



Poznań, dnia 30 kwietnia 2021 r.

## WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.296.2021.7

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

#### orzekam

nieważność § 2 ust. 8 w zakresie wyrazu „pełnoletni” oraz § 4 ust. 1 pkt 9 w zakresie wyrazów „nr PESEL” uchwały nr XXXI/212/2021 Rady Gminy Zaniemyśl z dnia 29 marca 2021 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy Zaniemyśl – ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### Uzasadnienie

Uchwała nr XXXI/212/2021 Rady Gminy Zaniemyśl z dnia 29 marca 2021 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy Zaniemyśl (zwana dalej „uchwałą”) została podjęta na podstawie „art. 5a ust. 2, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 1 kwietnia 2021 r.

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

W § 2 ust. 8 uchwały zapisano: „Uprawnionymi do udziału w konsultacjach są pełnoletni mieszkańcy gminy Zaniemyśl”.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w zakresie wyrazu: „pełnoletni” 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 2020 r. poz. 713 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”.

Przepis art. 5a ust. 1 ustawy stanowi, że: „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”.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [nk@poznan.uw.gov.pl](mailto:nk@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

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 Opolu z dnia 17 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Op 64/18; wyrok WSA w Kielcach z dnia 13 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ke 38/17).

Jak stwierdzono w uzasadnieniu wyroku WSA w Poznaniu z dnia 18 kwietnia 2018 r. (sygn. akt 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 wyroku NSA z dnia 13 września 2019 r. (sygn. akt 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 rady 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”*.

Stosownie do § 4 ust. 1 pkt 9 uchwały, wniosek o przeprowadzenie konsultacji winien zawierać: *„listę mieszkańców popierających wnioski (ze wskazaniem imion, nazwisk, miejsca zamieszkania nr PESEL) wraz z ich podpisami”*.

Zdaniem organu nadzoru powyższy zapis wykracza poza delegację wynikającą z art. 5a ust. 2 ustawy.

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 mieszkańiec gminy takim kodem nie dysponuje (por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 5 lutego 2019 r., sygn. akt 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

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [nk@poznan.uw.gov.pl](mailto:nk@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

przy ustalaniu, czy osoba figurująca na liście osób popierających wnioski jest mieszkańcem gminy (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 lutego 2020 r., sygn. akt 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 dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11), przy czym uchybienia te mają charakter istotny.

Wobec powyższego, 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  
(-) Michał Zieliński  
*(dokument podpisany elektronicznie)*

Rada Gminy Zaniemyśl  
Wójt Gminy Zaniemyśl

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [nk@poznan.uw.gov.pl](mailto:nk@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117