

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.99.2015.DM

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 ze zm.).

stwierdzam nieważność

uchwały NR IX/84/2015 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Gminy Miasta Suwałki konsultacji społecznych w sprawie Suwalskiego Budżetu Obywatelskiego jako części budżetu miasta na 2016 rok w następującym zakresie:

- Załącznik Nr 1 § 9 ust. 2 w części: „stale zamieszkały na jej terenie, który w dniu rozpoczęcia konsultacji ukończył 16 lat”,
- Załącznik Nr 1 § 11 ust. 5 w części: „numer PESEL oraz wyrazić zgodę na przetwarzanie tych danych osobowych dla potrzeb przeprowadzenia konsultacji poprzez złożenie podpisu na karcie do głosowania”,
- Załącznik Nr 3 w części określającej uprawnionych do głosowania w zakresie zwrotu: „stale zamieszkały na jego terenie, który w dniu rozpoczęcia konsultacji ukończył 16 lat”,
- Załącznik Nr 3 w części określającej prawidłowość oddania głosu w zakresie zwrotu: „oraz numer PESEL, a także podpisać zawarte na karcie oświadczenie”,
- Załącznik Nr 3 w części określającej uznania głosu za nieważny w pkt 3 w zakresie zwrotu: „lub numer PESEL” i w pkt 4 w zakresie zwrotu: „numer PESEL jest niepoprawny” oraz pkt 5,
- Załącznik Nr 3 w części określającej dane głosującego w zakresie rubryki PESEL oraz treści oświadczenia dotyczącego wyrażenia zgody na przetwarzanie danych osobowych.

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

W dniu 24 czerwca 2015 r. Rada Miejska w Suwałkach podjęła uchwałę NR IX/84/2015 w sprawie przeprowadzenia na terenie Gminy Miasta Suwałki konsultacji

społecznych w sprawie Suwalskiego Budżetu Obywatelskiego jako części budżetu miasta na 2016 rok, która 3 lipca 2015 r. wpłynęła do organu nadzoru i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza uchwały wykazała, iż została ona podjęta, w części, z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym 23 lipca 2015 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności niektórych jej postanowień.

Rada Miejska w Suwałkach podejmując uchwałę na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym dokonała ograniczenia kręgu osób – mieszkańców Gminy Miasta Suwałki – uprawnionych do wzięcia udziału w głosowaniu w ramach konsultacji Suwalskiego Budżetu Obywatelskiego poprzez wprowadzenie wymogu stałego zamieszkania na terenie Gminy Miasta Suwałki i ukończenia 16 lat do dnia rozpoczęcia konsultacji (§ 9 ust. 2 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 ustawy o samorządzie gminnym przyznaje bowiem organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego kompetencje jedynie do określenia zasad (tj. tez, w których treści zawarte jest prawo rządzące jakimiś procesami, podstawy, na której coś się opiera) i trybu (tj. sposobu postępowania) 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**. Pojęcie mieszkańca nie należy natomiast utożsamiać z pojęciem osoby, która ukończyła 16 lat do dnia rozpoczęcia głosowania i stale zamieszkuje na terenie Gminy Miasta Suwałki, co uczyniła Rada Miejska 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.(...). W delegacji art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, 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 ze 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 § 11 ust. 5 Załącznika Nr 1 do uchwały oraz w Załączniku Nr 3 do uchwały, warunku podania numeru PESEL i wyrażenia zgody na przetwarzanie podanych danych osobowych dla potrzeb przeprowadzenia konsultacji wykracza poza granice przyznanych Radzie Miejskiej w Suwałkach 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. przepisem. 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.”

Komplementarnie, zauważyć należy, 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.

Istotność przedstawionych wyżej naruszeń prawa stanowi, iż rozstrzygnięcie nadzorcze we wskazanym w sentencji zakresie jest uzasadnione

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.

Jednocześnie informuję, że stosownie do postanowień art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy, wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Otrzymuje:
Rada Miejska w Suwałkach

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Urszula Dunaj
Kierownik Zespołu
Radców Prawnych