

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131.303.2016.ASzc
z dnia 31 października 2016 r.

Rada Gminy Dąbie

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2016.446 ze zm.) stwierdzam nieważność § 1 ust. 3 i 4, § 2 ust. 7 lit. b w części „*pełnoletnich*” i „nr PESEL” załącznika nr 1 do uchwały Nr XVIII/148/2016 Rady Gminy Dąbie z dnia 29 września 2016 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Dąbie.

Uzasadnienie

Na sesji 29 września 2016 r. Rada Gminy Dąbie podjęła uchwałę Nr XVIII/148/2016 w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Dąbie.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 5 października 2016 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że załącznik nr 1 do uchwały w części: § 1 ust. 3 i 4, § 2 ust. 7 lit. b w części „*pełnoletnich*” i „nr PESEL” oraz istotnie narusza prawo, tj. art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2016.446 ze zm., dalej u.s.g.).

Zgodnie z art. 5a ust. 1 i 2 u.s.g. w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy.

Rada Gminy wypełniając ustawową delegację zawartą w art.5a ust 2 u.s.g. 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 § 1 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały Rada Gminy określiła, że decyzję o formie i terminie przeprowadzenia konsultacji podejmuje Wójt w formie zarządzenia, a w kwestionowanym ust. 4 zawarła zamknięty katalog elementów zarządzenia Wójta w sprawie przeprowadzenia konsultacji ustalając, że w zarządzeniu określa się:

- a) cel i przedmiot konsultacji,
- b) czas rozpoczęcia i zakończenia konsultacji,
- c) zasięg terytorialny,
- d) formy przeprowadzenia konsultacji,
- e) osobę odpowiedzialną za przeprowadzenie konsultacji.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy przekroczyła normę kompetencyjną stanowiąc w zakresie nie objętym upoważnieniem ustawowym, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Przepis art. 5a ust. 2 u.s.g. przyznaje radzie gminy kompetencje do określenia "zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy", nie upoważnia natomiast Rady Gminy do wkraczania w kompetencje organu wykonawczego poprzez zobowiązanie tego organu do wydania zarządzenia o narzuconej treści. Stąd też ww. przepisy istotnie naruszają prawo nie tylko dlatego, że wykraczają poza kompetencje przyznane radzie gminy na mocy art. 5a ust.2 u.s.g., 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 u.s.g. Organ nadzoru w pełni podziela stanowisko wyrażone w ww. zakresie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 10 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 140/13, LEX nr 1330077.

Z kolei w kwestionowanym § 2 ust. 7 lit. b załącznika nr 1 do uchwały Rada Gminy postanowiła, że wniosek mieszkańców powinien zawierać listę osób pełnoletnich, stale zamieszkujących na terenie Gminy popierających wnioski w liczbie nie mniejszej niż 50, zawierającą: imię, nazwisko, nr PESEL, adres i podpis.

Odnosząc się do powyższej regulacji w pierwszej kolejności wskazać należy, że stosownie do § 2 ust. 3 lit. d załącznika nr 1 do uchwały, z wnioskiem o przeprowadzenie konsultacji społecznych mogą wystąpić mieszkańcy Gminy w liczbie co najmniej 50 osób, przy czym jak wynika z § 2 ust. 7 lit. b załącznika nr 1 do uchwały osoby te muszą być pełnoletnie.

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis wymagając, aby wniosek o przeprowadzenie konsultacji był popierany przez pełnoletnich mieszkańców gminy wykracza poza upoważnienie zawarte w art. 5a ust. 2 u.s.g. Należy zauważyć, że kompetencja do ustalania kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach nie mieści się w granicach delegacji ustawowej z art. 5a ust. 2 u.s.g. Taki zapis przedmiotowej uchwały jest niezgodny z prawem w stopniu istotnym, również dlatego, iż bezpodstawnie zawęża krąg osób uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach. Należy zaznaczyć, że pojęcie wspólnoty samorządowej zostało zdefiniowane w art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, z którego wynika, iż tworzy ją z mocy prawa ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, w tym przypadku gminy. Zgodnie zaś z art. 1 ust. 1 u.s.g mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Mieszkańcem gminy jest zatem każda osoba fizyczna mająca miejsce zamieszkania na terenie tej gminy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 26 lipca 2002 r., sygn. akt II SA/Wr 1116/02, niepubl.; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 29 kwietnia 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 20/11, LEX nr 1112683; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 27 listopada 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 591/13, LEX nr 1765370; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 7 lipca 2016 r., sygn. akt III SA/Łd 364/16, LEX nr 2080035).

Ponadto w kwestionowanym § 2 ust. 7 lit. b ustaliła, że wniosek mieszkańców w sprawie przeprowadzenia konsultacji powinien zawierać listę osób popierających wnioski, zawierającą m.in. nr PESEL. W ocenie organu nadzoru wymóg podania numeru PESEL, jako elementu identyfikacji mieszkańca gminy jest niezgodny z prawem. Numer PESEL jest to jedenastocyfrowy symbol numeryczny, jednoznacznie identyfikujący osobę fizyczną, zawierający datę urodzenia, numer porządkowy, oznaczenie płci oraz liczbę kontrolną (art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności - Dz.U.2016.722 ze zm.). Numer PESEL nie obejmuje natomiast danych dotyczących miejsca zamieszkania. Tymczasem ta właśnie okoliczność ma znaczenie przy ustalaniu, czy osoba składająca wniosek 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 formułując w ten sposób tryb wnioskowania o przeprowadzenie konsultacji społecznych, wprowadza dodatkowe wymogi wykraczające poza kompetencję nadaną przez ustawodawcę na mocy art. 5a ust. 2 u.s.g. Słuszność zajętą przez organ nadzoru stanowiska znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 10 maja 2013 r. (sygn. akt III SA/Wr 140/13, LEX nr 1330077). Z uwagi na powyższe, należy stwierdzić nieważność § 2 ust. 7 lit. b załącznika nr 1 do uchwały we fragmencie "nr PESEL" jako przepisu wykraczającego poza zakres przyznanego Radzie Gminy upoważnienia.

Organ nadzoru wskazuje również, że w § 2 ust. 5 i ust. 7 załącznika nr 1 do uchwały zawarto nieprawidłowe odesłanie do § 2 ust. 2, podczas gdy wymagania dotyczące wniosku o przeprowadzenie konsultacji społecznych zostały uregulowane w § 2 ust. 4 załącznika nr 1 do uchwały. Z kolei w § 2 ust. 8 załącznika nr 1 do uchwały zawarte zostało odesłanie do § 5 ust. 5 pkt a, chociaż załącznik nie zawiera w ogóle powyższej jednostki redakcyjnej.

Na marginesie organ nadzoru zwraca uwagę, że zgodnie z § 56 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst

jednolity Dz.U.2016.283, dalej ZTP) dokonując wyliczenia w obrębie ustępu stosuje się punkty, a nie litery.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z § 29 ust. 1 w zw. z § 143 ZTP uchwała może zawierać załączniki. Tym niemniej, stosownie do zapisu § 29 ust. 2 rozporządzenia wolą ustawodawcy było, aby w załącznikach zamieszczane były wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym. Oczywiście katalog ten ma charakter jedynie przykładowy, pozwala on jednak na określenie, jakiego typu dokumenty powinny stanowić załącznik do aktu prawnego. W konsekwencji należy przyjąć, że w załączniku do uchwały nie powinno się zamieszczać treści merytorycznych, podstawowych.

Odnosząc się do stwierdzonych naruszeń prawa należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w oparciu o art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Podejmując akt prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Wykroczenie poza zakres przyznanej ustawowo kompetencji musi być uznane za istotne naruszenie prawa.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak na wstępie.

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

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Teresa Kaczmarek