



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 15 stycznia 2016 r.

Poz. 278



WOJEWODA LUBELSKI

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.9.2015 Wojewody Lubelskiego**

z dnia 14 stycznia 2016 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XVI/95/2015 Rady Gminy Jastków z dnia 18 grudnia 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Jastków, w części obejmującej §2 ust. 3 w brzmieniu: „PESEL” i w brzmieniu: „oraz zgodę na przetwarzanie danych osobowych osób popierających wnioski o przeprowadzenie konsultacji społecznych dla potrzeb niezbędnych dla realizacji procesu konsultacji społecznych, zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jednolity z 2002 roku dz. U. Nr 101, poz. 926 z późn. zm.), § 3 pkt 2-5 oraz § 8 ust.1 pkt 6 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 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XVI/95/2015 Rady Gminy Jastków z dnia 18 grudnia 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Jastków, w części obejmującej § 2 ust. 3 w brzmieniu: „PESEL” i w brzmieniu: „oraz zgodę na przetwarzanie danych osobowych osób popierających wnioski o przeprowadzenie konsultacji społecznych dla potrzeb niezbędnych dla realizacji procesu konsultacji społecznych, zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jednolity z 2002 roku dz. U. Nr 101, poz. 926 z późn. zm.), § 3 pkt 2-5 oraz § 8 ust.1 pkt 6 załącznika do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XVI/95/2015 została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 grudnia 2015 r.

Przedmiotowa uchwała Rady Gminy Jastków 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 § 2 ust. 2 załącznika do uchwały określone zostały elementy wniosku o przeprowadzenie konsultacji społecznych. W § 2 ust. 3 Rada Gminy wskazała dodatkowe wymogi, jakie powinien spełniać wniosek o przeprowadzenie konsultacji społecznych zgłoszony z inicjatywy mieszkańców.

Zgodnie z postanowieniami uchwały wniosek powinien zawierać m. in. *listę osób popierających wniosek o przeprowadzenie konsultacji społecznych zawierającą następujące dane tych osób: imię, nazwisko, adres zamieszkania, PESEL, podpis oraz zgodę na przetwarzanie danych osobowych osób popierających wniosek o przeprowadzenie konsultacji społecznych dla potrzeb niezbędnych dla realizacji procesu konsultacji społecznych, zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jednolity z 2002 roku dz. U. Nr 101, poz. 926 z późn. zm.).*

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 Jastków 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.

Należy zatem 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 Jastków – 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.

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, że 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. Sąd w ww. wyroku zauważył także, iż *prawo ustanawia dalej idącą przeszkodę dla dowolnego posługiwania się numerem PESEL w sferze konsultacji z mieszkańcami gminy. Informacje objęte numerem PESEL należą bowiem do kategorii danych osobowych. Oznacza to, że podlegają one ochronie przewidzianej w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych. Przetwarzanie danych osobowych może być dokonane jedynie 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). Są do tego obowiązane organy państwowe, organy samorządu terytorialnego oraz państwowe i komunalne jednostki organizacyjne (art. 3 ust. 1 ustawy).*

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 § 2 ust. 3 załącznika do uchwały w brzmieniu: „PESEL” i w brzmieniu: „oraz zgodę na przetwarzanie danych osobowych osób popierających wnioski o przeprowadzenie konsultacji społecznych dla potrzeb niezbędnych dla realizacji procesu konsultacji społecznych, zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jednolity z 2002 roku dz. U. Nr 101, poz. 926 z późn. zm.)” zostało podjęte z przekroczeniem zakresu upoważnienia przyznanego Radzie Gminy.

Zgodnie z § 3 załącznika do uchwały *w konsultacjach społecznych mogą wziąć udział, w zależności od przedmiotu konsultacji:*

- 1) *wszyscy mieszkańcy lub, o ile konsultacja społeczna dotyczy określonej części Gminy Jastków, mieszkańcy tej określonej części Gminy,*
- 2) *określona grupa społeczna mieszkańców Gminy Jastków, której dotyczy przedmiot konsultacji społecznych,*
- 3) *organizacje pozarządowe obejmujące terenem działania Gminę Jastków i związki zawodowe*
- 4) *przedsiębiorcy z regionu działający na terenie Gminy Jastków,*
- 5) *inni uczestnicy, których interes wiąże się z przedmiotem konsultacji społecznych.*

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 stanowić 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 o samorządzie gminnym, 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.*

W § 8 ust. 1 pkt 1-5 załącznika do uchwały Rada Gminy Jastków określiła formy, w jakich mogą być przeprowadzone konsultacje społeczne z mieszkańcami gminy. Jednocześnie w pkt 6 wskazanego przepisu Rada postanowiła, że konsultacje mogą być przeprowadzone w innej formie, umożliwiającej łatwy dostęp do konsultacji społecznych wszystkim zainteresowanym.

W ocenie organu nadzoru zawarte w § 8 ust. 1 pkt 6 załącznika do uchwały unormowanie pozbawione jest podstaw prawnych.

Zdaniem organu nadzoru, wydana na podstawie art. 5a ustawy o samorządzie gminnym uchwała winna w sposób szczegółowy i wyczerpujący normować dopuszczalne formy konsultacji. Tak określone przez Radę formy są zarazem 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 przez 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 XVI/95/2015 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.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVI/95/2015 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 Jastków
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Jastków