



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 22 lutego 2017 r.

Poz. 772

Sygn. akt II SA/Lu 515/16



W Y R O K

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 18 października 2016 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Jerzy Dudek (sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia NSA Grażyna Pawlos-Janusz, Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski
Protokolant	Sekretarz sądowy Agata Jakimiuk

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 18 października 2016 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Gminy Radzyń Podlaski

z dnia 15 kwietnia 2016 r., nr XXVII.175/2013

w przedmiocie Statutu Gminy Radzyń Podlaski

stwierdza nieważność uchwały Rady Gminy Radzyń Podlaski z dnia 30 kwietnia 2013 r., Nr XXVII /175/2013 w części obejmującej § 7 ust. 2 pkt 19, § 41 ust. 2 pkt 4 w zakresie sformułowania: „także numer PESEL oraz”, § 45 i § 46 ust. 2 Statutu Gminy Radzyń Podlaski, stanowiącego załącznik do uchwały.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*

### **Uzasadnienie**

Wojewoda Lubelski wniósł skargę na uchwałę Nr XXVII/175/2013 Rady Gminy Radzyń Podlaski z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Radzyń Podlaski (Dz. Urz. Woj. Lubel. z 2014 r. poz. 2604), w części obejmującej § 7 ust. 2 pkt 19, § 41 ust. 2 pkt 4 w brzmieniu: „także numer PESEL oraz”, § 45 i § 46 ust. 2 w brzmieniu: „zawierającego oprócz danych zainteresowanego także wskazanie dokumentów lub ich części, które mają być udostępnione oraz sposób ich udostępnienia” Statutu Gminy Radzyń Podlaski, stanowiącego załącznik do uchwały (dalej jako statut).

Wojewoda zażądał stwierdzenia nieważności uchwały we wskazanej wyżej części z powodu przekroczenia przez radę gminy wyrażonego w art. 22 ust. 1 w związku z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm., dalej jako u.s.g.) upoważnienia ustawowego do określania organizacji wewnętrznej i trybu pracy organów gminy.

W odpowiedzi na skargę przedstawiciel Rady Gminy Radzyń Podlaski podniósł, że stosownie do treści art. 54 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm., dalej jako p.p.s.a.) Rada Gminy Radzyń Podlaski w całości uwzględniła skargę, w ten sposób, że podjęła uchwałę Nr XXI/106/2016 w sprawie zmiany Statutu Gminy Radzyń Podlaski w zakresie objętym skargą.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Przed przystąpieniem do analizy poszczególnych zarzutów skargi należy wskazać, że przepisy uchwały w zaskarżonej części utraciły moc prawną na skutek podjęcia przez Radę Gminy Radzyń Podlaski w dniu 20 maja 2016 r. uchwały Nr XXI/106/2016 w sprawie zmiany Statutu Gminy Radzyń Podlaski.

Powyższa okoliczność nie czyni jednak bezprzedmiotowym postępowania w sprawie skargi na tę uchwałę. Uchylenie przez radę gminy zaskarżonych przepisów uchwały wywołuje bowiem skutki prawne na przyszłość (*ex nunc*), co oznacza, że od daty ich wejścia w życie do dnia ich wyeliminowania z obrotu prawnego wywoływały one skutki prawne.

Z kolei, jak stanowi art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego, stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie jej nieważności.

Stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części następuje wówczas, gdy uchwała albo poszczególne jej regulacje naruszają prawo w sposób istotny. Rozstrzygnięcie to wywołuje skutek *ex tunc*, a zatem z mocą wsteczną.

Oznacza to, że nie można utożsamiać rozstrzygnięcia uchylającego bądź zmieniającego przepis uchwały z rozstrzygnięciem stwierdzającym jego nieważność. Akt uchylony, w przeciwieństwie do tego, którego nieważność stwierdzono, stosuje się bowiem do sytuacji, które miały miejsce od dnia jego wejścia w życie do dnia jego uchylenia.

W związku z powyższym sąd rozpoznał przedmiotową sprawę i wydał merytoryczne rozstrzygnięcie.

Skarga jest zasadna. Zakwestionowane przez wojewodę przepisy uchwały w sprawie Statutu Gminy Radzyń Podlaski naruszają prawo w stopniu uzasadniającym stwierdzenie ich nieważności.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm., dalej jako u.s.g.), statut gminy stanowi o ustroju gminy, przy czym, stosownie do treści art. 22 ust. 1 oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 tej ustawy, statut gminy, który jest aktem prawa miejscowego, określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy. Uchwalenie statutu gminy należy do wyłącznej kompetencji rady gminy (art. 18 ust. 2 pkt 1 u.s.g.).

Należy w tym miejscu podkreślić, że wykładni art. 3 ust. 1 i art. 22 ust. 1 u.s.g. należy dokonywać z uwzględnieniem kontekstu systemowego. W istocie bowiem o ustroju gminy stanowi w pierwszym rzędzie Konstytucja RP, a także ustawy, zwłaszcza powołana wyżej ustawa o samorządzie gminnym. Dyspozycją art. 3 ust. 1 została zaś objęta jedynie kompetencja organu stanowiącego gminy do dostosowania w drodze statutu gminy ogólnych regulacji konstytucyjnych i ustawowych do warunków panujących na obszarze konkretnej gminy z uwzględnieniem specyfiki społeczności lokalnej. Statut jednostki organizacyjnej gminy, jako akt o charakterze podustawowym, nie może zatem powielać przepisów ustawowych, ani tym bardziej wprowadzać regulacji sprzecznych z przepisami ustaw.

Należy podzielić stanowisko wojewody, że zaskarżone przepisy § 7 ust. 2 pkt 19, § 41 ust. 2 pkt 4 w brzmieniu: „także numer PESEL oraz”, § 45 i § 46 ust. 2 Statutu Gminy Radzyń Podlaski, stanowiącego załącznik do uchwały Nr XXVII/175/2013 Rady Gminy Radzyń Podlaski z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Radzyń Podlaski istotnie naruszają prawo.

W myśl § 7 ust. 2 pkt 19 statutu, przewodniczący rady, a w przypadku jego nieobecności wiceprzewodniczący rady organizuje pracę rady gminy, w szczególności poprzez czuwanie nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania przez radnych ich mandatu.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 u.s.g., zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem.

Użycie w powołanej normie prawnej sformułowania: „wyłącznie” nie pozostawia wątpliwości co do tego, że przewodniczącemu rady gminy nie można przyznać innych kompetencji poza wyraźnie w niej wskazanymi, tj. do organizowania pracy rady oraz do prowadzenia obrad rady. Statut może zatem jedynie precyzować zadania przewodniczącego rady w tym zakresie.

Tymczasem, zaskarżony przepis statutu nakłada na przewodniczącego rady gminy obowiązek czuwania nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania przez radnych ich mandatu, co wykracza dalece poza techniczno-porządkowe kompetencje przewodniczącego określone w art. 19 ust. 2 u.s.g., związane wyłącznie z organizacją pracy, w tym obrad, rady gminy.

Z kolei pierwszy człon § 7 ust. 2 pkt 19 statutu („przewodniczący rady, a w przypadku jego nieobecności wiceprzewodniczący rady organizuje pracę rady gminy”) stanowi niedopuszczalne powtórzenie dyspozycji art. 19 ust. 2 u.s.g.

Tym samym § 7 ust. 2 pkt 19 statutu w sposób istotny narusza art. 19 ust. 2 u.s.g., co skutkuje stwierdzeniem jego nieważności.

Drugi z zaskarżonych przepisów, tj. § 41 ust. 2 pkt 4 statutu, został zamieszczony w rozdziale 7 statutu, w którym uregulowano zasady tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia sołectw.

Zgodnie z treścią § 41 ust. 2 pkt 4, wniosek w tych sprawach, pochodzący od grupy co najmniej dwudziestu mieszkańców, powinien zawierać listę wnioskodawców wraz z podpisami, a także numer PESEL oraz adres zamieszkania.

Powołany przepis w części obejmującej sformułowanie: „także numer PESEL” został podjęty z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 5 ust. 2 i 3 u.s.g.

W myśl tych przepisów, jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy, przy czym zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej określa statut gminy. Z przytoczonych regulacji wynika, że z inicjatywą utworzenia połączenia, podziału czy zniesienia jednostki pomocniczej gminy mogą wystąpić wyłącznie mieszkańcy tej gminy.

O tym, kto jest mieszkańcem gminy, rozstrzyga art. 25 Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 380), zgodnie z którym, miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Mieszkańcem gminy jest zatem osoba fizyczna przebywająca na terytorium gminy z zamiarem stałego pobytu, przy czym stałego zamieszkania danej osoby w określonym miejscu nie ocenia się wyłącznie według jej zameldowania na pobyt stały, lecz na podstawie faktów świadczących o jej stałym przebywaniu w tej miejscowości. Uprawnienia do udziału w wyborach i referendum gminnym są powiązane ze stałym zamieszkiwaniem na obszarze gminy.

Numer Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności (PESEL) służy jednoznacznej identyfikacji osoby fizycznej, przy czym w jedenastocyfrowym symbolu numerycznym sześć pierwszych cyfr oznacza datę urodzenia (rok, miesiąc, dzień), kolejne zaś – numer porządkowy i płeć osoby, ostatnia natomiast jest cyfrą kontrolną służącą do komputerowej kontroli poprawności nadanego numeru ewidencyjnego (art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności - Dz. U. z 2016 r. poz. 772 ze zm.).

Numer PESEL nie obejmuje danych dotyczących miejsca zamieszkania. Tymczasem ta właśnie okoliczność ma znaczenie przy ustalaniu, czy osoba figurująca na liście osób popierających wnioski o utworzenie, połączenie, podział czy zniesienie jednostki pomocniczej jest mieszkańcem gminy. Już z tego względu nakładanie na wnioskodawców obowiązku wskazywania numeru PESEL jest chybione, gdyż nie służy rozstrzygnięciu, czy oznaczona osoba jest mieszkańcem danej gminy.

Ponadto 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 (Dz. U. z 2015 r. poz. 2135, ze zm.). W myśl art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 tej ustawy, przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa, albo jest to niezbędne do wykonania określonych zadań realizowanych dla dobra publicznego. Tymczasem dane zawarte w numerze PESEL nie są – jak wyżej podniesiono – niezbędne dla ustalenia, czy wnioskodawcy przysługuje prawo do inicjatywy dotyczącej jednostki pomocniczej, gdyż nie identyfikują miejsca zamieszkania.

Powyższe nie pozostawia wątpliwości, że rada gminy, wprowadzając w § 41 ust. 2 pkt 4 statutu obowiązek podania numerów PESEL wnioskodawców, przekroczyła upoważnienie ustawowe zawarte w art. 5 ust. 2 i 3 u.s.g., co skutkuje stwierdzeniem nieważności zaskarżonego przepisu w części obejmującej ten obowiązek.

Należy również podzielić zarzut istotnego naruszenia prawa przez § 45 statutu, w myśl którego, dostęp obywateli do dokumentów i korzystanie z nich jako realizowanie ustawowego prawa do jawności działalności organów odbywa się zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, a w szczególności dotyczącymi dostępu do informacji publicznej, przy czym ograniczenia w dostępie i korzystaniu z dokumentów mogą wynikać jedynie z odnośnych regulacji ustawowych.

Niewątpliwie powołany przepis wykracza poza materię statutową. Podstawy dopuszczalności ograniczenia prawa do informacji publicznej zostały określone w art. 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 ze zm.).

Z kolei w art. 11b ust. 3 u.s.g. rada gminy została upoważniona do określenia w statucie gminy zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich. Pojęcie "zasad dostępu i korzystania z dokumentów" jest określeniem węższym niż ogólne pojęcie prawa do uzyskiwania informacji publicznej. Przez zasady należy rozumieć bowiem dyrektywy proceduralne, które mają wyłącznie charakter techniczno - organizacyjny. W zakresie ustawowego upoważnienia dla rady gminy nie mieści się natomiast prawo do ograniczenia zasady jawności działania organów samorządu terytorialnego, ani też do rozstrzygnięcia o zakresie informacji podlegających udostępnieniu.

Przepisy statutu nie mogą zatem obejmować tych aspektów proceduralnych dostępu do dokumentów i korzystania z nich, które mogłyby mieć wpływ na kształtowanie zakresu prawa do informacji lub jego realizację.

Sąd podziela również zarzut dotyczący przekroczenia upoważnienia ustawowego przez § 46 ust. 2 statutu.

Przepis ten stanowi, że udostępnianie dokumentów odbywa się w siedzibie urzędu w godzinach urzędowania na wniosek zainteresowanego, zawierający, oprócz danych zainteresowanego, także wskazanie dokumentów lub ich części, które mają być udostępnione oraz sposób ich udostępnienia.

Należy podkreślić, że ustawa o dostępie do informacji publicznej nie zawiera szczególnych wymogów ani co do formy, ani co do treści wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Wystarczy, by jasno wynikał z niego przedmiot wniosku. Nie ma natomiast konieczności pełnego zidentyfikowania wnioskodawcy, który, żądając informacji publicznej, nie musi wykazać się jakimkolwiek interesem prawnym lub faktycznym. Stąd też możliwa jest realizacja wniosku, którego autor podał jedynie adres poczty elektronicznej. Wnioskodawca może też informację uzyskać ustnie lub też wnioskować o przesłanie jej na poste restante, czy na adres skrytki pocztowej.

Postępowanie w sprawie udzielenia informacji publicznej jest odformalizowane i uproszczone, co wynika z celu ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz z art. 10 ust. 2, stanowiącego, że informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku. Nie budzi przy tym wątpliwości, że złożenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie wszczyna postępowania administracyjnego, prowadzonego w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. W postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego zostało ograniczone do wyjątków wskazanych w art. 16 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 2 ustawy oraz w art. 15 ust. 2.

Zatem regulacja § 46 ust. 2 statutu została wydana bez podstawy prawnej.

Mając na uwadze powyższe, sąd, na podstawie art. 147 p.p.s.a., stwierdził nieważność § 7 ust. 2 pkt 19, § 41 ust. 2 pkt 4 w brzmieniu: „także numer PESEL oraz”, § 45 i § 46 ust. 2 Statutu Gminy Radzyń Podlaski, stanowiącego załącznik do uchwały Nr XXVII/175/2013 Rady Gminy Radzyń Podlaski z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Radzyń Podlaski.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*