożliwiającymi określenie, kto jest mieszkańcem gminy a kto nim nie jest, są: imię i nazwisko, jako niezbywalne prawa człowieka bezpośrednio dotyczące jego integralności

fizycznej i psychicznej oraz indywidualności, mogące jednoznacznie zidentyfikować daną osobę, a także adres danej osoby, pod którym ona przebywa z zamiarem stałego pobytu.

Numer PESEL nie jest ani warunkiem, ani przesłanką bycia mieszkańcem gminy jak również nie obejmuje danych dotyczących miejsca zamieszkania.

Tymczasem to właśnie miejsce zamieszkania ma znaczenie przy ustalaniu, czy osoba figurująca na liście osób popierających wnioski o przeprowadzenie konsultacji jest mieszkańcem gminy, gdyż po takie kryterium sięgnął ustawodawca w art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowiąc, że „w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzone na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy”.

Rada Gminy Wysokie - wypełniając ustawową delegację zawartą w art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym - powinna w swojej uchwale określić zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych, a więc ustalić, kto inicjuje konsultacje, sposób i formę konsultacji, czas i miejsce ich przeprowadzenia, reguły ustalania wyników oraz sposób przekazania tych wyników do wiadomości społeczności lokalnej.

Niedopuszczalne jest natomiast wykroczenie poza delegację ustawową i ograniczenie kręgu uprawnionych do udziału w procesie wnioskowania o przeprowadzenie konsultacji przez wymóg podania numeru PESEL.

Stanowisko organu nadzoru w powyższym zakresie znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 10 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 140/13. W powołanym wyroku Sąd wskazał, że Numer Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności służy jednoznacznej identyfikacji osoby fizycznej, przy czym (...) nie obejmuje danych dotyczących miejsca zamieszkania. Już chociażby z tego powodu odwoływanie się do numeru PESEL jest chybione, skoro nie służy on rozstrzygnięciu, czy oznaczona osoba jest "mieszkańcem gminy", należącym do kręgu podmiotów, z którymi mogą być prowadzone konsultacje.

Wprowadzenie takiego unormowania jest nie tylko nieuprawnionym tworzeniem przez organ stanowiący dodatkowych, nieprzewidzianych ustawowo kryteriów niesłużących - jak wykazano wcześniej - określeniu "mieszkańca gminy", ale stanowi także ograniczenie kręgu "mieszkańców gminy" do osób legitymujących się numerem PESEL, a więc pomija przypadki, w których mieszkaniec gminy nie dysponuje takim kodem.

Tymczasem z ustawowego upoważnienia do uchwalenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy (art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym) nie można wyprowadzić kompetencji rady gminy do ograniczenia kręgu osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1562/11).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXVIII/203/2021 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Gminy Wysokie
- 2) Wójt Gminy Wysokie