



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 13 sierpnia 2019 r.

Poz. 5577

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.570.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 9 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 67/XI/2019 Rady Miejskiej w Blachowni z dnia 3 lipca 2019 roku w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych budżetu obywatelskiego z mieszkańcami Gminy Blachownia, dalej jako „uchwała” – w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4, ust. 7 pkt 2 i pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.), dalej jako „ustawa” oraz z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 3 lipca 2019 roku Rada Miejska w Blachowni podjęła uchwałę Nr 67/XI/2019 w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych budżetu obywatelskiego z mieszkańcami Gminy Blachownia. Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wskazała art. 5a ustawy. Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 12 lipca 2019 roku.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, że uchwała jest w całości niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 5a ust. 2 ustawy *zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem ust. 7*. Art. 5a ust. 3 ustawy stanowi, że *szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet obywatelski*. Z art. 5a ust. 4 ustawy wynika, że *w ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego*. Przepis art. 5a ust. 6 ustawy stanowi, że *środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych*. Z art. 5a ust. 7 ustawy wynika, że *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*.

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 w uchwale dotyczącej wymagań, jakie powinien spełniać budżet obywatelski. Uchwała podejmowana na podstawie art. 5a ust. 7 ustawy stanowi akt prawa miejscowego, więc winien on kompleksowo regulować zawartą w nim 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.

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz* (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.*

Z kolei zgodnie z art. 7 Konstytucji *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.* Organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. *Normę zawartą w tym przepisie należy odczytywać jako zakaz domniemywania kompetencji organu, a więc nakaz, dyrektywę interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone* (cytat z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 roku, K 20/01, Legalis nr 54123). W art. 5a ust. 7 ustawy został określony minimalny katalog spraw, które powinny zostać uregulowane w uchwale dotyczącej wymagań, jakie powinien spełniać budżet obywatelski. Rada Miejska realizująca upoważnienie z tego przepisu, winna więc kompleksowo uregulować ten katalog spraw i ująć w uchwale wszystkie kwestie wskazane w art. 5a ust. 7 ustawy. Natomiast brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

Art. 5a ustawy stanowi o konsultacjach z mieszkańcami gminy. Jak wskazał WSA w Opolu w wyroku z dnia 17 kwietnia 2018 roku, sygn. akt: II SA/Op 64/18, Legalis nr 1767805 w *delegacji ustawowej art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym nie mieści się ustalenie kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach. Krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych został bowiem określony przez samego ustawodawcę. W art. 5a ust. 2, jak też w ust. 1 art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, ustawodawca postanowił, że uprawnionymi do konsultacji są mieszkańcy gminy. Norma ta nie zawiera żadnych ograniczeń, ani też nie odsyła w tym zakresie do innych aktów prawa. W art. 1 ustawy o samorządzie gminnym zdefiniowano pojęcie gminy, przyjmując, że mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową (ust. 1), a przez gminę należy rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium (ust. 2). Wspólnotę tworzą osoby trwale z nią związane, a więc stale zamieszkujące w danej gminie. Tymczasem, Rada Miejska w Blachowni w niektórych przepisach uchwały wskazała, że projekty mogą zgłaszać oraz głosować na nie osoby zameldowane. Przykładowo, w formularzu zgłoszeniowym znajdującym się w załączniku nr 2 do uchwały wymaga się podanie adresu zameldowania od wnioskodawcy. Tak samo, w załączniku nr 4 do uchwały zatytułowanym „KARTA ANALIZY ZADANIA ZGŁOSZONEGO DO BUDŻETU OBYWATELSKIEGO” znajduje się pozycja dotycząca *spełniania przez wnioskodawcę wymogu podstawowego (miejsca zameldowania)*. To samo dotyczy załącznika nr 5 do uchwały zatytułowanego „KARTA DO GŁOSOWANIA NA ZADANIA Z BUDŻETU OBYWATELSKIEGO”, gdzie Rada Miejska zobligowała głosującego do podpisania oświadczenia, z którego wynika, że *w dniu oddania głosu dana osoba jest zameldowana pod wskazanym adresem*. Co więcej, w instrukcji głosowania zostało wskazane, że: *tylko karty do głosowania z czytelnie wypełnionymi danymi osobowymi głosującego (imię, nazwisko, adres**

zameldowania i nr PESEL) (...) będą uznawane za ważne. Pojęcie „mieszkańca gminy” w rozumieniu ustawy samorządowej - jako osoby zamieszkującej w miejscowości położonej na jej obszarze z zamiarem stałego pobytu nie jest równoznaczne z pojęciem „osoby zameldowanej”. Rada nie posiada kompetencji do odbierania komukolwiek prawa do składania projektów zadań do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego, czy też głosowania. Tym samym doszło do nieuprawnionego zawężenia kręgu podmiotowego osób uprawnionych do składania propozycji zadań do realizacji oraz do głosowania. Co więcej, regulacja uchwały w tym zakresie cechuje niejasność i nieprecyzyjność. W § 1 ust. 2 lit. h uchwały Rada wskazała, że *przez mieszkańców rozumie się osoby zamieszkujące gminę Blachownia.* W innych przepisach uchwały (przykładowo w: § 2 ust. 1, § 3 ust. 1 lit. a, § 4 ust. 3, § 7 ust. 1) jest mowa o mieszkańcach. Tymczasem w treści ww. załączników do uchwały Rada posługuje się pojęciem zameldowania. Oznacza to, że regulacja uchwały jest w powyższym zakresie wewnętrznie sprzeczna.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Blachowni nie określiła także zasad oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem oraz wykonalności technicznej, przez co nie wypełniła delegacji z art. 5a ust. 7 pkt 3 ustawy. Nie można uznać za określenie zasad oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem i wykonalności technicznej postanowień § 4 ust. 6 lit. f oraz lit. i uchwały, z których wynika, że *w ramach konsultacji realizowane projekty muszą spełniać następujące kryteria merytoryczne: nie naruszają obowiązujących przepisów prawa, praw osób trzecich, w tym praw własności oraz które są wykonalne technicznie.* Z przepisu § 9 ust. 1 uchwały wynika, że *weryfikację projektów przeprowadza Urząd Miejski na podstawie karty oceny projektu, która stanowi załącznik nr 4 do niniejszej uchwały.* Z kolei zgodnie z § 10 ust. 1 uchwały *projekty spełniające warunki formalne kierowane są do dalszej weryfikacji, której dokonują właściwe merytorycznie referaty/stanowiska Urzędu Miejskiego lub jednostki organizacyjne Gminy.* Zgodnie zaś z § 10 ust. 2 uchwały *ocena obejmuje weryfikację wymogów określonych w § 4 ust. 6 i oraz weryfikację szacowanych kosztów realizacji projektu.* W świetle powyższej regulacji ocena zgłoszonych projektów przez właściwe merytorycznie referaty/stanowiska Urzędu Miejskiego lub jednostki organizacyjne Gminy następuje zgodnie z pozycjami określonymi w załączniku nr 4 do uchwały. Tymczasem w załączniku nr 4 do uchwały nie ma mowy o ocenie wykonalności technicznej zgłoszonego projektu, jak również o ocenie tego, czy zadania jest zgodne z prawem. Jedynie w punkcie 4 „Weryfikacji etapu II, części B” wskazano pozycję, która ma zweryfikować, czy zadanie jest zgodne z prawem lokalnym. Tym samym Rada Miejska w Blachowni nie wypełniła prawidłowo delegacji z art. 5a ust. 7 pkt 3 ustawy.

W ocenie organu nadzoru z powyższych przyczyn niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Uchwała zawiera również inne postanowienia niezgodne z prawem.

W § 4 ust. 5 uchwały Rada Miejska wskazała, że *w przypadku, gdy wnioskodawcą jest osoba małoletnia do formularza wniosku należy dołączyć zgodę opiekuna prawnego na zgłoszenie projektu, którego wzór stanowi załącznik nr 3 do niniejszej uchwały.* W ocenie organu nadzoru regulacja § 4 ust. 5 uchwały, jak również załącznika nr 3 do uchwały są sprzeczne z art. 5a ust. 1 i ust. 2, art. 5a ust. 7 pkt 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W ocenie organu nadzoru Rada Miejska nie jest uprawniona do zawężenia kręgu osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych, gdyż został on określony przez samego ustawodawcę. Wszyscy mieszkańcy terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, a nie tylko pełnoletni mieszkańcy, są uprawnieni do brania udziału w konsultacjach społecznych. Tym samym, Rada Miejska przekroczyła upoważnienie wynikające z art. 5a ust. 7 pkt 1 ustawy, czym istotnie naruszyła prawo.

W postanowieniach § 4 ust. 1 i ust. 6 uchwały Rada Miejska określiła faktycznie, jakie zadania mogą być realizowane w ramach budżetu obywatelskiego. Wykracza to poza delegację z art. 5a ust. 7 ustawy.

W przepisie § 5 ust. 3 uchwały Rada Miejska określiła, że Burmistrz corocznie określa kwotę przeznaczoną na budżet obywatelski na dany rok, co w ocenie organu nadzoru wykracza poza delegację z art. 5a ust. 7 ustawy. Tak samo poza delegację z art. 5a ust. 7 ustawy wykracza regulacja § 6 uchwały.

Organ nadzoru stwierdza także, że zakres danych osobowych objęty treścią załącznika Nr 2 do uchwały (nr PESEL wnioskodawcy, telefon, e-mail, PESEL osoby popierającej projekt) wykracza poza zakres danych niezbędnych do realizacji celu, dla którego dane są przetwarzane – w analizowanym przypadku do ustalenia, czy osoba popierająca określony projekt jest mieszkańcem gminy. Obowiązek podania ww. danych nie jest niezbędny do załatwienia przez organ sprawy. Wystarczające jest podanie adresu zamieszkania. Obowiązek ten uznać więc należy za sprzeczny z zasadą minimalizacji danych osobowych (adekwatności), wyrażoną w art. 5 ust. 1 lit c Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 roku 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).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny stanowi, iż 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.

Mając powyższe na uwadze, uznać należy, że uchwała Nr 67/XI/2019 Rady Miejskiej w Blachowni z dnia 3 lipca 2019 roku, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, 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