



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 27 listopada 2015 r.

Poz. 5087

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.137.79.2015.AS WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 26 listopada 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515) Wojewoda Dolnośląski – organ nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego

stwierdza nieważność

§ 3 ust. 2, § 4 ust. 2, § 5 ust. 4 lit. b we fragmencie „nr PESEL” załącznika do uchwały Nr XIII/79/2015 Rady Miejskiej w Świebodzicach z dnia 27 października 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych.

uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 października 2015 r., działając na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Rada Miejska w Świebodzicach podjęła uchwałę Nr XIII/79/2015 w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 listopada 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Nr XIII/79/2015 organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 3 ust. 2 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 5a ustawy o samorządzie gminnym,
- § 4 ust. 2 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 5a i art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.),
- § 5 ust. 4 lit b we fragmencie „nr PESEL” załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Rada Miejska w Świebodzicach, podejmując przedmiotową uchwałę, działała w oparciu o przepis art. 5a ustawy o samorządzie gminnym. Stosownie do jego treści 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).

Zgodnie z § 3 załącznika do uchwały: „w konsultacjach społecznych, w zależności od ich przedmiotu, mogą uczestniczyć: 1. wszyscy mieszkańcy gminy, jeśli sprawa dotyczy obszaru całej gminy, 2. Organizacje pozarządowe, jeśli sprawa dotyczy grupy mieszkańców przez te organizacje reprezentowanych”.

Granice normy kompetencyjnej wynikającej z treści przytoczonego wyżej 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 umieszczać przepisów, które by w odmienny sposób wyznaczały zakres podmiotowy konsultacji. Słowem, zakresem podmiotowym takiej uchwały nie mogą zostać objęte podmioty nie należące do kategorii mieszkańców danej gminy. Za takie niewątpliwie należy uznać organizacje pozarządowe, czy też inne podmioty o podobnym charakterze. 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 tenże przepis trzeba mieć bowiem na względzie art. 1 ust. 1 ustawy, wedle którego wspólnotę samorządową tworzą mieszkańcy 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 danego powiatu (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 jego części.

Reasumując, Rada wprowadzając możliwość przeprowadzenia konsultacji społecznych z udziałem organizacji pozarządowych naruszyła prawo w sposób istotny. Jak wyżej wykazano, tego typu działanie nie odpowiada istocie normy kompetencyjnej. Mając na uwadze powyższe, wskazać należy, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. W świetle art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust.1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

W § 4 ust. 2 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że: „Burmistrz Miasta Świebodzice przed rozpoczęciem konsultacji z mieszkańcami określa w drodze zarządzenia: a) przedmiot konsultacji, b) czas rozpoczęcia i zakończenia konsultacji, c) formę i terminy przeprowadzenia konsultacji, d) osobę odpowiedzialną za przygotowanie konsultacji oraz opracowanie wyników konsultacji”.

Kompetencja zawarta w przywołanych wyżej przepisach art. 5a ustawy o samorządzie gminnym upoważnia radę gminy do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy. Tym samym przez zasady należy rozumieć ogólne reguły, w treści których zawarty jest sposób postępowania przy przeprowadzaniu konsultacji. Oznacza to, że rada gminy w takiej uchwale powinna określić między innymi: kto inicjuje konsultacje, sposób i formę konsultacji, czas i miejsce ich przeprowadzenia, reguły ustalania wyników oraz sposób przekazania tych wyników do wiadomości społeczności lokalnej.

Zdaniem organu nadzoru kwestionowane przepisy uchwały wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego wyrażonego w art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Rada, stanowiąc, że rozstrzygnięcie o przedmiocie, formie, terminie i czasie trwania konsultacji oraz o osobie odpowiedzialnej za przygotowanie konsultacji podejmuje Burmistrz, de facto ustaliła elementy, które powinno zawierać zarządzenie Burmistrza, czym wkroczyła w sferę kompetencji organu wykonawczego gminy. Burmistrz, jako organ wykonawczy gminy, uzewnętrznia swoją wolę w formie zarządzeń. W takiej też formie organ wykonawczy określa sposób wykonania uchwały.

Należy mieć na uwadze, że według art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, do uchwałodawczej właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Z kolei art. 15 ust. 1 tej ustawy stanowi, że organem stanowiącym i kontrolnym jest rada gminy. Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy, organem wykonawczym jest natomiast wójt (burmistrz, prezydent miasta), który wykonuje uchwały rady gminy, a do jego zadań należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał (art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym).

