

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.101.2016.BG

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446),

stwierdzam nieważność

§ 3 w części: „którzy do dnia konsultacji ukończyli 18 lat (posiadający czynne prawo wyborcze do Rady Gminy, wpisani do stałego rejestru wyborców)”, § 4 ust. 2 w części: „oraz numer PESEL” i § 6 Zasad i trybu przeprowadzania konsultacji w sprawie zmiany nazwy miejscowości w wykazie urzędowych nazw miejscowości i ich części, stanowiących Załącznik Nr 1 do uchwały Nr 128/XVIII/16 Rady Gminy Zambrów z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami wsi Zbrzeźnica.

UZASADNIENIE

W dniu 23 czerwca 2016 r. Rada Gminy Zambrów podjęła uchwałę Nr 128/XVIII/16 w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami wsi Zbrzeźnica, która 28 czerwca 2016 r. wpłynęła do organu nadzoru i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza uchwały wykazała, iż część jej zapisów podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 5 lipca 2016 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

Rada Gminy Zambrów działając m. in. na podstawie art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, dokonała ograniczenia kręgu osób – mieszkańców miejscowości Zbrzeźnica – uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach poprzez wprowadzenie wymogu:

- ukończenia do dnia konsultacji 18 lat (posiadania czynnego prawa wyborczego do Rady Gminy, wpisania do stałego rejestru wyborców) - § 3 Załącznika Nr 1 do uchwały,
- udokumentowania stałego zameldowania, w przypadku osób pominiętych na listach, a chcących wziąć udział w konsultacjach - § 6 Załącznika Nr 1 do uchwały.

W ocenie organu nadzoru rada gminy nie dysponuje uprawnieniem ustalania kręgu podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach. Przywołany wyżej artykuł 5a w ustępie 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, która ukończyła 18 lat do dnia rozpoczęcia konsultacji i posiada czynne prawo wyborcze oraz jest wpisana do stałego rejestru wyborców bądź osoby, która jest zameldowana na danym obszarze, co uczyniła Rada Gminy Zambrów zawężając w ten sposób pojęcie mieszkańca.

Przedstawione stanowisko potwierdza uzasadnienie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 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, w myśl którego: *„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 radę 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 2016 r. poz. 380 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 ponadto warunku podania numeru PESEL poprzez sformułowanie w § 4 ust. 2 Załącznika Nr 1 do uchwały, wymogu - aby lista uprawnionych do udziału w konsultacjach zawierała m. in. numer PESEL uprawnionego do udziału w konsultacjach również wykracza poza granice przyznanych Radzie Gminy Zambrów 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.”

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.

Mając powyższe na uwadze, rozstrzygnięcie nadzorcze jest uzasadnione we wskazanym w sentencji zakresie.

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.

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 Gminy Zambrów

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Urszula Dunaj
Kierownik Zespołu Radców Prawnych