



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 lutego 2014 r.

Poz. 978

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 591/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 27 listopada 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Małgorzata Malinowska-Grakowicz
Sędzia NSA Józef Kremis (sprawozdawca)
Sędzia WSA Jerzy Strzebinczyk

Protokolant

Ewa Bogulak

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 27 listopada 2013 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na:

§ 1 ust. 3 i 4;

§ 2 ust. 3 pkt 5 we fragmencie „i numerów ewidencyjnych PESEL”;

§ 2 ust. 3 pkt 5 we fragmencie „a w przypadku organizacji pozarządowej – jej nazwę,
siedzibę i określone w statucie cele działania oraz wykaz osób wchodzących w skład zarządu”;

§ 2 ust. 7 we fragmencie ”pełnoletni”;

§ 4 ust. 1 we fragmencie „lub osoba przez niego upoważniona przy udziale

trójosobowej Komisji, którą powołuje Wójt w Zarządzeniu o przeprowadzeniu konsultacji”

załącznika do uchwały Rady Gminy Chojnów z dnia 26 kwietnia 2012 r. nr XXIII/132/2012

w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Chojnów

- I. stwierdza nieważność: § 1 ust. 3 i 4; § 2 ust. 3 pkt 5 we fragmencie „i numerów ewidencyjnych PESEL”; § 2 ust. 3 pkt 5 we fragmencie „a w przypadku organizacji pozarządowej – jej nazwę, siedzibę i określone w statucie cele działania oraz wykaz osób wchodzących w skład zarządu”; § 2 ust. 7 we fragmencie ”pełnoletni”; § 4 ust. 1 we fragmencie „lub osoba przez niego upoważniona przy udziale trójosobowej Komisji, którą powołuje Wójt w Zarządzeniu o przeprowadzeniu konsultacji” załącznika do uchwały Rady Gminy Chojnów z dnia 26 kwietnia 2012 r. nr XXIII/132/2012;**
- II. orzeka, że unormowania, o których mowa w punkcie I nie podlegają wykonaniu do dnia prawomocności wyroku;**
- III. oddała wniosek o zasądzenie kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności:

- § 1 ust. 3 i 4;
 - § 2 ust. 3 pkt 5 we fragmencie „i numerów ewidencyjnych PESEL”;
 - § 2 ust. 3 pkt 5 we fragmencie „a w przypadku organizacji pozarządowej – jej nazwę, siedzibę, określone w statucie cele działania oraz wykaz osób wchodzących w skład zarządu”;
 - § 2 ust. 7 we fragmencie „pełnoletni”;
 - § 4 ust. 1 we fragmencie „lub osoba przez niego upoważniona przy udziale trójosobowej Komisji, którą powołuje Wójt w Zarządzeniu o przeprowadzeniu konsultacji”
- załącznika do uchwały Rady Gminy Chojnów Nr XXIII/132/2012 z dnia 26 kwietnia 2012 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Chojnów.

Organ nadzoru zarzucił podjęcie:

- 1) § 1 ust. 3 i 4 oraz § 4 ust. 1 we fragmencie „lub osoba przez niego upoważniona przy udziale trójosobowej Komisji, którą powołuje Wójt w Zarządzeniu o przeprowadzeniu konsultacji” załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 2, art. 15, art. 26 ust. 1 oraz art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.);
- 2) § 2 ust. 3 pkt 5 we fragmencie „i numerów ewidencyjnych PESEL” załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 1 ust. 1 oraz art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji RP;
- 3) § 2 ust. 3 pkt 5 we fragmencie „a w przypadku organizacji pozarządowej – jej nazwę, siedzibę, określone w statucie cele działania oraz wykaz osób wchodzących w skład zarządu” załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 2 Konstytucji RP;
- 4) § 2 ust. 7 we fragmencie „pełnoletni” załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 1 ust. 1 oraz art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda Dolnośląski zauważył, że w podstawie prawnej uchwały Rada Gminy Chojnów przywołała art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, według którego zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy. Rada Gminy wskazała także na art. 40 ust. 1 tej ustawy, stanowiący że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Ad 1)

W § 1 ust. 3 załącznika do uchwały Rada Gminy Chojnów postanowiła, że: „Decyzję o przeprowadzeniu konsultacji podejmuje Wójt w drodze Zarządzenia.” W § 1 ust. 4 tego dokumentu przyjęto: „W zarządzeniu, o którym mowa w § 1 ust. 3 określa się:

- 1) cel i przedmiot konsultacji,
- 2) czas rozpoczęcia i zakończenia konsultacji,
- 3) zasięg terytorialny,
- 4) formy prowadzenia konsultacji,
- 5) osobę odpowiedzialną za przeprowadzenie konsultacji,
- 6) problem lub pytanie co do konkretnego przedmiotu.”

W § 4 („Otwarte spotkania z mieszkańcami”) ust. 1 załącznika do uchwały postanowiono, że: „Spotkania, o których mowa w § 3 pkt 1 [otwarte spotkania z mieszkańcami – przyp. Sądu], prowadzi Wójt Gminy Chojnów lub osoba przez niego upoważniona przy udziale trójosobowej Komisji, którą powołuje Wójt w Zarządzeniu przeprowadzeniu konsultacji.”

Organ nadzoru uznał, że przywołane unormowania § 1 i § 4 załącznika do uchwały wykraczają poza upoważnienie wynikające z art. 5a ust. 2 (*Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy*) ustawy o samorządzie gminnym, albowiem w ten sposób Rada Gminy Chojnów weszła w sferę kompetencji organu wykonawczego podstawowej jednostki samorządu terytorialnego.

Przez zasady zdaniem Wojewody Dolnośląskiego należy rozumieć ogólne reguły, w treści których zawarty jest sposób postępowania przy przeprowadzaniu konsultacji. To zaś oznacza, że organ stanowiący gminy powinien określić między innymi inicjatora konsultacji, sposób i formę konsultacji, czas i miejsce ich przeprowadzenia, reguły ustalania wyników oraz sposób przekazania tych wyników do wiadomości społeczności lokalnej.

Rada Gminy, stanowiąc że decyzję o przeprowadzaniu konsultacji podejmuje Wójt w drodze zarządzenia w przedmiocie przeprowadzenia konsultacji społecznych oraz ustalając elementy treści takiego zarządzenia,

a także przyjmując że spotkania otwarte z mieszkańcami może prowadzić osoba upoważniona przez Wójta Gminy przy udziale trójosobowej Komisji powołanej w zarządzeniu, wykroczyła poza upoważnienie zawarte w art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Stosownie do dyspozycji art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, do uchwałodawczej właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Według zaś art. 15 ust. 1 tej ustawy, organem stanowiącym i kontrolnym jest rada gminy. Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy, organem wykonawczym jest natomiast wójt (burmistrz, prezydent miasta), który wykonuje uchwały rady gminy, a do jego zadań należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał (art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym).

W orzecznictwie przyjmuje się, że określenie sposobu wykonania uchwały obejmuje między innymi wskazanie środków finansowych i rzeczowych koniecznych do wykonania uchwały, ustalenie harmonogramu jej realizacji oraz wyznaczenie osób odpowiedzialnych za wykonanie uchwały lub jej poszczególnych elementów. Oznacza to, że do zadań wójta należy decydowanie przez kogo, w jakich terminach i za pomocą jakich środków oraz w jakim trybie mają być zrealizowane zadania wynikające z uchwały. Stanowisko to zostało potwierdzone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 stycznia 2010 r. (II SA/Go 1011/09).

Skoro sprawa wykonywania uchwał, w tym także ustalenia sposobu realizacji takich aktów, należy wyłącznie do wójta, zasadne jest twierdzenie, że określenie przez radę gminy sposobu wykonywania uchwały przez wójta stanowi istotne naruszenie art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Istotność naruszenia prawa przez Radę Gminy Chojnów polega na tym, że brak podstawy prawnej do tego, aby organ stanowiący gminy wyznaczał wójtowi granice określające szczegółowo katalog obligatoryjnych elementów zarządzenia, które wydaje wójt na podstawie przyznanej mu kompetencji do wykonywania uchwał rady. Podobne stanowisko przedstawił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 10 maja 2013 r., stwierdzając: „W zakresie upoważnienia ustawowego do określenia przez radę gminy zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy (art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym) nie mieści się zobowiązanie organu wykonawczego do wydania w tym przedmiocie zarządzenia o treści narzuconej organowi wykonawczemu przez organ stanowiący gminy.” (III SA/Wr 140/13).

Należy zatem stwierdzić, że regulacja zawarta w § 1 ust. 3 i 4 oraz § 4 ust. 1 we fragmencie „lub osoba przez niego upoważniona przy udziale trójosobowej Komisji, którą powołuje Wójt w Zarządzeniu o przeprowadzeniu konsultacji” załącznika do uchwały stanowi istotne naruszenie prawa nie tylko dlatego, że wyszła poza kompetencje przyznane Radzie Gminy Chojnów w art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, ale również z tego powodu, że bezpodstawnie wkroczyła w sferę przyznaną organowi wykonawczemu w art. 30 ust. 2 pkt 2 tej ustawy.

Ad 2)

W § 2 ust. 3 pkt 5 załącznika do uchwały Rada Gminy przyjęła, że wniosek o przeprowadzenie konsultacji społecznych powinien zawierać „listę osób popierających wniosek, ze wskazaniem imion, nazwisk, adresów i numerów ewidencyjnych PESEL oraz własnoręcznymi ich podpisami, a w przypadku organizacji pozarządowej – jej nazwę, siedzibę, określone w statucie cele działania oraz wykaz osób wchodzących w skład zarządu”.

Zdaniem organu nadzoru fragment unormowania „i numerów ewidencyjnych PESEL” jest niezgodny z art. 7 Konstytucji RP, a także z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, według którego mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Za mieszkańców gminy można uznać ogół osób fizycznych mających miejsce zamieszkania na obszarze danej gminy (G. Jyż, Z. Pławcki, A. Szewc: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Lex 2012).

W § 2 ust. 3 załącznika do uchwały Rada Gminy określiła wymagania, jakie powinien spełniać wniosek o przeprowadzenie konsultacji społecznych, wśród nich również obowiązek podania numeru ewidencyjnego PESEL (pkt 5).

Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego dodanie do wymogów wniosku o przeprowadzenie konsultacji warunku podania numeru ewidencyjnego PESEL wykracza poza granice przyznanych przez ustawodawcę kompetencji.

Numer PESEL nie stanowi warunku ani też przesłanki pojęcia mieszkańca, mieści się bowiem poza granicami semantycznego słowa mieszkaniec. Formułując w ten sposób tryb wnioskowania o przeprowadzenie konsultacji społecznych – przez nałożenie obowiązku podania numeru ewidencyjnego PESEL – Rada Gminy wprowadziła dodatkowe wymogi, wykraczając poza kompetencję nadaną przez ustawodawcę art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Organ nadzoru zauważył, że w ocenianej sprawie znajdują również odpowiednie zastosowanie przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jednolity Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.). Numer PESEL jest bowiem przykładem pojedynczej informacji stanowiącej dane osobowe. Numer ten – według art. 31a ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (tekst jednolity: Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm.), jest 11-cyfrowym, stałym symbolem numerycznym, jednoznacznie identyfikującym osobę fizyczną, w którym sześć pierwszych cyfr oznacza datę urodzenia (rok, miesiąc, dzień), kolejne cztery – liczbę porządkową i płeć osoby, a ostatnia jest cyfrą kontrolną, służącą do komputerowej kontroli poprawności nadanego numeru ewidencyjnego. Numer ten, występując nawet bez zestawienia z innymi informacjami o osobie, stanowi dane osobowe, a ich przetwarzanie podlega wszelkim rygorom przewidzianym w ustawie o ochronie danych osobowych.

Na gruncie przepisów ustawy o ochronie danych osobowych legalność przetwarzania (wykorzystywania) danych osobowych tak zwanych zwykłych, jak na przykład imię, nazwisko, adres zamieszkania, numer PESEL, uzależniona jest od spełnienia jednej z przesłanek, o których mowa w art. 23 ust. 1 pkt 1–5 ustawy o ochronie danych osobowych.

Na tej podstawie należy stwierdzić, że podanie numeru PESEL w rozpatrywanej sytuacji, nie jest niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa (art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych w związku z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym), ponieważ brak tego elementu w badanej uchwale nie będzie stanowił przeszkody uniemożliwiającej przeprowadzenie konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy. Ponadto ustawa o ochronie danych osobowych nakłada na administratora danych – poza przywołanym wcześniej obowiązkiem – między innymi obowiązek przestrzegania zasady adekwatności (relewantności) danych w stosunku do celów, dla jakich są one przetwarzane (art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy).

Zdaniem organu nadzoru nie wydaje się, aby niezbędnym do wypełnienia celu, w jakim dane przetwarzane są w związku z określeniem zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy, było zamieszczenie we wniosku o przeprowadzanie konsultacji tak szczegółowej informacji o osobie, jak jej numer PESEL.

W kontekście art. 7 i art. 94 Konstytucji RP zasadne jest stwierdzenie nieważności § 2 ust. 3 pkt 5 we fragmencie „i numerów ewidencyjnych PESEL” załącznika do uchwały, jako przepisów wykraczających poza zakres przyznanego Radzie Gminy upoważnienia.

Organ nadzoru wspominał, że takie stanowisko zostało potwierdzone również w orzecznictwie sądowno-administracyjnym. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 10 maja 2013 r. (III SA/Wr 140/13) wywiódł, że „wprowadzenie takiego unormowania jest nie tylko nieuprawnionym tworzeniem przez organ stanowiący dodatkowych, nieprzewidzianych ustawowo kryteriów niesłużących przecieży określeniu mieszkańca gminy, ale stanowi także ograniczenie kręgu mieszkańców gminy do osób legitymujących się numerem PESEL, a więc pomija przypadki, w których mieszkaniec gminy nie dysponuje takim kodem. Tymczasem z ustawowego upoważnienia do uchwalenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy (art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym) nie można wyprowadzić kompetencji rady gminy do ograniczenia kręgu osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych.”

Ad 3)

W § 2 ust. 3 pkt 5 załącznika do uchwały Rada Gminy przyjęła, że: „Wniosek powinien zawierać listę osób popierających wniosek, ze wskazaniem imion, nazwisk, adresów i numerów ewidencyjnych PESEL oraz własnoręcznymi ich podpisami, a w przypadku organizacji pozarządowej – jej nazwę, siedzibę, określone w statucie cele działania oraz wykaz osób wchodzących w skład zarządu.”

Rada Gminy Chojnów – określając wymagania, jakie powinien spełniać wniosek o przeprowadzenie konsultacji społecznych – wprowadziła obowiązek podania nazwy, siedziby, określonych w statucie celów działania oraz wykazu osób wchodzących w skład zarządu w przypadku składania takiego wniosku przez organizację pozarządową.

Regulację zawartą w § 2 ust. 3 pkt 5 załącznika do uchwały we wskazanym fragmencie należy odczytywać w kontekście § 2 ust. 2 tego aktu, według którego z wnioskiem o przeprowadzenie konsultacji społecznych może wystąpić: 1) komisja rady gminy właściwa rzeczowo do przedmiotu konsultacji, 2) mieszkańcy Gminy (w liczbie co najmniej 50 osób). Należy zatem zauważyć, że Rada, określając katalog podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o przeprowadzenie konsultacji społecznych, nie wskazała organizacji pozarządowych.

W takiej sytuacji pozostawienie w mocy unormowania zawierającego obligatoryjny element wniosku składanego wyłącznie przez organizacje pozarządowe jest bezprzedmiotowe i narusza zasady prawidłowej legislacji.

Wskazana regulacja narusza art. 2 Konstytucji RP. Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Brak określoności w przepisach prawa występuje wówczas, gdy treść przepisu prawnego jest na tyle niejasna i nieprecyzyjna pod względem językowym i logicznym, że nie pozwala na wywiedzenie z niego w drodze wykładni jednoznacznej normy prawnej, co z kolei może stwarzać warunki sprzyjające naruszeniu praw jednostki lub uniemożliwić stosowanie przepisów, w których terminy te są zawarte (K. Działocha, T. Balasiński: Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, Nr 3).

Ad 4)

W § 2 ust. 7 załącznika do uchwały Rada Gminy postanowiła, że: „W konsultacjach brać udział mogą wyłącznie pełnoletni mieszkańcy Gminy.”

Wyznaczony w art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zakres kompetencji prawodawczej Rady Gminy Chojnów nie pozwala na uznanie przywołanego unormowania za prawidłowe wypełnienie przyznanego upoważnienia. W granicach delegacji ustawowej nie mieści się bowiem ustalanie kręgu podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach.

Kompetencja zawarta w art. 5a ust. 2 tej ustawy upoważnia Radę Gminy jedynie do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji. Pojęcie owych zasad i trybu odnosi się wyłącznie do określenia procedury konsultacyjnej, a więc opisu sposobu przeprowadzenia tych konsultacji, z uwzględnieniem obowiązujących uregulowań aktów wyższego rzędu.

W wyroku z dnia 26 lipca 2002 r. (II SA/Wr 1116/02) Naczelny Sąd Administracyjny zaakcentował, że wśród zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji nie mieści się określenie praw podmiotowych decydujących o prawie jednostki do udziału w konsultacjach. W świetle art. 32 ust. 1 Konstytucji RP 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 (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Stąd też należy przyjąć, że ograniczenie kręgu osób uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach wyłącznie do tych, którzy są pełnoletnimi mieszkańcami gminy, stanowi naruszenie wspomnianych zasad konstytucyjnych.

Organ nadzoru zauważył również, że z samych unormowań 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 art. 5 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym (*jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy*) z unormowaniem zawartym w 36 ust. 2 ustawy (*sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania*).

Z takiego zestawienia wynika, że wolą ustawodawcy było, aby 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.

Ustawa o samorządzie gminnym zastrzega, że konsultacje przeprowadza się z mieszkańcami gminy. Wprowadzenie w uchwale regulacji, która w jakikolwiek sposób ogranicza określony przez ustawodawcę krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach, stanowi istotne naruszenie art. 5a ust. 2 ustawy, w związku z przekroczeniem zakresu normy kompetencyjnej wyrażonej w tym przepisie. Z przywołanego przepisu jednoznacznie bowiem wynika, że jedynym kryterium uprawnienia do uczestnictwa w konsultacjach jest fakt pozostawania mieszkańcem gminy.

Takie stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 29 kwietnia 2011 r. (III SA/Wr 20/11).

Należy przy tym podkreślić, że zawarcie w akcie organu stanowiącego gminy przepisów, które wykraczają poza przyznaną temu organowi kompetencję uchwałodawczą, narusza zasadę legalizmu, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, według której organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Działanie organu administracji publicznej uprawnionego do wydania aktu prawa miejscowego, polegające na wprowadzeniu do treści aktu elementów regulacji prawnej wykraczających poza granice określone w upo-

ważnieniu ustawowym, prowadzi do stanu wadliwości takiego aktu normatywnego i do pozbawienia go mocy obowiązującej w zakwestionowanym zakresie. Zgodnie bowiem z art. 94 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego są ustanawiane „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”.

Trzeba przy tym pamiętać, że upoważnienie do stanowienia prawa powinno być szczegółowe w zakresie podmiotowym (określać jednoznacznie organ, któremu przyznano kompetencję) i przedmiotowym (określać rodzaj spraw przekazanych do unormowania i zakres regulacji). Równie szczegółowa musi być interpretacja przepisów zawierających upoważnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego. Normy kompetencyjne powinny być zatem interpretowane w sposób ścisły i literalny. Niedopuszczalne jest odczytywanie takich norm w drodze analogii bądź wykładni rozszerzającej.

W wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził: „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.”

W odpowiedzi na skargę Gmina Chojnów oświadczyła, że uwzględnia w całości skargę Wojewody Dolnośląskiego i wnosi o umorzenie postępowania. Wyjaśniła przy tym, że przygotowała projekt zmiany uchwały w zaskarżonym zakresie, który zostanie przedłożony Radzie Gminy na posiedzeniu w dniu 22 sierpnia 2013 r.

Do pisma procesowego z dnia 4 września 2013 r. (wpłynęło do Sądu 5 września 2013 r.) strona załączyła uchwałę nr XIII/142/2012 Rady Gminy Chojnów z dnia 30 sierpnia 2012 r. zmieniającą uchwałę w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Chojnów.

W piśmie procesowym z dnia 23 września 2013 r. Wojewoda Dolnośląski (wpłynęło do Sądu 24 września 2013 r.) – odpowiadając na wezwanie Sądu – oświadczył, że podtrzymuje skargę, albowiem zaskarżona uchwała była wykonywana i na jej podstawie prowadzono konsultacje społeczne w Gminie Chojnów. Cofnięcie skargi w takim przypadku spowodowałoby utrzymanie w mocy czynności dotkniętych nieważnością.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Oceniając uchwałę Rady Gminy Chojnów w zaskarżonym zakresie według kryterium zgodności z prawem (art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm., w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 i art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przez sądami administracyjnymi, tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), Sąd stwierdził, że kwestionowane unormowania nie mogą pozostać w zbiorze legalnych aktów administracji publicznej.

I.

W § 1 ust. 3 załącznika do uchwały Rada Gminy Chojnów postanowiła, że:
„Decyzję o przeprowadzeniu konsultacji podejmuje Wójt w drodze Zarządzenia.”

W § 1 ust. 4 tego dokumentu przyjęto:

„W zarządzeniu, o którym mowa w § 1 ust. 3 określa się:

- 1) cel i przedmiot konsultacji,
- 2) czas rozpoczęcia i zakończenia konsultacji,
- 3) zasięg terytorialny,
- 4) formy prowadzenia konsultacji,
- 5) osobę odpowiedzialną za przeprowadzenie konsultacji,
- 6) problem lub pytanie co do konkretnego przedmiotu.”

W § 4 („Otwarte spotkania z mieszkańcami”) ust. 1 załącznika do uchwały postanowiono, że:
„Spotkania, o których mowa w § 3 pkt 1 [otwarte spotkania z mieszkańcami – przyp. Sądu], prowadzi Wójt Gminy Chojnów lub osoba przez niego upoważniona przy udziale trójosobowej Komisji, którą powołuje Wójt w Zarządzeniu przeprowadzeniu konsultacji.”

Uwzględniając fakt, że podstawę prawną kwestionowanej przez organ nadzoru uchwały stanowił art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, konieczne staje się rozważenie, czy przywołane postanowienia załącznika do uchwały Rady Gminy Chojnów należą do sfery „zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy”, czy też wykraczają poza upoważnienie ustawowe organu stanowiącego podstawowej jednostki samorządu terytorialnego.

W orzecznictwie wypowiedziano pogląd, według którego kompetencja ujęta w art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym upoważnia radę gminy jedynie do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji, przy czym przez zasady należy rozumieć unormowania zawierające w swej treści reguły rządzące instytucją

konsultacji, fundamenty funkcjonowania konsultacji w gminie, z trybem zaś wiąże się sposób postępowania konsultacyjnego, procedura umożliwiająca proces konsultacji (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 czerwca 2006 r., II SA/Op 213/06; zob. także rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 30 listopada 2009 r., NK.11.0911-11/520/09 i z dnia 23 marca 2010 r., NK.II.MM2.0911-12/10-1).

Trafnie przy tym zauważono, że w uchwale podejmowanej na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy „powinna m.in. określić: kto inicjuje konsultację, sposób i formę konsultacji, czas i miejsce ich przeprowadzenia, reguły ustalania wyników oraz sposób przekazania tych wyników do wiadomości społeczności lokalnej” (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego z dnia 3 marca 2010 r., NK.IIILM-0911-1-1 0/2010).

Oprócz kwestii interpretacji ustawowego upoważnienia rady gminy do określenia „zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy”, na gruncie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w rozpoznawanej sprawie pojawił się także problem rozgraniczenia kompetencji organu stanowiącego i organu wykonawczego gminy. Nietrudno zauważyć, że wśród adresatów unormowań uchwały Rady Gminy Chojnów również Wójt Gminy, który został zobowiązany do podjęcia decyzji o przeprowadzeniu konsultacji oraz do wydania w tym zakresie zarządzenia zawierającego w swej treści pięć obligatoryjnych postanowień.

Jeżeli spojrzeć na ustawowy podział kompetencji między organem stanowiącym a organem wykonawczym gminy, to według art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do uchwałodawczej właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej (wyłączną właściwość ujęto w art. 18 ust. 2 tej ustawy), wszak rada jest organem stanowiącym i kontrolnym w gminie (art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

Organem wykonawczym jest natomiast wójt (burmistrz, prezydent miasta) (art. 26 ust. 1 w zw. z art. 11a ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym), który wykonuje uchwały rady gminy, a do jego zadań należy w szczególności „określanie sposobu wykonywania uchwał” (art. 30 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 2 tej ustawy).

W judykaturze wywidzono, że określenie sposobu wykonania uchwały obejmuje m.in. wskazanie środków finansowych i rzeczowych koniecznych do realizacji uchwały, ustalenie harmonogramu działań oraz wyznaczenie osób odpowiedzialnych za wykonanie uchwały lub jej poszczególnych elementów. To zaś oznacza, że „do zadań wójta należy zdecydowanie przez kogo, w jakich terminach i za pomocą jakich środków, w jakim trybie mają być zrealizowane zadania wynikające z uchwały” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 stycznia 2010 r., II SA/Go 1011/09).

Skoro sprawa wykonywania uchwał, w tym także ustalenie sposobu realizacji takich aktów, należy wyłącznie do wójta, przeto zasadne jest twierdzenie, że „określenie przez radę gminy sposobu wykonania uchwały przez wójta stanowi istotne naruszenie przepisu art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 u.s.g.” (uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 2 lutego 2011 r., IV/5/2011, OwSS 2011 nr 3, poz. 104).

Teza ta przystaje do przywołanego wcześniej unormowania zawartego w zaskarżonej uchwale. O ile bowiem postanowieniu o podejmowaniu przez Wójta Gminy decyzji o przeprowadzeniu konsultacji w drodze zarządzenia nie można przypisać cech istotnego naruszenia prawa, wszak takie zdanie nie uchybia kompetencjom tego organu do wykonywania uchwał (można byłoby je uznać za przypomnienie powinności organu wykonawczego), o tyle zobowiązanie Wójta do uwzględnienia w zarządzeniu enumeratywnie wymienionych elementów dotyczących sposobu wykonania uchwały stanowi niedopuszczalną ingerencję organu stanowiącego w sferę kompetencji organu wykonawczego.

W zakresie upoważnienia ustawowego do określenia przez radę gminy „zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy” (art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym) nie mieści się zobowiązanie organu wykonawczego do wydania w tym przedmiocie zarządzenia o treści narzuconej organowi wykonawczemu przez organ stanowiący gminy. Stąd też unormowane zawarte w kwestionowanych postanowieniach uchwały stanowi istotne naruszenie prawa nie tylko dlatego, że wyszło poza kompetencje przyznane Radzie Gminy Chojnów w art. 5 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, ale również z tego powodu, że bezpodstawnie wkroczyło w sferę przyznaną organowi wykonawczemu w art. 30 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 2 tej ustawy.

II.

W § 2 ust. 3 pkt 5 załącznika do uchwały Rada Gminy przyjęła, że wniosek o przeprowadzenie konsultacji społecznych powinien zawierać „*listę osób popierających wniosek, ze wskazaniem imion, nazwisk, adresów i numerów ewidencyjnych PESEL oraz własnoręcznymi ich podpisami, a w przypadku organizacji pozarządowej – jej nazwę, siedzibę, określone w statucie cele działania oraz wykaz osób wchodzących w skład zarządu*”.

Ponieważ zakresem podmiotowym ocenianego aktu objęci zostali mieszkańcy Gminy Chojnów, przeto trzeba odpowiedzieć na pytanie, czy do zidentyfikowania – według takiego kryterium – osób mogących uczestniczyć w konsultacjach społecznych, niezbędne jest wskazanie numeru ewidencyjnego PESEL, a więc czy ten rejestr dostarcza informacji o zamieszkanu.

Numer Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności służy jedno- znacznej identyfikacji osoby fizycznej, przy czym w jedenastocyfrowym symbolu numerycznym sześć pierwszych cyfr oznacza datę urodzenia (rok, miesiąc, dzień), kolejne cztery – liczbę porządkową i płeć osoby, ostatnia zaś jest cyfrą kontrolną służącą do komputerowej kontroli poprawności nadanego numeru ewidencyjnego (art. 31a ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych – tekst jednolity Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm.).

Nietrudno zauważyć, że numer PESEL nie obejmuje danych dotyczących miejsca zamieszkania. Tymczasem ta właśnie okoliczność ma znaczenie przy ustalaniu, czy osoba figurująca na liście osób popierających wnioski o przeprowadzenie konsultacji jest mieszkańcem gminy, gdyż po takie kryterium sięgnął ustawodawca w art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowiąc, że „w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzone na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy.”

Już chociażby z tego powodu 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. 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 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.

To zaś oznacza, że Rada Gminy Chojnów – wymagając, by wniosek o przeprowadzenie konsultacji społecznych zawierał numer PESEL – przekroczyła zakres 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, a więc pomija przypadki, w których mieszkaniec gminy nie dysponuje takim kodem. Tymczasem z ustawowego upoważnienia do uchwalenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy (art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym) nie można wyprowadzić kompetencji rady gminy do ograniczenia kręgu osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 grudnia 2011 r., II OSK 1562/11).

Przy tworzeniu aktów prawa miejscowego organy powinny mieć na względzie konstytucyjną zasadę szczególnej ochrony informacji dotyczących osoby (art. 51 Konstytucji RP).

III.

W § 2 ust. 3 pkt 5 załącznika do uchwały Rada Gminy przyjęła, że:

„Wniosek powinien zawierać listę osób popierających wnioski, ze wskazaniem imion, nazwisk, adresów i numerów ewidencyjnych PESEL oraz własnoręcznymi ich podpisami, a w przypadku organizacji pozarządowej – jej nazwę, siedzibę, określone w statucie cele działania oraz wykaz osób wchodzących w skład zarządu.”

W pierwszej części przywołanego unormowania Rada Gminy Chojnów sformułowała wymagania stawiane osobom fizycznym popierającym wniosek o przeprowadzenie konsultacji społecznych, w drugiej zaś odniosła się do jednostek organizacyjnych – organizacji pozarządowych, które przy popieraniu wniosku konsultacyjnego powinny wskazać elementy identyfikujące taki podmiot.

Jednakże – przy tworzeniu katalogu podmiotów legitymowanych do wystąpienia z wnioskiem o przeprowadzenie konsultacji społecznych – organ stanowiący pominął organizacje pozarządowe, ograniczając ten zbiór do „komisji rady gminy właściwej rzeczowo do przedmiotu konsultacji” i „mieszkańców Gminy (w licznie co najmniej 50 osób)” (§ 2 ust. 2 pkt 2 załącznika do uchwały Rady Gminy).

Zestawienie unormowań zawartych w § 2 ust. 3 pkt 5 (w części odnoszącej się do organizacji pozarządowych) i w § 2 ust. 2 pkt 2 załącznika do uchwały Rady Gminy wskazuje na uchybienia przy konstruowaniu aktu prawnego, przejawiające się niespójnością norm, prowadzącą wręcz do ich wzajemnego wykluczania się. Jeżeli bowiem prawodawca określa wymagania, które powinny spełnić organizacje pozarządowe popierające wniosek o konsultacje społeczne, a jednocześnie nie ujmuje tych jednostek organizacyjnych w zamkniętym katalogu podmiotów legitymowanych do wystąpienia z wnioskiem o przeprowadzenie takich konsultacji, to nie tylko u adresatów podjętej uchwały wywołuje uzasadnione wątpliwości co do statusu organizacji pozarządowych na obszarze obowiązywania tego aktu.

Nie można zatem odmówić racji stanowisku Wojewody Dolnośląskiego, który takie rozwiązanie normatywne uznał nie tylko za sprzeczne z regułami poprawnej legislacji, ale także za naruszające – wyprowadzoną z art. 2 Konstytucji RP – zasadę zaufania podmiotów do państwa i stanowionego przez nie prawa, odnoszącą się również do tworzenia prawa miejscowego.

IV.

W § 2 ust. 7 załącznika do uchwały Rada Gminy postanowiła, że:

„W konsultacjach brać udział mogą wyłącznie pełnoletni mieszkańcy Gminy.”

W tak sformułowanym unormowaniu organ stanowiący – ograniczając zbiór mieszkańców uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych – odwołał się do kryterium, którego nie można wyprowadzić z upoważnienia zawartego w art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. To zaś oznacza, że Rada Gminy – sięgając po przesłankę wieku (pełnoletniości) – nie tylko wyszła poza sferę przyznanej jej kompetencji, a więc naruszyła art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, ale przede wszystkim wkroczyła w materię zastrzeżoną konstytucyjnie ustawodawcy, co uchybia elementarnej zasadzie działania organów publicznych na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP).

Przy ocenie zgodności z prawem unormowania zawartego w § 2 ust. 7 załącznika do uchwały nie można tracić z pola widzenia zasady, według której określanie przesłanek kształtujących zdolność podmiotu do nosicielstwa praw i obowiązków o charakterze publicznoprawnym, w tym do uczestniczenia w życiu społecznym (krajowym i lokalnym) przy wykorzystaniu instytucji funkcjonujących w demokratycznym państwie prawnym, należy do ustawodawstwa. Na rzecz takiej tezy przemawia art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, dopuszczający wyjątkowo możliwość ograniczenia zakresu korzystania z konstytucyjnych wolności i praw tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, bez naruszenia jednak istoty wolności i praw. Tak więc, już chociażby ze względu na miejsce uchwały rady gminy w hierarchii źródeł prawa (art. 87 Konstytucji RP), unormowanie ujęte w § 2 ust. 7 załącznika do uchwały Rady Gminy Chojnów nie mogło pozostać w akcie prawa miejscowego.

W unormowaniu dotyczącym konsultacji społecznych (art. 5a ustawy o samorządzie gminnym) ustawodawca wskazał na krąg mieszkańców gminy tworzących z mocy prawa wspólnotę samorządową (art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), odwołał się zatem do przesłanki zamieszkania, nie wprowadził natomiast dodatkowych kryteriów uczestnictwa mieszkańców w konsultacjach społecznych, ani też nie upoważnił rady gminy do podejmowania zabiegów prawotwórczych w tym zakresie.

V.

Z tych względów – stosownie do dyspozycji art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – należało orzec jak w punkcie I sentencji wyroku. Orzeczenie o wstrzymaniu wykonania za kwestionowanych unormowań do dnia prawomocności wyroku ma umocowanie w art. 152 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

VI.

Uzasadniając oddalenie wniosku Wojewody Dolnośląskiego o zasądzenie od Gminy Chojnów na jego rzecz kosztów postępowania, należy wyjść od regulacji zawartej w art. 100 ustawy o samorządzie gminnym. Według dyspozycji tego przepisu – zamieszczonego w rozdziale 10 „Nadzór nad działalnością gminną” – „postępowanie sądowe, o którym mowa w artykułach poprzedzających, jest wolne od opłat sądowych.”

W zbiorze instrumentów prawnych służących do sprawowania nadzoru nad działalnością podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, a ujętych w przepisach poprzedzających art. 100 ustawy o samorządzie gminnym, znalazła się również możliwość zaskarżenia przez organ nadzoru uchwały lub zarządzenia do sądu administracyjnego, a to wówczas, gdy upłynął trzydziestodniowy termin do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego (art. 93 ust. 1 zdanie drugie w zw. z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

Skoro w takim przypadku ustawodawca zwolnił skarżącego, tj. organ nadzoru, z obowiązku ponoszenia kosztów sądowych, przeto – co oczywiste – uczynił bezprzedmiotowym żądanie ich zwrotu. Jeśli zaś chodzi o żądanie kosztów zastępstwa prawnego, to w razie uwzględnienia skargi przez sąd przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się bezczynności, zwrot kosztów niezbędnych do celowego dochodzenia praw (art. 200 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

W zakresie „kosztów niezbędnych do celowego dochodzenia praw” nie sposób pomieścić kosztów poniesionych przez organ nadzoru, ponieważ jego legitymacja procesowa do wniesienia skargi nie ma – jak w przypadku innych podmiotów skarżących – umocowania we własnym interesie prawnym (już choćby nawet dlatego, że skarżona uchwała nie ingeruje w sferę uprawnień lub obowiązków organu nadzoru), jej źródłem jest bowiem norma prawna statuująca kompetencje organu nadzoru. W takiej sytuacji skarżącym jest de facto organ reprezentujący i realizujący interes publiczny, nie zaś podmiot, który żąda ochrony ze względu na swój interes prawny.

Nie można wreszcie zaaprobować sytuacji, w której ewentualne koszty związane z zaskarżeniem uchwały wskutek niewydania rozstrzygnięcia nadzorczego w ustawowym terminie (art. 93 ust. 1 zdanie drugie w zw. z art. 91 ust. 1 zdanie drugie ustawy o samorządzie gminnym) miałyby obciążać jednostkę samorządu terytorialnego.

Z tych też powodów orzeczono, jak w punkcie III sentencji wyroku.