



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 12 sierpnia 2015 r.

Poz. 2562



WOJEWODA LUBELSKI

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.338.2015 Wojewody Lubelskiego

z dnia 31 lipca 2015 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XI/70/15 Rady Gminy Zamość z dnia 29 czerwca 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Zamość, w części obejmującej § 3 ust. 3 lit. b w brzmieniu: „numery PESEL”, § 5 ust. 1 lit. g załącznika Nr 1 do uchwały oraz załącznik Nr 4 do uchwały.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/70/15 Rady Gminy Zamość z dnia 29 czerwca 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Zamość, w części obejmującej § 3 ust. 3 lit. b w brzmieniu: „numery PESEL”, § 5 ust. 1 lit. g załącznika Nr 1 do uchwały oraz załącznik Nr 4 do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XI/70/15 Rady Gminy Zamość została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 lipca 2015 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy podjęła m.in. na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

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).

Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa rada 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 § 3 ust. 1 załącznika Nr 1 do uchwały Rada Gminy postanowiła, iż konsultacje społeczne mogą być prowadzone z inicjatywy:

- a) Wójta Gminy Zamość,
- b) Rady Gminy Zamość,
- c) Stałych Komisji Rady Gminy Zamość,
- d) Grupy co najmniej 20% mieszkańców całej Gminy Zamość, posiadających czynne prawo wyborcze w wyborach do Rady Gminy.

W treści ust. 2 i ust. 3 wskazanego przepisu Rada Gminy określiła wymogi, jakie powinien spełniać wniosek o przeprowadzenie konsultacji z inicjatywy mieszkańców gminy.

W § 3 ust. 3 załącznika Nr 1 do uchwały Rada Gminy postanowiła, że wniosek o przeprowadzenie konsultacji społecznych zgłoszony przez mieszkańców Gminy Zamość, oprócz wymagań określonych w § 3 ust. 2, powinien ponadto zawierać: a) wskazanie osoby lub osób upoważnionych do kontaktów z organem Gminy, b) listę osób popierających wniosek zawierającą ich nazwiska, imiona, adresy, numery PESEL i 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 Zamość odnosi się do 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.

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 wniosek 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 Zamość – 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.

Powyższe stanowisko 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, 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).

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.

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, 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 § 5 ust. 1 załącznika Nr 1 do uchwały Rada Gminy Zamość określiła formy, w jakich mogą być przeprowadzone konsultacje społeczne stanowiąc, iż mogą mieć one postać: skierowania do mieszkańców gminy ankiet z pytaniem lub propozycją wariantowych rozwiązań (lit. a), wyłożenia do publicznego wglądu projektu dokumentu wymagającego konsultacji społecznych, z określeniem terminu na składanie uwag, opinii i wniosków mieszkańców (lit. b), zorganizowania spotkania z mieszkańcami w zakresie tematu objętego konsultacjami (lit. c), składania opinii, uwag lub odpowiedzi drogą elektroniczną (lit. d), publikacji tematu objętego konsultacjami na stronie internetowej www.gminazamosc.pl oraz na stronie Biuletynu Informacji Publicznej: <http://ugzamosc.bip.lubelskie.pl> wraz z formularzem umożliwiającym wyrażanie opinii (lit. e), panelu obywatelskiego (lit. f).

Jednocześnie w § 5 ust. 1 lit. g Rada postanowiła, że konsultacje mogą być przeprowadzone w innych formach uzasadnionych potrzebami i celami konsultacji.

W ocenie organu nadzoru zawarte w § 5 ust. 1 lit. g załącznika Nr 1 do uchwały unormowanie pozbawione jest podstaw prawnych.

Zgodnie z intencją ustawodawcy określoną w art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym to rada gminy w uchwale określa zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy. Uchwała wydana na podstawie art. 5a ustawy o samorządzie gminnym winna zatem w sposób szczegółowy i wyczerpujący normować dopuszczalne formy i sposoby konsultacji. Jednocześnie określone przez Radę formy i sposoby przeprowadzenia są jedynymi, które mogą być zastosowane w trakcie konsultacji.

Tymczasem przyjęta przez Radę Gminy regulacja prawna stwarza możliwość określania innych, niż określone uchwałą, form przeprowadzania konsultacji, a jednocześnie stanowi nieuprawnione przekazanie kompetencji w tym zakresie na organ wykonawczy gminy.

Powyższe zaś 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 XI/70/15 ma walor przepisu 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.

Uchwała zawiera także inną istotną wadę prawną.

W załączniku Nr 4 do uchwały, zatytułowanym narzędzia/wzorce działań, Rada Gminy zawarła ogólnikowe sformułowania dotyczące przeprowadzania konsultacji (pkt 1), form przeprowadzania konsultacji społecznych (pkt 2), wyników konsultacji (pkt 3), a także metod okresowej ewaluacji sposobu prowadzonej konsultacji oraz sposobu wdrażania rekomendacji (pkt 4).

W ocenie organu nadzoru przyjęte w przedmiotowym załączniku regulacje prawne nie znajdują uzasadnienia i wykraczają poza upoważnienie określone w art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Powołany przepis ustawy uprawnia Radę Gminy wyłącznie do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych. W ocenie organu nadzoru, w pojęciu owych zasad i trybu nie mieści się stanowienie o metodach okresowej ewaluacji sposobu prowadzenia konsultacji.

Uzasadnienia prawnego nie znajduje także stanowienie w załączniku Nr 4 do uchwały o formach przeprowadzania konsultacji społecznych (pkt 2) czy też o sposobie przekazywania wyników konsultacji do wiadomości społeczności lokalnej (pkt 3 załącznika).

Należy wskazać, że powyższe kwestie zostały już szczegółowo określone przez Radę Gminy w treści § 5 i § 8 załącznika Nr 1 do uchwały Nr XI/70/15, tym samym brak jest podstaw prawnych, aby Rada w kolejnej części uchwały powielala lub uzupełniała te regulacje.

W świetle wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r.- sygn. akt SA/Gd 2949/94, uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała w tym większym stopniu zastosowanie do aktów prawa miejscowego, zawierających normy prawne powszechnie obowiązujące na terenie działania danej jednostki samorządu terytorialnego, które powinny być jasne i zrozumiałe dla adresatów zawartych w nich norm.

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.

Biorąc powyższe pod uwagę, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XI/70/15 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.

Wojewoda Lubelski

Wojciech Wilk

Otrzymują:

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