



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 sierpnia 2019 r.

Poz. 5514

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.545.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 sierpnia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 9.96.2019 Rady Miasta Rydułtowy z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych związanych z przygotowaniem Rydułtowskiego Budżetu Obywatelskiego 2020 - w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 7 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 czerwca 2019 r. Rada Miasta Rydułtowy przyjęła uchwałę Nr 9.96.2019 w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych związanych z przygotowaniem Rydułtowskiego Budżetu Obywatelskiego 2020. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 5a ust. 2, 3 i 7 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 lipca 2019 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z przepisem art. 5a ust. 1 - ust. 2 ustawy, 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, z zastrzeżeniem ust. 7. Szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet obywatelski. Natomiast, w art. 5a ust. 7 ustawy wskazano, iż rada gminy określa w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, w szczególności: 1) wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty; 2) wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt, przy czym nie może być ona większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt; 3) zasady oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełniania przez nie wymogów formalnych oraz tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania; 4) zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości, biorąc pod uwagę, że zasady przeprowadzania głosowania muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania.

Z wyżej wskazanego art. 5a ustawy wynika, że na radzie gminy ciąży prawny obowiązek uregulowania w formie uchwały wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego. Uchwała ta jest aktem prawa miejscowego, regulującym w sposób normatywny, tzn. generalny i abstrakcyjny, prawa bliżej nieokreślonej liczby mieszkańców gminy. W konsekwencji przedmiotowa uchwała powinna zostać sporządzona, uchwalona i ogłoszona zgodnie ze standardami prawidłowej legislacji. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. W art. 5a ust. 7 ustawy został określony minimalny katalog spraw, które powinny zostać uregulowane w uchwale dotyczącej wymagań, jakie powinien spełniać budżet obywatelski. Są to: wymogi formalne, jakim

powinny odpowiadać zgłaszane projekty; wymagana liczba podpisów mieszkańców popierających projekt; zasady oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełniania przez nie wymogów formalnych oraz tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania; zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości. Jednocześnie, uchwała podejmowana na podstawie art. 5a ust. 7 ustawy będąca aktem prawa miejscowego, powinna kompleksowo regulować zawartą w niej materię.

Rada gminy winna więc ująć w uchwale wszystkie kwestie wskazane w art. 5a ust. 7 ustawy, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

W ocenie organu nadzoru Rada Miasta nie określiła zasad oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej oraz spełniania przez nie wymogów formalnych, przez co nie wypełniła delegacji z art. 5a ust. 7 pkt 3 ustawy. Należy zauważyć, iż przepisem § 12 ust. 1 załącznika do uchwały Rada Miasta podjęła próbę określenia powyższych zasad. W przepisie tym Rada postanowiła, iż „w przypadku stwierdzenia podczas weryfikacji, że złożony wniosek nie zawiera istotnych informacji potrzebnych do analizy projektu lub projekt przekracza przewidywaną wysokość środków finansowych, o której mowa w § 5, mieszkaniec składający formularz zostanie niezwłocznie poinformowany o konieczności dokonania uzupełnień lub modyfikacji złożonego projektu”. Jednakże trudno uznać, aby regulacja ta wypełniała delegację ustawową w sposób kompleksowy. Należy przy tym wskazać również, iż zawarte w tym przepisie sformułowanie *nie zawiera istotnych informacji* jest nieprecyzyjne. Na podstawie tego przepisu nie sposób bowiem jednoznacznie stwierdzić, które informacje będą istotne przy dokonywaniu weryfikacji danego projektu.

Uchwała, która nie wypełnia przesłanek ustawowych nie może stanowić podstawy, w oparciu o którą przeprowadzana będą konsultacje społeczne, w których nastąpi wybór projektów do realizacji w ramach gminnego budżetu obywatelskiego. W oparciu o tę uchwałę wprowadza się do porządku prawnego nowe normy prawne, obowiązujące w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu, określające reguły zachowania dotyczące generalnie (nieimiennie) oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie (a więc również niekonkretnie) wskazanych sytuacjach. Należy więc stwierdzić, że jeśli ustawodawca zastrzegł, że w akcie prawa miejscowego powinny znaleźć się określone regulacje, to ich brak skutkuje nieważnością uchwały.

Niezależnie od powyższego, wątpliwości organu nadzoru budzi również regulacja zawarta w § 7 ust. 1 załącznika do uchwały, z której wynika, iż formularz za pomocą którego można składać projekt budżetu obywatelskiego jest dostępny wyłącznie na stronie internetowej budzet.rydultowy.pl. Tym samym osoba, która nie posiada dostępu do Internetu nie jest w stanie uzyskać takiego formularza.

W ocenie organu nadzoru uchwała nie stworzyła również żadnych gwarancji dla zapewnienia zasady bezpośredniości głosowania nad projektami budżetu obywatelskiego z wykorzystaniem strony internetowej. Z § 16 ust. 3 załącznika do uchwały wynika, że głosowanie będzie odbywało się za pośrednictwem formularza interaktywnego umieszczonego na stronie internetowej budzet.rydultowy.pl. W przepisach tych nie wskazano jednak żadnych mechanizmów kontrolnych, służących weryfikacji tego, czy dany głos został oddany bezpośrednio przez jednego uprawnionego do głosowania. Co więcej regulacja ustępu 4 powyższego przepisu wręcz daje pole do nadużyć w tym zakresie. Przewiduje ona bowiem, że w głosowaniu elektronicznym, z wykorzystaniem jednego numeru telefonu komórkowego, na projekty może zagłosować łącznie nie więcej niż pięciu mieszkańców Miasta. Takie unormowanie stwarza warunki do tego, aby jedna osoba – dysponująca danym numerem telefonu komórkowego i wpisująca imię i nazwisko danej osoby – zagłosowała aż pięciokrotnie na projekt budżetu obywatelskiego. To zaś prowadzi do naruszenia zasady bezpośredniości (z uwagi na możliwość głosowania przez pośrednika), a nawet naruszenia zasady równości (z uwagi na możliwość wielokrotnego głosowania przez jedną osobę). Jedynym bowiem zabezpieczeniem dla zapewnienia bezpośredniości i równości głosowania, poza ogólnymi informacjami takimi jak: imię i nazwisko - jest konieczność posłużenia się w głosowaniu kodem weryfikacyjnym, który to jedna osoba może otrzymać aż pięć razy.

Unormowanie zawarte w § 16 ust. 7 załącznika do uchwały, dotyczące przetwarzania danych osobowych wykraczają poza delegację ustawową i jednocześnie w sposób niedozwolony modyfikują materię uregulowaną już w sposób kompleksowy w Rozporządzeniu 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 (RODO) (Dz. Urz. UE. L 2016 Nr 119). Tym samym uchwała w analizowanym zakresie podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 9.96.2019 Rady Miasta Rydułtowy z dnia 27 czerwca 2019 r. w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak