



WÓJT GMINY ZANIEMYŚL

Zaniemyśl, dnia 20 listopada 2023 r.

Szanowna Pani Radna,
Katarzyna Gomułkiewicz

RN.0003.1.2023

W odpowiedzi na Pani interpelację z dnia 6 listopada 2023 r. dotyczącą zgłaszanych podczas LX sesji Rady Gminy Zaniemyśl wątpliwości w zakresie prawidłowości przeprowadzenia konsultacji społecznych w sprawie nadania Zaniemyślowi statusu miasta, przesyłam opinię prawną w tym zakresie, przygotowaną w dniu 17 listopada 2023 r. przez radczynię prawną: Aleksandrę Kupczyk-Zajączkowską.

Informuję również, że Ryszard Kujawski - inspektor ochrony danych osobowych, działający dla Gminy Zaniemyśl, odniósł się również do sprawy, zostało to uwzględnione w opinii o której mowa powyżej.

Wójt
Justyna Dąbrowska

Sprawę prowadzi:
Marcin Kropiński
Referat Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa
tel.: 502 992 505
e-mail: marcin.kropinski@zaniemysl.pl

20.11.2023r.

odebrałam: Katarzyna Gomułkiewicz

Poznań, 17 listopada 2023 r.

OPINIA PRAWNA

PRZEDMIOT ANALIZY

Przedmiotem niniejszej opinii prawnej jest:

1. Ocena zgodności Zarządzenia nr 685 Wójta Gminy Zaniemyśl z dnia 18 sierpnia 2023 roku w sprawie przeprowadzenia z mieszkańcami gminy Zaniemyśl konsultacji społecznych dotyczących nadania miejscowości Zaniemyśl statusu miasta z zasadami i trybem przeprowadzania konsultacji określonymi w uchwale nr XXXI/212/2021 Rady Gminy Zaniemyśl z dnia 29 marca 2021 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy Zaniemyśl, w szczególności § 6 ust. 1 Zarządzenia oraz § 2 i § 4 Obwieszczenia – załącznik nr 2 do Zarządzenia z § 2 ust. 8 Uchwały;
2. Ocena zasadności gromadzenia i przetwarzania danych osobowych mieszkańców gminy Zaniemyśl biorących udział w konsultacjach w sprawie nadania statutu miasta miejscowości Zaniemyśl, takich jak imię, nazwisko oraz adres zamieszkania, dla uzyskania ich opinii.

STAN FAKTYCZNY

W dniu 6 listopada 2023 r. radna Gminy Zaniemyśl, pani Katarzyna Gomułkiewicz złożyła interpelację, wnosząc o uzyskanie opinii prawnej w kwestii konsultacji społecznych dotyczących nadania miejscowości Zaniemyśl statusu miasta. Stan faktyczny i wątpliwości prawne w tym zakresie zostały opisane w interpelacji.

PODSTAWA PRAWNA

Analiza prawna oparta została o przepisy prawne zawarte w następujących aktach prawnych:

- Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), dalej zwana: „Konstytucją”;
- ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.), dalej zwana: „ustawą”;
- ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 z późn. zm.), dalej zwana: „k.c.”;
- Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (EU) 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), (Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1), dalej zwanego: „RODO”;

- uchwały Nr XXXI/212/2021 Rady Gminy Zaniemyśl z dnia 29 marca 2021 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy Zaniemyśl (Dz. U. Woj. Wlkp. poz. 3045) wraz z rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Wielkopolskiego z 6 maja 2021 r. znak KN-I.4131.1.296.2021.7;
- uchwały Nr LII/401/2023 Rady Gminy Zaniemyśl z dnia 27 marca 2023 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Zaniemyśl w sprawie nadania statusu miejscowości Zaniemyśl (Dz. U. Woj. Wlkp. poz. 4416);
- zarządzenia nr 685 Wójta Gminy Zaniemyśl z dnia 18 sierpnia 2023 roku w sprawie przeprowadzenia z mieszkańcami gminy Zaniemyśl konsultacji społecznych dotyczących nadania miejscowości Zaniemyśl statusu miasta, dalej: „zarządzenie”.

ANALIZA PRAWNA

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt. 2 ustawy Rada Ministrów w drodze rozporządzenia nadaje gminie lub miejscowości statut miasta i ustala jego granice. Przepis art. 4b ust. 1 pkt. ustawy wymaga, aby wniosek rady gminy o wydanie takiego rozporządzenia poprzedzony był przeprowadzeniem przez tę radę konsultacji z mieszkańcami, wraz z uzasadnieniem oraz niezbędnymi dokumentami, mapami i informacjami potwierdzającymi zasadność wniosku. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji określa uchwała rady gminy.

Rada Gminy Zaniemyśl w uchwale nr LII/401/2023 postanowiła, że konsultacje społeczne z mieszkańcami gminy Zaniemyśl w sprawie nadania miejscowości Zaniemyśl statusu miasta powinny się odbyć na zasadach i w trybie określonym uchwałą XXX/212/2021 r., przy czym wykonanie uchwały powierzyła Wójtowi Gminy Zaniemyśl.

Zarządzenie o przeprowadzeniu konsultacji powinno określać w szczególności:

- 1) przedmiot konsultacji;
- 2) formę konsultacji;
- 3) terytorialny zasięg konsultacji;
- 4) czas i miejsce konsultacji, przy czym okres pomiędzy ogłoszeniem zarządzenia w sposób określony w ust. 2, a datą przeprowadzenia konsultacji nie może być krótszy niż 14 dni, a w uzasadnionych przypadkach 7 dni;
- 5) jednostkę organizacyjną Gminy Zaniemyśl, podmiot zewnętrzny lub pracowników odpowiedzialnych za przeprowadzenie konsultacji.

Do Wójta Gminy Zaniemyśl należy więc wybór formy przeprowadzenia konsultacji i zorganizowania ich w sposób uwzględniający tą formę. Wymienione powyżej punkty nie stanowią katalogu zamkniętego, wobec czego zarządzenie Wójta Gminy Zaniemyśl może

zawierać szerszy zakres regulacji, w tym również regulamin. Zgodnie z § 7 ust. 1 uchwały Nr XXXI/212/2021 to do Wójta należy zapewnienie warunków organizacyjnych i technicznych przeprowadzenia konsultacji społecznych. Nie wydaje się sprzeczne z prawem wskazanie minimalnego wieku 18 lat osób, które mogą wziąć udział w konsultacjach.

Ograniczenia w tym zakresie dotyczą uchwały rady gminy, gdyż w uchwale rada gminy może jedynie określić zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy. Art. 5a ust. 2 ustawy stanowi podstawę kompetencyjną do podjęcia uchwały określonej treści przez Radę i ograniczenie to dotyczy właśnie tej kompetencji w stosunku do organu uchwałodawczego gminy. Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W wymienionym na wstępie rozstrzygnięciu nadzorczym z 30 kwietnia 2021 r., organ nadzoru uzasadnił, że: „w delegacji ustawowej z art. 5a ust. 2 ustawy nie mieści się ustalenie kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach.” Nawet jeśli przyjąć, że przepis ten nie określa żadnych ograniczeń co do mieszkańców danej gminy, to przecież nie oznacza, że zawsze we wszystkich konsultacjach biorą udział wszyscy mieszkańcy danej gminy niezależnie od tego, co jest przedmiotem tych konsultacji.

Niewątpliwie należy mieć na uwadze, że kwestie związane ze zdolnością prawną oraz zdolnością do czynności prawnych zostały unormowane w k.c. Art. 8 wymienionego aktu prawnego stanowi, że każdy człowiek od chwili urodzenia ma zdolność prawną. Natomiast pełną zdolność do czynności prawnych uzyskuje osoba, która ukończyła lat osiemnaście lub też osoba, która zawarła związek małżeński. O ile przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie określają wieku mieszkańca, który może wziąć udział w konsultacjach, to kwestie związane ze zdolnością do czynności prawnych normują przepisy Kodeksu cywilnego. Nie można z art. 5a ust. 2 ustawy wywodzić, że kształtuje on normę prawną uprawniającą każdego mieszkańca danej gminy do udziału w konsultacjach, w tym np. miesięcznego dziecka. Należy w tym przypadku uwzględnić, że przepisy k.c. stanowią uszczegółowienie ogólnej normy mówiącej o mieszkańcach. W przeciwnym razie należałoby stwierdzić, że ustawodawca jest nieracjonalny. Choć przyznać należy, że szereg orzeczeń kwestionuje wprowadzenie jakichkolwiek ograniczeń, a w szczególności wiekowych co do osób biorących udział w konsultacjach społecznych nie tylko w zakresie normy kompetencyjnej, o której była mowa wyżej w stosunku do rady gminy. Orzekające sądy wychodzą z założenia, że konsultacje mają charakter opiniodawczy i nie kreują prawa. Ich wyniki nie wiążą organów gminy. Jednakże w jednym z wyroków Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się, że konsultacje powinny być zorganizowane z uwzględnieniem specyfiki warunków lokalnych (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 grudnia 2017 r., sygn. II OSK 564/17, LEX nr 2441376). W uzasadnieniu przytoczonego wyroku znalazło się zdanie mówiące o osobach uprawnionych: „Rację ma Sąd pierwszej instancji oraz Rada Gminy wskazując, że w konsultacjach wzięła udział ponad połowa uprawnionych (38 osób spośród 58 uprawnionych) i tylko z jednego domu nr (...) nikt nie przyszedł na konsultacje.”

Konsultacje społeczne powinny być tak przeprowadzone, aby ich wyniki były miarodajne i odzwierciedlały faktyczne opinie mieszkańców. W przeciwnym razie nie miałyby one żadnego sensu i miałyby charakter czynności pozornych.

Zgodnie z uchwałą Nr XXXI/212/2021 wyniki konsultacji podawane są do publicznej wiadomości na tablicy ogłoszeń, stronie internetowej Urzędu Gminy Zaniemyśl i Biuletynie Informacji Publicznej (§ 6 ust. 2). Oznacza to podanie zbiorczych informacji o wynikach konsultacji. Z tak podanych informacji w żaden sposób nie można ustalić jakiej treści opinie wyraziła dana osoba biorąca udział w konsultacjach. Opinie poszczególnych uczestników konsultacji są całkowicie niejawne i nie podlegają ujawnieniu. Podkreślenia w tym miejscu wymaga fakt, że dane i informacje zbierane i przetwarzane w przeprowadzanych konsultacjach nie są w żadnym zakresie ani w żadnej mierze danymi wrażliwymi, które podlegałyby szczególnej ochronie.

Zgodnie z punktem 4 RODO: „Przetwarzanie danych osobowych należy zorganizować w taki sposób, aby służyło ludzkości. **Prawo do ochrony danych osobowych nie jest prawem bezwzględny**; należy je postrzegać w kontekście jego funkcji społecznej i wyważyć względem innych praw podstawowych w myśl zasady proporcjonalności. Niniejsze rozporządzenie nie narusza praw podstawowych, wolności i zasad uznanych w Karcie praw podstawowych – zapisanych w Traktatach – w szczególności prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu oraz komunikowania się, ochrony danych osobowych, wolności myśli, sumienia i religii, wolności wypowiedzi i informacji, wolności prowadzenia działalności gospodarczej, prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu oraz różnorodności kulturowej, religijnej i językowej.”

Zgodnie z artykułem 6 ust. 1 RODO w zakresie **zgodności przetwarzania z prawem**, „Przetwarzanie jest zgodne z prawem wyłącznie w przypadkach, gdy – i w takim zakresie, w jakim – spełniony jest co najmniej jeden z poniższych warunków:

a) osoba, której dane dotyczą wyraziła zgodę na przetwarzanie swoich danych osobowych w jednym lub większej liczbie określonych celów;

b) przetwarzanie jest niezbędne do wykonania umowy, której stroną jest osoba, której dane dotyczą, lub do podjęcia działań na żądanie osoby, której dane dotyczą, przed zawarciem umowy;

c) przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze;

d) przetwarzanie jest niezbędne do ochrony żywotnych interesów osoby, której dane dotyczą, lub innej osoby fizycznej;

e) przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi;

f) przetwarzanie jest niezbędne do celów wynikających z prawnie uzasadnionych interesów realizowanych przez administratora lub przez stronę trzecią, z wyjątkiem sytuacji, w których nadrzędny charakter wobec tych interesów mają interesy lub podstawowe prawa i wolności osoby, której dane dotyczą, wymagające ochrony danych osobowych, w szczególności gdy osoba, której dane dotyczą, jest dzieckiem.

Akapit pierwszy lit. f) nie ma zastosowania do przetwarzania, którego dokonują organy publiczne w ramach realizacji swoich zadań.”

Przetwarzanie większości danych osobowych posiadanych przez organy administracji publicznej zwykle wynika z obowiązku prawnego i odbywa się w takim zakresie, jaki jest niezbędny do wykonania zadań realizowanych w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej im powierzonej.

Należy pamiętać, że zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90 ustawy. Obecnie organ nadzoru nie stwierdził nieważności zarządzenie nr 685 Wójta Gminy Zaniemyśl. Jednakże po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 ustawy organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

WNIOSEK

W ocenie opiniującego analizowane zarządzenie Wójta Gminy Zaniemyśl jest zgodne z prawem. Natomiast organem uprawnionym, który może w sposób rozstrzygający wypowiedzieć się w tej materii jest wojewódzki sąd administracyjny. Zarządzenie Wójta Gminy Zaniemyśl w sprawie przeprowadzenia z mieszkańcami gminy Zaniemyśl konsultacji społecznych dotyczących nadania miejscowości Zaniemyśl statusu miasta jest skuteczne i obowiązujące.

Aleksandra Kupczyk-Zająchkowska

radca prawny

