



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 23 sierpnia 2023 r.

WNP-I.4131.196.2023

Rada Miejska w Łomiankach
ul. Warszawska 115
05-092 Łomianki

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXXII/579/2023 Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 3 sierpnia 2023 r. *w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Łomianki*, w części ustaleń zawartych w:

- § 4 ust. 1 pkt 4 - w zakresie, w jakim Rada ograniczyła mieszkańcom gminy dostęp do udziału w konsultacjach społecznych, w związku z ustaleniem obowiązku wskazania we wniosku numeru telefonu i adresu e-mail,
- § 5 ust. 1 i 2 - w zakresie, w jakim Rada uznała, iż nie podanie we wniosku o przeprowadzenie konsultacji danych, tj. numeru telefonu i adresu e-mail spowoduje braki formalne wniosku, zaś w przypadku, gdy wniosek nie zostanie uzupełniony w terminie wskazanym w uchwale - pozostawienie wniosku bez rozpoznania.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 3 sierpnia 2023 r. Rada Miejska w Łomiankach podjęła uchwałę Nr LXXXII/579/2023 *w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Łomianki*.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Łomiankach zawiadomienia w dniu 16 sierpnia 2023 r. znak: WNP-I.4131.96.2023.

Z uwagi na wiążący trzydziestodniowy termin do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, organ nadzoru uznał za zasadne stwierdzenie nieważności uchwały, w części objętej rozstrzygnięciem nadzorczym.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Analizując treść przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał za wadliwe ustalenia zawarte w § 4 ust. 1 pkt 4 oraz w § 5 ust. 1 i 2 uchwały, w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowi, m.in. art. 5a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej: „u.s.g.”. Stosownie do brzmienia art. 5a ust. 1 u.s.g. w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Nadmienić należy, że pomimo użycia przez ustawodawcę w art. 5a ust. 1 u.s.g. funktora „mogą”, konsultacje społeczne na poziomie gminy w okolicznościach przewidzianych w ustawach mają charakter obligatoryjny, co oznacza, że muszą zostać przeprowadzone, aby decyzja w określonej sprawie mogła zostać skutecznie podjęta. 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 (art. 5a ust. 2 u.s.g.). Innymi słowy art. 5a ust. 2 u.s.g. upoważnia radę gminy wyłącznie do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji.

Odnosząc się do charakteru uchwał dotyczących konsultacji społecznych, organ nadzoru zwraca uwagę, iż u.s.g. dopuszcza zarówno możliwość podjęcia przez samorządowe organy stanowiące odrębnej uchwały ogólnie regulującej zasady i tryb przeprowadzenia konsultacji społecznych (z taką uchwałą mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie), jak i umieszczenie odpowiednich przepisów w akcie o szerszym zakresie regulacji, jakim jest, np. statut gminy. Ponadto, w świetle obowiązujących regulacji prawnych, istnieje możliwość zarządzenia konsultacji społecznych na podstawie podejmowanych ad hoc uchwał, regulujących zasady i procedurę przeprowadzenia konkretnych konsultacji. Należy zauważyć, iż wprowadzenie w poszczególnych jednostkach samorządowych konsultacji społecznych w sprawach innych niż wprost wskazane ustawą ma charakter fakultatywny i zależy jedynie od woli politycznej władz samorządowych, a niejednokrotnie przede wszystkim od aktywności mieszkańców danej jednostki na rzecz wprowadzenia mechanizmów partycypacji społecznej. W celu zapewnienia rzeczywistego funkcjonowania tej instytucji, istotne jest, aby regulaminy

konsultacji społecznych były dokumentami, które określają zasady oraz procedurę przeprowadzenia konsultacji w sposób zapewniający ich realne wykorzystanie.

W znaczeniu funkcjonalnym konsultacje społeczne są formą uczestniczenia mieszkańców w procesie wypracowywania rozstrzygnięć przez organy gminy. Nadto, konsultacje społeczne stanowią formę demokracji bezpośredniej o charakterze opiniodawczym (nierozstrzygającym). Dzięki temu organ administracji publicznej może zapoznać się z opinią mieszkańców w sprawie konsultowanego tematu. Konsultacje społeczne stanowią formę wyrażania opinii mieszkańców gminy, dzięki którym mieszkańcy mogą współuczestniczyć, jako podmiot konsultacyjny, w procesie podejmowania istotnych dla gminy decyzji. Konstrukcja prawna instytucji konsultacji społecznych obejmuje trzy składowe: podmiot konsultacji, przedmiot konsultacji oraz ich zakres terytorialny. Strona podmiotowa procesu konsultacji społecznych obejmuje zawsze dwa podmioty: organ konsultujący (decydent) uprawniony do rozstrzygania o sposobie wykonywania zadań publicznych, którego rolą jest rozstrzygnięcie sprawy, będącej przedmiotem konsultacji, oraz zorganizowanie konsultacji społecznych pod względem prawnym oraz technicznym, drugim zaś jest zbiorowy podmiot konsultowany, czyli mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego przeprowadzającej konsultacje. Istotnym jest, iż każda osoba posiadająca status mieszkańca bez dalszych ograniczeń może uczestniczyć w konsultacjach społecznych. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 1 u.s.g., mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Oznacza to, że wszelkie ograniczenia w tym zakresie będą stanowiły naruszenie konstytucyjnych zasad, tj. praworządności, wynikającej z art. 7 Konstytucji RP oraz niedyskryminacji (art. 32 Konstytucji RP).

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Łomiankach ustaleniami zawartymi w § 4 ust. 1 pkt 4, a w konsekwencji w § 5 ust. 1 i 2 uchwały w sposób istotny naruszyła art. 5a ust. 2 u.s.g. w zakresie, w jakim ograniczyła mieszkańcom gminy dostęp do udziału w konsultacjach społecznych, w związku z ustaleniem obowiązku wskazania we wniosku numeru telefonu i adresu e-mail oraz w zakresie, w jakim uznała, iż nie podanie we wniosku o przeprowadzenie konsultacji danych, tj. numeru telefonu i adresu e-mail spowoduje braki formalne wniosku, zaś w przypadku, gdy wniosek nie zostanie uzupełniony w terminie wskazanym w uchwale - pozostawienie wniosku bez rozpoznania.

Zgodnie z brzmieniem § 4 ust. 1 pkt 4 uchwały wniosek o przeprowadzenie konsultacji składany przez grupę 200 mieszkańców, powinien zawierać: dane identyfikacyjne inicjatorów (imię i nazwisko, adres zamieszkania, e-mail lub nr telefonu), własnoręczne podpisy oraz oświadczenie wyrażające zgodę na przetwarzanie danych osobowych dla potrzeb niezbędnych do prowadzenia procedury konsultacji społecznych. W świetle uchwały, jednym

z obligatoryjnych elementów wniosku, złożonego przez grupę mieszkańców Gminy Łomianki jest posiadanie numeru telefonu i adresu e-mail przez inicjatora.

Organ nadzoru wskazuje, iż w uchwale wydanej na podstawie art. 5a ust. 2 u.s.g. Rada powinna, m.in. określić kto inicjuje konsultacje, sposób i formę konsultacji, czas i miejsce ich przeprowadzenia, reguły ustalania wyników oraz sposób przekazania tych wyników do wiadomości społeczności lokalnej (tak, np.: WSA w wyroku z 5 lipca 2023 r., sygn. III SA/Łd 232/23; WSA w Warszawie w wyroku z 14 listopada 2019 r., sygn. VIII SA/Wa 604/19, WSA w Olsztynie w wyroku z 10 grudnia 2015 r., sygn. I SA/Ol 661/15; WSA w Gliwicach w wyroku z 14 stycznia 2014 r., sygn. I SA/Gl 1291/13). Przyjmuje się, iż przez „zasady”, o których mowa w art. 5a ust. 2 u.s.g. 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 (por. wyrok WSA w Warszawie z 14 listopada 2019 r., sygn. VIII SA/Wa 604/19; wyrok WSA we Wrocławiu z 10 maja 2013 r., sygn. III SA/Wr 140/13; wyrok WSA w Opolu z 13 czerwca 2006 r. sygn. II SA/Op 213/06).

Wobec powyższego uznać należy, iż wśród zasad i trybu przeprowadzania konsultacji nie mieści się określenie praw podmiotowych decydujących o prawie jednostki do udziału w konsultacjach, w tym nałożenie obowiązku podania we wniosku danych, tj. numer telefonu i adresu e-mail, od podania których uzależniony jest udział mieszkańca gminy w konsultacjach. Powyższe stanowi o przekroczeniu upoważnienia zawartego w art. 5a ust. 2 u.s.g. Wszyscy są równi wobec prawa i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw może być ustanowione tylko w ustawie.

W ocenie organu nadzoru żądanie podania danych w postaci numeru telefonu i adresu e-mail wykracza ponadto poza zakres danych, których można żądać od mieszkańców składających wnioski o przeprowadzenie konsultacji. 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 oraz ust. 3 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 (Dz. U. UE. L. z 2016 r. 119.1). Przetwarzanie jest zgodne z prawem wyłącznie w przypadkach, gdy - i w takim zakresie, w jakim - spełniony jest

co najmniej jeden z poniższych warunków: przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze lub przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. Zgodnie natomiast z art. 5 ust. 1 lit. c przywołanego wyżej rozporządzenia, dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane („minimalizacja danych”). Organ nadzoru wskazuje, że w sytuacji, gdy ustawa nie nakłada na wnioskującego obowiązku podania danych, uznać należy, że nie są one danymi niezbędnymi. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalono pogląd, zgodnie z którym żądanie tego rodzaju danych jest nadmierne i nieadekwatne do zamierzonego celu, a zatem nie jest uzasadnionym i celowym ich wymaganiem (por. np. wyroki NSA: z 11 grudnia 2020 r. sygn. I GSK 1193/20; z 15 marca 2019 r. sygn. I GSK 939/18).

Przenosząc powyższe na grunt przedmiotowej sprawy, uznać należy, iż zamieszczenie we wniosku o przeprowadzenie konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy danych, tj. numeru telefonu czy adresu e-mail, nie jest niezbędne do realizacji celu, w jakim dane te są przetwarzane, tj. w związku z określeniem zasad oraz trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy. Przetwarzanie tych danych nie mieści się w tym przypadku w zakresie przesłanki niezbędności do wykonania zadania realizowanego w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi (art. 6 ust. 1 lit. e ww. rozporządzenia). Dane te są danymi nadmiarowymi. Podanie we wniosku ww. danych po pierwsze nie jest niezbędne do załatwienia przez organ sprawy, po drugie obowiązek podania tych danych jest sprzeczny z zasadą minimalizacji danych osobowych, wyrażoną w art. 5 ust. 1 lit. c ww. rozporządzenia. Należy podkreślić, że dopuszczalne byłoby pozyskanie tych danych wyłącznie na zasadzie dobrowolności ich podania przez wnioskodawcę. Jak wynika z treści § 4 ust. 1 pkt 4 podanie danych, tj. numer telefonu i adres e-mail we wniosku jest obligatoryjne.

Wobec powyższego organ nadzoru wskazuje, iż wprowadzenie przedmiotową uchwałą obowiązku podania we wniosku danych, tj. numeru telefonu czy adresu e-mail, stanowi istotne naruszenie przepisów ww. rozporządzenia.

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, który reguluje, w sposób 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 (por. NSA w wyroku z 11 grudnia 2020 r. sygn. I GSK 1193/20).

Wskazać nadto należy, iż Rada Miejska w Łomiankach w swej działalności uchwałodawczej związana jest zasadą legalizmu, która wynika wprost z art. 7 Konstytucji RP, 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 jednostek samorządu terytorialnego obowiązane są działać ściśle w granicach tego upoważnienia.

Reasumując, uznać należy, że regulacje zawarte w § 4 ust. 1 pkt 4 uchwały, a w konsekwencji § 5 ust. 1 i 2 uchwały przekraczają zakres upoważnienia wynikający 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 e-mail w procedurze konsultacyjnej. Ponadto kwestionowane ustalenia uchwały stanowią istotne naruszenie przepisów ww. rozporządzenia, z uwagi na to, iż żądane dane wykraczają poza zakres danych, bez których nie jest możliwe rozpatrzenie wniosku, a obowiązek podania tych danych jest sprzeczny z zasadą minimalizacji danych osobowych, o której mowa w art. 5 ust. 1 lit. c ww. rozporządzenia.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały w zakresie wskazanym w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w części objętej stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Tobiasz Bocheński

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/