

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**  
**WOJEWODY LUBUSKIEGO**  
**Nr NK-I.4131.178.2015.AKop**  
z dnia 14 grudnia 2015 r.

**Rada Gminy Krzeszyce**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz.U. z 2015 r, poz. 1515) stwierdzam nieważność : § 2 ust.2 i 3, § 3, § 4 ust. 1 i ust. 4 pkt 2 w zakresie „numer PESEL”, § 6 w załączniku do uchwały Rady Gminy Krzeszyce Nr XI/58/2015 z dnia 13 listopada 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Krzeszyce.

**Uzasadnienie**

W dniu 13 listopada 2015 r. Rada Gminy Krzeszyce podjęła uchwałę Nr XI/58/2015 w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Krzeszyce . Uchwała została doręczona organowi nadzoru 18 listopada 2015r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że załącznik do uchwały w części: § 2 ust. 2 i 3, § 3, § 4 ust. 1 i ust. 4 pkt 2 w zakresie „numer PESEL" oraz § 6 istotnie narusza prawo tj. art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w myśl którego zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy.

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

Tymczasem w § 2 ust.2 załącznika do uchwały rada określiła, że decyzję o formie i terminie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami podejmuje Wójt w formie zarządzenia, a w kwestionowanym ust. 3 zawarła zamknięty katalog elementów zarządzenia Wójta Gminy w sprawie przeprowadzenia konsultacji ustalając, że w zarządzeniu określa się:

- 1) przedmiot konsultacji,
- 2) termin rozpoczęcia i zakończenia konsultacji,
- 3) formę konsultacji,
- 4) w przypadku konsultacji w formie określonej w § 7 ust. 1 pkt 3 miejsce przeprowadzenia konsultacji,
- 5) zasięg terytorialny konsultacji.

Rada Gminy przekroczyła normę kompetencyjną stanowiąc w zakresie nie objętym upoważnieniem ustawowym, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa. Ponadto przepis art. 5a ust.2 ww. ustawy przyznaje radzie gminy kompetencje do określenia "zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy", nie upoważnia natomiast rady do wkraczania w kompetencje organu wykonawczego, i zobowiązywać ten organ do wydania zarządzenia o treści narzuconej przez radę gminy. Stąd też ww. przepisy istotnie naruszają prawo nie tylko dlatego, że wykraczają poza kompetencje przyznane radzie gminy w art. 5a ust.2 ustawy o samorządzie gminnym, ale również z tego powodu, że wkraczają w sferę kompetencji przyznanej organowi wykonawczemu w art. 30 ust.1 w zw. z ust. 2 pkt 2

tej ustawy. Podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 maja 2013 r. sygn. akt III SA/Wr 140/13

W kwestionowanym § 3 załącznika do uchwały rada postanowiła, że uprawnionymi do udziału w konsultacjach są mieszkańcy gminy, posiadający czynne prawo wyborcze do organów samorządowych i mieszkający na obszarze, którego dotyczy sprawa poddana konsultacjom. Natomiast w § 4 ust. 1 załącznika postanowiła, że konsultacje w zależności od ich przedmiotu mogą mieć zasięg ogólnogminny lub lokalny - dotyczący mieszkańców określonego terytorium.

Jak już wyżej wskazał organ nadzoru przepis art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym upoważnia radę gminy jedynie do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji. Pojęcie owych zasad i trybu odnosi się wyłącznie do określenia procedury konsultacyjnej, a więc opisu sposobu przeprowadzenia tych konsultacji, z uwzględnieniem obowiązujących uregulowań aktów wyższego rzędu. W granicach delegacji ustawowej nie mieści się ustalanie kręgu podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach ani ich zasięgu terytorialnego.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu wydanym w dniu 26 lipca 2002 r. (II SA/Wr 1116/02), wśród zasad i trybu przeprowadzania konsultacji nie mieści się określenie praw podmiotowych decydujących o prawie jednostki do udziału w konsultacjach. W świetle art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wszyscy są równi wobec prawa i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 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 kręgu osób uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach wyłącznie do tych, którzy posiadają czynne prawo wyborcze do rady miejskiej, stanowi naruszenie powyższych zasad konstytucyjnych. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 29 kwietnia 2011 r. (III SA/Wr 20/11). Ponadto krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych został określony przez samego ustawodawcę. Są nimi mieszkańcy gminy, czyli osoby zamieszkujące w miejscowości położonej na jej obszarze z zamiarem stałego pobytu. W granicach delegacji zawartej w art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminy, nie mieści się ustalanie kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach. Rada ograniczając krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach przekroczyła granice delegacji ustawowej.

W zakwestionowanym § 4 ust. 4 pkt 2 załącznika rada postanowiła, że wniosek mieszkańców oprócz wymagań określonych ust. 3 powinien zawierać: listę osób pełnoletnich stale zamieszkałych na terenie gminy popierających wniosek, zawierającą imię i nazwisko, adres zamieszkania, numer PESEL oraz własnoręczny podpis. Ustalenie, że lista osób popierających wniosek o przeprowadzenie konsultacji musi zawierać ich numery PESEL również wykracza poza granice przyznanych radzie kompetencji. Numer PESEL nie stanowi warunku ani przesłanki pojęcia mieszkańca, nie obejmuje również danych dotyczących miejsca zamieszkania. Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 maja 2013 r. (sygn. akt III SA/Wr 140/13).

Narusza istotnie prawo również przepis § 6 załącznika w którym rada określiła zakres przedmiotowy konsultacji społecznych z mieszkańcami. Również i w tym przypadku rada przekroczyła ww. delegację ustawową, a w części zawarła powtórzenie art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że w załączniku do uchwały nie powinno się zamieszczać treści merytorycznych, podstawowych. Załącznik do uchwały powinien być miejscem, w którym umieszcza się np. wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jego wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

**Teresa Kaczmarek**