



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.141.2020.19

Urząd Gminy
Poznań, dnia 13 marca 2020 r.

13. 03. 2020

1727/20

Otrzymuje

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

orzekam

nieważność § 2 w zakresie zwrotu: "nie są pozbawione praw obywatelskich oraz które w dniu konsultacji mają ukończone 18 lat. Fakt ten należy potwierdzić Komisji przez okazanie dokumentu tożsamości" uchwały nr XX/156/20 Rady Miejskiej w Miłosławiu z dnia 10 lutego 2020 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami miasta Miłosławia i mieszkańcami sołectwa Bugaj, gmina Miłosław, w sprawie zmiany granic administracyjnych miasta Miłosław - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 10 lutego 2020 r. Rada Miejska w Miłosławiu podjęła uchwałę nr XX/156/20 w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami miasta Miłosławia i mieszkańcami sołectwa Bugaj, gmina Miłosław, w sprawie zmiany granic administracyjnych miasta Miłosław.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 5a ust. 1, art. 4a ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2, art. 4b ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) oraz uchwały nr XVI/19/08 Rady Miejskiej w Miłosławiu z dnia 24 czerwca 2008 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miłosław.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 14 lutego 2020 r.

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

Zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. W myśl art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy

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

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

określa uchwała rady gminy. Na podstawie art. 4a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wymaga zasięgnięcia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad gmin, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami, a w przypadku zmian granic gmin naruszających granice powiatów lub województw - dodatkowo opinii odpowiednich rad powiatów lub sejmików województw, z zastrzeżeniem ust. 2. W drodze rozporządzenia, o którym mowa wyżej Rada Ministrów: 1) tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice; 2) nadaje gminie lub miejscowości status miasta i ustala jego granice; 3) ustala i zmienia nazwy gmin oraz siedziby ich władz.

W § 2 uchwały nr XVI/119/08 Rady Miejskiej w Miłosławiu z dnia 24 czerwca 2008 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Miłosław - podjętej na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym - rada postanowiła, że w konsultacjach mają prawo brać udział osoby stale zamieszkujące na terenie, na którym mają być przeprowadzone konsultacje, posiadające w myśl odrębnych przepisów, czynne prawo wyborcze do Rady Miejskiej w Miłosławiu. Na podstawie § 4 uchwały w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Miłosław rada zarządza konsultacje odrębną uchwałą, określając formę i przedmiot konsultacji oraz ich zasięg terytorialny. Uchwałą nr XX/156/20 z dnia 10 lutego 2020 r. rada zarządziła przeprowadzenie konsultacji w sprawie zmiany granic administracyjnych miasta Miłosław. W § 2 uchwały nr XX/156/20 z dnia 10 lutego 2020 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami miasta Miłosławia i mieszkańcami sołectwa Bugaj, gmina Miłosław, w sprawie zmiany granic administracyjnych miasta Miłosław, zwanej dalej „uchwałą” rada postanowiła: „Uprawnionymi do udziału w konsultacjach są osoby stale zamieszkałe na obszarze sołectwa Bugaj i na obszarze miasta Miłosław, nie są pozbawione praw obywatelskich oraz które w dniu konsultacji mają ukończone 18 lat. Fakt ten należy potwierdzić Komisji przez okazanie dokumentu tożsamości”.

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż rada winna w ocenianej uchwale określić wyłącznie formę i przedmiot konsultacji oraz ich zasięg terytorialny. Nadto zarówno w ocenianej uchwale, jak i w uchwale nr XVI/119/08 z dnia 24 czerwca 2008 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Miłosław rada nie była uprawniona do ustalania kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach. Zgodnie z utrwalonym w tej materii orzecznictwem: „W delegacji art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym 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” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2019 r.

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

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

sygn. akt I GSK 1324/18). Podnieść dalej należy, iż krąg osób mogących uczestniczyć w konsultacjach został już przez ustawodawcę określony w art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż przepis ten wskazuje na mieszkańców gminy jako adresatów i uczestników przeprowadzanych konsultacji. Norma ta nie zawiera żadnych ograniczeń, ani nie odsyła do innych aktów prawa. W art. 1 ustawy o samorządzie gminnym 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. Powyższe oznacza, że w unormowaniu dotyczącym konsultacji społecznych (art. 5a ustawy o samorządzie gminnym) ustawodawca wskazał na krąg mieszkańców gminy tworzących z mocy prawa wspólnotę samorządową (art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), odwołał się zatem wyłącznie do przesłanki zamieszkania, nie wprowadził natomiast dodatkowych kryteriów uczestnictwa mieszkańców w konsultacjach społecznych, ani też nie upoważnił rady gminy do podejmowania zabiegów prawotwórczych w tym zakresie. Mieszkańcem jest zatem także osoba fizyczna nieposiadająca pełnej zdolności do czynności prawnych, nieposiadająca polskiego obywatelstwa, a także pozbawiona praw publicznych. Oznacza to, że osoby które np.: mają ograniczoną zdolność do czynności prawnych, są obcokrajowcami, zostały pozbawione praw publicznych - posiadają status mieszkańca oraz mogą uczestniczyć w konsultacjach społecznych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 7 lipca 2016 r., sygn. akt III SA/Łd 364/16). Wskazać należy, iż konsultacje mają wyłącznie charakter opiniotwórczy, nie kreują prawa. Ich wyniki nie wiążą organów gminy w odróżnieniu od instytucji referendum gminnego czy wyborów, dlatego zupełnie inaczej uregulowana została legitymacja do udziału w referendum lokalnym oraz w wyborach.

Mając na uwadze powyższe podkreślić należy, iż rada odwołała się do kryteriów, których nie można wyprowadzić z upoważnienia zawartego w art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. To zaś oznacza, że rada – sięgając po przesłankę posiadania praw obywatelskich i określonego wieku – nie tylko wyszła poza sferę przyznanej jej kompetencji, a więc naruszyła art. 5a ust. 2 w związku z ust. 1 i art. 4a ustawy o samorządzie gminnym, ale przede wszystkim wkroczyła w materię zastrzeżoną konstytucyjnie ustawodawcy, co uchybia podstawowej zasadzie działania organów publicznych na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP).

Wojewoda Wielkopolski

(-) Łukasz Mikołajczyk

(dokument podpisany

elektronicznie)

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

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, 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.

Otrzymują:

Rada Miejska w Miłosławiu

Burmistrz Gminy Miłosław

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

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117