



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 20 listopada 2018 r.

Poz. 4967

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.305.2018 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 14 listopada 2018 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.),

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 18. ust.3 zdanie drugie załącznika nr 1 do uchwały Nr LIV/579/2018 Rady Miejskiej w Dębicy z dnia 8 października 2018 r. w sprawie budżetu obywatelskiego Miasta Dębicy.

Uzasadnienie

Rada Miasta Dębicy, powołując się na art. 5a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, podjęła na sesji w dniu 8 października 2018 r. uchwałę Nr LIV/579/2018 w sprawie konsultacji społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego Miasta Dębicy.

Wskazać należy, iż zgodnie z art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy (ust. 1). Zgodnie z ust. 2 tego przepisu, zasady i tryb przeprowadzania konsultacji określa uchwała rady gminy z zastrzeżeniem ust. 7. Według tego przepisu „Rada gminy określa w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, w szczególności:

- 1) wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty;
- 2) wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt, przy czym nie może być ona większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt;
- 3) zasady oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełniania przez nie wymogów formalnych oraz tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania;
- 4) zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości, biorąc pod uwagę, że zasady przeprowadzania głosowania muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania.”

Krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych został zatem określony przez samego ustawodawcę, który postanowił, że uprawnionymi do konsultacji są mieszkańcy gminy. Norma ta nie zawiera żadnych ograniczeń, ani - co istotne - też nie odsyła w tym zakresie 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. Wykładnia celowościowa wskazuje więc na potrzebę utożsamienia pojęcia „mieszkaniec gminy” z pojęciem „osoby stale zamieszkującej” na obszarze tej gminy. Z uwagi na to, iż w zasadzie miejsce zamieszkania zależne jest od zamiaru, a więc od woli konkretnej osoby, a o charakterze pobytu decydują również okoliczności faktyczne wskazujące na zamiar rzeczywisty, przeto osoby, które spełniają wymienione przesłanki są mieszkańcami gminy. Żadne inne kryteria nie powinny decydować o uznaniu danej osoby za mieszkańca

gminy (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 13 czerwca 2006 r., sygn. akt II SA/Op 213/06, Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1562/11).

W świetle powyższego należy stwierdzić, że w kwestii dopuszczalności zamieszczenia w uchwale podjętej na podstawie art. 5a u.s.g. zapisów nakazujących wskazanie przez uczestników konsultacji numeru PESEL, należy wskazać na ugruntowaną już linię orzeczniczą co do tego, że powyższy przepis nie uzasadnia wprowadzenia tego rodzaju warunku. Dodanie do wymogów głosowania 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. Dostrzec przyjdzie, że numer Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności służy jednoznacznej identyfikacji osoby fizycznej, przy czym 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. 6 i nast. ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności).

Nietrudno zauważyć, że numer PESEL nie obejmuje danych dotyczących miejsca zamieszkania. Tymczasem ta właśnie okoliczność ma znaczenie przy ustalaniu, czy osoba figurująca na liście osób popierających wnioski o przeprowadzenie konsultacji jest mieszkańcem gminy, gdyż po takie kryterium sięgnął ustawodawca w art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. 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 Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (RODO). Dlatego też przetwarzanie danych osobowych może być dokonane gdy jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze oraz jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi (art. 6 ust. 1 lit. c) i e) RODO). Według zaś art. 5 ust. 1 lit. c) w/w rozporządzenia dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane („minimalizacja danych”).

Tymczasem do podjęcia uchwały dotyczącej zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy oraz do legitymowania, czy osoba głosująca jest mieszkańcem gminy, nie jest niezbędne podanie numeru PESEL oraz przetwarzanie danych objętych tym kodem, który nie służy określeniu miejsca zamieszkania.

Z powyższych względów, organ nadzoru stoi na stanowisku, że we fragmentach, w których objęta skargą uchwała Rady Miejskiej 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.

Zauważyć również należy, że zbędne również są zapisy uchwały odnośnie wyrażania zgody na przetwarzanie danych osobowych skoro przetwarzanie to wynika z obowiązku ustawowego określonego w powołanym wyżej art. 6 ust. 1 lit. c) i e), a nie z art. 6 ust. 1 lit. a) RODO.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak na wstępie.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul Kraszewskiego 4 A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

**z up. WOJEWODY
PODKARPACKIEGO
DYREKTOR GENERALNY
URZĘDU**

Marcin Zaborniak