

**WOJEWODA PODLASKI**  
**15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3**

**NK-II.4131.102.2016.ACh**

**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 z mieszkańcami miejscowości Długobórz Drugi i Długobórz Pierwszy dotyczących połączenia dwóch miejscowości, tj. Długobórz Drugi i Długobórz Pierwszy, i utworzenia jednej miejscowości o nazwie Długobórz, stanowiących Załącznik Nr 1 do uchwały NR 129/XVIII/16 Rady Gminy Zambrów z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami miejscowości Długobórz Drugi i Długobórz Pierwszy dotyczących połączenia dwóch miejscowości, tj. Długobórz Drugi i Długobórz Pierwszy i utworzenia jednej miejscowości o nazwie Długobórz.

**UZASADNIENIE**

W dniu 23 czerwca 2016 r. Rada Gminy Zambrów podjęła uchwałę NR 129/XVIII/16 w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami miejscowości Długobórz Drugi i Długobórz Pierwszy dotyczących połączenia dwóch miejscowości, tj. Długobórz Drugi i Długobórz Pierwszy i utworzenia jednej miejscowości o nazwie Długobórz, 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 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 Długobórz Drugi i Długobórz Pierwszy – 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 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 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 więc 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.”*

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.

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