

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3
NK-II.4131.16.2015.ACh

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały NR V/43/15 Rady Miasta Białystok z dnia 23 lutego 2015 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie miasta Białystok konsultacji społecznych w sprawie projektu zasad Budżetu Obywatelskiego na rok 2016.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 23 lutego 2015 r. Rada Miasta Białystok podjęła uchwałę NR V/43/15 w sprawie przeprowadzenia na terenie miasta Białystok konsultacji społecznych w sprawie projektu zasad Budżetu Obywatelskiego na rok 2016, która 2 marca 2015 r. wpłynęła do organu nadzoru i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza przedmiotowej uchwały wykazała, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym 9 marca 2015 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

Rada Miasta Białystok działając na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym dokonała ograniczenia kręgu osób – mieszkańców Białegostoku – uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach poprzez wprowadzenie wymogu posiadania:

- czynnego prawa wyborczego (§ 8 ust. 1 uchwały),
- czynnego prawa wyborczego bądź zameldowania w Białymstoku i ukończenia 16 lat do dnia rozpoczęcia głosowania (§ 8 ust. 1 Załącznika Nr 1 do uchwały).

W ocenie organu nadzoru rada gminy nie dysponuje uprawnieniem ustalania kręgu podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach. Przywołany wyżej art. 5a ust. 2 przyznaje bowiem organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego kompetencje

jedynie do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji, które to pojęcia odnoszą się wyłącznie do określenia procedury konsultacyjnej. Ponadto krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach określają przepisy ustawy o samorządzie gminnym, które w art. 5a ust. 1 stanowią, iż w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium **konsultacje z mieszkańcami gminy**. Pojęcia mieszkańca nie należy natomiast utożsamiać z pojęciem osoby posiadającej czynne prawo wyborcze bądź osoby, która ukończyła 16 lat do dnia rozpoczęcia głosowania i jest zameldowana w Białymstoku, co uczyniła Rada Miasta Białystok zawężając w ten sposób pojęcie mieszkańca.

Przedstawione stanowisko potwierdza uzasadnienie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 29 kwietnia 2011 r., Sygn. akt III SA/Wr 20/11 podtrzymane orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 grudnia 2011 r. Sygn. akt II OSK 1562/11:

"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 ich przeprowadzania określa uchwała rady gminy (ust. 2). W ocenie Sądu, powyższa kompetencja organu gminy nie obejmuje określania praw podmiotowych warunkujących uprawnienie mieszkańców gminy do udziału w konsultacjach. Istotnym jest, iż krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych został określony przez samego ustawodawcę. Są nimi mieszkańcy gminy, czyli osoby zamieszkujące w miejscowości położonej na jej obszarze z zamiarem stałego pobytu. Pojęcie mieszkańca nie jest tożsame z pojęciem osoby posiadającej czynne prawo wyborcze. Fakt pozbawienia praw publicznych, praw wyborczych czy też ubezwłasnowolnienie mieszkańca gminy nie jest jednoznaczne z pozbawieniem go prawa do udziału w konsultacjach. W delegacji art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminy, nie mieści się ustalanie kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach. Kompetencja zawarta w tym przepisie upoważnia rady gminy jedynie do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji."

Jak wynika z powyższego mieszkańcem gminy, jest osoba fizyczna zamieszkująca w miejscowości położonej na jej obszarze z zamiarem stałego pobytu, zgodnie bowiem z art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.) miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Należy zatem przyjąć, iż elementami umożliwiającymi określenie kto jest mieszkańcem gminy, a kto nim nie jest są: imię i nazwisko mogące jednoznacznie

zidentyfikować daną osobę, a także adres danej osoby, pod którym ona przebywa z zamiarem stałego pobytu.

Wprowadzenie więc w § 8 ust. 2 uchwały i w § 9 ust. 2 Załącznika Nr 1 do uchwały oraz w Załączniku Nr 2 do uchwały, warunku podania numeru PESEL i wyrażenia zgody na przetwarzanie podanych danych osobowych dla potrzeb przeprowadzenia konsultacji wykracza poza granice przyznanych Radzie Miasta Białostok przez ustawodawcę artykułem 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym kompetencji i nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa. Numer PESEL nie stanowi bowiem warunku ani przesłanki pojęcia mieszkańca, zatem Rada, wprowadza postanowieniami podjętej przez siebie uchwały w ten sposób, dodatkowe wymogi wykraczające poza jej kompetencję nadaną przez ustawodawcę ww. artykułem. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 maja 2013 r. Sygn. akt III SA/Wr 140/13: „(...) 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. (...) 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.”

Przypominam, iż organ nadzoru przedstawił swoje stanowisko dotyczące uchwał w sprawie przeprowadzania konsultacji społecznych pismem znak NK-II.40.63.2014.WM z dnia 5 sierpnia 2014 r. – wskazując, iż analiza już podjętych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w przedmiotowym zakresie uchwał wykazała, iż dokonywano w nich zawężenia kręgu podmiotów uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach.

Ponadto określony w § 4 kwestionowanej uchwały termin rozpoczęcia konsultacji od dnia 13 marca 2015 r., został wyznaczony na dzień przypadający przed dniem wejścia w życie postanowień uchwały, który w § 10 określony został po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego. Biorąc pod uwagę fakt, iż przedmiotowa uchwała wpłynęła do Dziennika Urzędowego Województwa

Podlaskiego 6 marca 2015 r. i została opublikowana 11 marca 2015 r. – zatem pierwsza czynność związana z przeprowadzeniem konsultacji powinna zostać zaplanowana najwcześniej na dzień 25 marca 2015 r. W tej sytuacji rozpoczęcie konsultacji w dniu 13 marca 2015 r. narusza postanowienia art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.) - akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane są w dziennikach urzędowych i wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Mając na uwadze, iż wyeliminowanie kwestionowanych zapisów czyniłoby pozostałe postanowienia uchwały niemożliwe do stosowania, rozstrzygnięcie nadzorcze we wskazanym w sentencji zakresie jest uzasadnione. Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, iż określenie w § 4 kwestionowanej uchwały terminu rozpoczęcia konsultacji od dnia 13 marca 2015 r., w sytuacji gdy uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 2 marca 2015 r. nie uwzględnia ustawowego 30 - dniowego terminu przysługującego organowi nadzoru na dokonanie kontroli legalności uchwały - art. 91 ust. 1 w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.). Kwestionowana uchwała godzi zatem w sferę prawną organu nadzoru uniemożliwiając realizację jego uprawnień i może wywoływać negatywne następstwa prawne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymuje:

Rada Miasta Białystok

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli