



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 15 października 2019 r.

Poz. 6935

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.675.2019 **WOJEWODY ŚLĄSKIEGO**

z dnia 11 października 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 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 90/VIII/2019 Rady Miejskiej w Woźnikach z dnia 11 września 2019 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących Budżetu Obywatelskiego Gminy Woźniki na 2020 rok, dalej jako „uchwała” - w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1, ust. 2 i ust. 7 pkt 1, pkt 2, 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” 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.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 11 września 2019 r. Rada Miejska w Woźnikach przyjęła uchwałę Nr 90/VIII/2019 w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących Budżetu Obywatelskiego Gminy Woźniki na 2020 rok. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 1 i art. 5a ust. 1, art. 40 ust. 1 i ust. 2 ustawy. Załączniki do uchwały stanowią: Zasady Budżetu Obywatelskiego (załącznik Nr 1), Wniosek do Budżetu Obywatelskiego Gminy Woźniki na 2020 rok (załącznik Nr 2), Oświadczenie w sprawie poparcia projektu zadania (załącznik Nr 3), Karta oceny wniosku (załącznik Nr 4), Karta do głosowania (załącznik Nr 5).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 13 września 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. W art. 5a ust. 7 ustawy (w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia uchwały) 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.

Organ nadzoru podkreśla, iż z art. 5a ust. 7 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, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W art. 5a ust. 7 pkt 1- 4 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. Organ stanowiący gminy powinien 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.

Natomiast z art. 7 Konstytucji RP wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności. Z konstytucyjnej zasady praworządności wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt ISA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *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.*

Dodatkowo wymaga wskazania, iż zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego w 2018 r. w Gminie Woźniki zamieszkiwało 9655 osób (publ. Główny Urząd Statystyczny – Powierzchnia i Ludność w przekroju terytorialnym w 2018 r., tabl. 21 Powierzchnia, Ludność oraz Lokaty według Gmin, Warszawa 2018; <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/powierzchnia-i-ludnosc-w-przekroju-terytorialnym-w-2018roku,7,15.html>). Również z załącznika do zarządzenia Nr OR.120.86.2019 Burmistrza Woźnik z dnia 31 maja 2019 r. w sprawie przedstawienia raportu o stanie Gminy Woźniki za rok 2018 (tabl. 1, str. 10) wynika, że w Gminie Woźniki zamieszkiwało 9655 osób - stan na 31.12.2017 r. (publ. https://www.bip.wozniki.pl/wiadomosci/12617/wiadomosc/473602/zarzadzenie_nr_or120862019_burmistrz_woznik_z_dnia_31_maja_2019_).

W ocenie organu nadzoru, § 3 ust. 2 uchwały oraz Rozdział 2 ust. 1 załącznika Nr 1 do uchwały (Zasady Budżetu Obywatelskiego) są sprzeczne z art. 5a ust. 7 pkt 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada Miejska w § 3 ust. 2 uchwały wskazała, że: *Złożeniu wraz z wnioskiem, o którym mowa w pkt 1, co najmniej 50 oświadczeń w sprawie poparcia projektu zadania do zrealizowania w ramach Budżetu Obywatelskiego, zgodnie z załącznikiem nr 3 do uchwały.* Natomiast w Rozdziale 2 ust. 1 załącznika Nr 1 do uchwały określono, że: *Propozycję projektu zadania do zrealizowania w ramach Budżetu Obywatelskiego może zgłosić każdy mieszkaniec Gminy Woźniki, pod warunkiem uzyskania już na etapie zgłoszenia poparcia co najmniej 50 mieszkańców Gminy. Wzór oświadczenia w sprawie poparcia projektu zadania do zrealizowania w ramach Budżetu Obywatelskiego Gminy Woźniki na 2020 rok stanowi załącznik nr 3 do uchwały. Oświadczenie w sprawie poparcia projektu zadania każdy mieszkaniec składa indywidualnie – na odrębnych formularzach.* Wymaga zaznaczenia, iż 0,1% mieszkańców z ogólnej liczby mieszkańców Gminy Woźniki wynosi 9,655

mieszkańców (w zaokrągleniu do jedności – 10 mieszkańców). Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Woźnikach określając wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających dany projekt na poziomie co najmniej 50 mieszkańców, tj. na poziomie większym niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt (tu: teren całej Gminy Woźniki - zgodnie z § 2 uchwały), istotnie naruszyła art. 5a ust. 7 pkt 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Rada Miejska w Woźnikach w treści załącznika Nr 1 do uchwały (Zasady Budżetu Obywatelskiego) oraz załącznika Nr 4 do uchwały (Karta oceny wniosku) nie uregulowała zasad oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem i 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, poprzez wskazanie w załączniku Nr 4 do uchwały (tabela „Ocena wniosku” kolumna I, wiersz 7 i 8), że: *Propozycja projektu zadania jest zgodna z zakresem zadań własnych gminy oraz Zgłoszona propozycja zadania do Budżetu obywatelskiego ma charakter inwestycyjny*. Z treści wyżej wskazanych załączników Nr 1 i Nr 4 do uchwały nie można wywieść w jaki sposób zostanie dokonana ocena czy zgłoszone projekty są zgodne z prawem i wykonalne technicznie.

Organ nadzoru również wskazuje, iż dane określone w załączniku Nr 2 do uchwały (Wniosek do Budżetu Obywatelskiego Gminy Woźniki na 2020 rok) dotyczące obowiązku podania numeru telefonu oraz adresu e-mail, wykraczają poza zakres danych niezbędnych do realizacji celu, dla którego dane są przetwarzane – w analizowanym przypadku do ustalenia, czy osoba dokonująca zgłoszenia jest mieszkańcem Gminy Woźniki. Weryfikacja przedmiotowego kryterium, tj. zamieszkania, nastąpić może w oparciu o pozostałe dane, tj. imię i nazwisko oraz adres zamieszkania. Również wymaga wskazania, iż zgodnie z Rozdziałem 2 ust. 5 załącznika Nr 1 do uchwały – *Wniosek uznaje się za ważny, jeżeli zostanie wypełniony w każdym punkcie, podpisany i dostarczony do Urzędu Miejskiego w Woźnikach w terminie od 14 października do 17 października*. Tym samym, obowiązek podania numeru telefonu oraz adresu e-mail uniemożliwia zgłaszanie projektów w ramach *Budżetu Obywatelskiego Gminy Woźniki na 2020 rok* przez osoby – mieszkańców Gminy Woźniki, które nie posiadają numeru telefonu i/lub adresu e-mail. Zdaniem organu nadzoru, powyższe regulacje nie wypełniają prawidłowo upoważnienia wynikającego z art. 5a ust. 7 pkt 3 ustawy.

W dalszej kolejności organ nadzoru stwierdza, że unormowania zawarte w załączniku Nr 3 do uchwały oraz załączniku Nr 5 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). Zgodnie z art. 4 pkt 11 rozporządzenia 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. W analizowanym przypadku złożenie podpisu wyrażającego zamiar złożenia oświadczenia: w sprawie poparcia projektu zadania (załącznik Nr 3 do uchwały), oddania głosu na karcie do głosowania na projekt w ramach Budżetu Obywatelskiego (załącznik Nr 5 do uchwały) - uznać należy za wyraźne działanie potwierdzające przyzwolenie na przetwarzanie danych osobowych w zakresie związanym z realizacją uprawnienia do poparcia danego projektu czy oddania na ten projekt głosu. Tym samym ww. załączniki do uchwały w analizowanym zakresie podjęte zostały z istotnym naruszeniem prawa.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Woźnikach nie wypełniła prawidłowo upoważnienia wynikającego z art. 5a ust. 7 pkt 1, pkt 2, pkt 3 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 90/VIII/2019 Rady Miejskiej w Woźnikach z dnia 11 września 2019 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących Budżetu Obywatelskiego Gminy Woźniki na 2020 rok, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak