



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 7 stycznia 2016 r.

Poz. 112



Wojewoda Lubelski

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.598.2015 Wojewody Lubelskiego**

z dnia 4 stycznia 2016 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XI/53/2015 Rady Gminy Abramów z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie Gminy Abramów, w części obejmującej § 3 i § 5 ust. 4 lit. b) w brzmieniu: „nr PESEL” załącznika do uchwały.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XI/53/2015 Rady Gminy Abramów z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie Gminy Abramów, w części obejmującej § 3 i § 5 ust. 4 lit. b) w brzmieniu: „nr PESEL” załącznika do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XI/53/2015 Rady Gminy Abramów została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 grudnia 2015 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy podjęła na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem 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 myśl § 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. *Mieszkańcy sołectwa, jeśli sprawa dotyczy jego obszaru,*

3. *Organizacje pozarządowe, jeśli sprawa dotyczy tej grupy mieszkańców”.*

W ocenie organu nadzoru przytoczone postanowienia § 3 wykraczają 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 organizacje pozarządowe.

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 dookreślenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji oznacza, iż rada gminy wdrodze uchwały powinna określić m.in. sposób a także termin i miejsce ich przeprowadzenia, reguły ustalania wyników i formę ich przekazania dowiadomości 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 § 5 Rada określiła zasady przeprowadzania konsultacji społecznych. W ust. 1 wskazane zostały podmioty, które mogą wystąpić z wnioskiem o przeprowadzenie konsultacji społecznych. Ust. 2 wymienia elementy, jakie powinien zawierać wniosek.

W ust. 4 lit. b) Rada postanowiła, że wniosek mieszkańców oprócz wymagań określonych w § 5 ust. 2 powinien ponadto zawierać listę osób pełnoletnich, stale zamieszkujących na terenie gminy, popierających wniosek, zawierającą: imię, nazwisko, nr PESEL, adres i podpis.

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 na wniosek mieszkańców; w rezultacie uchwała Rady Gminy Abramów 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 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 Abramów – 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 tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XI/53/2015 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.

WOJEWODA LUBELSKI

**Przemysław Czarnek**

Otrzymują:

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