

Warszawa, 18 listopada 2022



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

r.

WNP-I.4131.292.2022.KS

**Rada Gminy Michałowice**  
Al. Powstańców Warszawy 1  
05-816 Reguły

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, z późn, zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLVIII/513/2022 Rady Gminy Michałowice z dnia 25 października 2022 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych w zakresie § 5 ust. 3 pkt 1, § 5 ust. 4 i 5 (pierwszy) w odniesieniu do: ograniczenia dostępu mieszkańcom gminy do udziału w konsultacjach społecznych, w związku z ustaleniem obowiązku wskazania numeru telefonu i adresu do korespondencji elektronicznej w kontrolowanej procedurze konsultacyjnej oraz § 11 ust. 3.

### **Uzasadnienie**

Na sesji, która odbyła się 25 października 2022 r. Rada Gminy Michałowice podjęła uchwałę Nr XLVIII/513/2022 w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych.

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 2 listopada 2022 r.

Rada Gminy wskazała jako podstawę art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej „u.s.g.”.

Zgodnie z przywołanym przepisem zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem ust. 7, który stanowi, iż rada gminy określa w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym, wskazuje się, że w uchwale wydanej na podstawie art. 5a ust. 2 u.s.g. rada gminy zobligowana jest do określania m.in. podmiotów

inicjujących konsultacje, sposobu i formy konsultacji, czasu i miejsca ich przeprowadzenia, reguł ustalania wyników oraz sposobu przekazania tych wyników do wiadomości społeczności lokalnej (wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 listopada 2019 r. sygn. akt VIII SA/Wa 604/19, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 10 grudnia 2015 r. sygn. akt I SA/Ol 661/15, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 stycznia 2014 r. sygn. akt I SA/Gl 1291/13). Przyjmuje się również, że przez „zasady” należy rozumieć unormowania zawierające w swej treści reguły rządzące instytucją konsultacji, tezy, w których treści zawarte jest prawo rządzące jakimiś procesami, podstawę, na której coś się opiera, fundamenty funkcjonowania konsultacji w gminie, zaś z pojęciem „trybu” wiąże się sposób postępowania konsultacyjnego, procedurę umożliwiającą proces konsultacji (wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 listopada 2019 r. sygn. akt VIII SA/Wa 604/19, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 maja 2013 r. sygn. akt III SA/Wr 140/13, wyrok WSA w Opolu z dnia 13 czerwca 2006 r. sygn. akt II SA/Op 213/06). W znaczeniu funkcjonalnym konsultacje społeczne są formą uczestniczenia mieszkańców w procesie wypracowywania rozstrzygnięć przez organy gminy. Dzięki temu mieszkańcy mogą prowadzić wstępną społeczną kontrolę nad działaniami gminy. Ponadto konsultacje społeczne stanowią formę demokracji bezpośredniej o charakterze opiniodawczym (nierozstrzygającym). Dzięki temu organ administracji publicznej może zapoznać się z opinią mieszkańców na konsultowany temat, a mieszkańcy dowiadują się, jakie dotyczące ich plany ma organ władzy publicznej.

Uchwała ta jest aktem prawa miejscowego regulującym w sposób normatywny tzn. generalny i abstrakcyjny, prawa bliżej nieokreślonej liczby mieszkańców gminy. W konsekwencji uchwała powinna zostać sporządzona, uchwalona i ogłoszona zgodnie ze standardami prawidłowej legislacji, a organ, realizując upoważnienie ustawowe, jest obowiązany działać ściśle w jego granicach (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 sierpnia 2021 r. sygn. akt II SA/Bd 335/21, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 lipca 2021 r. sygn. akt II SA/Po 148/21, wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2020 r. sygn. akt 1193/20).

Ponadto należy wskazać, że rada w swej działalności uchwałodawczej związana jest zasadą legalizmu, wynikającą z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), a wyrażającą się w konieczności działania na podstawie i w granicach prawa, a także art. 94 Konstytucji RP, 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. Oznacza to, że wykonując kompetencje prawodawcze zawarte w upoważnieniu ustawowym, organy te obowiązane są działać ściśle

w granicach tego upoważnienia. „Organ uchwałodawczy gminy ma zatem obowiązek przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego w ustawie w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a przepisy tego aktu nie mogą wykraczać poza granice określone ustawowym upoważnieniem, zaś ich treść może być tylko i wyłącznie wykonywaniem przepisów ustawy.” (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 kwietnia 2021 r. sygn. akt II SA/OI 86/21, wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 listopada 2019 r. sygn. akt VIII SA/Wa 604/19).

