



**WOJEWODA PODKARPACKI**  
35-959 Rzeszów, skr. poczt. 297  
ul. Grunwaldzka 15

P-II.4131.2.80.2017

BR / #  
dat. p. *[signature]* / #

URZĄD MIEJSKI USTRZYKI DOLNE	
Data wpł.	31. 05. 2017
L. dz.	par. 4928/2017
	zał. ....

Rzeszów, 2017-05-29

## ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Działając na podstawie art.5a., art.85, art.86 i art.91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym ( Dz.U. z 2016r. poz.446 z późn.zm.)

### **STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ**

uchwały Nr XXXII/427/17 Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych z dnia 28 kwietnia 2017r. w sprawie przeprowadzenia na terenie gminy Ustrzyki Dolne konsultacji społecznych w sprawie Budżetu Obywatelskiego jako części budżetu gminy Ustrzyki Dolne na 2018r. w części:

- 1) § 2 ust.3 w zakresie treści „które w dniu zgłoszenia propozycji ukończyły 18 lat i są zameldowane na terenie gminy Ustrzyki Dolne”,
- 2) § 4 ust. 1 w zakresie treści „które w dniu głosowania mają ukończone 18 lat oraz są zameldowane na terenie gminy Ustrzyki Dolne”,
- 3) § 4 ust.5 lit.b) w zakresie dotyczącym nr PESEL,
- 4) § 2 ust.5 lit.a) i b) załącznika Nr 1 w zakresie treści „które w dniu zgłoszenia ukończyły 18 lat i są zameldowani wyłącznie”,
- 5) § 4 ust.1 lit.a) i b) załącznika Nr 1 w zakresie treści „którzy w dniu głosowania mają ukończone 18 lat i są zameldowani wyłącznie”,
- 6) w zakresie treści oświadczenia w załączniku Nr 2 „Jestem zameldowana/ny na miasta Ustrzyki Dolne oraz ukończyłam/em 18 rok życia”,
- 7) w załączniku do formularza zgłaszania zadań w zakresie dotyczącym nr PESEL, oraz w zakresie treści oświadczenia „Jestem zameldowana/ny na terenie miasta Ustrzyki Dolne oraz ukończyłam/em 18 rok życia”,
- 9) w zakresie treści oświadczenia w załączniku Nr 3 „Jestem zameldowana/ny na terenie sołectwa gminy Ustrzyki Dolne oraz ukończyłam/em 18 rok życia”,

10) w załączniku do formularza zgłaszania zadań, w zakresie dotyczącym nr PESEL oraz w zakresie treści oświadczenia „Jestem zameldowana/ny na terenie sołectwa gminy Ustrzyki Dolne oraz ukończyłam/em 18 rok życia”.

## UZASADNIENIE

Rada Miejska w Ustrzykach Dolnych podjęła uchwałę Nr XXXII/427/17 w sprawie przeprowadzenia na terenie gminy Ustrzyki Dolne konsultacji społecznych w sprawie Budżetu Obywatelskiego jako części budżetu gminy Ustrzyki Dolne na 2018r. Jako podstawę prawną uchwały powołano art.5a ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym ( Dz.U. z 2016r. poz.446 z późn.zm.)

W tym miejscu należy nadmienić, iż przedmiotowa uchwała określa datę podjęcia 28 kwietnia 2017r., gdy tymczasem XXXII sesja Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych odbyła się 27 kwietnia 2017r.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 maja 2017r. W toku oceny legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że w części:

- 1) § 2 ust.3 w zakresie treści „które w dniu zgłoszenia propozycji ukończyły 18 lat i są zameldowane na terenie gminy Ustrzyki Dolne”,
- 2) § 4 ust. 1 w zakresie treści „które w dniu głosowania mają ukończone 18 lat oraz są zameldowane na terenie gminy Ustrzyki Dolne”,
- 3) § 4 ust.5 lit.b) w zakresie dotyczącym nr PESEL,
- 4) § 2 ust.5 lit.a) i b) załącznika Nr 1 w zakresie treści „które w dniu zgłoszenia ukończyły 18 lat i są zameldowani wyłącznie”,
- 5) § 4 ust.1 lit.a) i b) załącznika Nr 1 w zakresie treści „którzy w dniu głosowania mają ukończone 18 lat i są zameldowani wyłącznie”,
- 6) w zakresie treści oświadczenia w załączniku Nr 2 „Jestem zameldowana/ny na miasta Ustrzyki Dolne oraz ukończyłam/em 18 rok życia”,
- 7) w załączniku do formularza zgłaszania zadań w zakresie dotyczącym nr PESEL, oraz w zakresie treści oświadczenia „Jestem zameldowana/ny na terenie miasta Ustrzyki Dolne oraz ukończyłam/em 18 rok życia”,
- 9) w zakresie treści oświadczenia w załączniku Nr 3 „Jestem zameldowana/ny na terenie sołectwa gminy Ustrzyki Dolne oraz ukończyłam/em 18 rok życia”,

10) w załączniku do formularza zgłaszania zadań, w zakresie dotyczącym nr PESEL oraz w zakresie treści oświadczenia „Jestem zameldowana/ny na terenie sołectwa gminy Ustrzyki Dolne oraz ukończyłam/em 18 rok życia”,

przedstawiona uchwała narusza przepis art. 5a ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 94 Konstytucji RP.

Powyższe zapisy uchwały naruszają regulacje ustawową, zgodnie z którą w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy, a zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy.

Rada gminy jest zatem upoważniona do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji, ale konsultacje te - zgodnie z postanowieniami ustawy mają odbywać się z mieszkańcami.

Ustawa wskazuje tym samym zakres podmiotowy konsultacji, który nie może być w żaden sposób modyfikowany postanowieniami aktu prawa miejscowego stanowiącego przez gminę.

Pojęcie zasad i trybu odnosi się wyłącznie do określenia procedury konsultacyjnej, a więc

opisu sposobu przeprowadzania tych konsultacji, z uwzględnieniem obowiązujących uregulowań aktów wyższego rzędu. W uchwale nie mogą znaleźć się przepisy wpływające na zakres podmiotowy konsultacji. "Z ustawowego upoważnienia do uchwalenia zasad i trybu

przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy [...] nie można wyprowadzić kompetencji rady gminy do ograniczenia kręgu osób uprawnionych do udziału w

konsultacjach społecznych" (wyrok WSA z dnia z dnia 10 maja 2013 r., III SA/Wr 140/13,

LEX nr 1330077). "W [...] delegacji ustawowej [...] nie mieści się ustalanie kategorii

podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach" (wyrok WSA z dnia 13 czerwca 2006

r., II SA/Op 213/06, LEX nr 475242; tak również: wyrok WSA z dnia 31 maja 2012 r., SA/Lu

236/12, CBOSA; M. Augustyniak, Komentarz do art. 5a ustawy o samorządzie gminnym,

[w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod redakcją B. Dolnickiego, ABC 2010,

LEX; D. Sześciło, Uwarunkowania prawne budżetu partycypacyjnego w Polsce, Finanse

Komunalne 2012, nr 12, s. 22).

Nie można zatem ograniczyć zakresu podmiotowego konsultacji do osób posiadających

czynne prawo wyborcze (wyrok NSA z dnia 26 lipca 2002 r., II SA/Wr 1116/02,

niepublikowany; wyrok WSA z dnia 13 czerwca 2006 r., II SA/Op 213/06, LEX nr 475242),

stale zamieszkujących na obszarze gminy (wyrok WSA z dnia 13 czerwca 2006 r., II SA/Op

213/06, LEX nr 475242) albo niepozbawionych praw publicznych, niepozbawionych praw

wyborczych albo nieubezważonych (wyrok WSA z dnia 29 kwietnia 2011, III

SA/Wr 20/11, CBOSA).

Skoro wszyscy są równi wobec prawa i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP), a ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw może być ustanowione tylko w ustawie (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), to przyjąć należy, że ograniczenie liczby osób uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach stanowi naruszenie powyższych zasad konstytucyjnych (wyrok NSA z dnia 26 lipca 2002 r., II SA/Wr 1116/02, niepublikowany). Tym samym "rada nie posiada kompetencji do odbierania komukolwiek prawa do wyrażenia opinii w ramach udziału w konsultacjach społecznych, przewidzianych przez postanowienia zawarte w art. 5a ustawy o samorządzie gminnym" (Skrzydło Niżnik, Komentarz do art. 10a ustawy o samorządzie województwa, Komentarz do ustawy o samorządzie województwa, pod redakcją P. Chmielnickiego, Warszawa 2005, A. Szewc, Komentarz do art. 10a ustawy o samorządzie województwa, [w:] Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, Warszawa 2008).

Na tej samej zasadzie niedopuszczalne jest ograniczanie prawa do wzięcia udziału w konsultacjach w oparciu o cenzus wieku. Wprowadzone w uchwale Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych Nr XXXII/427/17 regulacje wyłączające możliwość udziału w konsultacjach osobom, które nie ukończyły 18 lat stanowi pozbawienie części mieszkańców gminy, którzy są ustawowo uprawnieni do wzięcia udziału w konsultacjach możliwości realizacji tego prawa.

Skoro organ stanowiący gminy nie ma upoważnienia do regulowania zakresu podmiotowego konsultacji z mieszkańcami, to postanowienia w tym zakresie naruszają podstawową zasadę podejmowania aktów prawa miejscowego, które - zgodnie z art. 94 Konstytucji RP - stanowiąc jest na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Artykuł 5a ustawy o samorządzie gminnym, ani żaden inny przepis ustawowy, takiego upoważnienia nie zawiera, a zatem wskazane fragmenty uchwały są nieważne.

Wskazać w tym miejscu należy, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w orzeczeniu z dnia 18.08.2016, IV SA/GI 540/16 podkreślił, iż konsultacje mają wyłącznie charakter opiniodawczy, nie kreują prawa. Ich wyniki nie wiążą organów gminy w odróżnieniu od instytucji referendum gminnego czy wyborów, dlatego zupełnie inaczej uregulowana została legitymacja do udziału w referendum lokalnym oraz w wyborach. Konsultacje mają jedynie na celu zapoznanie się z opiniami (życzeniami, oczekiwaniami) społecznymi na dany temat.

W konsekwencji w ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Ustrzykach Dolnych określając zakres podmiotowych konsultacji poprzez odwołanie się do określonego wieku (ukończenia 18 lat), odwołała się do kryteriów, których nie można wyprowadzić z upoważnienia

zawartego w art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016r. poz. 446 ze zm.).

Powyższe uwagi odnoszą się również do kolejnego ograniczenia podmiotowego wprowadzonego w uchwale, bowiem oprócz kryterium wieku uchwała przewiduje prawo udziału w konsultacjach osób, które są zameldowane na terenie gminy Ustrzyki Dolne. Takie uregulowanie pozbawia prawa do udziału w konsultacjach osoby przebywające na terenie gminy z zamiarem stałego pobytu, które nie są zameldowane. Stanowi to naruszenie art. 32 Konstytucji RP, ponieważ różnicuje uprawnienia mieszkańców gminy ze względu na kryterium zameldowania.

