

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.65.2015.IWit

z dnia 24 kwietnia 2015 r.

Rada Miejska w Strzelcach Krajeńskich

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr VI/31/15 Rady Miejskiej w Strzelcach Krajeńskich z dnia 27 marca 2015 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Gminy Strzelce Krajeńskie konsultacji społecznych w sprawie Budżetu Obywatelskiego jako części budżetu Gminy na 2016 rok w następującym zakresie:

- § 3 ust. 1 w części słów: "posiadających stały meldunek w Gminie, którzy w dniu rozpoczęcia konsultacji ukończyli 18 lat",
- § 4 ust. 3 w części słów: "posiadający stały meldunek w Gminie, którzy w dniu rozpoczęcia konsultacji ukończyli 18 lat",
- § 1 ust. 2 załącznika Nr 1 do ww. uchwały w zakresie słów: "zameldowanych na pobyt stały na terenie Gminy Strzelce Krajeńskie",
- w załączniku nr 1 do ww. uchwały : § 3 ust. 2, § 9 ust.2 zakresie słów: „posiadający stały meldunek w Gminie, który w dniu rozpoczęcia konsultacji ukończy 18 lat”, § 12 pkt 2 w zakresie słów: „lub numer PESEL”, „PESEL jest błędny lub nie został wpisany”, § 12 pkt 4 i 5 ,
- w załącznika Nr 2 do ww. uchwały: pkt.1 c) , kolumny w tabeli obejmującej słowo: "PESEL" oraz oświadczeń: "Wpisując się na listę wyrażam równocześnie zgodę na przetwarzanie moich danych osobowych dla potrzeb niezbędnych do wdrożenia Budżetu Obywatelskiego na 2016 rok, zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997r. o ochronie danych osobowych (Dz.U.z 2014.1182 j.t. ze zm.). Wiem, że podanie danych jest dobrowolne oraz, że mam prawo kontroli przetwarzania danych, które mnie dotyczą, prawo dostępu do treści swoich danych i ich poprawiania. Administratorem danych osobowych jest Gmina Strzelce Krajeńskie", "Zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014. 1182 j.t. ze zm.) wyrażam zgodę na przetwarzanie moich danych osobowych dla potrzeb niezbędnych do przeprowadzenia konsultacji w ramach Budżetu obywatelskiego na 2015 rok data... czytelny podpis ...",
- w załącznika Nr 3 do ww. uchwały w akapicie pierwszym w zakresie słów: "posiadający stały meldunek w Gminie, który w dniu rozpoczęcia konsultacji ukończył 18 lat", w akapicie drugim : „oraz numer PESEL, a także podpisać zawarte na karcie oświadczenie", „lub numer PESEL”, "numer PESEL jest niepoprawny", "oświadczenie zawarte na karcie nie zostało podpisane", „PESEL” oraz oświadczenia: "Zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997r. o Ochronie danych osobowych (Dz. U.2014.1182 j.t. ze zmianami) wyrażam zgodę na przetwarzanie moich danych osobowych dla potrzeb niezbędnych do weryfikacji poprawności danych w ramach prowadzonych konsultacji Budżetu Obywatelskiego. Data i podpis".

Uzasadnienie

W dniu 27 marca 2015 r. Rada Miejska w Strzelcach Krajeńskich podjęła uchwałę w sprawie przeprowadzenia na terenie Gminy Strzelce Krajeńskie konsultacji społecznych w przedmiocie Budżetu Obywatelskiego jako części budżetu Gminy na 2016 rok. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 kwietnia 2015 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała w kwestionowanej części istotnie narusza prawo, tj. art. 5a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.). Zgodnie z art. 5a ust. 1 i 2 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. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy. Przedmiotowym aktem Rada Miejska w Strzelcach Krajeńskich określiła zasady i tryb przeprowadzenia na terenie Gminy Strzelce Krajeńskie konsultacji społecznych w sprawie Budżetu Obywatelskiego jako części budżetu Gminy na rok 2016. W uchwale postanowiono m.in. kto może brać udział w konsultacjach społecznych oraz zgłaszać projekty zadań. I tak w świetle zapisów uchwały uprawnionymi do wzięcia udziału w konsultacjach/składania projektów są osoby posiadające stały meldunek w Gminie, które w dniu rozpoczęcia konsultacji ukończyły 18 lat.

W ocenie organu nadzoru powyższe zapisy uchwały wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego. Z treści przytoczonego wyżej przepisu art. 5a ust. 2 wynika, iż rada gminy jest uprawniona do określania w drodze uchwały zasad oraz trybu przeprowadzenia konsultacji. Ustalenie kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach czy ograniczenie kręgu osób uprawnionych do czynnego udziału w konsultacjach nie mieści się w granicach tej delegacji. Ponadto wskazać należy, iż krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach został określony przez samego ustawodawcę (są to mieszkańcy gminy - art.5a ust.1. ustawy). Definicję gminy zawiera z kolei art. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który wyraźnie stanowi, iż mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową, a ilekroć w ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Wspólnotę tworzą osoby trwale z nią związane, a więc stale zamieszkujące w danej gminie. Wykładnia celowościowa wskazuje więc na potrzebę utożsamienia pojęcia "mieszkaniec gminy" z pojęciem "osoby stale zamieszkującej" na obszarze tej gminy. Z uwagi na to, iż w zasadzie miejsce zamieszkania zależne jest od zamiaru, a więc od woli konkretnej osoby, a o charakterze pobytu decydują również okoliczności faktyczne wskazujące na zamiar rzeczywisty, tym samym osoby, które spełniają wymienione przesłanki są mieszkańcami gminy. Żadne inne kryteria nie powinny decydować o uznaniu danej osoby za mieszkańca gminy (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 stycznia 2014r. sygn. akt I SA/Gl 1291/13, w Opolu z dnia 13 czerwca 2006 r., sygn. akt II SA/Op 213/06, Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1562/11). Pojęcie "mieszkanca gminy" w rozumieniu komentowanej ustawy - jako osoby zamieszkującej w miejscowości położonej na jej obszarze z zamiarem stałego pobytu - nie jest równoznaczne z pojęciem "osoby mającej stały meldunek w gminie". Zastosowanie w przedmiotowej uchwale takiego określenia "mieszkanca" w sposób nieuzasadniony ogranicza krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych.

