



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 maja 2019 r.

Poz. 3526

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.279.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 kwietnia 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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/88/19 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 25 marca 2019 roku w sprawie Budżetu Obywatelskiego Miasta Świętochłowice na rok 2019, dalej jako „uchwała” w całości, jako niezgodnej z art. 5a ust. 4, ust. 6 i ust. 7 pkt 2, pkt 3 i pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506), 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 25 marca 2019 roku Rada Miejska w Świętochłowicach podjęła uchwałę Nr X/88/19 w sprawie Budżetu Obywatelskiego Miasta Świętochłowice na rok 2019. Wymagania do projektu budżetu obywatelskiego, zasady i tryb przeprowadzenia budżetu obywatelskiego stanowią załącznik do uchwały. Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wskazała art. 5a ust. 2 i 7 ustawy. Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 1 kwietnia 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 sformułowane 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).

Z tytułu uchwały, jak i jej § 1 wynika, że dotyczy ona *budżetu obywatelskiego na rok 2019*. Tymczasem z § 1 ust. 8 załącznika nr 1 do uchwały wynika, że *realizacja zadań w ramach Budżetu Obywatelskiego odbywa się w kolejnym roku budżetowym*. Z kolei zgodnie z § 1 ust. 10 załącznika do uchwały *Prezydent Miasta corocznie podaje w formie Zarządzenia kwotę przeznaczoną na realizację zadań Budżetu Obywatelskiego wraz z podziałem jej na dzielnice miasta*. W tym kontekście nie sposób ustalić, czy uchwała dotyczy budżetu obywatelskiego na rok 2019 roku, czy też na lata kolejne. Postanowienia uchwały naruszają zasadę przyzwoitej regulacji wynikającą z art. 2 Konstytucji, gdyż są one wewnętrznie sprzeczne.

Ponadto, organ nadzoru zauważa, iż za nieprawidłowe należy uznać uchwalenie budżetu obywatelskiego na rok 2019 w trakcie tego roku budżetowego. 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*. Z art. 238 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.) wynika, że *projekt uchwały budżetowej wójt przedkłada organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy*, zaś z art. 239 ustawy o finansach publicznych wynika, że *uchwałę budżetową organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach - nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego*. Wybór zadań w trybie konsultacji (budżet obywatelski), powinien, zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 5a ust. 4 ustawy, poprzedzać uchwalenie budżetu. Z § 8 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały wynika, że *zadania wybrane w głosowaniu do Budżetu Obywatelskiego zostaną rekomendowane do projektu budżetu miasta Świętochłowice na dany rok*. Przepis § 8 ust. 2 załącznika do uchwały stanowi zaś, że *budżet*

miasta wraz z zadaniami Budżetu Obywatelskiego uchwała Rada Miejska w Świętochłowicach. Z postanowień załącznika do uchwały wynika więc, że budżet obywatelski poprzedza uchwalenie budżetu. Tym samym za wadliwe prawnie należy uznać podjęcie przez Radę Miejską w Świętochłowicach uchwały w sprawie budżetu obywatelskiego na 2019 r. w trakcie trwającego roku budżetowego.

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 Świętochłowicach w § 3 ust. 3 załącznika do uchwały wskazała, że w ramach Budżetu Obywatelskiego propozycje zadań mogą zgłaszać osoby zameldowane na terenie Świętochłowic. 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. Tym samym doszło do nieuprawnionego zawężenia kręgu podmiotowego osób uprawnionych do składania propozycji zadań do realizacji.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Świętochłowicach naruszyła także art. 5a ust. 7 pkt 2, pkt 3 i pkt 4 ustawy. Rada w sposób nieprawidłowy określiła wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt, wskazując w § 3 ust. 8 załącznika do uchwały, że do każdego złożonego wniosku należy dołączyć listę poparcia mieszkańców z danej dzielnicy. Minimalna liczba wymaganych podpisów wynosi 50. W art. 5a ust. 7 pkt 2 ustawy zostało wskazane, że wymagana liczba podpisów mieszkańców popierających projekt nie może być większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt. Skoro liczba mieszkańców danej dzielnicy popierających projekt wynosi minimum 50, to w dzielnicach tych powinno mieszkać co najmniej po 50 tysięcy mieszkańców. Jest to wysoce wątpliwe, skoro w mieście Świętochłowice zamieszkuje łącznie niespełna 50 tysięcy osób. Tym samym Rada Miejska w sposób nieprawidłowy określiła liczbę podpisów wymaganych pod danym projektem.

Rada Miejska nie wypełniła delegacji z art. 5a ust. 7 pkt 3 ustawy w zakresie zasad oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem i wykonalności technicznej. W uchwale brak jest regulacji określającej przedmiotową materię, poza wskazaniem w § 4 ust. 4 pkt 5 załącznika do uchwały, że weryfikacja formalna i merytoryczna projektu polega na sprawdzeniu praktycznych możliwości realizacji zadania. Nie można takiego postanowienia potraktować jako zasady oceny wykonalności technicznej projektu.

Nie doszło również do wypełnienia przez Radę Miejską delegacji z art. 5a ust. 7 pkt 4 załącznika do uchwały w zakresie określenia zasad przeprowadzania głosowania z uwzględnieniem tego, że zasady te muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania. Rada Miejska wskazała jedynie w § 6 załącznika do uchwały, że głosowanie na propozycje zadań w ramach Budżetu Obywatelskiego następuje wyłącznie przez formularz elektroniczny dostępny na stronie www.twoje.swietochlowice.pl. W ocenie organu nadzoru postanowienie to nie stanowi wypełnienia delegacji z art. 5a ust. 7 pkt 4 ustawy.

W ocenie organu nadzoru z powyższych przyczyn niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Uchwała zawiera również inne postanowienia niezgodne z prawem.

W postanowieniach § 1 ust. 2 – ust. 7 załącznika nr 1 do uchwały Rada Miejska określiła, jakie zadania mogą być realizowane w ramach Budżetu Obywatelskiego. Wykracza to poza delegację z art. 5a ust. 7 ustawy. Poza delegację z art. 5a ust. 7 ustawy wykracza również regulacja § 1 ust. 9, § 3 ust. 4, ust. 5, ust. 6 i ust. 7, § 8 ust. 3 załącznika do uchwały, gdyż dotyczą one realizacji zadań wybranych w głosowaniu. Również poza delegację wykracza § 2 załącznika nr 1 do uchwały, gdyż dotyczy on działań promocyjnych i informacyjnych realizowanych w procesie wdrażania budżetu obywatelskiego.

Unormowania zawarte w § 9 załącznika nr 1 do uchwały, dotyczące przetwarzania danych osobowych także 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 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).

Ponadto, organ nadzoru stwierdza, że zakres danych osobowych objęty treścią pkt 9 załącznika nr 1 do uchwały (w zakresie adresu e-mail, numeru PESEL i numeru telefonu) 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. Weryfikacja wyżej wymienionego kryterium nastąpić może w oparciu o pozostałe dane wymienione w pkt 9 załącznika do załącznika nr 1 do uchwały, a mianowicie imię i nazwisko oraz adres zamieszkania. Tym samym, obowiązek podania ww. danych nie jest niezbędny do załatwienia przez organ sprawy. Obowiązek ten uznać więc należy za sprzeczny z zasadą minimalizacji danych osobowych (adekwatności), wyrażoną w art. 5 ust. 1 lit. c przywołanego wyżej rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 roku.

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 X/88/19 Rady Miejskiej w Świątchłowicach z dnia 25 marca 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