



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 3 czerwca 2025 r.

Poz. 6045

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.359.2025 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 30 maja 2025 r.

Rada Gminy Sławno

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVII/104/25 Rady Gminy Sławno z dnia 30 kwietnia 2025 r. w sprawie szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych oraz formalne wymogi jakim muszą odpowiadać składane projekty.

Uzasadnienie

Dnia 4 maja 2025 r. organ nadzoru wysłał zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie ww. uchwały wskazując zastrzeżenia dotyczące regulacji zawartych w § 2 ust. 3, § 3 ust. 6 pkt 1, § 7 ust. 3 i 5, § 9 ust. 1, § 10 - 12 i § 16 uchwały.

W wyjaśnieniach udzielonych 16 maja 2025 r. Przewodniczący Rady Gminy Sławno poinformował, że zastrzeżenie organu nadzoru co do treści § 3 ust. 6 oraz § 7 ust. 3 niniejszej uchwały w postaci konieczności wskazania numeru PESEL przez osobę w celu złożenia inicjatywy uchwałodawczej lub jej poparcia nie należy uznawać za nadmierną regulację. W zakresie pozostałych kwestii wskazanych przez organ nadzoru nie udzielono wyjaśnień.

Organ nadzoru prezentuje w niniejszej sprawie następujący pogląd

Przedmiotowa uchwała nie wypełnia w sposób właściwy delegacji zawartej w art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym. Przepisy dotyczące obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej jako akt prawa miejscowego są kierowane do obywateli, którzy nie mają obowiązku mieć wykształcenia prawniczego i tym samym wiedzy dotyczącej przepisów do których odsyła niniejsza uchwała. W przypadku takiej uchwały jest niezwykle ważne, aby wymogi formalne jakim muszą odpowiadać składane projekty były określone w sposób precyzyjny i wyczerpujący. W judykaturze także wskazuje się, że wymogi formalne, jakim muszą odpowiadać projekty uchwał składane w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, jako istotny element, winny być uregulowane wyczerpująco w uchwale, bez konieczności odsyłania w tym zakresie do innych przepisów, w tym statutu jednostki samorządu terytorialnego. Za zasadnością powyższego stanowiska przemawia zasada realnego, nieskomplikowanego i maksymalnie odformalizowanego uprawnienia społeczności lokalnej do zgłaszania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej (wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 października 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 455/20). Wymogi formalne jakim muszą odpowiadać projekty uchwał składane w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej winny być uregulowane wyczerpująco w uchwale podejmowanej na podstawie art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż jest to istotny element uchwały (wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 października 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 683/19). Temu nie sprostala regulacja zawarta w § 9 ust. 1 niniejszej uchwały.

Powyższe istotne naruszenie prawa przesądza o konieczności wyeliminowania przedmiotowej uchwały z obrotu prawnego w całości, jednakże organ nadzoru wskazuje także na inne istotne naruszenia prawa dostrzeżone w toku postępowania nadzorczego.

W ocenie organu nadzoru w odniesieniu do § 2 ust. 3 niniejszej uchwały trzeba wskazać, że rada gminy nie została wyposażona przez ustawodawcę w prawo do decydowania jakie zagadnienia mogą być przedmiotem inicjatywy uchwałodawczej, a jakie być nie mogą. Takiego ograniczenia nie zawiera w szczególności art. 41a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ani też jakiegokolwiek inny przepis prawa powszechnie obowiązującego. Również w judykaturze wskazuje się, że rada gminy nie jest upoważniona do regulowania, jakie zagadnienia mogą być przedmiotem obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 października 2019 r., sygn. akt II SA/OI 568/19).

Następnie należy podkreślić, że zawarty w § 3 ust. 6 pkt 1 oraz § 7 ust. 3 przedmiotowej uchwały obowiązek podania numeru ewidencyjnego PESEL mieszkańców tworzących komitet stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym. Taka regulacja nie dość, że nie znajduje uzasadnienia prawnego, to także narusza art. 5 ust. 1 lit. c rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/79 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 (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. UE z 2016 r., L 119, str. 1-88) - dalej: RODO, który wyraża zasadę minimalizacji danych osobowych. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że nie można uznać podania numeru PESEL za niezbędne do złożenia inicjatywy uchwałodawczej lub jej poparcia. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym powszechne jest stanowisko, że zakwestionowany obowiązek wskazania numeru PESEL przekracza zakres upoważnienia przyznanego w art. 41a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Numer ten nie obejmuje danych dotyczących miejsca zamieszkania, a tylko ta okoliczność ma znaczenie przy ustalaniu, czy osoba figurująca na liście jest mieszkańcem gminy. Wskazać również należy, że PESEL stanowiący jedenastocyfrowy symbol numeryczny, zawiera informacje w zakresie daty urodzenia, numeru porządkowego, płci oraz nr kontrolnego, nie obejmuje danych dotyczących miejsca zamieszkania. Tym samym uznać należy, że do określenia liczby mieszkańców występujących z inicjatywą obywatelską i potwierdzenia, czy dana osoba jest mieszkańcem danej gminy, nie jest niezbędne podanie nr PESEL. Co więcej, wprowadzenie takiego unormowania w uchwale 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 w Łodzi z dnia 8 października 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 455/20, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2020 r., sygn. akt IV SA/PO 763/19). W związku z tym nie można zgodzić się z Przewodniczącym Rady Gminy Sławno, ponieważ wskazanie konieczności podania numeru PESEL w przedmiotowej uchwale jest nadmierną regulacją i powyższego nie zmienia fakt, że ewentualne poparcie dla danej inicjatywy uchwałodawczej ma charakter dowolny. Ustawodawca wprowadzając przepisy dot. inicjatywy uchwałodawczej dążył bowiem do zachęcenia obywateli do korzystania z tej instytucji, a nie do pozyskiwania takich danych osobowych, które nie są niezbędnie konieczne do wykonywania takiej inicjatywy.

Organ nadzoru podkreśla także, że przekracza delegację ustawową zawartą w art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym regulacja zawarta w § 7 ust. 5 ww. uchwały, zgodnie z którą wycofanie poparcia udzielonego projektowi uchwały jest nieskuteczne. W ocenie organu nadzoru przede wszystkim nie można uniemożliwić obywatelowi wycofania poparcia dla danego projektu, a ponadto jak wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych przepis ten nie obejmuje kwestii wycofania poparcia i jego skutków (wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 października 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 455/20).

Wykraczają poza zakres delegacji zawartej w art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym regulacje zawarte w § 10 - 12 niniejszej uchwały. Zapisy te stanowią bowiem wewnętrzną procedurę prac nad projektem uchwały i nie są do uregulowania w uchwale dotyczącej obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Wreszcie wykracza poza zakres delegacji zawartej w art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym także § 16 ww. uchwały. Należy podkreślić, że o obciążeniach finansowych obywateli i zakładanych przez nich komitetów może decydować jedynie ustawodawca (wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 października 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 455/20).

W sytuacji, w której § 2 ust. 3, § 3 ust. 6 pkt 1, § 7 ust. 3 i 5, § 9 ust. 1, § 10 - 12 i § 16 uchwały w sposób istotny naruszają przepisy art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 5 ust. 1 lit. c RODO, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135), za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Wójt Gminy Sławno