



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 22 lipca 2015 r.

Poz. 2444



WOJEWODA LUBELSKI

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.329.2015
Wojewody Lubelskiego

z dnia 21 lipca 2015 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr X/56/2015 Rady Gminy Konopnica z dnia 15 czerwca 2015r.
w sprawie procedury określającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych
z mieszkańcami Gminy Konopnica, w części określającej:**

- § 2 w brzmieniu: „, innych niż te, o których mowa w § 1,”,
- § 3 ust. 1 lit. b w brzmieniu: „numery PESEL”,
- § 8 ust. 2,
- § 10 ust. 2,
- § 12 ust. 2 oraz ust. 3 w brzmieniu: „, pkt 2 lit. a-e”

**Załącznika do przedmiotowej uchwały oraz pierwsza kolumna czwarty wiersz tabeli określającej
dane podmiotu biorącego udział w konsultacjach, zawartej w Załączniku A do przedmiotowej
uchwały.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/56/2015 Rady Gminy Konopnica z dnia 15 czerwca 2015r. w sprawie procedury określającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Konopnica, w części określającej:

- § 2 w brzmieniu: „, innych niż te, o których mowa w § 1,”,
- § 3 ust. 1 lit. b w brzmieniu: „numery PESEL”,
- § 8 ust. 2,
- § 10 ust. 2,
- § 12 ust. 2 oraz ust. 3 w brzmieniu: „, pkt 2 lit. a-e”

Załącznika do przedmiotowej uchwały oraz pierwsza kolumna czwarty wiersz tabeli określającej dane podmiotu biorącego udział w konsultacjach, zawartej w Załączniku A do przedmiotowej uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr X/56/2015 Rady Gminy Konopnica została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 czerwca 2015r.

Przedmiotowa uchwała Rady Gminy Konopnica 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).

Kompetencja zawarta w przytoczonym powyżej przepisie upoważnia radę gminy do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji. Tym samym przez zasady należy rozumieć ogólne reguły, w treści których zawarty jest 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 § 1 Załącznika do przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, że *konsultacje z mieszkańcami gminy przeprowadza się:*

- a) w przypadkach przewidzianych w ustawie, gdzie nie określono jednocześnie zasad i trybu ich przeprowadzenia,
- b) w innych sprawach ważnych dla gminy, na wniosek podmiotów wymienionych w § 2.

Natomiast w § 2 wskazała, że *konsultacje w sprawach ważnych dla Gminy, innych niż te, o których mowa w § 1, mogą być przeprowadzone na wniosek (...)* (podkreślenie moje)

Przyjęty przez Radę zapis § 2 w brzmieniu: „, innych niż te, o których mowa w § 1,„ narusza cytowany wyżej art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten enumeratywnie określa przypadki, w jakich możliwe jest przeprowadzenie konsultacji społecznych: w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy. Nie precyzuje „spraw ważnych dla gminy”, z wyjątkiem sytuacji wskazanych wprost w ustawie, pozostawiając tę kwestię do swobodnego uznania jednostki samorządu. Decyzja w tej sprawie należy zatem do organu podejmującego działania w sprawie konsultacji. Organ ten rozstrzyga o tym, czy wówczas, kiedy sprawa jest ważna dla gminy, przeprowadzi konsultacje, czy też podejmie określone działanie (rozstrzygnięcie) bez przeprowadzenia konsultacji. Rada Gminy Konopnica również nie dokonuje takiego rozróżnienia w przedmiotowej uchwale, w tym w szczególności w powołanym § 1 Załącznika do uchwały. Tym samym zapis § 2 w powołanym brzmieniu wprowadza z jednej strony niejasność co do tak przyjętej regulacji. Z drugiej zaś tworzy dodatkową, bliżej nieokreśloną kategorię spraw, które mogą być rozstrzygane w drodze konsultacji społecznych. Przyjęcie tego zapisu skutkuje dodatkowo brakiem określenia procedury uruchomienia konsultacji w przypadku przewidzianym w § 1 lit. a Załącznika do uchwały.

Należy mieć na względzie, że Rada w swej działalności uchwałodawczej związana jest zasadą legalizmu, wynikającą z art. 7 Konstytucji RP, a wyrażającą się w konieczności działania na podstawie i w granicach prawa, a także art. 94 Konstytucji RP, w oparciu o który organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. W świetle powyższego zasadne jest stwierdzenie nieważności § 2 w brzmieniu: „, innych niż te, o których mowa w § 1,„ załącznika do uchwały jako przepisu naruszającego normę ustawową.

W § 3 ust. 1 lit. b Załącznika Rada wskazała, że wniosek o przeprowadzenie konsultacji zgłoszony przez mieszkańców Gminy, oprócz spełniania wymogów, o których mowa w § 5 powinien zawierać listę mieszkańców Gminy popierających wniosek (...) zawierającej imiona, nazwiska, adresy, *numery PESEL* oraz własnoręczne podpisy.

W ocenie organu nadzoru dodanie do wymogów wniosku o przeprowadzenie konsultacji warunku podania numerów 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 Konopnica 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 zamieszkaniem 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.

Zdaniem organu nadzoru należy 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 stanowiąc, że „w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzone na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy”.

Rada Gminy Konopnica – wypełniając ustawową delegację zawartą w art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym – powinna w swojej 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. W myśl art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Realizując przyznane mu kompetencje, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw w wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Stanowisko organu nadzoru w powyższym zakresie znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 10 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 140/13. W powołanym wyroku Sąd wskazał, iż 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. Jest jednak w prawie dalej idąca przeszkoda do dowolnego posługiwania się numerem PESEL w sferze konsultacji z mieszkańcami gminy. Nie można bowiem zapominać, 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, jak wspomniano wcześniej, 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 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 (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 grudnia 2011 r., II OSK 1562/11). Należy mieć na względzie, że Rada Gminy w swej działalności uchwałodawczej związana jest zasadą legalizmu, wynikającą z art. 7 Konstytucji RP, a wyrażającą się w konieczności działania na podstawie i w granicach prawa, a także art. 94 Konstytucji, 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.

W ocenie organu nadzoru postanowienie § 3 ust. 1 lit. b Załącznika do uchwały w brzmieniu: „*numery PESEL*” zostało podjęte z przekroczeniem zakresu upoważnienia przyznanego Radzie Gminy. Z uwagi na powyższe zasadnym jest zakwestionowanie również pierwszej kolumny czwarty wiersz tabeli określającej dane podmiotu biorącego udział w konsultacjach, zawartej w Załączniku A do przedmiotowej uchwały.

W § 8 ust. 2 Załącznika Rada postanowiła, że *w przypadku konsultacji środowiskowych do udziału w konsultacjach uprawnieni są umocowni przedstawiciele grup społeczno-zawodowych, organizacji pozarządowych lub innych podmiotów działających na terenie Gminy.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza normę kompetencyjną wyznaczoną treścią 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 umieszczać 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 społeczne, organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa lub inne podmioty. 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 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., II SA/Op 213/06).

Z powyższym stanowiskiem koresponduje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 31 maja 2012 r. (sygn. akt III SA/Lu 236/12). W wyroku tym Sąd stwierdził, iż *uprawnienie rady gminy do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji oznacza, iż rada*

gminy w drodze uchwały powinna określić m.in. sposób a także termin i miejsce ich przeprowadzenia, reguły ustalania wyników i formę ich przekazania do wiadomości społeczności lokalnej. W pojęciu zasad i trybu przeprowadzania konsultacji nie mieści się natomiast doprecyzowanie postanowieniami uchwały rady gminy kategorii osób uprawnionych do udziału w konsultacjach (...) Podkreślić należy, że ograniczenie praw podmiotowych, w tym m. in. decydujących o prawie jednostki do udziału w konsultacjach może być ustanowione tylko w ustawie, co wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W § 10 ust. 2 Załącznika do uchwały Rada wskazała, że konsultacje społeczne mogą również odbywać się w formach szczególnych:

- a) *Spotkań grup fokusowych z udziałem odbiorców usług publicznych, w celu wsparcia identyfikacji dopasowania usług do potrzeb różnorodnych odbiorców;*
- b) *Posiedzeń Rady Młodzieży, jako grupy doradczej w zakresie wykorzystania budżetu gminy na cele związane z aktywnością młodych ludzi,*
- c) *Posiedzeń Rady Seniorów, jako grupy doradczej, działającej w celu wyrażania opinii dotyczących dopasowania usług publicznych do potrzeb osób starszych,*
- d) *Spotkań obywatelskiej rady ds. przestrzeni publicznej w przypadku planowania partycypacyjnego, w celu opracowania mechanizmu budowania wizji zagospodarowania przestrzeni oraz włączania obywateli w deliberację wokół konkretnych wizji lokalizacyjnych,*
- e) *Spotkań organizowanych w formule zespołu Dialogu Społecznego, dotyczących kluczowych wyzwań stojących przed lokalną społecznością kluczowych politykach, sposobu zarządzania oraz budowaniem adekwatnych usług publicznych dla obywateli.*

Przedmiotowym zapisem Rada przekroczyła zakres przyznanego jej w art. 5a ust. 2 ustawy, który upoważnia Radę jedynie do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji. Pojęcie owych zasad i trybu odnosi się wyłącznie do określenia procedury konsultacyjnej, a więc opisu sposobu przeprowadzenia tych konsultacji, z uwzględnieniem dopuszczalnych w tym zakresie form. Należy wskazać, że to organ podejmujący działania w sprawie konsultacji rozstrzyga o tym, czy dana sprawa jest ważna dla gminy i przeprowadzi w tym zakresie konsultacje, czy też podejmie określone działanie (rozstrzygnięcie) bez przeprowadzenia konsultacji. Tymczasem Rada we wskazanym przepisie wskazała nie tylko konkretne podmioty, ale i wyznaczyła zakres konsultowanych przez nie spraw, określając pośrednio, że są to sprawy ważne dla gminy. Takie działanie Rady należy ocenić jako podjęte z przekroczeniem przyznanego jej przez ustawodawcę upoważnienia.

Należy mieć na uwadze, że zawarcie w akcie organu stanowiącego gminy przepisów, które wykraczają poza przyznaną temu organowi kompetencję uchwałodawczą, narusza zasadę legalizmu, wyrażoną w wymienionym wyżej art. 7 Konstytucji RP. Działanie organu administracji publicznej uprawnionego do wydania aktu prawa miejscowego, polegające na wprowadzeniu do treści aktu elementów regulacji prawnej wykraczających poza granice określone w upoważnieniu ustawowym prowadzi do stanu wadliwości takiego aktu normatywnego i do pozbawienia go mocy obowiązującej w zakwestionowanym zakresie. Zgodnie bowiem z art. 94 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego są ustanawiane na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Należy pamiętać, że upoważnienie do stanowienia prawa powinno być szczegółowe w zakresie podmiotowym (określać jednoznacznie organ, któremu przyznano kompetencję) i przedmiotowym (określać rodzaj spraw przekazanych do unormowania i zakres regulacji). Równie szczegółowa musi być interpretacja przepisów zawierających upoważnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego. Normy kompetencyjne powinny być zatem interpretowane w sposób ścisły i literalny. Niedopuszczalne jest odczytywanie takich norm w drodze analogii bądź wykładni rozszerzającej.

Z tych względów zasadnym jest zakwestionowanie również regulacji § 12 ust. 2 oraz ust. 3 w brzmieniu: „, pkt. 2 lit. a-e” jako związanego treściowo ze wskazanym § 10 ust. 2 Załącznika do uchwały.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr X/56/2015, 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.

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Konopnica,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Konopnica.

WOJEWODA LUBELSKI

Wojciech Wilk