Zgodnie z orzecznictwem sądowno-administracyjnym, określenie sposobu wykonania uchwały obejmuje między innymi wskazanie środków finansowych i rzeczowych koniecznych do wykonania uchwały, ustalenie harmonogramu jej realizacji oraz wyznaczenie osób odpowiedzialnych za wykonanie uchwały lub jej poszczególnych elementów. Oznacza to, że do zadań Burmistrza należy decydowanie przez kogo, w jakich terminach i za pomocą jakich środków oraz w jakim trybie mają być zrealizowane zadania wynikające z uchwały. Stanowisko to zostało potwierdzone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 stycznia 2010 r. (sygn. akt II SA/Go 1011/09).

Skoro sprawa wykonywania uchwał, w tym także ustalenia sposobu realizacji takich aktów, należy wyłącznie do Burmistrza, zasadne jest zatem twierdzenie, że określenie przez Radę sposobu wykonywania uchwały przez Burmistrza stanowi istotne naruszenie art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. Istotność naruszenia prawa przez Radę wynika z braku podstawy prawnej ku temu, by organ stanowiący gminy wyznaczał Burmistrzowi granice określające szczegółowo katalog obligatoryjnych elementów zarządzenia, które wydaje on na podstawie przyznanej mu kompetencji do wykonywania uchwał rady. Podobne stanowisko przedstawił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 10 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 140/130, w którym stwierdzono: „W zakresie upoważnienia ustawowego do określenia przez radę gminy zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy (art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym) nie mieści się zobowiązanie organu wykonawczego do wydania w tym przedmiocie zarządzenia o treści narzuconej organowi wykonawczemu przez organ stanowiący gminy”. W oparciu o powyższe należy zatem stwierdzić, że regulacje zawarte w kwestionowanym przepisie uchwały stanowią istotne naruszenie prawa nie tylko dlatego, że Rada wyszła poza kompetencje wynikające z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, ale również z tego powodu, że bezpodstawnie wkroczyła w sferę uprawnień przyznaną organowi wykonawczemu w art. 30 ust. 2 pkt 2 tej ustawy.

Zgodnie z § 5 ust. 4 lit. b załącznika do uchwały: „wniosek mieszkańców oprócz wymagań określonych w § 5 ust. 2 powinien ponadto zawierać: listę osób o jakich mowa w § 2 ust. 3, popierających wniosek, zawierającą: imię, nazwisko, nr PESEL, adres i podpis”.

Według Organu Nadzoru dodanie w § 5 ust. 4 lit. b uchwały, do wymogów wniosku o przeprowadzenie konsultacji, 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. Zatem Rada, formułując w ten sposób tryb wnioskowania o przeprowadzenie konsultacji społecznych, dodając podanie numeru ewidencyjnego PESEL, wprowadza dodatkowe wymogi, wykraczając poza kompetencję nadaną przez ustawodawcę art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Ponadto w przedmiotowej sprawie znajdują również odpowiednie zastosowanie przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.). Numer PESEL jest bowiem przykładem pojedynczej informacji stanowiącej dane osobowe. Numer ten, zgodnie z art. 31a ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (tekst jednolity: Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm.), jest 11-cyfrowym, stałym symbolem numerycznym, jednoznacznie identyfikującym osobę fizyczną, w którym sześć pierwszych cyfr oznacza datę urodzenia (rok, miesiąc, dzień), kolejne cztery – liczbę porządkową i płeć osoby, a ostatnia jest cyfrą

kontrolną, służącą do komputerowej kontroli poprawności nadanego numeru ewidencyjnego. Numer ten, występując nawet bez zestawienia z innymi informacjami o osobie, stanowi dane osobowe, a ich przetwarzanie podlega wszelkim rygorom przewidzianym w ustawie o ochronie danych osobowych. Na gruncie przepisów ustawy o ochronie danych osobowych 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. W oparciu o powyższe 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 ustawy o samorządzie gminnym), ponieważ brak tego elementu w przedmiotowej uchwale nie będzie stanowił 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 (relewantności) danych w stosunku do celów, dla jakich są one przetwarzane (art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy). 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, który to, zgodnie z art. 31a ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, jest 11-cyfrowym, symbolem numerycznym, jednoznacznie identyfikującym osobę fizyczną. W świetle powyższego zasadne jest stwierdzenie nieważności § 5 ust. 4 lit b we fragmencie „nr PESEL” załącznika do uchwały, jako przepisu wykraczającego poza zakres przyznanego Radzie upoważnienia.

Stanowisko Organu Nadzoru zostało potwierdzone również w orzecznictwie sądowo-administracyjnym. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 10 maja 2013 r. 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.” (sygn. akt III SA/Wr 140/13).

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczone jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz