

**UCHWAŁA NR XVII/192/2016
RADY MIASTA USTROŃ**

z dnia 28 kwietnia 2016 r.

w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego

Na podstawie art. 98 ust.1 i ust.3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2016r., poz. 446)

Rada Miasta Ustroń uchwala:

§ 1.

Wnieść do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 6 kwietnia 2016r., Nr NPII.4131.1.151.2016 stwierdzające nieważność Uchwały Rady Miasta Ustroń Nr XV/161/2016 z dnia 25 lutego 2016r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Ustroń na temat budżetu Miasta Ustroń na rok 2017 w części określonej w:

- §12 Załącznika do uchwały w zdaniu pierwszym w zakresie wyrazów "który ukończył 16 rok życia,, oraz w zdaniu drugim, jako niezgodnej z art. 5a ustawy o samorządzie gminnym,
- §14 Załącznika do uchwały w zakresie wyrazów "którzy ukończyli 16 lat" oraz w zdaniu drugim, jako niezgodnej z art. 5a ust.2 ustawy o samorządzie gminnym,
- §29 Załącznika do uchwały w zakresie wyrazów "którzy najpóźniej w ostatnim dniu głosowania ukończyli 16 rok życia" jako niezgodnej z art. 5a ust.2 ustawy o samorządzie gminnym,
- §30 zdanie drugie Załącznika do uchwały jako niezgodnej z art. 5a ust.2 ustawy o samorządzie gminnym,
- Załączniku Nr 1 do Zasad i trybu przeprowadzania Budżetu Obywatelskiego, w "Formularzu zgłoszeniowym propozycji projektu do budżetu obywatelskiego na 2017 rok" w wersji 3 dotyczącym zgłoszenia nr pesel, jako niezgodnej z art. 5a ust.2 ustawy o samorządzie gminnym,
- Załączniku Nr 1 do Zasad i trybu przeprowadzenia Budżetu Obywatelskiego w "Formularzu zgłoszeniowym propozycji projektu do budżetu obywatelskiego na 2017 rok" w punkcie 9 pt. Załączniki obowiązkowe do składanego projektu, w zakresie wyrazów „którzy najpóźniej w dniu składania podpisu ukończyli 16 rok życia" oraz w punkcie 12 pt. Oświadczenia, w zakresie wyrazów "mam ukończone 16 lat", jako niezgodnej z art. 5a ust.2 ustawy o samorządzie gminnym,
- Załączniku Nr 1 do Zasad i trybu przeprowadzania Budżetu Obywatelskiego w zakresie obejmującym kolumnę czwartą wzoru „Lista poparcia dla projektu pod tytułem (...)", dotyczącą numeru pesel, jako niezgodnej z art. 5a ustawy o samorządzie gminnym,
- Załączniku Nr 2 do Zasad i trybu przeprowadzenia Budżetu Obywatelskiego w "Karcie obiegowej analizy projektu zgłoszonego do Budżetu Obywatelskiego na rok 2017,, w części B pt. Ocena formalna wniosku, w punkcie 5 w zakresie wyrazów "numer pesel" (pojawiających się w tym punkcie dwukrotnie) oraz w punkcie 6 w zakresie wyrazów "którzy ukończyli 16 lat" jako niezgodnej z art. 5a ust.2 ustawy o samorządzie gminnym
- w brzmieniu jak w załączniku do niniejszej uchwały.

§ 2.

Wykonanie uchwały powierza Burmistrzowi Miasta Ustroń.

§ 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miasta

Artur Kluz

Załącznik do Uchwały Nr XVII/192/2016
Rady Miasta Ustroń
z dnia 28 kwietnia 2016 r.

Ustroń, dnia 28 kwietnia 2016r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
ul. Prymasa Stefana Wyszyńskiego 2
44-101 Gliwice
za pośrednictwem Wojewody Śląskiego
Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach
ul. Jagiellońska 25
43-032 Katowice

Skarżący:

Miasto Ustroń, Rynek 1, 43-450 Ustroń, reprezentowane przez Burmistrza Miasta Ireneusza Szarca
Organ, którego działanie jest przedmiotem skargi:
Wojewoda Śląski
ul. Jagiellońska 25
43-032 Katowice

Skarga
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 6 kwietnia 2016r.
Nr NPII.4131.1.151.2016 stwierdzające nieważność Uchwały Rady Miasta Ustroń
Nr XV/161/2016 z dnia 25 lutego 2016r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji
społecznych z mieszkańcami Miasta Ustroń na temat budżetu Miasta Ustroń na 2017 rok

Działając w imieniu Miasta Ustroń zaskarżam w całości rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 6 kwietnia 2016r. Nr NPII.4131.1.151.2016 stwierdzające nieważność Uchwały Rady Miasta Ustroń Nr XV/161/2016 z dnia 25 lutego 2016r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Ustroń na temat budżetu Miasta Ustroń na rok 2017 w części określonej w:

- §12 Załącznika do uchwały w zdaniu pierwszym w zakresie wyrazów "który ukończył 16 rok życia,, oraz w zdaniu drugim, jako niezgodnej z art. 5a ustawy o samorządzie gminnym,
- §14 Załącznika do uchwały w zakresie wyrazów "którzy ukończyli 16 lat" oraz w zdaniu drugim, jako niezgodnej z art. 5a ust.2 ustawy o samorządzie gminnym,
- §29 Załącznika do uchwały w zakresie wyrazów "którzy najpóźniej w ostatnim dniu głosowania ukończyli 16 rok życia" jako niezgodnej z art. 5a ust.2 ustawy o samorządzie gminnym,
- §30 zdanie drugie Załącznika do uchwały jako niezgodnej z art. 5a ust.2 ustawy o samorządzie gminnym,
- Załączniku Nr 1 do Zasad i trybu przeprowadzania Budżetu Obywatelskiego, w "Formularzu zgłoszeniowym propozycji projektu do budżetu obywatelskiego na 2017 rok" w wersji 3 dotyczącym zgłoszenia nr pesel, jako niezgodnej z art. 5a ust.2 ustawy o samorządzie gminnym,
- Załączniku Nr 1 do Zasad i trybu przeprowadzenia Budżetu Obywatelskiego w "Formularzu zgłoszeniowym propozycji projektu do budżetu obywatelskiego na 2017 rok" w punkcie 9 pt. Załączniki obowiązkowe do składanego projektu, w zakresie wyrazów „którzy najpóźniej w dniu składania podpisu ukończyli 16 rok życia" oraz w punkcie 12 pt. Oświadczenia, w zakresie wyrazów "mam ukończone 16 lat", jako niezgodnej z art. 5a ust.2 ustawy o samorządzie gminnym,

- Załączniku Nr 1 do Zasad i trybu przeprowadzania Budżetu Obywatelskiego w zakresie obejmującym kolumnę czwartą wzoru „Lista poparcia dla projektu pod tytułem (...)”, dotyczącą numeru pesel, jako niezgodnej z art. 5a ustawy o samorządzie gminnym,
 - Załączniku Nr 2 do Zasad i trybu przeprowadzenia Budżetu Obywatelskiego w "Karcie obiegowej analizy projektu zgłoszonego do Budżetu Obywatelskiego na rok 2017,, w części B pt. Ocena formalna wniosku, w punkcie 5 w zakresie wyrazów "numer pesel" (pojawiających się w tym punkcie dwukrotnie) oraz w punkcie 6 w zakresie wyrazów "którzy ukończyli 16 lat" jako niezgodnej z art. 5a ust.2 ustawy o samorządzie gminnym
- oraz wnoszę, na podstawie art.148 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, o uchylenie zaskarżonego aktu nadzoru, a nadto o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Uzasadnienie

Rada Miasta Ustroń podjęła Uchwałę Nr XV/161/2016 z dnia 25 lutego 2016r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Ustroń na temat budżetu Miasta Ustroń na rok 2017 (zwaną dalej „Uchwałą”). Podstawę prawną do podjęcia uchwały stanowił przepis art. 5a ustawy o samorządzie gminnym (dalej "ustawa"), zgodnie z którym 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.

Wojewoda Śląski w ramach przeprowadzonego nadzoru stwierdził nieważność uchwały we wskazanym wyżej zakresie.

W pierwszej kolejności stwierdził, iż podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 5a ustawy, zgodnie z którym w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzone konsultacje z mieszkańcami gminy. Natomiast ust.2 tego przepisu wskazuje, że zasady i tryb ich przeprowadzenia określa uchwała rady gminy. Przy czym przez zasady, zdaniem Wojewody, należy rozumieć tezy, w których treści zawarte jest prawo rządzące jakimiś procesami, podstawa na której coś się opiera, a z pojęciem trybu wiąże się sposób postępowania. Tymczasem Rada Miasta w uchwale zawarła przepisy określające prawa podmiotowe decydujące o prawie jednostki do udziału w konsultacjach, określając krąg podmiotów uprawnionych do udziału w nich. Natomiast krąg osób mogących uczestniczyć w konsultacjach został już przez ustawodawcę określony w art. 5a ustawy poprzez wskazanie mieszkańców gminy jako adresatów i uczestników przeprowadzanych konsultacji. Rada Miasta wskazała natomiast w uchwale, iż propozycję projektu może zgłosić każdy mieszkaniec osiedla, który ukończył 16 rok życia oraz że w przypadku osób, które ukończyły 18 rok życia, za mieszkańców Osiedla uważane są osoby, którym przysługuje prawo wybierania, tj. czynne prawo wyborcze do zarządów osiedli określone w statutach osiedli. Ponadto organ nadzoru zarzucił, iż w Załącznikach Nr 1 i 2 do Zasad i trybu przeprowadzania Budżetu Obywatelskiego zawierających wzór formularza, listy, oświadczenia i karty do wypełnienia znajdują się elementy wykraczające poza delegację ustawową jaka została udzielona radzie, bowiem postanowiono w nich o konieczności wpisania przez wnioskodawcę numeru pesel. Tymczasem w ocenie organu nadzoru dodanie do procedury przeprowadzenia konsultacji warunku podania numeru pesel wykracza poza granice przyznanых radzie kompetencji. Na poparcie swojego stanowiska organ nadzoru powołał orzecznictwo sądowe.

Nie może budzić wątpliwości, że użyte w art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie "zasad przeprowadzania konsultacji" zawiera w sobie upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do formułowania norm prawidłowego postępowania, prawa rządzącego procesem – w tym przypadku procesem przeprowadzenia konsultacji. Dlatego też nie można podzielić poglądu organu nadzoru, iż Rada Miasta ustalając zasady przeprowadzenia konsultacji nie miała podstaw do wskazania kręgu mieszkańców gminy, którzy mają prawo wziąć udział w tych konsultacjach. Należy zwrócić uwagę, iż organ nadzoru błędnie założył, iż ustalając krąg podmiotów uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach, Rada Miasta zdefiniowała pojęcie mieszkańca gminy ograniczając go do osób powyżej 16 roku życia oraz osoby, której przysługuje czynne prawo wyborcze do zarządów osiedli określone w statutach osiedli. Tymczasem Rada Miasta nie neguje faktu, iż mieszkańcami gminy są osoby, które przebywają w niej z zamiarem stałego pobytu. Nie można jednakże podzielić poglądu organu nadzoru, iż Rada Miasta nie posiada kompetencji do wskazania kręgu mieszkańców, którzy są uprawnieni do wzięcia udziału w konsultacjach. Ustalając bowiem krąg takich mieszkańców, Rada Miasta ustala tym samym zasady przeprowadzenia konsultacji. Należy pamiętać, iż udział w konsultacjach wiąże się z wyrażeniem przez mieszkańca swojego stanowiska w sprawie będącej przedmiotem konsultacji, czy też swojej woli w załatwieniu spraw ważnych dla gminy, czy przyjęciu określonych rozwiązań w gminie w danej sprawie. W związku z tym należy przyjąć, iż osoba wyrażając takie stanowisko, czy też przedstawiając swoją wolę powinna mieć świadomość podejmowanych czynności. Z tego względu nie można rozpatrywać zagadnienia związanego z ustaleniem kręgu mieszkańców uprawnionych do udziału w konsultacjach, nie odnosząc się choćby przez analogię, do norm prawa cywilnego regulujących zdolność do czynności prawnych. Aby konsultacje z mieszkańcami gminy były wiarygodne i odzwierciedlały wolę mieszkańców, muszą w nich brać udział osoby, które po pierwsze rozumieją temat, czy też przedmiot konsultacji oraz, po drugie potrafią z uwagi na wiek podjąć decyzję odnośnie wyrażenia swojego stanowiska w temacie konsultacji i robią to świadomie, a nadto mają świadomość skutków swoich decyzji. Dlatego też trudno wyobrazić sobie sytuację, w której w konsultacjach mogliby wziąć udział wszyscy mieszkańcy niezależnie od wieku, a więc np. kilkuletnie dzieci, które nie mogą mieć świadomości podejmowanych działań. Natomiast w świetle rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody trudno byłoby odmówić takim mieszkańcom prawa do złożenia wniosku, czy oddania głosu, mając

jednakże świadomość, iż wniosek ten, czy oddany głos nie będzie przez te osoby wyrażony z dostatecznym rozeznanem. Dlatego też powstaje pytanie, czy wynik takich konsultacji byłby reprezentatywny i faktycznie odzwierciedlałby wolę mieszkańców. Co do tego organ nadzoru się nie wypowiedział, jak również nie odniósł się do tego w swoich orzeczeniach sądy, na których orzeczenia powołuje się organ nadzoru. Uzasadnienia tych wyroków są bowiem bardzo lakoniczne i ograniczają się jedynie do stwierdzenia, że w delegacji art. 5a ust.2 ustawy nie mieści się ustalanie kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach.

Biorąc pod uwagę powyższe Rada Miasta ustalając krąg mieszkańców uprawnionych do udziału w konsultacjach poprzez wskazanie osób od 16 roku życia uznała, iż są to osoby które ze względu na wiek posiadają zdolność rozumienia procesu w którym biorą udział, zdolność do samodzielnego podejmowania wyborów oraz świadomość ich konsekwencji.

Odnosząc się natomiast do postanowień uchwały, iż w przypadku osób, które ukończyły 18 rok życia za mieszkańców Osiedla uważane są osoby, którym przysługuje czynne prawo wyborcze do zarządów osiedli należy stwierdzić, iż norma ta jest skorelowana z postanowieniami statutów osiedli, zgodnie z którymi prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) do Zarządu posiadają obywatele polscy i obywatele Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat oraz stale zamieszkują na obszarze Osiedla. Nie ma prawa wybierania osoba: 1) pozbawiona praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu; 2) pozbawiona praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu; 3) ubezwłasnowolniona prawomocnym orzeczeniem sądu. Osoby stale zamieszkujące na terenie Osiedla, a niezameldowane na pobyt stały, zgłaszają zamiar wzięcia udziału w wyborach poprzez wpisanie się do Stałego Rejestru Wyborców, prowadzonego przez Urząd Miasta Ustroń.¹⁾ Zapisy te są tożsame w każdym Statucie Osiedla. Z kolei postanowienia Statutów Osiedli odpowiadają przepisom Kodeksu wyborczego²⁾, zgodnie z którymi stały rejestr wyborców obejmuje osoby stale zamieszkałe na obszarze gminy, którym przysługuje prawo wybierania. Wyborcy będący obywatelami polskimi, zameldowani na obszarze gminy na pobyt stały są wpisywani do rejestru wyborców z urzędu (art. 18 §1 i §8 Kodeksu wyborczego). Z kolei wyborcy stale zamieszkali na obszarze gminy bez zameldowania na pobyt stały wpisywani są do rejestru wyborców, jeżeli złożą w tej sprawie w urzędzie gminy pisemny wniosek. Do wniosku dołącza się między innymi pisemną deklarację, w której wnioskodawca podaje adres stałego zamieszkania na terytorium RP (art. 19 §1 Kodeksu wyborczego). Powyższe uregulowania pozwalają na ustalenie, czy dana osoba faktycznie jest mieszkańcem gminy i jest to właściwie jedyny możliwy sposób dokonania weryfikacji. Zapisy te pozwalają uniknąć nieporozumień, w przypadku gdy dana osoba nie jest zameldowana na obszarze gminy, a zamierza wziąć udział w konsultacjach twierdząc, że jest jej mieszkańcem. Organy gminy winny posiadać możliwość przyjęcia kryteriów, których spełnienie pozwala na uznanie danej osoby za mieszkańca (w tym przypadku poprzez wpis do stałego rejestru wyborców). Takie postanowienia uchwały również mieszczą się w pojęciu zasad przeprowadzania konsultacji.

Ostatnim zarzutem organu nadzoru były postanowienia uchwały dotyczące podania numeru ewidencyjnego pesel. Nie można podzielić poglądu przedstawionego przez organ nadzoru, a także prezentowanego przez powołane przez ten organ orzecznictwo sądowe, że numer pesel nie jest niezbędnym elementem pozwalającym na weryfikację mieszkańca gminy, ponieważ w żaden sposób nie wskazuje na miejsce zamieszkania. Podanie numeru pesel w uchwale miało na celu umożliwienie identyfikacji osoby – mieszkańca gminy biorącego udział w konsultacjach. Z samego numeru pesel faktycznie nie wynika bezpośrednio miejsce zamieszkania osoby posiadającej ten numer, ale poprzez ten numer można w pierwszej kolejności zidentyfikować osobę, aby mieć pewność co do jej tożsamości. Nierzadkie są bowiem przypadki gdy pod tym samym adresem zamieszkują osoby o tym samym imieniu i nazwisku (np. ojciec i syn). Numer pesel pozwala na identyfikację osoby, która składa formularz czy bierze udział w głosowaniu, a następnie po dokonaniu jej identyfikacji na ustalenie jej miejsca zamieszkania. W związku z czym podanie tego numeru jest uzasadnione.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, iż zarzuty organu nadzoru o niezgodności wskazanych w rozstrzygnięciu nadzorczym przepisów z powołanymi przepisami ustaw są bezzasadne i rozstrzygnięcie nadzorcze winno ulec uchyleniu.

¹⁾ Np. §8 ust.2, 3 i 5 Uchwały Nr XVII/194/2012 Rady Miasta Ustroń z dnia 28 lutego 2012r. w sprawie Statutu Osiedla Nierodzim

²⁾ Ustawa z 5 stycznia 2011r. Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 113 z późn.zm.)