



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 11 października 2022 r.

Poz. 4464

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.129.2022.DM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 10 października 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

stwierdzam nieważność

§ 6 ust. 1 pkt 1 Regulaminu uczestnictwa w projekcie „Budowa przydomowych oczyszczalni ścieków w Gminie Nowe Piekuty” stanowiącym załącznik Nr 1 do uchwały Nr XXXI/183/22 Rady Gminy Nowe Piekuty z dnia 9 września 2022 r. w sprawie przyjęcia regulaminu uczestnictwa w projekcie „Budowa przydomowych oczyszczalni ścieków w Gminie Nowe Piekuty” w zakresie sformułowania „*zameldowanym na pobyt stały*” oraz **pkt I.** Dane podstawowe Mieszkańca/Wnioskodawcy w załączniku Nr 1 do Regulaminu uczestnictwa w projekcie „Budowa przydomowych oczyszczalni ścieków w Gminie Nowe Piekuty” w zakresie sformułowania „*Dane do kontaktu: tel./email*”.

UZASADNIENIE

W dniu 9 września 2022 r. Rada Gminy Nowe Piekuty podjęła uchwałę Nr XXXI/183/22 w sprawie przyjęcia regulaminu uczestnictwa w projekcie „Budowa przydomowych oczyszczalni ścieków w Gminie Nowe Piekuty”, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 14 września 2022 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta ona została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 14 września 2022 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 82 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Postępowanie nadzorcze wykazało, iż wskazanie, w **§ 6 ust. 1 pkt 1** badanego Regulaminu uczestnictwa w projekcie, przesłanki „zameldowania” (na pobyt stały), jako warunku uczestnictwa ww. projekcie narusza w sposób istotny art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.), zgodnie z którym mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Tym samym, ustawodawca nie uzależnia członkostwa we wspólnocie samorządowej od spełnienia warunku zameldowania (na pobyt stały), lecz zamieszkania. W myśl art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1963 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 poz. 1360 z późn. zm.) miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Zgodnie z powyższym przyjmuje się, że aby określona miejscowość została uznana za miejsce zamieszkania osoby fizycznej, konieczne jest łączne występowanie dwóch elementów: zamiaru stałego pobytu oraz faktycznego przebywania w danej miejscowości, która stanowić musi rzeczywiste centrum aktywności życiowej jednostki. Zameldowanie jest natomiast kategorią prawa administracyjnego i służy wyłącznie celom ewidencyjnym, nie przesądza o miejscu zamieszkania w rozumieniu prawa cywilnego (vide:

postanowienie NSA z 23.06.2020 r., I OW 9/20, Legalis nr 2418525; postanowienie NSA z 11.08.2020 r., I OW 254/19, Legalis nr 2478177; postanowienie NSA z 10.12.2020 r., I OW 164/20, Legalis nr 2537122, wyrok NSA z 29.04.2020 r., I OSK 77/20, Legalis nr 2344866 za: postanowienie NSA z 15.02.2006 r., I OW 231/05, Lex nr 201525). Niedopełnienie zatem obowiązku meldunkowego określonego w art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2022 r. poz. 1191) nie oznacza, że dana osoba fizyczna w określonym miejscu nie zamieszkuje. Powyższe znajduje odzwierciedlenie w ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych, zgodnie z którym *„zameldowanie na pobyt stały jest ważnym, ale nie jedynym dowodem związku danej osoby z gminą [...] Stalego zamieszkiwania danej osoby w określonym miejscu nie ocenia się wyłącznie według jej zameldowania na pobyt stały, lecz na podstawie faktów świadczących o jej stałym przebywaniu w danej miejscowości”* (NSA w wyroku z dnia 11.10.1991 r. (SA/Lu 630/91, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1993, nr 5, poz. 109 z glosą B. Zawadzkiej) oraz *„brak zameldowania nie pozbawia osoby stale zamieszkującej w gminie statusu członka wspólnoty gminnej”* (wyroku z dnia 19.06.1995 r., sygn. akt. SA/Po 518/95, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 1996, nr 2, poz. 43). Dodatkowo NSA w wyroku z dnia 9.10.2001 r. (I SA 1582/01, „Monitor Prawniczy” 2001, nr 21, s. 1052) stwierdził, iż *„Wspólnotę tworzą osoby zamieszkałe w gminie, niezależnie od tego, czy dopełniły one obowiązku meldunkowego”*.

Nadmienić również należy, iż w pozostałej części zakwestionowanego Regulaminu znajdują się wprost odniesienia do statusu mieszkańca, tj. § 1 – definicja Projektu wskazuje na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków w gospodarstwach mieszkańców Gminy Nowe Piekuty, § 8 ust. 2 pkt 1 – wskazuje na wypełnienie deklaracji przez mieszkańca, zaś warunki merytoryczne uczestnictwa określone w § 9 ust. 2 pkt 2 Regulaminu wprost odnoszą się do liczby osób zamieszkujących (a nie zameldowanych) w nieruchomości, na której ma być zrealizowany projekt.

Następnie w **pkt I** Deklaracji uczestnictwa, stanowiącym załącznik Nr 1 do Regulaminu, wskazane zostało do wypełnienia przez Mieszkańca/Wnioskodawcę pole – *„Dane do kontaktu: tel./email”*. Niniejszą regulację należy ocenić negatywnie z uwagi na brak przepisu prawnego, który stanowiłby podstawę dla żądania tej danej, a ponadto nie ma ona znaczenia dla rozpatrzenia wniosku i udziału w projekcie, nie jest zatem niezbędna do realizacji celu, dla którego miałyby być ona przetwarzana (w tym zbierana). W konsekwencji uznać należy, że pozyskanie tej danej wykracza poza zasadę niezbędności danych z 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 nr 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych) – Dz. Urz. UE. L 119 z 04.05.2016, str. 35, zwanego dalej „RODO”). O obligatoryjności podania niniejszej danej wskazuje również brak jakiegokolwiek przypisu, adnotacji o dobrowolnym udzieleniu tej informacji.

Jednocześnie negatywnej oceny prawnej tej regulacji nie zmienia § 10 ust. 8 Regulaminu stanowiący, iż Uczestnik wyraża zgodę na przetwarzanie swoich danych osobowych zawartych w przedstawionych przez niego dokumentach dla potrzeb niezbędnych do realizacji procedury związanej z przystąpieniem do projektu. Ponadto jak wskazuje definicja zgody w art. 4 pkt 11 RODO – „zgoda” osoby, której dane dotyczą oznacza dobrowolne, konkretne, świadome i jednoznaczne okazanie woli, którym osoba, której dane dotyczą, w formie oświadczenia lub wyraźnego działania potwierdzającego, przyzwala na przetwarzanie dotyczących jej danych osobowych. Nie sposób zatem uznać wyrażanej zgody za dobrowolną, jeśli określoną daną uznaje się jednocześnie za obligatoryjną do podania w Deklaracji uczestnictwa. Potwierdza to motyw 42 RODO wskazujący, że *„Wyrażenia zgody nie należy uznawać za dobrowolne, jeżeli osoba, której dane dotyczą, nie ma rzeczywistego lub wolnego wyboru oraz nie może odmówić ani wycofać zgody bez niekorzystnych konsekwencji”* czy art. 7 ust. 4 RODO zwracający uwagę na zależność pomiędzy udzieleniem zgody a wykonaniem umowy/usługi (czy w tym przypadku rozpatrzeniem Deklaracji uczestnictwa), mimo że do jej wykonania zgoda nie jest niezbędna (o czym także w motywie 43 RODO).

Komplementarnie podkreślić należy, iż w ocenie organu nadzoru nie budziłoby zastrzeżeń pozyskanie tej danej na zasadzie dobrowolności jej podania w rozumieniu RODO (podstawę przetwarzania stanowi wówczas zgoda), czyniąc z niej element fakultatywny Deklaracji uczestnictwa.

Uzupełniając należy podnieść, iż poprawnym byłoby także wskazanie wprost w kwestionowanym Regulaminie, iż powołana w jego treści Deklaracja uczestnictwa stanowi załącznik do uchwały (niezależnie od oznaczenia w nagłówku Deklaracji uczestnictwa), podobnie § 7 ust. 8 Regulaminu mówiący o odrzuceniu zgłoszenia do Projektu złożonego przy użyciu formularza innego niż udostępniony przez Gminę.

W świetle dokonanych w odniesieniu do badanej uchwały ustaleń, stwierdzenie jej nieważności, we wskazanej części, jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Zofia Silwonik