



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 4 października 2022 r.

Poz. 4668



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.342.2022 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 3 października 2022 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XLIII/378/2022 Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim z dnia 30 sierpnia 2022 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich i inicjatyw uchwałodawczych i formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty, w części obejmującej § 3 ust. 2 pkt 1 w brzmieniu: „i numeru PESEL”, § 6 oraz § 9 ust. 1 w brzmieniu: „nr PESEL”.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559, ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLIII/378/2022 Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim z dnia 30 sierpnia 2022 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich i inicjatyw uchwałodawczych i formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty, w części obejmującej § 3 ust. 2 pkt 1 w brzmieniu: „i numeru PESEL”, § 6 oraz § 9 ust. 1 w brzmieniu: „nr PESEL”.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XLIII/378/2022 Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 września 2022 r.

W podstawie prawnej uchwały powołany został art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z treścią art. 41a ustawy o samorządzie gminnym, grupa mieszkańców gminy, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą (ust. 1); grupa mieszkańców, o której mowa w ust. 1, musi liczyć: 1) w gminie do 5000 mieszkańców - co najmniej 100 osób; 2) w gminie do 20 000 mieszkańców - co najmniej 200 osób; w gminie powyżej 20 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób (ust. 2); projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad rady gminy na najbliższej sesji po złożeniu projektu, jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu (ust. 3); komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo wskazywać osoby uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac rady gminy (ust. 4); rada gminy określi w drodze uchwały: szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy (ust. 5).

Uchwała wydana na podstawie upoważnienia z art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym stanowi akt prawa miejscowego. Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie realizujących delegację ustawową. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m. in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

Zagadnienia wymienione w art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym stanowią obligatoryjne elementy uchwały, które bezwzględnie powinny zostać w niej uregulowane, co wynika z użytej przez ustawodawcę w treści tego upoważnienia formuły imperatywnej "określi".

Oznacza to, z jednej strony, obowiązek realizacji w pełni upoważnienia wynikającego z art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, z drugiej zaś strony to, że w treści uchwały nie mogą znaleźć się regulacje nieznanujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową do jej podjęcia.

W § 3 ust. 2 pkt 1 uchwały Rada Miejska przyjęła, że do projektu uchwały dołącza się wykaz czytelnych podpisów co najmniej 200 mieszkańców Gminy Opole Lubelskie występujących z inicjatywą obywatelską, posiadających czynne prawo wyborcze do Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim z podaniem ich imienia, nazwiska, adresu zamieszkania i numeru PESEL.

Zgodnie z § 9 ust. 1, do zawiadomienia, o którym mowa w § 8 dołącza się podpisy wszystkich członków Komitetu z podaniem adresu ich zamieszkania oraz nr PESEL.

W ocenie organu nadzoru dodanie wymogu podania numerów PESEL osób udzielającym poparcia projektowi uchwały oraz członków Komitetu Inicjatywy Uchwałodawczej wykracza poza granice kompetencji przyznanych w ustawy o samorządzie gminnym.

Dla wyjaśnienia pojęcia "mieszkaniec gminy", użytego w art. 41a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, należy kierować się treścią art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 16 ust. 1 Konstytucji RP akcentujących, że mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową.

Zgodnie z art. 25 Kodeksu cywilnego, miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu.

Należy zatem przyjąć, że elementami umożliwiającymi określenie, kto jest mieszkańcem gminy, a kto nim nie jest, są: imię i nazwisko, jako niezbywalne prawa człowieka bezpośrednio dotyczące jego integralności fizycznej i psychicznej oraz indywidualności, mogące jednoznacznie zidentyfikować daną osobę, a także adres danej osoby, pod którym ona przebywa z zamiarem stałego pobytu. Numer PESEL nie jest ani warunkiem, ani przesłanką bycia mieszkańcem gminy jak również nie obejmuje danych dotyczących miejsca zamieszkania. Tymczasem to właśnie miejsce zamieszkania ma znaczenie przy ustalaniu, czy osoby występujące z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą są mieszkańcami gminy, gdyż po takie kryterium sięgnął ustawodawca w art. 41a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowiąc, że grupa mieszkańców gminy, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą.

Rada Miejska wypełniając ustawową delegację zawartą w art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym - powinna w swojej uchwale określić zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, a więc ustalić sposób i formę występowania z inicjatywą obywatelską przez osoby uprawnione do ich wnoszenia. Niedopuszczalne jest natomiast wykroczenie poza delegację ustawową i ograniczenie kręgu uprawnionych do występowania z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą oraz członków Komitetu Inicjatywy Obywatelskiej przez wymóg podania numeru PESEL.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z 10 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 140/13, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wywiódł, że Numer Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności służy jednoznacznej identyfikacji osoby fizycznej, przy czym (...) nie obejmuje danych dotyczących miejsca zamieszkania. Już chociażby z tego powodu odwoływanie się do numeru PESEL jest chybione, skoro nie służy on rozstrzygnięciu, czy oznaczona osoba jest "mieszkańcem jednostki samorządu terytorialnego", należącym do kręgu podmiotów, z którymi mogą być prowadzone konsultacje.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 8 października 2020 r. sygn. akt III Sa/Łd 455/20 wywiódł także, że wprowadzenie takiego unormowania w uchwale jest nie tylko nieuprawnionym tworzeniem przez organ stanowiący dodatkowych, nieprzewidzianych ustawowo kryteriów niesłużących przecież (jak wykazano wcześniej) określeniu "mieszkańca gminy", ale stanowi także ograniczenie kręgu "mieszkańców gminy" do osób legitymujących się numerem PESEL, a więc pomija przypadki, w których mieszkańiec gminy nie dysponuje takim kodem.

Rada Miejska w swej działalności uchwałodawczej związana jest zasadą legalizmu, wynikającą z Konstytucji RP, a wyrażającą się w konieczności działania na podstawie i w granicach prawa, a także art. 94 Konstytucji, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Jak stanowi § 6 przedmiotowej uchwały, *nieuzupełnienie braków formalnych w terminie wskazanym w § 5 uniemożliwia przedłożenie pod obrady Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim złożonego projektu uchwały a projekt pozostaje bez rozpatrzenia.*

Z przytoczonej regulacji uchwały wynika, że w przypadku nieuzupełnienia braków formalnych projekt uchwały złożony w ramach inicjatywy uchwałodawczej nie jest dalej procedowany (nie nadaje mu się dalszego biegu).

W ocenie organu nadzoru treść niniejszej regulacji jest sprzeczna z art. 41a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

W art. 41a ust. 3 ustawa o samorządzie gminnym wyraźnie stanowi, że projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad rady gminy na najbliższej sesji po złożeniu projektu, jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu.

Ustawodawca nie przewidział zatem możliwości nieprzedłożenia złożonego projektu pod obrady Rady Miejskiej.

Tym samym nieuzupełnienie w wyznaczonym terminie braków formalnych nie może skutkować nieprzedłożeniem pod obrady Rady Miejskiej projektu uchwały złożonej w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

W niniejszej sprawie pismem z dnia 28 września 2022 r. Przewodniczący Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim złożył wyjaśnienia w odniesieniu do § 3 ust. 2 pkt 1 oraz § 9 ust. 1 uchwały, podnosząc, że *„oczekiwanie wpisania przez popierających inicjatywę uchwałodawczą numeru PESEL jest konieczne i uzasadnione (...) to lista podpisów osób posiadających czynne prawo wyborcze do Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim, która w znaczeniu nadanym przez ustawodawcę wymaga właściwej weryfikacji. Kryterium identyfikującym powinien być nr PESEL a nie np. tylko imię i nazwisko itp. kwantyfikatory. Bez tego identyfikatora w łatwy sposób można wpaść w pułapkę niejasności np. dwóch identycznie brzmiących imion i nazwisk (...) bez tego kwantyfikatora (nr PESEL) nie będzie można prawidłowo ustalić, czy pod listą podpisała się odpowiednia ilość mieszkańców, a ta wątpliwość może przesądzić o tym czy dany projekt będzie można uznać za obywatelską inicjatywę uchwałodawczą”.*

W ocenie organu nadzoru przedmiotowe wyjaśnienia nie mogą być uwzględnione.

Należy wskazać, że w orzecznictwie sądownoadministracyjnym jednolicie przyjmuje się, iż podanie numeru PESEL nie jest niezbędne do określenia liczby mieszkańców występujących z inicjatywą obywatelską i potwierdzenia, czy dana osoba jest mieszkańcem danej gminy (por. m. in. wyroki WSA w Łodzi: z dnia 8 października 2020 r. sygn. akt III SA/Łd 455/20, z dnia 10 października 2019 r. sygn. akt III Sa/Łd 683/19, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2020 r. sygn. akt IV SA/Po 763/19).

Pozostałe argumenty podniesione w piśmie mają pozaprawny charakter i nie mogą wpłynąć na ocenę prawną przedmiotowej uchwały.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIII/378/2022 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

**Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.**

WOJEWODA LUBELSKI

**Lech Sprawka**

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Opolu Lubelskiego
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim