



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.657.2023

Łódź, 2 sierpnia 2023 r.

Rada Gminy Grabica

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572 i 1463).

stwierdzam nieważność

ust. 1, ust. 2 w zakresie wyrazu „PESEL” oraz ust. 12 załącznika do uchwały Nr XLIII/323/2023 Rady Gminy Grabica z dnia 28 czerwca 2023 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Grabica w przedmiocie wyrażenia opinii co do zmiany rodzaju i zniesienia nazwy miejscowości na terenie Gminy.

Uzasadnienie

Rada Gminy Grabica podjęła w dniu 28 czerwca 2023 roku uchwałę w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Grabica w przedmiocie wyrażenia opinii co do zmiany rodzaju i zniesienia nazwy miejscowości na terenie Gminy.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Grabica zawiadomienia z dnia 19 lipca 2023 r. znak: PNIK-I.4131.657.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił uwagi.

W odpowiedzi na zawiadomienie Wójt Gminy w piśmie z dnia 24 lipca 2023 poinformował, że uchwała uwzględniająca uwagi zostanie podjęta na najbliższej sesji Rady.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku uchwały, której postanowienia są sprzeczne z prawem, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru.

Organ nadzoru prezentuje w niniejszej sprawie następujące stanowisko.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym – zwanej dalej ustawą, zgodnie z którym zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem ust. 7.

Mając na uwadze sposób sformułowania delegacji ustawowej wynikającej z ww. przepisu należy uznać, że ustawodawca nie pozostawia organowi stanowiącemu gminy żadnej dowolności w zakresie tworzenia prawa miejscowego w tym przedmiocie. Oznacza to, że w ramach upoważnienia ustawowego organ stanowiący ma obowiązek ustanowić przepisy normujące materię nim objętą.

W ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że w konsultacjach społecznych biorą udział mieszkańcy zameldowani na pobyt stały, posiadający czynne prawo wyborcze oraz znajdujący się w rejestrze wyborców prowadzonych przez Wójta Gminy Grabica.

W delegacji ustawowej art. 5a ust. 2 ustawy nie mieści się ustalanie kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach. Rada określiła kryteria, których nie można wyprowadzić z upoważnienia zawartego w art. 5a ust. 2 ustawy, ponieważ krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych został określony przez samego ustawodawcę, gdzie w art. 5a ust. 2, jak też w ust. 1 art. 5a ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca postanowił, że uprawnionymi do konsultacji są mieszkańcy gminy. W art. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zdefiniowano natomiast pojęcie gminy, przyjmując, że mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową (ust. 1), a przez gminę należy rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium (ust. 2). Jak przyjmuje się w judykaturze wspólnotę tworzą osoby trwale z nią związane, a więc stale zamieszkujące w danej gminie (wyrok WSA w Opolu z dnia 17 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Op 64/18). Powyższe oznacza, że Rada Gminy wprowadzając wymienione wyżej kryteria wyszła poza sferę przyznanej jej kompetencji, tym samym naruszyła art. 5a ust. 2 ustawy. Jednocześnie Rada Gminy wkroczyła w materię zastrzeżoną konstytucyjnie ustawodawcy, co uchybia podstawowej zasadzie działania organów publicznych na podstawie i w granicach prawa wynikającej z art. 7 Konstytucji RP.

Powyższe zastrzeżenia dotyczą również ust. 12 załącznika do uchwały, bowiem lista osób uprawnionych do udziału w konsultacjach jest ograniczona do osób wpisanych do rejestru wyborców prowadzonego przez Wójta Gminy Grabica.

W ust. 2 załącznika do uchwały Rada ustaliła wzór tabeli do wyrażenia opinii, który wymaga podania numeru PESEL.

Numer PESEL nie obejmuje danych dotyczących miejsca zamieszkania. Należy zatem stwierdzić, że zakres danych osobowych, w zakresie obowiązku podania nr PESEL wykracza poza zakres danych niezbędnych do realizacji celu, jakim jest udział mieszkańców w konsultacjach społecznych. Ponadto stanowi również ograniczenie kręgu mieszkańców do osób legitymujących się numerem PESEL, a więc pomija przypadki, w których osoba nie dysponuje takim numerem. Z art. 5a ust. 1 i ust. 2 ustawy nie wynika prawo dla Rady wprowadzenia kryterium identyfikacji mieszkańca gminy poprzez wymóg podania numeru PESEL. Skoro odwoływanie się do numeru PESEL nie służy rozstrzygnięciu, czy oznaczona osoba jest "mieszkańcem gminy", należącym do kręgu podmiotów, z którymi mogą być prowadzone konsultacje, to bezzasadne jest żądanie podania tego numeru w formularzu ankietowym. Orzecznictwo sądowoadministracyjne jednoznacznie stwierdza, że podawanie numeru PESEL nie znajduje uzasadnienia prawnego, a dodanie go jako jednego z wymogów dopuszczających do uczestniczenia w konsultacjach wykracza poza granice przyznanych radzie przez ustawodawcę kompetencji (wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2020 r., sygn. akt I GSK 1193/20).

Ponadto Organ nadzoru zwraca również uwagę na naruszenie Zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z § 124 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) podstawową jednostką redakcyjną uchwały jest paragraf (§) (ust. 1). Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret (ust. 2). Wobec postanowień załącznika do uchwały nie została zastosowana prawidłowa technika legislacyjna wynikająca z ww. regulacji.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności ust. 1, ust. 2 w zakresie wyrazu „PESEL” oraz ust. 12 załącznika do uchwały Nr XLIII/323/2023 Rady Gminy Grabica z dnia 28 czerwca 2023 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Grabica w przedmiocie wyrażenia opinii co do zmiany rodzaju i zniesienia nazwy miejscowości na terenie Gminy.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Karol Młynarczyk

Do wiadomości:
Wójt Gminy Grabica