Za istotne naruszenie prawa należało również uznać wprowadzenie przez radę wymogu pełnoletności jako kolejnej przesłanki niezbędnej do wzięcia udziału w konsultacjach. Wskazać należy, iż prawo udziału w konsultacjach służy wyrażaniu poglądów jako wartości samoistnej, bez prawa decydowania (por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 2 marca 2012 r. NK-BP-II.4131.53.12.). Tym samym nie można uzależniać udziału w konsultacjach od osiągnięcia określonego progu wieku. Organ nadzoru wskazuje, iż z samych zapisów ustawy o samorządzie gminnym wynika odmienne traktowanie przez prawodawcę konsultacji społecznych od innych form uczestnictwa w wyrażaniu swoich opinii w ramach demokracji bezpośredniej. W ewidentny sposób ukazuje to zestawienie zapisu art.5 ust. 2 ustawy (jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy) z unormowaniem zawartym w art. 36 ust. 2 ustawy (sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby mieszkańców, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania). Z powyższego wynika, iż wolą ustawodawcy było by katalog osób mających prawo do udziału w konsultacjach społecznych był szerszy niż w klasycznej formie demokracji bezpośredniej, jaką jest głosowanie w wyborach na sołtysa czy też na członków rady sołeckiej.

Następnie Rada Miejska w Strzelcach Krajeńskich w załącznikach do przedmiotowej uchwały zobowiązała mieszkańców do podania numeru PESEL. W uchwale znalazło się również oświadczenie o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych mieszkańców przystępujących do konsultacji oraz określono konsekwencje braku czy też wadliwie podanych numerów PESEL i niezłożenia ww. oświadczenia. W ocenie organu nadzoru wymóg podania numeru PESEL, jako elementu identyfikacji mieszkańca gminy jest niezgodny z prawem. Numer Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności służy jednoznacznej identyfikacji osoby fizycznej i zawiera: datę urodzenia, numer porządkowy, oznaczenie płci oraz liczbę kontrolną (art. 15 ustawy z dnia 24 września 2010r. o ewidencji ludności - tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 388). Numer PESEL nie obejmuje natomiast danych dotyczących miejsca zamieszkania. Tymczasem ta właśnie okoliczność ma znaczenie przy ustalaniu, czy osoba składająca propozycje zadań do realizacji w ramach Budżetu Obywatelskiego i oddająca głos w konsultacjach jest mieszkańcem gminy, gdyż po takie kryterium sięgnął ustawodawca w art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Już chociażby z tego 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. 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 (t.j.Dz. U. z 2014, poz. 1182). 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 prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego. Tymczasem, jak wspomniano wcześniej, do 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 (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 140/13). Co prawda przepis art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie danych osobowych stanowi, że przetwarzanie danych jest dopuszczalne gdy osoba, której dane dotyczą, wyrazi na to zgodę, chyba że chodzi o usunięcie dotyczących jej danych, jednakże przepis ten nie może mieć w niniejszej sprawie zastosowania. Jak wskazano wcześniej prawo do udziału w konsultacjach, zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ma każdy mieszkaniec gminy. Rada nie może dodatkowo nałożyć na mieszkańca obowiązku wyrażenia zgody na przetwarzanie danych osobowych. Ponadto istotne w niniejszej sprawie jest również to, że przetwarzanie danych osobowych, zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy o ochronie danych osobowych, winno być niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku oraz do wykonania zadań. Warunek "niezbędności" zachodzi wówczas gdy rezygnacja z przetwarzania danych osobowych uniemożliwia lub w znacznym stopniu utrudnia wykonanie zadań. Niedopuszczalne jest więc przetwarzanie danych osobowych (m.in. zbieranie lub udostępnianie) na zapas i w zakresie szerszym niż to jest usprawiedliwione celami realizowanymi przez administratora danych (wyrok NSA w Warszawie z dnia 20 lutego 2013 r., sygn. akt I OSK 258/12). Wprowadzenie przez Radę Miejską obowiązku by wniosek mieszkańców oraz karta do głosowania zawierały numer PESEL oraz zgodę na przetwarzanie danych osobowych - stanowi przekroczenie zakresu upoważnienia przyznanego temu organowi przepisem art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. 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 oraz tych, którzy wyrazili zgodę na przetwarzanie danych osobowych. Należy również zauważyć, że zgodnie z postanowieniami załącznika nr 3 kwestionowanej uchwały głos podczas konsultacji uznaje się za nieważny, gdy oświadczenie zawarte na karcie do głosowania nie zostało podpisane. Konsekwencją tego jest to, że osoba, która nie wyraża zgody na przetwarzanie danych osobowych nie może brać udziału w konsultacjach mimo, że jest mieszkańcem gminy. Jak już wcześniej wskazano, rada gminy nie jest uprawniona do ograniczania kręgu mieszkańców uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek