



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 17 lipca 2017 r.

Poz. 6204

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr LEX-P.4131.12.2017.MRM

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 7 lipca 2017 r.

dotyczy uchwały Nr 294/LVIII/2017 Rady Miejskiej w Gostyninie z dnia 31 maja 2017 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Gminy Miasta Gostynina konsultacji społecznych w sprawie Budżetu Obywatelskiego jako części budżetu miasta na 2018 r.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

LEX-P.4131.12.2017.MRM

Warszawa, 4 lipca 2017 r.

**Rada Miejska w Gostyninie
Rynek 26
09-500 Gostynin****Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, 1579 i 1948, Dz. U. z 2017 r. poz. 730 i 935)

stwierdzam nieważność

Uchwały Nr 294/LVIII/2017 Rady Miejskiej w Gostyninie z dnia 31 maja 2017 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Gminy Miasta Gostynina konsultacji społecznych w sprawie Budżetu Obywatelskiego jako części budżetu miasta na 2018 r.

Uzasadnienie

Przedmiotową Uchwałą Rada Miejska w Gostyninie określiła zasady i tryb przeprowadzenia konsultacji społecznych w sprawie Budżetu Obywatelskiego na 2018 r., stanowiące Załącznik Nr 1 do Uchwały.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 5 a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, przyznającym radzie gminy kompetencje do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy. Przepis ten zakreśla kompetencje rady gminy w sposób ogólny, nie precyzując konkretnej treści uchwały wydanej na jego podstawie, jednakże w utrwalonym i jednolitym w tym zakresie orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że przez „zasady” należy rozumieć unormowania zawierające w swej treści reguły rządzące instytucją

konsultacji, podstawy, na której się opierają, z „trybem” zaś wiąże się sposób postępowania konsultacyjnego, procedura umożliwiająca proces konsultacji. Oznacza to zatem, że obligatoryjną treść uchwały podejmowanej na podstawie art. 5 a ustawy o samorządzie gminnym powinno stanowić określenie: sposobu i formy konsultacji, terminu, czasu trwania i miejsca konsultacji, reguł ustalania wyników oraz sposobu przekazania tych wyników do wiadomości społeczności lokalnej. (por. wyroki: WSA w Opolu z 13.06.2006 r., II SA/Op 213/06; WSA we Wrocławiu z 10.05.2013 r., II SA/Wr 140/13; WSA w Gliwicach z 18.08.2016 r., IV SA/Gl 540/16).

Tymczasem Rada Miejska, w § 3 ust. 1 Uchwały, przekazała do kompetencji Burmistrza określenie, w formie zarządzenia, jednego z elementów procedury konsultacyjnej, tj. terminu przeprowadzenia konsultacji oraz terminów poszczególnych czynności konsultacyjnych, co w świetle powyższych wyjaśnień, jest sprzeczne z treścią art. 5 a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Z kolei w § 1 ust. 3 Uchwały Rada postanowiła, że w konsultacjach uczestniczyć mogą mieszkańcy Gminy Miasta Gostynina, którzy „najpóźniej w dniu dokonywania poszczególnych czynności w ramach konsultacji ukończą 18 lat”, natomiast w Załączniku nr 1 do Uchwały: w § 8 ust. 1, że projekt do zrealizowania w ramach Budżetu może zgłosić każdy mieszkaniec, który „najpóźniej w dniu zgłaszania projektu ukończy 18 lat”, w § 8 ust. 2, że projekt musi uzyskać poparcie co najmniej 15 mieszkańców, którzy „najpóźniej w dniu zgłaszania projektu ukończą 18 lat”, w § 10 ust. 1, że „o wyborze projektów do realizacji (...) decydują mieszkańcy miasta Gostynina, którzy najpóźniej w dniu podpisania karty do głosowania ukończą 18 lat”. Wskazane zapisy, w ocenie organu nadzoru, są sprzeczne z art. 5 a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, jako podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej.

Zagadnienie dopuszczalności ograniczenia kręgu osób mogących brać udział w konsultacjach do pełnoletnich mieszkańców, było przedmiotem rozstrzygnięć sądów administracyjnych, wskazujących jednolicie, że w delegacji ustawowej art. 5 a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie mieści się ustalanie kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach. Krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych został bowiem określony przez samego ustawodawcę, który w art. 5 a ust. 2 u.s.g. postanowił, że uprawnionymi do konsultacji są mieszkańcy gminy, a więc osoby stale zamieszkujące w danej gminie. Przyjąć zatem należy, że „w konsultacjach, w tym także dotyczących budżetu partycypacyjnego, może wziąć udział każdy mieszkaniec gminy – chętny i zdolny do wyrażenia swojej opinii”. (tak: WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 30.08.2016 r., III SA/Wr 777/16, a także: wyrok NSA z 26.07.2002 r., II SA/Wr 1116/02; wyrok WSA w Łodzi z 07.07.2016 r., III Sa/Łd 364/16; wyrok WSA we Wrocławiu z 29.04.2011 r., III Sa/Wr 20/11).

Przekroczeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 5 a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym są również przepisy Załącznika Nr 1:

- § 10 ust. 6 stanowiącego, że mieszkaniec biorący udział w konsultacjach „ma obowiązek podać na karcie do głosowania swoje dane osobowe, tj. imię i nazwisko oraz numer PESEL oraz wyrazić zgodę na przetwarzanie danych osobowych dla potrzeb przeprowadzenia konsultacji poprzez złożenie podpisu na karcie do głosowania”, a niedopełnienie któregokolwiek z tych wymogów spowoduje, że karta zostanie uznana za nieważną,
- § 13 ust. 1, zgodnie z którym zgłoszenie projektu i głosowanie w ramach konsultacji wymaga wyrażenia zgody na przetwarzanie danych osobowych (bez określenia jakich konkretnie).

Wprowadzenie powyższych regulacji stanowi znów nieuprawnione ograniczenie kręgu osób mogących brać udział w konsultacjach do tych, którzy posiadają numer PESEL (lub zgodzili się go podać) oraz wyrazili zgodę na przetwarzanie danych osobowych. Nie można przy tym przyjąć argumentu, wskazanego w § 13 ust. 3 Załącznika, że „celem zbierania danych osobowych w ramach konsultacji (...) jest w szczególności możliwość zweryfikowania, czy osoby zgłaszające propozycję zadania lub uczestniczące w głosowaniu są do tego uprawnione”, gdyż, jak wskazano wyżej – w konsultacjach mogą brać udział osoby zamieszkujące na terenie danej gminy, a numer PESEL nie obejmuje danych dotyczących miejsca zamieszkania (art. 15 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, Dz. U. z 2017 r. poz. 657). Podkreślić należy również, że przetwarzanie danych osobowych, zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922), 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 i udostępnianie) na zapas i w zakresie szerszym niż to jest usprawiedliwione celami realizowanymi przez administratora danych (wyrok NSA w Warszawie z 20.02.2013 r. I OSK 258/12). Do podjęcia uchwały dotyczącej zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy oraz do legitymowania, czy osoba zgłaszająca projekt lub biorąca udział w głosowaniu jest mieszkańcem gminy nie jest niezbędne podanie numeru PESEL oraz przetwarzanie danych osobowych, w tym danych objętych tym kodem (wyrok WSA we Wrocławiu z 10.05.2013r., III SA/WR 140/13).

Organ nadzoru kwestionuje również następujące przepisy Uchwały:

- § 1 ust. 2 określający planowaną wysokość środków przeznaczonych na Budżet Obywatelski, oraz Załącznika nr 1 do Uchwały:

- § 4 ust. 5 zobowiązujący Gminę Miasta Gostynina do ponoszenia „bieżących kosztów utrzymania powierzonych rzeczy”,
- § 6 określający kwotę wydatków wydzielonych w budżecie gminy przeznaczonych na realizację projektów oraz całkowity koszt realizacji pojedynczego projektu,
- § 11 ust. 3 i 5 wskazujące, które projekty „zostaną zakwalifikowane do realizacji”.

