



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 4 stycznia 2017 r.

Poz. 55

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 777/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 30 sierpnia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędziowie Sędzia NSA
Sędzia WSA

Katarzyna Borońska (sprawozdawca)
Anna Moskała
Ireneusz Dukiel

Protokolant

specjalista Monika Tarasiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 18 sierpnia 2016 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na § 1 ust. 3, § 3 ust. 1 we fragmencie: „pełnoletni”, § 3 ust. 2 we fragmencie: „pełnoletnich”, § 5 ust. 2 we fragmencie „Ostatecznego oszacowania dokonuje Zespół ds. Budżetu Obywatelskiego Kudowy-Zdroju w procesie weryfikacji zgłoszonych projektów”, § 6 ust. 2 we fragmencie: „pełnoletniemu”, § 6 ust. 7, § 7 ust. 3 oraz § 7 ust. 4 we fragmencie: „dokonane przez komisję wyłonioną spośród członków Zespołu ds. Budżetu Obywatelskiego Kudowy-Zdroju” załącznika do uchwały nr XVI/86/15 Rady Miejskiej Kudowy-Zdroju z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych dla realizacji pilotażowego Budżetu Obywatelskiego Kudowy Zdroju na 2016 r. oraz w Załączniku nr 2 do Regulaminu Budżetu Obywatelskiego Kudowy-Zdroju na 2016 r. fragmenty: „PESEL”, „który/a ukończył/a 18 lat” i „pełnoletnich” oraz w Załączniku nr 3 do Regulaminu Budżetu Obywatelskiego Kudowy Zdroju na 2016 r. fragment: „PESEL”

- I. stwierdza nieważność § 1 ust. 3, § 3 ust. 1 we fragmencie: „pełnoletni”, § 3 ust. 2 we fragmencie: „pełnoletnich”, § 5 ust. 2 we fragmencie „Ostatecznego oszacowania dokonuje Zespół ds. Budżetu Obywatelskiego Kudowy-Zdroju w procesie weryfikacji zgłoszonych projektów”, § 6 ust. 2 we fragmencie: „pełnoletniemu”, § 6 ust. 7, § 7 ust. 3 oraz § 7 ust. 4 we fragmencie: „dokonane przez komisję wyłonioną spośród członków Zespołu ds. Budżetu Obywatelskiego Kudowy-Zdroju” załącznika do uchwały nr XVI/86/15 Rady Miejskiej Kudowy-Zdroju z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych dla realizacji pilotażowego Budżetu Obywatelskiego Kudowy-Zdroju na 2016 r. oraz w Załączniku nr 2 do Regulaminu Budżetu Obywatelskiego Kudowy-Zdroju na 2016 r. fragmenty: „PESEL”, „który/a ukończył/a 18 lat” i „pełnoletnich” oraz w Załączniku nr 3 do Regulaminu Budżetu Obywatelskiego Kudowy-Zdroju na 2016 r. fragment: „PESEL”**
- II. zasądza od Rady Miejskiej Kudowy-Zdrój na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 300 (słownie: trzysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

W dniu 30 grudnia 2015 r. Rada Miejska Kudowy-Zdroju podjęła na podstawie art. 5a ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1515, dalej: u.s.g.) uchwałę nr XVI/86/15 w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych dla realizacji pilotażowego Budżetu Obywatelskiego Kudowy-Zdroju na 2016 rok.

Pismem z dnia 10 maja 2016 r. Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie art. 93 ust.1 u.s.g., zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu § 1 ust. 3, § 3 ust. 1 we fragmencie: „pełnoletni”, § 3 ust. 2 we fragmencie: „pełnoletnich”, § 5 ust. 1, § 5 ust. 2 we fragmencie: „Ostatecznego oszacowania dokonuje Zespół ds. Budżetu Obywatelskiego Kudowy-Zdroju w procesie weryfikacji zgłoszonych projektów”, § 6 ust. 2 we fragmencie: „pełnoletniemu”, § 6 ust. 7, § 7 ust. 3 oraz § 7 ust. 4 we fragmencie: „dokonane przez komisją wyłonioną spośród członków Zespołu ds. Budżetu Obywatelskiego Kudowy-Zdroju” Załącznika do Uchwały nr XVI/86/15 Rady Miejskiej Kudowy-Zdroju z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych dla realizacji pilotażowego Budżetu Obywatelskiego Kudowy - Zdroju na 2016 rok oraz w Załączniku nr 2 do Regulaminu Budżetu Obywatelskiego Kudowy-Zdroju na 2016 rok fragmenty: „PESEL”, „który/a ukończył/a 18 lat” i „pełnoletnich” oraz w Załączniku nr 3 do Regulaminu Budżetu Obywatelskiego Kudowy-Zdroju na 2016 fragment: „PESEL”.

Wniósł o stwierdzenie nieważności zakwestionowanych przepisów uchwały oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Organ nadzoru zarzucił podjęcie:

- 1) § 1 ust. 3 oraz § 7 ust. 3 załącznika do uchwały nr XVI/86/15 Rady Miejskiej Kudowy-Zdroju z dnia 30 grudnia 2015 r. z istotnym naruszeniem art. 5a u.s.g. w związku art. 233 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.),
- 2) § 3 ust. 1 we fragmencie: „pełnoletni”, § 3 ust. 2 we fragmencie: „pełnoletnich”, § 6 ust. 2 we fragmencie: „pełnoletniemu” załącznika do uchwały nr XVI/86/15 Rady Miejskiej Kudowy-Zdroju z dnia 30 grudnia 2015 r. oraz w załączniku nr 2 do Regulaminu Budżetu Obywatelskiego Kudowy-Zdroju na 2016 rok fragmenty: „który/a ukończył/a 18 lat” i „pełnoletnich” z istotnym naruszeniem art. 1 ust. 1 oraz art. 5a ust. 2 u.s.g. w związku z art. 7 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 3) § 5 ust. 1, § 5 ust. 2 we fragmencie: „Ostatecznego oszacowania dokonuje Zespół ds. Budżetu Obywatelskiego Kudowy-Zdroju w procesie weryfikacji zgłoszonych projektów”, § 7 ust. 3 we fragmencie: „dokonane przez Zespół ds. Budżetu Obywatelskiego Kudowy-Zdroju” oraz § 7 ust. 4 we fragmencie: „dokonane przez komisją wyłonioną spośród członków Zespołu ds. Budżetu Obywatelskiego Kudowy-Zdroju” załącznika do uchwały nr XVI/86/15 Rady Miejskiej Kudowy-Zdroju z dnia 30 grudnia 2015 r. z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 2, art. 30 ust. 2 pkt 2 oraz art. 33 ust. 2, 3 i 5 u.s.g oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 4) Załącznik nr 2 oraz załącznik nr 3 do Regulaminu Budżetu Obywatelskiego Kudowy-Zdroju na 2016 we fragmentach: „PESEL” z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru wskazał, że Rada Miejska w paragrafie 1 ustęp 3 Załącznika wprowadziła do przedmiotowej uchwały regulację, która w sferze prawnej wiąże organ wykonawczy, będący z mocy prawa podmiotem, któremu przysługuje wyłączna inicjatywa w sprawie sporządzania projektu uchwały budżetowej (art. 233 pkt 1 w związku z art. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych). Ponadto, Rada w paragrafie 7 ustęp 3 Załącznika do Uchwały zobligowała do zrealizowania tych projektów zadań zgłaszanych przez mieszkańców Gminy Kudowa-Zdrój, które otrzymają najwyższą ilość głosów, aż do wyczerpania puli środków finansowych przeznaczonych na Budżet Obywatelski. Takie rozwiązanie prawne przeczy tymczasem istocie instytucji konsultacji z mieszkańcami, które mają charakter niewiążący (co jest bezsporne zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie prawa administracyjnego).

W kontekście powyższego, dla prawidłowego wykonania przedmiotowej uchwały wyniki konsultacji musiałyby zostać uwzględnione w projekcie budżetu, co ograniczałoby wyłączne kompetencje organu wykonawczego pozwalające mu na kształtowanie tego projektu.

Powołując wyroki Trybunału Konstytucyjnego organ nadzoru zaznaczył, że kwestionowane przepisy Załącznika do Uchwały nie spełniają wskazanych w tych orzeczeniach wymogów prawidłowej legislacji, ponieważ w sposób niespójny z całością regulacji uchwały wskazują na wiążący charakter konsultacji (mimo, że w ramach realizowanej na podstawie uchwały procedury mieszkańcy mogą jedynie uzewnętrznić swoją opinię,

życzenia, oczekiwania co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy należącej do właściwości organu. Taki zaś sposób kształtowania przepisów prawa stanowi, zdaniem Wojewody, naruszenie art. 2 Konstytucji RP ustanawiającego zasadę demokratycznego państwa prawnego.

W ocenie organu nadzoru, nie ulega zatem wątpliwości, że niewiążący wynik konsultacji przeprowadzanych z mieszkańcami nie może być czynnikiem decydującym przy rozdysponowywaniu środków finansowych przeznaczanych na Budżet Obywatelski, a tym samym stać się elementem powszechnie obowiązującego prawa stanowiącego na podstawie art. 5a u.s.g.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały Wojewoda stwierdził dodatkowo, iż zapisy § 3 ust. 1 we fragmencie: „pełnoletni”, § 3 ust. 2 we fragmencie: „pełnoletnich”, § 6 ust. 2 we fragmencie: „pełnoletniemu” załącznika do uchwały nr XVI/86/15 Rady Miejskiej Kudowy-Zdroju z dnia 30 grudnia 2015 r. oraz w Załączniku nr 2 do Regulaminu Budżetu Obywatelskiego Kudowy-Zdroju na 2016 rok fragmenty: „który/a ukończył/a 18 lat” i „pełnoletnich” podjęto z istotnym naruszeniem art. 1 ust. 1 oraz art. 5a ust. 2 u.s.g. w związku z art. 7 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Organ nadzoru podniósł, że w granicach delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 2 u.s.g. nie mieści się bowiem ustalanie kręgów podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach. Kompetencja zawarta w tym przepisie upoważnia Radę jedynie do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji. Odnosi się to wyłącznie do określenia procedury konsultacyjnej, a więc opisu sposobu przeprowadzenia tych konsultacji, z uwzględnieniem obowiązujących uregulowań aktów wyższego rzędu. Wśród zasad i trybu przeprowadzania konsultacji nie mieści się określenie praw podmiotowych decydujących o prawie jednostki do udziału w konsultacjach (wyrok NSA z dnia 26 lipca 2002 r. sygn. akt II SA/Wr 1116/02). Wywodząc, że wprowadzenie w uchwale regulacji zawężających określony krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach stanowi istotne naruszenie art. 5a ust. 2 u.s.g., organ nadzoru powołał się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 29 kwietnia 2011 r. sygn. akt III SA/Wr 20/11.

Wojewoda Dolnośląski podkreślił przy tym, że zawarcie w akcie organu stanowiącego gminy przepisów, które wykraczają poza przyznaną temu organowi kompetencję uchwałodawczą, narusza zasadę legalizmu, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Zdaniem organu nadzoru, także regulacje § 5 ust. 1, § 5 ust. 2 we fragmencie: „Ostatecznego oszacowania dokonuje Zespół ds. Budżetu Obywatelskiego Kudowy-Zdroju w procesie weryfikacji zgłoszonych projektów”, § 7 ust. 3 we fragmencie: „dokonane przez Zespół ds. Budżetu Obywatelskiego Kudowy-Zdroju” oraz § 7 ust. 4 we fragmencie: „dokonane przez komisją wyłonioną spośród członków Zespołu ds. Budżetu Obywatelskiego Kudowy-Zdroju” załącznika do uchwały zostały podjęte z naruszeniem kompetencji ustawowych Rady Miejskiej w Kudowie-Zdroju.

Włączenie nieznanego ustawie organu do trybu oceny projektów zgłaszanych w ramach konsultacji społecznych czy też do innych prac związanych z przeprowadzanymi konsultacjami, w skład którego mieliby wchodzić zarówno reprezentanci organu stanowiącego Miasta Kudowa-Zdrój, jak i przedstawiciele powołani przez Burmistrza Miasta Kudowy-Zdroju jest zdaniem organu nadzoru przekroczeniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 5a ust. 2 u.s.g.

Wojewoda podniósł, że powołanie jakiegokolwiek zespołu, komisji, czy innego organu musi mieć wyrażone umocowanie w ustawie. Nie ma przy tym żadnego znaczenia, czy powołany organ wyposażony został w kompetencje władcze, czy też tylko opiniodawcze. Innymi słowy każdy powołany organ, bez względu na przyznane kompetencje, musi mieć podstawy w obowiązującym prawie.

Artykuł 169 ust. 1 Konstytucji stanowi: ustroj wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Ustrój gminy oraz zakres funkcjonowania jej organów normuje rozdział trzeci ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie natomiast z art. 11 a ust. 1 u.s.g., organami gminy są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). W art. 30 ust. 1 tej ustawy prawodawca stwierdza, że to wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Według art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy, wójt określa sposób wykonywania uchwał. W art. 33 ustawy o samorządzie gminnym przewidziano, że wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy. W oparciu o art. 9 ust. 1 u.s.g., w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Powołanie jakichkolwiek innych organów czy podmiotów, które miałyby wykonać zadanie należące do zadań gminy, jest wbrew ustawie, chyba że przepis ustawy stanowi inaczej. Dodatkowe podmioty, także te o charakterze doradczym czy opiniodawczym, mogą zostać powołane tylko w oparciu o wyrażne upoważnienie ustawowe określające ich zadania, kompetencje, skład, czy tryb działania. W obowiązującym prawie nie istnieje norma, która

stanowiłyby podstawę do powołania zespołu, zajmującego się analizą wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, dokonywaniem jego oceny czy w końcu podejmującą decyzję o przyjęciu wniosku do realizacji lub odrzuceniu go, a więc w sposób sformalizowany uczestniczącego w procedurze dokonywania oceny wniosku. Przeciwnie – czynności te ustawodawca wyraźnie przypisuje organowi wykonawczemu gminy. O ile zatem Burmistrz uzna za konieczne powołanie Zespołu, którego zadaniem będzie weryfikacja projektów zgłaszanych w ramach konsultacji społecznych oraz wykonywanie przez zespół jeszcze innych zadań w ramach realizacji przedmiotowej uchwały, może to uczynić korzystając ze swych uprawnień jako zwierzchnika służbowego wobec podległych mu pracowników oraz jako wykonawcy przedmiotowego aktu prawnego.

Wojewoda Dolnośląski zarzucił ponadto, że fragment „PESEL” w Załączniku nr 2 do Regulaminu Budżetu Obywatelskiego Kudowy-Zdroju na 2016 rok oraz w załączniku nr 3 do Regulaminu Budżetu Obywatelskiego Kudowy-Zdroju na 2016 fragment: „PESEL są niezgodne z art. 7 Konstytucji RP, a także z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Za mieszkańców gminy można uznać ogół osób fizycznych mających miejsce zamieszkania na obszarze danej gminy (Jyż G., Pławecki Z., Szewc A., Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Lex 2012).

Zdaniem organu nadzoru dodanie warunku podania numeru ewidencyjnego PESEL wykracza poza granice przyznanych przez ustawodawcę kompetencji. Numer PESEL nie stanowi warunku ani przesłanki pojęcia mieszkańca, więc mieści się poza granicami semantycznego słowa mieszkaniec. Formułując w ten sposób tryb wnioskowania o przeprowadzenie konsultacji społecznych – przez nałożenie obowiązku podania numeru ewidencyjnego PESEL – Rada Gminy wprowadziła dodatkowe wymogi, wykraczając poza kompetencję nadaną przez ustawodawcę art. 5a ust. 2 u.s.g.

Organ nadzoru zauważył, że w ocenianej sprawie znajdują również odpowiednie zastosowanie przepisy art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (t.j.: Dz. U. z 2015 r. poz. 388). Numer PESEL jest to jedenastocyfrowy symbol numeryczny, jednoznacznie identyfikujący osobę fizyczną, zawierający datę urodzenia, numer porządkowy, oznaczenie płci oraz liczbę kontrolną.

Na gruncie przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (t.j.: 2015 r., poz. 2135) legalność przetwarzania (wykorzystywania) danych osobowych tak zwanych zwykłych, jak na przykład imię, nazwisko, adres zamieszkania, numer PESEL, uzależniona jest od spełnienia jednej z przesłanek, o których mowa w art. 23 ust. 1 pkt 1–5 ustawy o ochronie danych osobowych.

Na tej podstawie należy stwierdzić, że 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 u.s.g.), ponieważ brak tego elementu w badanej uchwale nie będzie stanowił przeszkody uniemożliwiającej przeprowadzenie konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy. Ponadto ustawa o ochronie danych osobowych nakłada na administratora danych – poza przywołanym wcześniej 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).

Zdaniem organu nadzoru nie wydaje się, aby niezbędnym do wypełnienia celu, w jakim dane przetwarzane są w związku z określeniem zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy, było zamieszczanie we wniosku o przeprowadzanie konsultacji tak szczegółowej informacji o osobie, jak jej numer PESEL.

W kontekście art. 7 i art. 94 Konstytucji RP zasadne jest stwierdzenie nieważności załącznika nr 2 do Regulaminu Budżetu Obywatelskiego Kudowy-Zdroju na 2016 rok w fragmencie: „PESEL” oraz załącznika nr 3 do Regulaminu Budżetu Obywatelskiego Kudowy-Zdroju na 2016 w fragmencie: „PESEL”, jako przepisów wykraczających poza zakres przyznanego Radzie upoważnienia.

Na poparcie swojego stanowiska Wojewoda powołał się na wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 maja 2013 r. sygn. akt III SA/Wr 140/13 oraz z dnia 27 listopada 2013 r. sygn. akt III SA/Wr 591/13.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o oddalenie skargi w całości i o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Powołując treść art. 5a ust. 2 u.s.g. wskazała, iż wbrew stanowisku Wojewody Dolnośląskiego przepis ten nie ogranicza Rady Miejskiej wyłącznie do określenia procedury konsultacyjnej (opisu sposobu przeprowadzenia konsultacji). Cytowany przepis zawiera dwa wyrazy „zasady” oraz „tryb”, które odnoszą się do przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy. Nie budzi wątpliwości, iż tryb przeprowadzenia konsultacji dotyczy procedury konsultacji. Natomiast, określenie zasad przeprowadzenia konsultacji upoważnia Radę Miejską Kudowy Zdroju do określenia zasad czyli warunków przeprowadzenia konsultacji. Słowo zasady jest synonimem

słowa warunki. Określenie tych zasad/warunków przeprowadzenia konsultacji obejmuje swoim zakresem również określenie kręgu osób uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach społecznych. Ustawodawca używając sformułowania „z mieszkańcami gminy” w art. 5a ust. 2 u.s.g. nie wyłączył kompetencji właściwej rady gminy do określenia warunków jakie mieszkańcy gminy muszą spełnić aby wziąć udział w konsultacjach społecznych. Na tej podstawie prawnej nie można wykluczyć również terytorialnego ograniczenia prowadzonych konsultacji, tj. do wybranego obszaru gminy, który ze względu na charakter sprawy i jej oddziaływanie na wybraną grupę mieszkańców winien być rozstrzygnięty wyłącznie "przez mieszkańców tej części terenu gminy.

Odnosnie zakwestionowanego przez Wojewodę Dolnośląskiego wymogu podania numeru PESEL, Rada Miejska Kudowy-Zdroju podniosła, że numer ten pozwala zweryfikować pełnoletniość i fakt zamieszkiwania na terenie gminy Kudowa-Zdrój. Regulacja uchwały w tym zakresie mieści się w normie kompetencyjnej stanowiącej o określeniu trybu przeprowadzenia konsultacji.

W pozostałym zakresie również bezzasadnym – zdaniem strony przeciwnej – są czynione przez Wojewodę Dolnośląskiego zarzuty o niezgodności z prawem postanowień uchwały § 5 ust. 1 i § 5 ust. 2 we fragmencie: „Ostatecznego oszacowania dokonuje Zespół ds. Budżetu Obywatelskiego Kudowy-Zdroju w procesie weryfikacji zgłoszonych projektów”, jak również postanowień § 6 ust. 2, § 6 ust. 7, § 7 ust. 3 oraz § 7 ust. 4 uchwały. Podniesiono, że kwestionowane postanowienia regulują zgodnie z normą kompetencyjną zasady i tryb przeprowadzenia konsultacji, a także szanują rozdział kompetencji Rady Miejskiej oraz kompetencji Burmistrza Miasta. Tym bardziej zaskarżona uchwała nie wkracza w kompetencje Burmistrza Miasta.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j.t. Dz. U. z 2014 r., poz. 1647), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Według art. 1 § 2 powołanej ustawy, kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. W myśl natomiast art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t.: Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), dalej p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.), dalej u.s.g., uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. 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. Po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy (art. 93 ust. 1 u.s.g.), może jedynie zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Zgodnie z art. 94 u.s.g., nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego.

W rozpoznawanej sprawie zachodziła sytuacja, o jakiej mowa w art. 93 ust. 1 u.s.g., wobec czego Wojewoda Dolnośląski, uznając, że powołana na wstępie uchwała Rady Miejskiej Kudowy-Zdroju Nr XVI/86/15 w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych dla realizacji pilotażowego Budżetu Obywatelskiego Kudowy-Zdroju na 2016 naruszała prawo we wskazanych w skardze fragmentach, wniósł skargę do tutejszego Sądu.

Zakwestionowany przez organ nadzoru § 1 ust. 3 Załącznika do uchwały stanowił: „Budżet Obywatelski Kudowy-Zdroju w budżecie gminy Kudowa Zdrój na 2016 r. zostanie ujęty jako rezerwa celowa, która po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami gminy Kudowa Zdrój zostanie rozdysponowana na konkretne zadania”. Z kolei w § 7 ust. 3 Załącznika do uchwały postanowiono, że „W ramach Budżetu Obywatelskiego Kudowy-Zdroju zostaną zrealizowane projekty, które otrzymają największą ilość głosów, aż do wyczerpania puli środków finansowych przeznaczonych na Budżet Obywatelski Kudowy-Zdroju. Dla określenia wartości projektów stosuje się ostateczne oszacowanie zadań dokonane przez Zespół ds. Budżetu Obywatelskiego Kudowy Zdroju”. Zgodzić się trzeba z Wojewodą, że powyższe zapisy naruszają zarówno powołany jako podstawa przedmiotowej uchwały art. 5a u.s.g., jak również art. 233 pkt 1 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Po pierwsze, zdaniem Sądu, nie można zaakceptować cytowanych zapisów jako mieszczących się w zakresie kompetencji rady gminy, określonym w art. 5a ust. 2 u.s.g. Zgodnie z brzmieniem art. 5a u.s.g., w wy-

padkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy (ust. 1). Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy (ust. 2). Przepis ten upoważnia zatem radę gminy do określenia w drodze uchwały jedynie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami, wszelkie zaś postanowienia wykraczające poza te kwestie należy zatem uznać za podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, a w konsekwencji z istotnym naruszeniem prawa. W odniesieniu do tego, co należy rozumieć pod pojęciem „zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji” w orzecznictwie wskazuje się, że uchwała podjęta na podstawie art. 5a u.s.g. „powinna m.in. określić, kto inicjuje konsultację, sposób i formę konsultacji, czas i miejsce ich przeprowadzenia, reguły ustalania wyników oraz sposób przekazania tych wyników do wiadomości społeczności lokalnej” (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 stycznia 2014 r., sygn. akt I SA/Gl 1291/13, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 10 grudnia 2015 r., sygn. akt I SA/Ol 661/15, opubl. na stronie internetowej <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Wskazuje się też, że 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 (wyrok WSA w Opolu z dnia 13 czerwca 2006 r., II SA/Op 213/06, opublikowane na stronie internetowej <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Cytowane wyżej sformułowania, zawarte w § 1 ust. 3 i §7 ust. 3 Załącznika do uchwały, dotyczą natomiast sposobu ujęcia Budżetu Obywatelskiego Kudowy-Zdroju w budżecie gminy oraz sposobu uwzględnienia w projekcie tego budżetu wyników konsultacji, co wyraźnie wykracza poza pojęcie „trybu i zasad przeprowadzenia konsultacji” w powyższym rozumieniu.

Niezależnie od powyższego słuszne są też zarzuty organu nadzoru dotyczące naruszenia przez powyższe zapisy przepisów ustawy o finansach publicznych. Wprowadzenie w uchwale Rady Miejskiej Kudowy-Zdroju postanowień narzucających we wskazany sposób kształt projektu budżetu gminy, stanowi nieuprawnione wkroczenie przez Radę w kompetencje zastrzeżone dla innego organu. Zgodnie bowiem z przywołanym w skardze art. 233 ustawy o finansach publicznych, inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego, a więc w tym wypadku – burmistrzowi. Przepis ten wprowadza zatem wyraźny podział kompetencji w ramach procedury budżetowej pomiędzy organ stanowiący i organ wykonawczy, zastrzegając wyłączność inicjatywy organu wykonawczego, co – jak podkreśla się – jest to uzasadnione faktem ponoszenia odpowiedzialności przez ów organ za wykonanie budżetu jednostki. W odniesieniu do kompetencji organu wykonawczego w zakresie projektu uchwały budżetowej oznacza to, że organ stanowiący nie może wiążąco wpływać na organ wykonawczy przez wydawanie wskazówek lub zaleceń do projektu budżetu (por. Dzwonkowski Henryk (red.), Gołębiowski Grzegorz (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawnofinansowy, Opublikowano: Wyd. Sejmowe 2014).

Wreszcie zgodzić się trzeba z organem nadzoru co do tego, że zawarcie w uchwale dotyczącej konsultacji w sprawie budżetu obywatelskiego postanowień, które przesadzają o tym, w jaki sposób wyniki konsultacji przełożą się na wybór konkretnych projektów i zostaną uwzględnione w budżecie gminy, stoi w sprzeczności z niewiążącym charakterem konsultacji. W odróżnieniu od takich form demokracji bezpośredniej jak np. referendum czy wybory, konsultacje społeczne z natury nie wiążą się bowiem z ściśle określonym i zagwarantowanym prawnie wpływem mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego na procesy decyzyjne tej jednostki. Mają one charakter opiniodawczy, a ich zasadniczym celem jest dostarczenie organom samorządowym informacji o potrzebach, preferencjach i oczekiwaniach mieszkańców oraz ich zaktywizowanie i zaproszenie do udziału w debacie społecznej. W tym sensie proces konsultacji zawsze ma charakter subsydiarny w stosunku do podstawowego działania organów wypracowujących rozstrzygnięcia. Ponadto w znaczeniu społecznym konsultacje mają na celu umożliwienie członkom wspólnoty samorządowej wypowiedzenia swojej opinii *in gremio* na określony temat będący przedmiotem konsultacji (Dolnicki Bogdan (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III, Lex 2016). Jakkolwiek zrozumiałe wydaje się oczekiwanie mieszkańców, że w odniesieniu do budżetu partycypacyjnego ich propozycje i preferencje – wyrażone w procesie zgłaszania projektów oraz głosowania na nie – będą faktycznie uwzględnione i zrealizowane, to w rzeczywistości zarówno wszelkie gwarancje, jak i odpowiedzialność organów samorządu w tym zakresie mogą mieć jedynie charakter polityczny. Wynikający z systemu obowiązującego prawa, ale także z samej idei budżetu obywatelskiego jako procedury konsultacyjnej, jego prawny charakter nie pozwala bowiem na nadawanie mu charakteru wiążącego – co przesadza o niedopuszczalności zawarcia w uchwale w sprawie takiego budżetu postanowień nakazujących w taki czy inny sposób uwzględnić w budżecie gminy wynik głosowania nad projektami zgłoszonymi do budżetu obywatelskiego. W konsekwencji zawarcie w objętej skargą uchwale tego rodzaju zapisów można uznać za naruszenia wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego, poprzez wprowadzenie w prawie miejscowym, jakim jest przedmiotowa uchwała, norm sugerujących inny charakter prawny konsultacji podejmowanych w ramach budżetu partycypacyjnego, niż jest to dopuszczalne na gruncie polskiego po-

rzędu prawnego. W tym zakresie zgodzić się należy z Wojewodą, że zaskarżone postanowienia załącznika do uchwały Rady Miejskiej Kudowy-Zdroju nr XVI/86/15 nie spełniają wymogów przejrzystości i jasności prawa.

Za zasadne Sąd uznał także zarzuty skargi dotyczące nieuprawnionego zawężenia kręgu osób upoważnionych do udziału w konsultacjach poprzez wprowadzenie w § 3 ust. 1, ust. 2 i § 6 ust. 2 załącznika do uchwały dookreślenia „pełnoletni” oraz w dziale dotyczącym przetwarzania danych osobowych Załącznika nr 2 do Regulaminu Budżetu Obywatelskiego Kudowy-Zdroju na 2016 r. zastrzeżenia „który/a ukończył/a 18 lat” oraz „pełnoletnich” (we fragmencie „Dla ważności zgłoszenia konieczne jest poparcie propozycji projektu przez co najmniej dziesięciu (10) pełnoletnich mieszkańców gminy Kudowa-Zdrój”).

Zagadnienie dopuszczalności tego rodzaju ograniczenia kręgu osób mogących brać udział w konsultacjach do pełnoletnich mieszkańców gminy było już przedmiotem rozstrzygnięć sądów administracyjnych. W orzeczeniach tych, podobnie jak w doktrynie wskazuje się jednolicie, iż w delegacji ustawowej art. 5a ust. 2 u.s.g. nie mieści się ustalanie kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach. Krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych został bowiem określony przez samego ustawodawcę. W art. 5a ust. 1 i ust. 2 u.s.g. ustawodawca postanowił, że uprawnionymi do konsultacji są mieszkańcy gminy. 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. (por. wyrok NSA z dnia 26 lipca 2002 r., sygn. II SA/Wr 1116/02) akt wyrok WSA w Olsztynie z dnia 10 grudnia 2015 r., sygn. akt I SA/Ol 661/15, k wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 lipca 2016 r., sygn. akt III Sa/Łd 364/16, WSA we Wrocławiu z dnia 29 kwietnia 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 20/11). Na ogół mieszkańców, jako tworzących z mocy prawa wspólnotę samorządową wskazuje też art. 16 Konstytucji. Sąd w obecnym składzie podziela pogląd wyrażony w powołanych orzeczeniach i stoi na stanowisku, że rada gminy nie posiada kompetencji do odbierania komukolwiek prawa do wyrażania opinii w ramach udziału w konsultacjach społecznych, o jakich mowa w art. 5a u.s.g. Nie można zgodzić się z pełnomocnikiem Rady Miejskiej w Kudowie-Zdroju, iż możliwość ograniczenia udziału mieszkańców w konsultacjach do osób pełnoletnich można wywodzić z zawartego w art. 5a u.s.g. rozróżnienia kompetencji rady gminy do określenia zasad oraz trybu, przy czym „zasady” miałyby obejmować także określenie kręgu osób uprawnionych do głosowania (przyjęty tryb konsultacji). Sąd podziela w całej rozciągłości przywołany w skardze pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażony w wyroku z dnia 26 lipca 2002 r. (sygn. akt II SA/Wr 1116/02), że wśród zasad i trybu konsultacji nie mieści się określenie praw podmiotowych decydujących o prawie jednostki do udziału w konsultacjach, w szczególności gdy w świetle 32 ust. 1 Konstytucji RP wszyscy są równi wobec prawa i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, a zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności może być ustanowione tylko w ustawie.

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie definiują przy tym pojęcia mieszkańca, dlatego też zasadne jest odwołanie się w tym względzie do przepisów kodeksu cywilnego (patrz. Ustawa o samorządzie Gminnym. Komentarz. Wolters Kluwer. Wydanie I, rok 2016, komentarz do art. 5a). „W myśl art. 25 k.c. miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba przebywa z zamiarem stałego pobytu. Jak wyjaśnia M. Pazdan: „w świetle art. 25 k.c. o miejscu zamieszkania decydują dwa czynniki: zewnętrzny (faktyczne przebywanie tj. corpus) i wewnętrzny (zamiar stałego pobytu, czyli animus manendi), występujące i trwające łącznie. Tylko osoby fizyczne, które spełniają powyższe przesłanki, są mieszkańcami gminy i – ipso iure – członkami wspólnoty samorządowej. Również do utraty dotychczasowego miejsca zamieszkania niezbędna jest zmiana obu przesłanek, tj. zerwanie faktycznej łączności z daną miejscowością z odpowiednim zamiarem; sama nieobecność fizyczna, nawet długotrwała, nie powoduje zmiany miejsca zamieszkania, jeżeli nie towarzyszy jej odpowiedni zamiar. Mieszkańcem jest także osoba fizyczna nieposiadająca pełnej zdolności do czynności prawnych, nieposiadająca polskiego obywatelstwa, a także pozbawiona praw publicznych. Oznacza to, że zarówno osoby, które: 1) nie ukończyły 18 roku życia; 2) zostały ubezwłasnowolnione całkowicie; 3) są obco-krajowcami (nawet apatrydami); 4) zostały pozbawione praw publicznych w prawomocnym wyroku sądowym – posiadają status mieszkańca oraz mogą uczestniczyć w konsultacjach społecznych”.

Za takim szerokim dopuszczeniem mieszkańców do udziału w konsultacjach przemawia także przybliżony powyżej ich niewiązący, opiniodawczy i aktywizujący charakter. Taka idea i konstrukcja konsultacji wspiera zatem w tym względzie ustawową regulację i również każe przyjąć, że w konsultacjach, w tym także dotyczących budżetu partycypacyjnego, może wziąć udział każdy mieszkaniec chętny i zdolny do wyrażenia swojej opinii.

Mając powyższe na uwadze zawarte we wskazanych częściach załącznika do uchwały i załącznika nr 2 do Regulaminu Budżetu Obywatelskiego Kudowy-Zdroju na 2016 sformułowania „który/a ukończył/a 18 lat” oraz „pełnoletni, pełnoletnich” należało uznać za nieuprawnione zawężenie kręgu osób uprawnionych do udziału w konsultacjach, stanowiące naruszenie normy kompetencyjnej zawartej w art. 5a ust. 2 u.s.g. To świadczy zaś o naruszeniu: art. 94 Konstytucji RP, 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, a także o uchybieniu zasadzie działania organów publicznych na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP).

Podobnie uzasadnione są zarzuty naruszenia art., 94 i art. 7 Konstytucji RP w związku z art., 5a ust. 2, art. 30 ust. 2 pkt 2 i art. 33 ust. 2, 3 i 5 u.s.g. , podniesione w stosunku do sformułowań: „Ostatecznego oszacowania dokonuje Zespół ds. Budżetu Obywatelskiego Kudowy-Zdroju w procesie weryfikacji zgłoszonych projektów” (§ 5 ust. 1, § 5 ust. 2 załącznika do uchwały), „dokonane przez Zespół ds. Budżetu Obywatelskiego Kudowy-Zdroju” (§ 7 ust. 3 załącznika do uchwały) oraz „dokonane przez komisję wyłonioną Spośród członków Zespołu ds. Budżetu Obywatelskiego Kudowy-Zdroju” (§ 7 ust. 4 Załącznika do uchwały).

W § 5 ust. 1 załącznika do uchwały postanowiono ; „1. Zgłoszone projekty zostaną zweryfikowane pod względem formalnym i merytorycznym przez Zespół ds. Budżetu Obywatelskiego Kudowy-Zdroju w następującym składzie:

- a) dwóch radnych wskazanych przez Radę Miejską Kudowy-Zdroju,
- b) sześciu przedstawicieli powołanych przez Burmistrza Miasta Kudowa-Zdrój,

2. Zgłaszający propozycję zadania określa przybliżony koszt realizacji projektu według własnego oszacowania. Ostatecznego oszacowania dokonuje Zespół ds. Budżetu Obywatelskiego Kudowy-Zdroju w procesie weryfikacji zgłoszonych projektów”.

Powołany w powyższym składzie zespół został następnie , na mocy § 7 ust. 3 i 4 załącznika do uchwały włączony w procedurę oceny projektów zgłaszanych w ramach konsultacji społecznych. Jak przy tym wynika z przywołanego §5 , w skład tego zespołu mieliby wchodzić zarówno przedstawiciele organu stanowiącego, jak i organu wykonawczego (burmistrza).

Sąd podziela stanowisko organu nadzoru, iż powołanie takiego organu – nieznanego ustawie – i włączenie go następnie w procedurę konsultacyjną stanowi naruszenie powołanych wyżej przepisów art.5a, art.30 ust. 2 pkt 2 i art. 33 ust. 2, 3 i 5 u.s.g.

W tym miejscu zauważyć trzeba, że powołanie organu nieprzewidzianego w ustawie o samorządzie gminnym, nawet, jeśli ma on tylko kompetencje w ramach procedury konsultacyjnej, wymaga wskazania przepisu ustawowego zawierającego takie upoważnienie. Żaden przepis ustawy o samorządzie gminnym takiego upoważnienia natomiast nie zawiera.

W ślad za wyrokiem WSA we Wrocławiu z dnia 10 lutego 2016 r., sygn. akt IV SA/Wr 610/15 wskazać można, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, mając na uwadze zasadę demokratycznego państwa prawnego, że organy samorządu podejmują działania w oparciu o normy wyznaczające kompetencje lub zadania. Zasadą w prawie administracyjnym jest, że dozwolone jest to, na co pozwalają przepisy prawa i tą zasadą kierują się organy administrujące. Powołanie zespołu osób, komisji, czy innego organu musi mieć zatem wyraźne umocowanie w ustawie. Nie ma przy tym znaczenia, czy powołany organ wyposażony został w kompetencje władcze, czy tylko opiniodawcze. Każdy powołany więc organ, bez względu na przyznane kompetencje, musi mieć podstawy w obowiązującym prawie.

Zgodnie z art. 169 ust. 1 Konstytucji RP, ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Ustrój gminy oraz zakres funkcjonowania jej organów normuje rozdział trzeci ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie zaś z art. 11 a ust. 1 u.s.g., organami gminy są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Ustawa ta w art. 30 ust. 1 stanowi, że wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Według art. 30 ust. 2 pkt 2 u.s.g., wójt określa sposób wykonywania uchwał. Wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy, o czym stanowi art. 33 u.s.g. W oparciu o art. 9 ust. 1 u.s.g., w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Trafnie zauważa organ nadzoru, że powołanie jakichkolwiek innych organów czy podmiotów, które miałyby wykonać zadanie należące do zadań gminy, jest wbrew ustawie, chyba że przepis ustawy stanowi inaczej. Dodatkowe podmioty, także te o charakterze doradczym, czy opiniodawczym, mogą zostać powołane tylko w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe określające ich zadania, kompetencje, skład, czy tryb działania. Zgodzić się należy ze stanowiskiem organu, że w obowiązującym prawie nie istnieje norma, która stanowiłby podstawę do powołania zespołu ds. budżetu obywatelskiego w składzie, jak w wskazano w Załączniku do uchwały i wyposażenia go

w kompetencje do dokonywania oceny wniosków o realizację zadania publicznego i ostatecznie podjęcia decyzji o przyjęciu lub odrzuceniu projektu. Z cytowanych przepisów wynika wprost, że organem właściwym jest w tym zakresie organ wykonawczy, czyli Burmistrz i w ramach jego kompetencji jako zwierzchnika służbowego pracowników Urzędu Miasta leży ewentualne powołanie zespołu zajmującego się weryfikacją projektów.

W kwestii dopuszczalności zamieszczenia w uchwale podjętej na podstawie art. 5a u.s.g. zapisów nakazujących wskazanie przez uczestników konsultacji numeru PESEL Sąd w obecnym składzie podziela ugruntowaną już linię orzecniczą co do tego, że powyższy przepis nie uzasadnia wprowadzenia tego rodzaju warunku. Dodanie do wymogów wniosku o przeprowadzenie konsultacji oraz w karcie głosowania warunku podania numeru ewidencyjnego PESEL wykracza poza granice przyznanych Radzie przez ustawodawcę kompetencji. Z punktu widzenia art. 5a u.s.g. istotne jest, by uchwała podjęta na tej podstawie dotyczyła mieszkańców danej gminy. Numer PESEL nie obejmuje natomiast danych dotyczących miejsca zamieszkania, a więc nie daje informacji o okoliczności mającej znaczenie przy ustalaniu, czy osoba figurująca na liście osób popierających wnioski o przeprowadzenie konsultacji lub oddająca głos jest mieszkańcem gminy. Już chociażby z tego powodu względu 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 (por. m.in. wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 lipca 2016 r., sygn. akt III SA/ŁD 364/16, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 lutego 2013 r. sygn. akt 140/13).

Ponadto wprowadzenie takiego unormowania 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 mieszkaniec gminy nie dysponuje takim kodem (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 września 2015 r., sygn. akt 474/15).

Nie można też pominąć tego, że informacje objęte numerem PESEL należą do kategorii danych osobowych, co oznacza, że podlegają one ochronie przewidzianej w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych. Dlatego też przetwarzanie danych osobowych może być dokonane 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). Zakresem podmiotowym tej ustawy objęto organy państwowe, organy samorządu terytorialnego oraz państwowe i komunalne jednostki organizacyjne (art. 3 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych). Według art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy o ochronie danych osobowych, 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.

Tymczasem 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 (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 maja 2013 r. sygn. III SA/Wr 140/13).

Z powyższych względów Sąd stoi na stanowisku, że we fragmentach, w których objęta skargą uchwała Rady Miejskiej Kudowy-Zdroju wprowadza wymóg podania przez uczestnika konsultacji numeru PESEL, Rada dopuściła się naruszenia art. 5a u.s.g. poprzez przekroczenia upoważnienia ustawowego, a w konsekwencji także naruszenia art. 7 i art. 94 Konstytucji RP.

Powyższe uzasadniało stwierdzenie na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie wskazanym w sentencji wyroku. O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 i 205 §2 p.p.s.a.