W ocenie Wojewody pojęcie „mieszkańca gminy” w rozumieniu ustawy samorządowej - jako osoby zamieszkującej w miejscowości położonej na jej obszarze z zamiarem stałego pobytu nie jest równoznaczne z pojęciem „osoby zameldowanej”. Rada nie posiada kompetencji do odbierania komukolwiek prawa do wyrażenia opinii w ramach udziału w konsultacjach społecznych, przewidzianych przez postanowienia zawarte w art. 5a ustawy o samorządzie gminnym. Zastosowanie w uchwale takiego określenia „mieszkańca” w sposób nieuzasadniony ogranicza krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych. Tym samym stanowi to przekroczenie przez organ stanowiący Gminy zakresu delegacji ustawowej z art. 5a ust. 2 oraz naruszenie art. 94 Konstytucji, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Natomiast w kwestii dopuszczalności zamieszczenia w uchwale podjętej na podstawie art. 5a u.s.g. zapisów nakazujących wskazanie przez uczestników konsultacji numeru PESEL, należy wskazać na ugruntowaną już linię orzeczniczą co do tego, że powyższy przepis nie uzasadnia wprowadzenia tego rodzaju warunku. Dodanie do „listy poparcia dla proponowanego zadania” oraz w karcie głosowania warunku podania numeru ewidencyjnego PESEL wykracza poza granice przyznanych Radzie przez ustawodawcę kompetencji. Z punktu widzenia art. 5a u.s.g. istotne jest, by uchwała podjęta na tej podstawie dotyczyła mieszkańców danej gminy. Numer PESEL nie obejmuje natomiast danych dotyczących miejsca zamieszkania, a więc nie daje informacji o okoliczności mającej znaczenie przy ustalaniu, czy osoba figurująca na liście osób popierających wnioski o przeprowadzenie konsultacji lub oddająca głos jest mieszkańcem gminy. Już chociażby z tego powodu względu 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 ( por. m.in. wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 lipca 2016 r., sygn. akt III SA/ŁD 364/16, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 lutego 2013 r. sygn. akt 140/13).

Ponadto wprowadzenie takiego unormowania jest nie tylko nieuprawnionym tworzeniem przez organ stanowiący dodatkowych, nieprzewidzianych ustawowo kryteriów niesłużących przecież (jak wykazano wcześniej) określeniu „mieszkańca gminy”, ale stanowi także ograniczenie kręgu „mieszkańców gminy” do osób legitymujących się numerem PESEL, a więc pomija przypadki, w których mieszkaniec gminy nie dysponuje takim kodem (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 września 2015 r., sygn. akt 474/15).

Nie można też pominąć tego, 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. Dlatego też przetwarzanie danych osobowych może być dokonane ze względu na dobro publiczne, dobro osoby, której dane dotyczą, lub dobro osób trzecich w zakresie i trybie określonym ustawą (art. 1 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych). Zakresem podmiotowym tej ustawy objęto organy państwowe, organy samorządu terytorialnego oraz państwowe i komunalne jednostki organizacyjne (art. 3 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych). Według art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy o ochronie danych osobowych, przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy:

- jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa;
- jest to niezbędne do wykonania określonych zadań realizowanych dla dobra publicznego.

Tymczasem podjęcia uchwały dotyczącej zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy oraz do legitymowania, czy osoba ujęta na liście inicjatorów konsultacji społecznych jest mieszkańcem gminy, nie jest niezbędne podanie numeru PESEL oraz przetwarzanie danych objętych tym kodem, który nie służy określeniu miejsca zamieszkania (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 maja 2013 r. sygn. III SA/Wr 140/13).

Z powyższych względów organ nadzoru stoi na stanowisku, że we fragmentach, w których objęta skargą uchwała Rady Miejskiej wprowadza wymóg podania przez uczestnika konsultacji numeru PESEL, Rada dopuściła się naruszenia art. 5a u.s.g. poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego, a w konsekwencji także naruszenia art. 7 i art. 94 Konstytucji RP.




Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności części uchwały Nr XXXII/427/17 Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych w sprawie przeprowadzenia na terenie Gminy Ustrzyki Dolne konsultacji społecznych w sprawie Budżetu Obywatelskiego jako części budżetu gminy na 2018r. jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul.Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Otrzymują:

1. Burmistrz Ustrzyk Dolnych
2. Przewodniczący Rady Miejskiej  
w Ustrzykach Dolnych

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

  
Marcin Zaborniak  
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU

