



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 27 stycznia 2025 r.

PN-N.4131.32.7.2024.AA2

Pani
Aneta Kurman-Rzęsista
Sekretarz Powiatu Polkowickiego

W odpowiedzi na pismo z dnia 7 stycznia 2025 r. (znak OA.033.7.2025) dotyczące uchwały nr XIV/81/2024 Rady Gminy Grębocice z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Grębocice w sprawie wyłączenia Gminy Grębocice z Powiatu Polkowickiego i włączenia Gminy Grębocice do Powiatu Głogowskiego, proszę przyjąć poniższe wyjaśnienia.

W zakresie podniesionej w Pani piśmie kwestii podjęcia i publikacji uchwały nr XIV/81/2024 Rady Gminy Grębocice wskazać należy, że obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady gminy ustawodawca przewidział w szczególności w sytuacjach, gdy ma ona charakter aktu prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych) oraz gdy stanowią tak przepisy szczególne (art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Pozostałe przypadki przewidziane w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie znajdują zastosowania w rozpatrywanej sprawie. W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego, to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/2006). O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego adresata uchwały w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały, to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. W przypadku organów gminy, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach.

Zgodnie z przepisem art. 5a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) – 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 Grębocice uchwałą Nr XII/83/2019 z 20 sierpnia 2019 r. określiła zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Grębocice. Uchwała ta – z uwagi na fakt, iż zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym – stanowi akt prawa miejscowego i związku z tym podlegała publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Z kolei każdorazowe zarządzenie konsultacji na podstawie tej uchwały stanowić będzie akt wykonawczy do niej.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że fakt obowiązywania w gminie aktu prawa miejscowego dotyczącego zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy – nie stoi na przeszkodzie, aby w przypadku potrzeby odmiennego uregulowania zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji w konkretnej, ważnej dla gminy sprawie, rada gminy uregulowała te kwestie w odrębnej uchwale.

W dniu 19 grudnia 2024 r. Rada Gminy Grębocice podjęła uchwałę nr XIV/81/2024 w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Grębocice w sprawie wyłączenia Gminy Grębocice z Powiatu Polkowickiego i włączenia Gminy Grębocice do Powiatu Głogowskiego. Uchwała ta dotyczy konsultowania ściśle określonego przedmiotu, tj. wyłączenia Gminy Grębocice z Powiatu Polkowickiego i włączenia Gminy Grębocice do Powiatu Głogowskiego, a więc ma jednorazowe zastosowanie i ulegnie skonsumowaniu w wyniku przeprowadzenia konsultacji, co wyklucza przesłankę abstrakcyjności tego aktu prawnego. Zatem charakter analizowanej uchwały nie pozwala przyjąć, że stanowi ona akt prawa miejscowego.

Ponadto – za zasadnością przyjętego przez Radę Gminy Grębocice rozwiązania w postaci podjęcia odrębnej uchwały przemawia fakt, że przepis § 2 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic powiatów oraz ustalania i zmiany nazw powiatów i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1208), obliguje wnioskodawcę do załączenia – do wniosku w sprawach tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia oraz ustalania granic powiatów – uchwały w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami.

Na koniec wskazać należy, że nie istnieje także inny przepis szczególny, w kontekście wymogu wskazanego w art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wymagający ogłoszenia badanej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W zakresie podniesionej w Pani piśmie kwestii przyjętych w uchwale Rady Gminy Grębocice rozwiązań w zakresie sposobu uczestnictwa w konsultacjach mieszkańców gminy wyjaśniam, co następuje.

Zgodnie z przepisem art. 5a ustawy o samorządzie gminnym – konsultacje z mieszkańcami gminy mogą być przeprowadzane w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy, a zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy. Przedmiotowa uchwała podjęta została w związku z przepisami art. 3 i art. 3b ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.), zgodnie z którymi zmiany w podziale terytorialnym w odniesieniu do powiatów dokonuje Rada Ministrów – w drodze rozporządzenia, którego wydanie może nastąpić m.in. na wniosek rady gminy, a w przypadku podjęcia przez gminę inicjatywy o podziale powiatów – konieczne jest uprzednie podjęcie przez radę gminy uchwały o przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami gminy w tej sprawie.

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie regulują kwestii konsultacji prowadzonych w gminie. Jedyńm wyjątkiem – z uwagi na temat konsultacji jest budżet obywatelski będący – zgodnie z przepisem art. 5a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym – szczególną formą konsultacji społecznych. Wskazać również należy, że – w przeciwieństwie do przepisów art. 19 (dotyczącego

wyboru przewodniczącego rady gminy) i art. 36 (dotyczącego wyboru sołtysa oraz członków rady sołectkiej) – ustawa o samorządzie gminnym w żadnym wypadku nie zapewnia tajności oddania głosu w konsultacjach społecznych. Nie istnieje również żaden inny przepis prawa, który dawałby taką gwarancję prawną, a w szczególności brak takich przepisów odnośnie konsultacji zmian w podziale terytorialnym.

Rada Gminy Grębocice na sesji w dniu 19 grudnia 2024 r. podjęła uchwałę nr XIV/81/2024 w sprawie wyłączenia Gminy Grębocice z Powiatu Polkowickiego i włączenia Gminy Grębocice do Powiatu Głogowskiego. W § 2 ust. 1 uchwały Rada Gminy ustaliła, że uprawnionymi do udziału w konsultacjach są osoby posiadające w dniu konsultacji czynne prawo wyborcze i zamieszkują na terenie Gminy Grębocice. Oznacza to, że do udziału w konsultacjach uprawniony jest każdy pełnoletni mieszkaniec Gminy, który nie został prawomocnym orzeczeniem sądu ubezwłasnowolniony lub pozbawiony praw publicznych albo wyborczych. Z kolei w przepisach § 3 i § 4 uchwały Rada Gminy postanowiła, że konsultacje społeczne mają zostać przeprowadzone na zebraniach wiejskich oraz poprzez złożenie ankiety w Urzędzie Gminy Grębocice – osobiście bądź za pośrednictwem przesyłki pocztowej. Wskazane przepisy uchwały nie naruszają przepisów prawa. Zatem – zdaniem organu nadzoru – do zachowania prawidłowego przebiegu konsultacji niezbędne jest podanie przez osobę w nich uczestniczącą swoich danych osobowych w postaci: imienia i nazwiska, nr PESEL oraz adresu zamieszkania. Jest to bowiem minimalny zakres danych osobowych umożliwiających weryfikację tego, czy osoba biorąca udział w konsultacjach społecznych jest osobą uprawnioną. Brak wymaganych danych osobowych, nie pozwoli bowiem gminie na weryfikację tego, czy w konsultacjach nie wezmą udziału np. osoby niepełnoletnie, osoby niebędące mieszkańcami Gminy Grębocice, albo czy jedna osoba nie wypełniła więcej niż jednej karty konsultacyjnej – wpływając w ten sposób na wynik konsultacji w sposób nieuprawniony, tj. sprzeczny z założeniem konsultacji społecznych.

Jednocześnie informuję, że na sesji w dniu 21 stycznia 2025 r. Rada Gminy Grębocice podjęła uchwałę nr XV/87/2025 zmieniającą uchwałę w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Grębocice w sprawie wyłączenia Gminy Grębocice z Powiatu Polkowickiego i włączenia Gminy Grębocice do Powiatu Głogowskiego.

Z poważaniem

Z up. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

Danuta Frydlewicz-Pierucka
DYREKTOR WYDZIAŁU
Prawnego i Nadzoru

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Do wiadomości:

Rada Gminy Grębocice