



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 19 marca 2014 r.

Poz. 1447

### WYROK NR SYGN.AKT III SA/WR 654/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 24 października 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędziowie

Protokolant

Sędzia WSA Małgorzata Malinowska-Grakowicz

Sędzia WSA Maciej Guziński

Sędzia WSA Marcin Miemiec (sprawozdawca)

Katarzyna Jastrzębska

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 24 października 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na § 5 pkt 2 we fragmencie „PESEL” uchwały Rady Miejskiej w Bierutowie

z dnia 26 kwietnia 2013 r. nr XX/151/12

w przedmiocie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta i Gminy Bierutów

- I. stwierdza nieważność § 5 pkt 2 we fragmencie „PESEL” uchwały Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 26 kwietnia 2013 r. nr XX/151/12;**
- II. określa, że zaskarżona uchwała w zaskarżonej części nie podlega wykonaniu do dnia prawomocności wyroku.**

## Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 kwietnia 2012 r. Rada Miejska w Bierutowie podjęła uchwałę nr XX/151/12 w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta i Gminy Bierutów (zwana dalej uchwałą). Uchwałę podjęto na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi, że zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy. W § 5 pkt 2 uchwały postanowiono, że wniosek mieszkańców gminy o przeprowadzenia konsultacji społecznych powinien zawierać: „Listę osób pełnoletnich stale zamieszkujących na terenie gminy, popierających wniosek, w liczbie nie mniejszej niż 100, zawierającą: imię, nazwisko, PESEL, adres i podpis”.

Wojewoda Dolnośląski wniósł na uchwałę skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, zarzucając, że przepis § 5 pkt 2 w zakresie stawiania wymogu udostępnienia informacji o numerach PESEL przez mieszkańców składających wniosek o przeprowadzenie konsultacji, narusza art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, według którego zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, a także art. 1 ust. 1 tej ustawy, który stanowi, że mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Narusza także art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Według wojewody wprowadzenie we wnioskach o przeprowadzenie konsultacji wymogu podania numeru ewidencyjnego PESEL wykracza poza granice ustawowych kompetencji rady gminy. Numer PESEL nie stanowi bowiem ani warunku, ani przesłanki pojęcia mieszkańca. Znajduje się poza granicami semantycznymi słowa „mieszkaniec”. Mieszkańcy gminy to ogół osób fizycznych mających miejsce zamieszkania na obszarze danej gminy (G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz, Lex 2012). Rada gminy wprowadzając dodatkowy, nieprzewidziany ustawowo rygor, przekracza zakres upoważnienia ustawowego.

Wojewoda powołał się na odpowiednie zastosowanie w sprawie przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.). Według art. 23 ust. 1 tej ustawy:

„Przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy:

- 1) osoba, której dane dotyczą, wyrazi na to zgodę, chyba że chodzi o usunięcie dotyczących jej danych,
- 2) jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa,
- 3) jest to konieczne do realizacji umowy, gdy osoba, której dane dotyczą, jest jej stroną lub gdy jest to niezbędne do podjęcia działań przed zawarciem umowy na żądanie osoby, której dane dotyczą,
- 4) jest niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego,
- 5) jest to niezbędne dla wypełnienia prawnie usprawiedliwionych celów realizowanych przez administratorów danych albo odbiorców danych, a przetwarzanie nie narusza praw i wolności osoby, której dane dotyczą”.

Wojewoda stwierdził, że numer PESEL jest przykładem pojedynczej informacji stanowiącej dane osobowe. Podanie numeru PESEL w rozpatrywanej sytuacji nie jest niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa (art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych w związku z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym). Brak tego elementu w przedmiotowej uchwałie nie będzie stanowił bowiem przeszkody uniemożliwiającej przeprowadzenie konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy. Ponadto ustawa o ochronie danych osobowych nakłada na administratora danych, poza powołanym powyżej obowiązkiem, między innymi obowiązek przestrzegania zasady adekwatności (relevancji) danych w stosunku do celów, dla jakich są one przetwarzane (art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy). Stanowisko organu nadzoru w tej kwestii potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 10 maja 2013 r. (sygn. akt III SA/Wr 140/13), w którym orzekł: (...) wprowadzenie takiego unormowania jest nie tylko nieuprawnionym tworzeniem przez organ stanowiący dodatkowych, nieprzewidzianych ustawowo kryteriów niesłużących przeciw określeniu „mieszkańca gminy”, ale stanowi także ograniczenie kręgu mieszkańców gminy do osób legitymujących się numerem PESEL, a więc pomija przypadki, w których mieszkaniec gminy nie dysponuje takim kodem. Tymczasem z ustawowego upoważnienia do uchwalenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy (art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym) nie można wyprowadzić kompetencji rady gminy do ograniczenia kręgu osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych”.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Bierutowa wniósł o jej oddalenie. Stwierdził, że numer PESEL został wprowadzony do uchwały po to, aby można było zweryfikować prawdziwość danych osobowych umieszczonych na liście osób stale zamieszkujących na terenie gminy, popierających wniosek o przeprowadzenie konsultacji.

Według burmistrza doświadczenia z przeszłości uczą, że jeśli chodzi np. o listy poparcia dla kandydatów w wyborach przeprowadzanych do Sejmu czy Senatu, zdarzało się, że dochodziło do fałszowania list poprzez

wpisywanie nieprawdziwych danych osobowych. W celu uniknięcia tego typu zjawisk rada postanowiła wprowadzić nr PESEL, aby móc choć wrywkowo sprawdzić dane osobowe z posiadanymi danymi ze zbiorów meldunkowych, umożliwiającą poprzez podanie numeru PESEL pełną identyfikację osoby podpisanej pod wnioskiem o przeprowadzenie konsultacji. Działanie takie nie narusza powołanych przez skarżącego przepisów. Nie wykracza też poza zakres upoważnienia ustawowego z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Burmistrz dodał, że nawet jeżeli przyjąć za uzasadnioną argumentację organu nadzoru opartą o ustawę o ochronie danych osobowych w zakresie podawania numeru PESEL, który zdaniem tego organu nie jest niezbędny dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa w rozpatrywanej sytuacji (art. 23 ust.1 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych), to należałoby podanie numeru PESEL zakwalifikować jako nieistotne naruszenie prawa i poinformować o tym Radę Miejską w Bierutowie, aby we własnym zakresie dokonała zamian w uchwale i eliminując sporny zapis z uchwały.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.**

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne są między innymi właściwe do badania zgodności z prawem aktów organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd nie może opierać swej kontroli na kryterium słuszności lub sprawiedliwości społecznej. Ani ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ani ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadzają innych kryteriów oceny sądu administracyjnego niż zgodność zaskarżonego aktu organu gminy z przepisami prawa. Akt organu jednostki samorządu terytorialnego jest zgodny z prawem, jeżeli jest zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz z ustawami. Stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy przez sąd następuje tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa (art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.). W niniejszej sprawie takie wady i uchybienia występują. Skarga zasługiwała zatem na uwzględnienie.

Podstawy nieważności aktu organu gminy określa art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 594, dalej także u.s.g.), według którego uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Zgodnie z art. 91 ust. 4 u.s.g., w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza natomiast nieważności, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Przepisy art. 91 ust. 1 oraz ust. 4 u.s.g. wyróżniają zatem dwie kategorie wad prawnych uchwał lub zarządzeń organów gminy: istotne naruszenie prawa i nieistotne naruszenie prawa. Podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy może być tylko istotne naruszenie prawa. Według stanowiska doktryny oraz ustalonego orzecznictwa sądów administracyjnych, do istotnego naruszenia prawa zalicza się naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu.

O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia w trybie określonym w art. 90 u.s.g. Według art. 93 ust. 1 u.s.g., po upływie 30 dniowego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. Może je tylko zaskarżyć do sądu administracyjnego. W rozpatrywanej sprawie upłynął ów ustawowy 30 dniowy termin stwierdzenia nieważności uchwały. Organ nadzoru zaskarżył ją więc do Sądu.

Ocenie Sądu podlega legalność przepisu § 5 pkt 2 uchwały. Sąd podziela stanowisko organu nadzoru, że przepis ten w zakresie, w którym wniosek mieszkańców gminy o przeprowadzenia konsultacji społecznych powinien zawierać PESEL, nie jest konieczny jako element identyfikacji mieszkańca gminy. Numer Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności służy jednoznacznej identyfikacji osoby fizycznej. Przy tym w jedenastocyfrowym symbolu numerycznym sześć pierwszych cyfr oznacza datę urodzenia (rok, miesiąc, dzień), kolejne cztery – liczbę porządkową i płeć osoby, ostatnia zaś jest cyfrą kontrolną służącą do komputerowej kontroli poprawności nadanego numeru ewidencyjnego (art. 31a ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych, t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm.).

Wynika z tego, że numer PESEL nie obejmuje danych dotyczących miejsca zamieszkania. Ta okoliczność ma znaczenie przy ustalaniu czy osoba, figurująca na liście osób popierających wnioski o przeprowadzenie konsultacji, jest mieszkańcem gminy. Takie kryterium przyjął ustawodawca w art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiąc: „W wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzone na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy.” Biorąc pod uwagę ten wzgląd

odwoływanie się do numeru PESEL jest chybione, skoro nie służy on rozstrzygnięciu, czy oznaczona osoba jest „mieszkańcem gminy”, należącym do kręgu podmiotów, z którymi mogą być prowadzone konsultacje.

Prawo ustanawia dalej idącą przeszkodę dla dowolnego posługiwania się numerem PESEL w sferze konsultacji z mieszkańcami gminy. Informacje objęte numerem PESEL należą bowiem do kategorii danych osobowych. Oznacza to, że podlegają one ochronie przewidzianej w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych. Przetwarzanie danych osobowych może być dokonane jedynie ze względu na dobro publiczne, dobro osoby, której dane dotyczą, lub dobro osób trzecich w zakresie i trybie określonym ustawą (art. 1 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych). Są do tego obowiązane organy państwowe, organy samorządu terytorialnego oraz państwowe i komunalne jednostki organizacyjne (art. 3 ust. 1 ustawy).

Według art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy, przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy:

- jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa;
- jest to niezbędne do wykonania określonych zadań realizowanych dla dobra publicznego.

Jak już przyjęto, do podjęcia uchwały dotyczącej zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy oraz do legitymowania, czy osoba ujęta na liście inicjatorów konsultacji społecznych jest mieszkańcem gminy, nie jest niezbędne podanie numeru PESEL oraz przetwarzanie danych objętych tym kodem, który nie służy określeniu miejsca zamieszkania. Oznacza to, że Rada Miejska wymagając, by wniosek mieszkańców zawierał numer PESEL przekroczyła zakres upoważnienia przyznanego temu organowi przepisem art. 5a ust. 2 u.s.g. Wprowadzenie takiego unormowania jest więc nie tylko nieuprawnionym tworzeniem przez organ stanowiący dodatkowych, nieprzewidzianych ustawowo kryteriów niesłużących (jak wykazano wcześniej) określeniu „mieszkańca gminy”. Stanowi także ograniczenie kręgu „mieszkańców gminy” do osób legitymujących się numerem PESEL. Pomija więc przypadki, w których mieszkaniec gminy nie dysponuje takim numerem. Z ustawowego upoważnienia do uchwalenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy (art. 5a ust. 2 u.s.g.) nie można natomiast wyprowadzić kompetencji rady gminy do ograniczenia kręgu osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 grudnia 2011 r., II OSK 1562/11).

Przy ocenie zgodności z prawem zaskarżonego fragmentu uchwały Sąd nie znalazł dostatecznych podstaw do jego utrzymania w porządku prawnym. Sąd uznał zatem skargę organu nadzoru za mieszczącą się w granicach określonych w art. 91 ust. 1 w zw. z art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i niestanowiące nadmiernej ingerencji w prawnie chronioną samodzielność gminy (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 2 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym). W tym stanie rzeczy – stosownie do dyspozycji art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – należało orzec jak w sentencji wyroku.