Organ nadzoru analizując treść kwestionowanej uchwały uznał za wadliwe następujące regulacje w niej zawarte: § 5 ust. 3 pkt 1, § 5 ust. 4 i 5 (pierwszy) oraz § 11 ust. 3.

W § 5 Rada Gminy Michałowice postanowiła, że:

„3. Jeżeli wniosek został złożony przez grupę mieszkańców Gminy Michałowice, o której mowa w § 4 ust. 2 pkt 4 uchwały, to zawiera także:

1) wskazanie osoby upoważnionej do kontaktu z oznaczeniem jej imienia, nazwiska, adresu do korespondencji, numeru telefonu i adresu do korespondencji elektronicznej;

2) listę mieszkańców popierających wniosek zawierającą ich imiona, nazwiska, adresy zamieszkania, własnoręczne podpisy oraz oświadczenie o byciu mieszkańcem Gminy Michałowice.

4. Jeżeli Wójt stwierdzi niekompletność wniosku, to wzywa wnioskodawcę do uzupełnienia braków formalnych wniosku, w terminie siedmiu dni, od dnia doręczenia wezwania.

5. Jeżeli wnioskodawca nie uzupełnił wniosku w terminie, Wójt pozostawia wniosek bez rozpoznania.”.

Zatem, jednym z obligatoryjnych elementów wniosku, złożonego przez grupę mieszkańców Gminy Michałowice jest posiadanie numeru telefonu i adresu korespondencji elektronicznej przez osobę upoważnioną do kontaktu.

W ocenie organu nadzoru, przetwarzanie danych osobowych może być dokonywane, gdy jest to niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze oraz jest to niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi (art. 6 ust. 1 lit. c i e Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych), Dz. Urz. UE. L 119 z 4 maja 2016 r.). Według zaś art. 5 ust. 1 lit. c ww. rozporządzenia, dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane („minimalizacja danych”).

Zdaniem organu nadzoru, nie jest niezbędnym do wypełnienia celu w jakim dane są przetwarzane, tj. w związku z określeniem zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy, zamieszczanie we wniosku tak szczegółowych informacji o osobie, jak numer telefonu, czy adres do korespondencji elektronicznej. Obowiązek podania ww. danych nie jest niezbędny do załatwienia przez organ sprawy. Obowiązek ten uznać również należy za sprzeczny z zasadą minimalizacji danych osobowych (adekwatności), wyrażoną w art. 5 ust. 1 lit. c ww. rozporządzenia. Ponadto należy zauważyć, iż podanie numeru telefonu, czy adresu do korespondencji elektronicznej jako czynnik (ewentualnie) mogący przyspieszyć i usprawnić kontakt powinno być elementem fakultatywnym, nie zaś - jak uczyniono to w przedmiotowym przypadku - częścią obligatoryjną wniosku. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym jednoznacznie wskazuje się, że: „(...) W konsekwencji żądanie tych danych jest nadmierne i nie adekwatne do zamierzonego celu, a zatem nie jest uzasadnionym i celowym ich wymaganiem” (por. np. wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2020 r. sygn. akt I GSK 1193/20, wyrok NSA z dnia 13 września 2019 r. sygn. akt I GSK 1324/18 oraz wyrok NSA z dnia 15 marca 2019 r. sygn. akt I GSK 939/18 dotyczące uchwał w sprawie wymagań jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego wynikających z treści art. 5a ust. 7 u.s.g.). Ponadto w wyroku z dnia 14 lutego 2020 r. sygn. akt IV SA/Po 934/19 WSA w Poznaniu stwierdził, że: „(...) Wystarczy dane osobowe i adres zamieszkania. (...) Podanie numeru telefonu i weryfikacja telefoniczna nie jest wiarygodnym sposobem weryfikacji (nie można zidentyfikować tożsamości rozmówcy).”.

Zatem w ocenie organu nadzoru regulacje zawarte w § 5 ust. 3 pkt 1, a w konsekwencji w § 5 ust. 4 i 5 (pierwszy) kwestionowanej uchwały (tj. brak podania numeru telefonu i adresu do korespondencji elektronicznej, co powoduje „niekompletność wniosku”, zaś w przypadku niezuzupełnienia wniosku w terminie - pozostawienie go bez rozpoznania), przekraczają zakres upoważnienia wynikającego z art. 5a ust. 2 u.s.g. na skutek ograniczenia dostępu mieszkańcom gminy do udziału w konsultacjach społecznych, w związku z ustaleniem obowiązku wskazania numeru telefonu i adresu do korespondencji elektronicznej w kontrolowanej procedurze konsultacyjnej.

Ponadto w § 11 ust. 3 Rada Gminy Michałowice postanowiła, że: „W skład rady społecznej mogą wchodzić pracownicy Urzędu Gminy Michałowice, radni, mieszkańcy Gminy Michałowice, inne osoby posiadające wiedzę i umiejętności użyteczne do rozwiązania problemów, o których mowa w ust. 1. W pracach rady mogą uczestniczyć zaproszeni goście”. Rada społeczna może zostać powołana przez Wójta w drodze zarządzenia do przeprowadzenia konsultacji społecznych

*„jeżeli sprawa ważna dla gminy obejmuje wiele powiązanych ze sobą problemów, które dotyczą zadania własnego gminy wymienionego w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (...).” (§ 11 ust. 1 i 2 kwestionowanej uchwały).*

Należy wskazać, że powołana w ww. uchwale Rada Społeczna nie ma samoistnych kompetencji i ma wyłącznie charakter doradczy. Nawet, jeżeli przyjąć, że w pojęciu zasad i trybu przeprowadzania konsultacji mieści się możliwość powołania Rady Społecznej jako ciała opiniodawczo - konsultacyjnego, to brak jest podstaw prawnych do powołania do jej składu radnych gminy.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 u.s.g., rada gminy ze swojego grona może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy. Komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności (art. 21 ust. 3 u.s.g.). W posiedzeniach komisji mogą uczestniczyć radni nie będący jej członkami. Mogą oni zabierać głos w dyskusji w składać wnioski bez prawa udziału w głosowaniu (art. 21 ust. 4 u.s.g.). Z cytowanych przepisów wynika, że wolą ustawodawcy było, aby komisje, zarówno stałe jak i doraźne, funkcjonowały w obrębie rady gminy i były jej „organami wewnętrznymi”, jako organy pomocnicze i opiniodawcze. Z literalnego brzmienia przepisu art. 21 u.s.g. wynika, że to rada gminy samodzielnie, w ramach przyznanych jej kompetencji, decyduje o desygnowaniu swoich członków do poszczególnych zadań i pełnienia określonych funkcji w ramach organizacji pracy własnej.

Z kolei powołana w kwestionowanej uchwale Rada Społeczna nie należy do kategorii organów gminy. Wobec tego, radny nie może wchodzić w skład Rady Społecznej, która została powołana jako organ opiniodawczy w celu doradzania radzie gminy oraz wójtowi w sprawach konsultacji oraz opiniowania proponowanych przez organy gminy i mieszkańców inicjatyw. Należy nadmienić na marginesie, że uczestnictwo takie jest niewątpliwie uprawnieniem, a nie obowiązkiem radnego, stąd też mogą radni mogą uczestniczyć w obradach Rady Społecznej wyłącznie na jej zaproszenie.

Ponadto rada gminy nie może przekształcać mocą regulacji zawartych w uchwale ustawowego uprawnienia określonych podmiotów w ich obowiązek prawny.

Z tego też względu regulacje zawarte w kwestionowanej uchwale określające, że w skład Rady Społecznej wchodzi radni gminy są nieprawidłowe i pozostają w oczywistej sprzeczności z u.s.g.

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne organ nadzoru stwierdza, że uchwała Rady Gminy Michałowice Nr XLVIII/513/2022 z dnia 25 października 2022 r.

w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych, została wydana z istotnym naruszeniem prawa w części wskazanej w sentencji, w związku z czym konieczne jest stwierdzenie jej nieważności w tej części.

Ponadto organ nadzoru wskazuje na obowiązek przestrzegania przez Radę Gminy, jako lokalnego prawodawcę, zasad prawidłowej legislacji, przewidzianych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Należy wskazać na naruszenie Zasad techniki prawodawczej, do którego doszło podczas uchwalania kwestionowanej uchwały, a mianowicie w § 5, w którym Rada podwójnie wskazała ustęp 5 oraz braku § 12.

W tym kontekście należy stwierdzić, że redakcja kwestionowanej uchwały nie odpowiada standardom dobrego prawodawstwa. Zgodnie z § 124 załącznika do ww. rozporządzenia podstawową jednostką redakcyjną aktu normatywnego (z wyjątkiem ustawy) jest paragraf. Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, a litery na tiret (-myślniki). Każdą oddzielną myśl, ujmuje się w oddzielny paragraf, przy czym w miarę możliwości, paragraf powinien być jednozdaniowy. Jeżeli samodzielną myśl wyraża zespół zdań - dokonuje się podziału paragrafu na ustępy. Na ustępy dzieli się paragraf także wówczas, gdy między zdaniem wyrażającymi samodzielne myśli występują powiązania treściowe, ale treść żadnego z nich nie jest na tyle istotna, aby wydzielić ją w odrębny paragraf. Jeżeli paragraf zawiera wyliczenia – wyróżnia się jego dwie części wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty. Wyliczenie może kończyć się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich punktów. W obrębie punktów można dokonywać dalszego wyliczenia wprowadzając litery, a w obrębie liter dokonywać dalszego wyliczenia wprowadzając tiret. Punkty i litery są fragmentem zdania, a nie samodzielnym zdaniem. Paragraf oznacza się skrótem § i cyfrą arabską z kropką, z zachowaniem ciągłości numeracji paragrafów w obrębie całego aktu, a przy powoływaniu oznacza się skrótem § i cyfrą arabską bez kropki. Ustęp oznacza się cyfrą arabską z kropką (bez nawiasu) z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego paragrafu (a przy powoływaniu oznacza się skrótem „ust.” bez względu na liczbę i przypadek) oraz cyfrą arabską bez kropki. Punkt oznacza się cyfrą arabską z nawiasem z prawej strony, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego paragrafu lub ustępu (a przy powoływaniu skrótem pkt, bez kropki, bez względu na liczbę i przypadek oraz cyfrą arabską bez nawiasu). Każdy punkt kończy się średnikiem, a ostatni kropką chyba, że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich punktów; w takim przypadku kropkę stawia się po części wspólnej. Wyliczenie w obrębie punktów (tzw. litery) oznacza się małymi literami alfabetu łacińskiego (ale bez a, ć, ę, ł, ń, ó, ś, ż, ź) z nawiasem z prawej strony z zachowaniem

ciągłości alfabetycznej w obrębie punktu (a przy powoływaniu skrótów „lit.” bez względu na liczbę i przypadek oraz literą alfabetu łacińskiego bez nawiasu). Każdą literę kończy się przecinkiem, a ostatnią średnikiem albo kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich liter. W takim przypadku średnik lub kropkę stawia się po części wspólnej (w przypadku gdy zabraknie liter stosuje się oznaczenie najpierw dwuliterowe, a następnie wieloliterowe: za), zb) ..... zz); zza, zzb .... Każde tiret kończy się przecinkiem, a ostatnie przecinkiem, średnikiem lub kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich liter. Przy powoływaniu turet oznacza się wyrazem „turet” i wyrażonym słownie numerem porządkowym tego turet. Każdą jednostkę redakcyjną zapisuje się od nowego wiersza i poprzedza się jej oznaczeniem umieszczonym w tym samym wierszu. Paragraf i ustęp rozpoczyna się od akapitu.

Konkludując, stwierdzić należy, że organ stanowiący gminy, wykonujący kompetencje prawodawczą przewidzianą w upoważnieniu ustawowym, jest zobowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia, przestrzegając przy tym zasad techniki prawodawczej.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w części objętej rozstrzygnięciem, z dniem jego doręczenia.

*Konstanty Radziwiłł*  
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/