



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 24 lipca 2024 r.

Poz. 6625

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.191.2024.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 15 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.)

orzekam

nieważność § 3 ust. 4 pkt 2 w zakresie wyrazów „pełnoletnich” oraz „numer PESEL” załącznika do uchwały nr 17/24 Rady Gminy Rzgów z dnia 14 czerwca 2024 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Rzgów – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 14 czerwca 2024 r. Rada Gminy Rzgów podjęła uchwałę nr 17/24 w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Rzgów, zwaną dalej: „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 21 czerwca 2024 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Rzgów ustanowiła „Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Rzgów”, które stanowią załącznik do uchwały (dalej – „zasady konsultacji”).

Zgodnie z § 3 ust. 4 pkt 2 zasad konsultacji, wniosek mieszkańców o przeprowadzenie konsultacji powinien zawierać „listę osób pełnoletnich stale zamieszkałych na terenie Gminy popierających wniosek, zawierającą imię i nazwisko, adres zamieszkania, numer PESEL oraz własnoręczny podpis”.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w zakresie wyrazów „pełnoletnich” oraz „numer PESEL” została podjęta z istotnym naruszeniem prawa polegającym na przekroczeniu granic upoważnienia wynikającego z art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.), zwanej dalej „ustawą”.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy: „W wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy”. Stosownie do zapisów art. 5a ust. 2 ustawy: „Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem ust. 7”.

W ocenie organu nadzoru w delegacji ustawowej z art. 5a ust. 2 ustawy nie mieści się ustalanie kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach. Krąg ten został bowiem określony przez samego

ustawodawcę. Zgodnie z art. 5a ust. 1 i ust. 2 ustawy, uprawnionymi do konsultacji są mieszkańcy gminy, przy czym norma ta nie zawiera żadnych ograniczeń.

W art. 1 ustawy 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 (por. wyrok WSA w Kielcach z 13 kwietnia 2017 r., II SA/Ke 38/17).

Jak stwierdzono w uzasadnieniu wyroku WSA w Poznaniu z 18 kwietnia 2018 r., IV SA/Po 176/18: „Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie definiują pojęcia mieszkańca, dlatego też w tym zakresie należy sięgnąć do przepisów Kodeksu cywilnego. W myśl art. 25 Kodeksu cywilnego miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba przebywa z zamiarem stałego pobytu. Każda osoba spełniająca ten wymóg jest więc mieszkańcem gminy i zgodnie z art. 5a ust. 1 u.s.g. jest uprawniona do brania udziału w konsultacjach społecznych”.

Natomiast w uzasadnieniu wyroku NSA z 13 września 2019 r., I GSK 1324/18, wskazano, że: „[...] w delegacji art. 5a ust. 2 u.s.g. nie mieści się ustalanie kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach. Kompetencja zawarta w tym przepisie upoważnia radę gminy jedynie do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji, a przez zasady należy rozumieć tezy, w których treści zawarte jest prawo rządzące jakimiś procesami, podstawa, na której coś się opiera, zaś z pojęciem trybu wiąże się sposób postępowania. Na kwalifikację danej osoby jako mieszkańca konkretnej gminy nie wpływa w żaden sposób jej wiek, związana z nim zdolność do czynności prawnych, pozbawienie praw publicznych czy też brak zameldowania”.

Zdaniem organu nadzoru przepis § 3 ust. 4 pkt 2 zasad konsultacji wykracza poza delegację wynikającą z art. 5a ust. 2 ustawy również w zakresie sformułowanego w nim wymogu podania numeru PESEL na liście osób popierających wnioski o przeprowadzenie konsultacji.

Po pierwsze, wprowadzenie takiego zapisu jest nieuprawnionym tworzeniem przez radę dodatkowych, nieprzewidzianych ustawą kryteriów niesłużących w istocie określeniu „mieszkańca gminy”. Stanowi również ograniczenie kręgu „mieszkańców gminy” do osób legitymujących się numerem PESEL, pomijając przypadki, w których mieszkaniec gminy takim kodem nie dysponuje (por. wyrok WSA w Rzeszowie z 5 lutego 2019 r., II SA/Rz 1192/18).

Po drugie, przytoczony zapis wykracza poza delegację ustawową, ponieważ numer PESEL nie obejmuje danych dotyczących miejsca zamieszkania, a tylko ta okoliczność ma znaczenie przy ustalaniu, czy osoba figurująca na liście osób popierających wnioski jest mieszkańcem gminy (por. wyrok WSA w Poznaniu z 14 lutego 2020 r., IV SA/Po 934/19).

Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11), przy czym uchybienia te mają charakter istotny.

Biorąc powyższe pod uwagę, zdaniem organu nadzoru przepis § 3 ust. 4 pkt 2 zasad konsultacji w zakresie wyrazów „pełnoletnich” oraz „numer PESEL” narusza w sposób istotny art. 5a ust. 2 ustawy i tym samym konieczne jest stwierdzenie jego nieważności w tym zakresie.

W tym stanie rzeczy, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego

Wojewoda Wielkopolski

(-) Agata Sobczyk

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Rzgów

Wójt Gminy Rzgów