



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 5 grudnia 2017 r.

Poz. 4806



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.415.2017 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 4 grudnia 2017 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXI/180/17 Rady Gminy Sosnowica z dnia 3 listopada 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami, w części obejmującej § 4 pkt 3, § 8 ust. 2 w brzmieniu: „Nr Pesel”, § 10 ust. 2 w brzmieniu: „w szczególności” oraz § 10 ust. 2 pkt 4 załącznika do uchwały

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXI/180/17 Rady Gminy Sosnowica z dnia 3 listopada 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami, w części obejmującej § 4 pkt 3, § 8 ust. 2 w brzmieniu: „Nr Pesel”, § 10 ust. 2 w brzmieniu: „w szczególności” oraz § 10 ust. 2 pkt 4 załącznika do uchwały

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXI/180/17 została doręczona organowi nadzoru w dniu 8 listopada 2017 r.

Przedmiotowa uchwała Rady Gminy Sosnowica została podjęta na podstawie art. 5a ustawy o samorządzie gminnym.

Stosownie do treści wskazanego przepisu, w wypadkach 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).

Przytoczony art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym upoważnia radę gminy do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji, a zatem do ustalenia ogólnych reguł normujących sposób postępowania przy przeprowadzaniu konsultacji. Oznacza to, że rada gminy w uchwale powinna m.in. określić kto inicjuje konsultacje, sposób i formę konsultacji, czas i miejsce ich przeprowadzenia, reguły ustalania wyników oraz sposób przekazania tych wyników do wiadomości społeczności lokalnej.

W § 4 załącznika do uchwały postanowiono, iż konsultacje w zależności od przedmiotu mogą mieć zasięg:

- 1) ogólnogminny,
- 2) lokalny dotyczący sołectwa lub kilku sołectw,

3) *środowiskowy – dotyczący określonych grup społeczno-zawodowych, organizacji pozarządowych lub innych podmiotów.*

W ocenie organu nadzoru regulacja § 4 pkt 3 wykracza poza zakres upoważnienia z art. 5a ustawy o samorządzie gminnym.

Granice normy kompetencyjnej wynikającej z treści art. 5a ustawy o samorządzie gminnym opierają się na kryterium podmiotowym i przedmiotowym. Kryterium przedmiotowe określa zakres spraw, jakie mogą zostać poddane konsultacjom. Przepis wskazuje tutaj na sprawy określone w innych ustawach i sprawy ważne dla gminy. Z kolei kryterium podmiotowe wyznacza krąg osób, które mogą wziąć udział w konsultacjach.

Z art. 5a ustawy wprost wynika, że zakresem podmiotowym konsultacji są objęci tylko i wyłącznie mieszkańcy gminy. Oznacza to, że w uchwale określającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami nie można stanowić przepisów, które by w odmienny sposób wyznaczały zakres podmiotowy konsultacji.

W szczególności zakresem podmiotowym takiej uchwały nie mogą zostać objęte podmioty nie należące do kategorii mieszkańców danej gminy. Za takie niewątpliwie należy uznać m.in. grupy społeczno-zawodowe, organizacje pozarządowe lub inne podmioty (bliżej nie sprecyzowane w uchwale).

Fakt, że dana grupa złożona jest z mieszkańców gminy nie stanowi wystarczającej podstawy dla przyjęcia odmiennej interpretacji. *Stricte* społeczny charakter konsultacji, o których mowa w art. 5a ustawy, wyłącza taką możliwość. Interpretując ten przepis trzeba mieć bowiem na względzie art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, według którego wspólnota samorządowa składa się z mieszkańców gminy. Funkcjonuje ona z mocy prawa. Tworzy ją każdy mieszkaniec gminy niezależnie od własnej woli i przynależności do określonej grupy czy organizacji. Tak pojmowany udział jednostkowy przesądza o charakterze społecznym konsultacji o których mowa w art. 5a ustawy. Nie mogą brać w nich udziału grupy, organizacje czy też inne podmioty lecz indywidualne jednostki będące mieszkańcami gminy. Obejmuje to także sytuację, w której konsultacje są tworzone dla ściśle określonego obszaru danej gminy (konsultacje o charakterze lokalnym). Wprowadzenie takiego trybu w żaden sposób nie wpływa na wyznaczony w przepisie zakres podmiotowy konsultacji. W dalszym ciągu będą w nich uczestniczyć mieszkańcy gminy - tyle, że określonej jej części.

Reasumując, z przepisu art. 5a ustawy o samorządzie gminnym jednoznacznie wynika, iż jedynym kryterium określającym osoby uprawnione do wzięcia udziału w konsultacjach jest fakt pozostawania mieszkańcem gminy.

Krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach został określony przez samego ustawodawcę. Są nimi mieszkańcy gminy, czyli osoby zamieszkujące w miejscowości położonej na jej obszarze z zamiarem stałego pobytu (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 13 czerwca 2006 r. sygn. akt II SA/Op 213/06).

W § 8 ust. 1 załącznika do uchwały, Rada Gminy określiła wymogi, jakie powinien spełniać wniosek o przeprowadzenie konsultacji z inicjatywy mieszkańców gminy.

Z kolei w § 8 ust. 2 Rada Gminy wskazała obligatoryjne elementy, jakie powinna zawierać lista poparcia wniosek mieszkańców o przeprowadzenie konsultacji. Zgodnie z treścią przywołanej regulacji *lista poparcia powinna zawierać imię i nazwisko, adres zamieszkania, Nr Pesel oraz własnoręczny podpis osoby udzielającej poparcia.*

W ocenie organu nadzoru dodanie do wymogów wniosku mieszkańców o przeprowadzenie konsultacji warunku przedłożenia listy poparcia dla przedmiotowego wniosku, zawierającej numery PESEL wnioskodawców wykracza poza granice kompetencji przyznanych organowi gminy w art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Uchwała podjęta na podstawie wskazanego upoważnienia określa zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy, a ponadto stanowi, że konsultacje mogą być przeprowadzone z inicjatywy mieszkańców; w rezultacie uchwała Rady Gminy Sosnowica odnosi się do określenia pojęcia „mieszkaniec”.

Wobec braku ustawowej definicji „mieszkańca gminy”, 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. Również uprawnienia do uczestnictwa w wyborach i referendum gminnym są powiązane ze stałym zamieszkaniami na obszarze gminy.

W art. 25 Kodeksu cywilnego określono, że 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 ta 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.

Rada Gminy Sosnowica – wypełniając ustawową delegację zawartą w art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym – powinna w uchwale określić zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych, a więc ustalić, kto inicjuje konsultacje, sposób i formę konsultacji, czas i miejsce ich przeprowadzenia, reguły ustalania wyników oraz sposób przekazania tych wyników do wiadomości społeczności lokalnej.

Niedopuszczalne jest natomiast wykroczenie poza delegację ustawową i ograniczenie kręgu uprawnionych do udziału w procesie wnioskowania o przeprowadzenie konsultacji przez wymóg podania numeru PESEL.

Stanowisko organu nadzoru w powyższym zakresie znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 140/13. W powołanym wyroku Sąd wskazał, 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 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.*

Sąd w ww. wyroku zauważył także, iż 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 (Dz. U. z 2016 r. poz. 922). 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).

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

Wprowadzenie takiego unormowania jest nie tylko nieuprawnionym tworzeniem przez organ stanowiący dodatkowych, nieprzewidzianych ustawowo kryteriów niesłużących - 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.

W § 10 ust. 2 załącznika do uchwały, Rada Gminy postanowiła, iż konsultacje przeprowadza się w szczególności w następujących formach:

- 1) *zapytania ankietowego,*

- 2) *otwartych spotkań konsultacyjnych z udziałem zainteresowanych mieszkańców gminy,*
- 3) *konsultacji na forum internetowym, za pośrednictwem poczty elektronicznej,*
- 4) *w innych formach wynikających ze specyfiki przedmiotu poddanego konsultacjom.*

W ocenie organu nadzoru postanowienia § 10 ust. 2 w brzmieniu: „w szczególności” oraz pkt 4 zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Wydana na podstawie art. 5a ustawy o samorządzie gminnym uchwała winna w sposób szczegółowy i wyczerpujący normować dopuszczalne formy oraz sposoby konsultacji. Tak określone przez Radę formy oraz sposoby są zarazem jedynymi, które mogą być zastosowane w trakcie konsultacji.

Tymczasem przyjęta przez Radę Gminy regulacja prawna stwarza możliwość określania innych, niż określone uchwałą, form oraz sposobów przeprowadzania konsultacji przez organ wykonawczy gminy.

Powyższe działanie stanowi istotne naruszenie prawa. Organ wykonawczy gminy nie może bowiem decydować w sprawach, w których właściwa ustawowo jest rada, nawet jeśli byłoby to uzasadnione potrzebami i celem planowanych konsultacji.

Podjęta na podstawie art. 5a ustawy uchwała Nr XXXI/180/17 ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową.

Posłużenie się w uchwale sformułowaniami „nieostrymi”, stwarzającymi katalog otwarty w analizowanym zakresie, narusza art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Za takie nie można bowiem uznać działania polegającego na niepełnym określeniu zasad przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy i jednoczesnym przekazaniu bliżej nieokreślonym podmiotom (w domyśle - wykonawcy uchwały) upoważnienia do podejmowania działań w tym zakresie.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXI/180/17 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.

wz. WOJEWODY LUBELSKIEGO
Robert Gmitruczuk
WICEWOJEWODA

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Sosnowica
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Sosnowica