Powyższe regulacje wykraczają poza zakres ustalenia „zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji”, ponadto narzucają kształt projektu budżetu Miasta, co stanowi nieuprawnione wkroczenie przez Radę w kompetencje Burmistrza. Zgodnie bowiem z art. 233 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.), inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego, a więc w tym przypadku – Burmistrzowi. Oznacza to, że organ stanowiący nie może wiążąco wpływać na organ wykonawczy przez wydawanie wskazówek czy też zaleceń do projektu budżetu. Ponadto, wprowadzenie w uchwale dotyczącej konsultacji w sprawie budżetu obywatelskiego postanowień, które przesądzają o tym, w jaki sposób wyniki konsultacji przełożą się na wybór konkretnych projektów i zostaną uwzględnione w projekcie budżetu gminy, stoi w sprzeczności z niewiążącym charakterem konsultacji.

„W odróżnieniu od takich form demokracji bezpośredniej jak np. referendum czy wybory, konsultacje społeczne z natury nie wiążą się ze ściśle określonym i zagwarantowanym prawnie wpływem mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego na procesy decyzyjne tej jednostki. Mają one charakter opiniodawczy, a ich zasadniczym celem jest dostarczenie organom samorządowym informacji o potrzebach, preferencjach i oczekiwaniach mieszkańców oraz ich zaktywizowanie i zaproszenie do udziału w debacie społecznej”. (wyrok WSA we Wrocławiu z 30.08.2016 r., III SA/Wr 777/16).

Dalej, w § 9 ust. 1, 2 i 3 Załącznika nr 1 do Uchwały, Rada przyznała Burmistrzowi uprawnienie do weryfikacji projektów zgłaszanych w ramach Budżetu Obywatelskiego, w oparciu o określone kryteria. Natomiast w § 9 ust. 4-13 wprowadziła regulację dotyczącą postępowania odwoławczego od wyników weryfikacji projektów dokonanych przez Burmistrza, mocą której powołana została Komisja Odwoławcza, w imiennie wskazanym składzie; określono też tryb i termin składania odwołań, tryb pracy komisji, zasady głosowania i termin załatwienia sprawy, przyznano prawo rozstrzygania wszelkich wątpliwości co do interpretacji zasad przeprowadzania konsultacji, jakie pojawią się w toku podejmowanych czynności (§ 14 Załącznika), a osoby wchodzące w skład Komisji uczyniono „odbiorcami” danych osobowych zbieranych w ramach

konsultacji (§ 13 ust. 3 Załącznika). Ponadto Przewodniczącego tej Komisji włączono do składu Komisji Skrutacyjnej ustalającej wyniki głosowania (§ 11 ust. 1 i 4 Załącznika).

W ocenie organu nadzoru zapisy § 9 ust. 4-13, § 11 ust. 1 i 4 w części dotyczącej Przewodniczącego Komisji Odwoławczej oraz § 14 w części dotyczącej Komisji Odwoławczej zostały podjęte z przekroczeniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 5 a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Wskazać należy, że w obowiązującym prawie nie istnieją przepisy, które stanowiłyby podstawę do powołania komisji odwoławczej, w sposób sformalizowany uczestniczącej w procedurze konsultacyjnej, uprawnionej do zmiany rozstrzygnięcia Burmistrza w przedmiocie dopuszczenia do głosowania projektów zgłaszanych w ramach tej procedury, niezależnie od merytorycznej i formalnej zgodności tych projektów z przepisami prawa oraz faktycznej możliwości ich realizacji. Nie ma również podstawy prawnej do przyznania, mocą aktu prawa miejscowego, przewodniczącemu takiej komisji uprawnienia do uczestniczenia w ustalaniu wyników konsultacji, w tym współdecydowania o kolejności na liście projektów, które uzyskały taką samą liczbę głosów a członkom komisji prawa do przetwarzania danych osobowych.

Mając powyższe na uwadze, organ nadzoru uznał, że ze względu na ilość oraz istotność dostrzeżonych uchybień, zasadne jest stwierdzenie nieważności Uchwały Nr 294/LVIII/2017 Rady Miejskiej w Gostyninie z dnia 31 maja 2017 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Gminy Miasta Gostynina konsultacji społecznych w sprawie Budżetu Obywatelskiego jako części budżetu miasta na 2018 r. – w całości, z powodu jej sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje Gminie skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania rozstrzygnięcia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera