



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.403.2019

Katowice, dnia 26 czerwca 2019 r.

Rada Miasta Ruda Śląska

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr PR.0007.78.2019 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego miasta Ruda Śląska, dalej jako „uchwała” - w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1, ust. 3 i ust. 7 pkt 1 i pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 506), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 kwietnia 2019 r. Rada Miasta Ruda Śląska przyjęła uchwałę Nr PR.0007.78.2019 w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego miasta Ruda Śląska. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 5a ust. 2, 3 i 7 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 maja 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.

Tymczasem, § 11 ust. 3 pkt 1, ust. 8 pkt 2 oraz § 12 ust. 3 pkt 1 uchwały - w zakresie w jakim odnosi się do zameldowania uznać należy, jako sprzeczny z art. 5a ust. 1, ust. 3 i ust. 7 pkt 4 ustawy. Rada Miasta określiła: w § 11 ust. 3 pkt 1 uchwały - *Głosowanie na projekty budżetu obywatelskiego odbywa się drogą elektroniczną – za pomocą interaktywnego formularza dostępnego na platformie elektronicznej – wyłącznie w przypadku, gdy głosujący jest zameldowany w Rudzie Śląskiej*; w § 11 ust. 8 pkt 2 uchwały – *Dla ważności głosu niezbędne jest podanie przez głosującego następujących danych osobowych: adresu zamieszkania/zameldowania*; w § 12 ust. 3 pkt 1 uchwały – *Za głosy nieważne oddane za pośrednictwem platformy elektronicznej uznane zostaną głosy: oddane przez osoby, które nie są zameldowane w Rudzie Śląskiej*. W ocenie organu nadzoru nie ma wątpliwości, iż głosować na projekty z zakresu budżetu obywatelskiego mogą tylko i wyłącznie mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego. Wspólnotę samorządową tworzą mieszkańcy gminy, tj. ogół osób fizycznych mających miejsce zamieszkania na obszarze danej gminy (art. 1 ust. 1 ustawy oraz art. 16 ust. 1 Konstytucji RP). Miejszem zamieszkania osoby fizycznej – zgodnie z art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1025 ze zm.) – jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. O przyjęciu zamieszkania danej osoby w określonej miejscowości, nie decyduje zatem miejscowość, w której osoba fizyczna, jest zameldowana, ale ta miejscowość, w której ona przebywa z zamiarem stałego pobytu. Do stwierdzenia tego faktu konieczne jest ustalenie zatem występowania łącznie dwóch przesłanek, a mianowicie przebywania (element obiektywny – gdy występują okoliczności pozwalające przeciętnemu obserwatorowi na wyciągnięcie wniosku, że określona miejscowość jest głównym ośrodkiem działalności danej osoby) i zamiaru stałego pobytu (element subiektywny – gdy dana osoba oświadcza, iż w danej miejscowości skupia centrum swych spraw życiowych). Zatem wprowadzenie kryterium zameldowania przy głosowaniu nad projektami stoi w sprzeczności z

obowiązującymi przepisami prawa. Również wymaga wskazania, iż Rada Miasta w § 11 ust. 1 uchwały wskazała, że *Do głosowania na projekty budżetu obywatelskiego uprawnieni są mieszkańcy miasta Ruda Śląska*. Natomiast w § 11 ust. 8 pkt 2 uchwały określono, iż dla ważności głosu jest wymagane podanie *adresu zamieszkania/zameldowania*, a w stosunku do osób głosujących za pośrednictwem platformy elektronicznej, za głosy nieważne uznaje się *głosy oddane przez osoby, które nie są zameldowane w Rudzie Śląskiej* (§ 12 ust. 3 pkt 1 uchwały). Wobec powyższego Rada Miasta zróżnicowała kryteria oceny ważności głosów dla osób głosujących tradycyjnie, za pomocą papierowych kart do głosowania i głosujących w formie elektronicznej.

Powyższe uwagi w zakresie zameldowania należy odnieść analogicznie do regulacji wskazanych w § 6 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 uchwały, które przewidują podanie adresu zameldowania przez projektodawcę oraz przez osobę popierającą projekt.

Zdaniem organu nadzoru, także dane dotyczące: daty urodzenia projektodawcy, uregulowane w § 6 ust. 1 pkt 3 uchwały, daty urodzenia osób głosujących w formie tradycyjnej, za pomocą papierowych kart do głosowania, uregulowane w § 11 ust. 8 pkt 3 uchwały, wieku osób popierających dany projekt, uregulowane w § 6 ust. 2 pkt 3 uchwały, nie służą weryfikacji miejsca zamieszkania osób składających projekty, popierających projekty czy osób głosujących za określonym projektem. Data urodzenia i wiek nie są niezbędnymi informacjami do ustalenia, czy dana osoba jest mieszkańcem Miasta Ruda Śląska. Należy zatem przyjąć, że elementami umożliwiającymi określenie, kto jest mieszkańcem gminy a kto nim nie jest, są: imię i nazwisko, jako niezbywalne prawa człowieka bezpośrednio dotyczące jego integralności fizycznej i psychicznej oraz indywidualności, mogące jednoznacznie zidentyfikować daną osobę, a także adres danej osoby, pod którym ona przebywa z zamiarem stałego pobytu.

Organ nadzoru również wskazuje, iż dane określone w § 11 ust. 8 pkt 4 uchwały dotyczące podania nr PESEL i nr telefonu, wykraczają poza zakres danych niezbędnych do realizacji celu, dla którego dane są przetwarzane – w analizowanym przypadku do ustalenia, czy osoba głosująca jest mieszkańcem miasta. Jak już wskazano wyżej, weryfikacja przedmiotowego kryterium, tj. zamieszkania, nastąpić może w oparciu o pozostałe dane, tj. imię i nazwisko oraz adres zamieszkania. Tym samym, obowiązek podania nr PESEL i nr telefonu, nie są niezbędne do ustalenia miejsca zamieszkania. Również wymaga wskazania, że pozyskiwanie ww. danych do ułatwienia przez organ przedmiotowej sprawy, uznać należy za sprzeczne 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 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). W tym miejscu ponownie trzeba zasygnalizować, iż numer PESEL w żaden sposób nie określa miejsca zamieszkania danej osoby. Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1382 ze zm.) numer PESEL jest to jedenastocyfrowy symbol numeryczny, jednoznacznie identyfikujący osobę fizyczną, zawierający datę urodzenia, numer porządkowy, oznaczenie płci oraz liczbę kontrolną, przy czym:

1) data urodzenia zawarta jest w pierwszych sześciu cyfrach w następującej kolejności: dwie ostatnie cyfry roku urodzenia, miesiąc urodzenia wraz z zakodowanym stuleciem urodzenia oraz dzień urodzenia;

- 2) stulecie urodzenia kodowane jest poprzez dodanie do liczby oznaczającej miesiąc urodzenia:
 - a) liczby 80 - w przypadku osób urodzonych w latach 1800-1899,
 - b) liczby 0 - w przypadku osób urodzonych w latach 1900-1999,
 - c) liczby 20 - w przypadku osób urodzonych w latach 2000-2099;
- 3) liczby oznaczające rok, miesiąc lub dzień, będące liczbami jednocyfrowymi, poprzedza się cyfrą "0", z zastrzeżeniem zasady określonej w pkt 2;
- 4) numer porządkowy osoby zawarty jest w cyfrach od siódmej do dziesiątej, przy czym ostatnia cyfra numeru porządkowego zawiera oznaczenie płci: cyfrę parzystą (w tym "0") dla kobiet, a cyfrę nieparzystą dla mężczyzn;
- 5) jedenasta cyfra numeru PESEL jest liczbą kontrolną umożliwiającą elektroniczną kontrolę poprawności nadanego numeru identyfikacyjnego.

Powyższe stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 7 lipca 2016 r., sygn. akt III SA/Łd 364/16 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) - *Numer Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności służy bowiem jednoznacznej identyfikacji osoby fizycznej, przy czym w jedenastocyfrowym symbolu numerycznym sześć pierwszych cyfr oznacza datę urodzenia (rok, miesiąc, dzień), kolejne cztery – liczbę porządkową i płeć osoby, ostatnia zaś jest cyfrą kontrolną służącą do komputerowej kontroli poprawności nadanego numeru ewidencyjnego (...). Nietrudno zauważyć, że numer PESEL nie obejmuje danych dotyczących miejsca zamieszkania. (...).* (zob. również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 października 2016 r., sygn. akt II SA/Go 705/16; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 29 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Gl 106/17; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Nadto, organ nadzoru podkreśla, iż pismem z dnia 25 czerwca 2019 r., znak SP.0711.38.2019 Pani Prezydent Miasta Ruda Śląska złożyła wyjaśnienia do wszczętego postępowania nadzorczego, podnosząc m.in. (...) *zdaniem Strony termin wydania rozstrzygnięcia upłynął dnia 30 maja 2019r., albowiem przedmiotowa uchwała Rady Miasta Rudza Śląska z dnia 25 kwietnia 2019r. została przekazana organowi nadzoru w dniu 30 kwietnia 2019 r. drogą elektroniczną (Legislator), celem opublikowania jej w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym. W tym miejscu Strona wskazuje, że publikacja przedmiotowej uchwały nastąpiła w dniu 7 maja 2019 r.* Przedmiotowa uchwała została przekazana organowi nadzoru przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach w dniu 27 maja 2019 r. W ocenie organu nadzoru, tryb nadzoru przewidziany w art. 85 w związku z art. 90 ust. 1 ustawy jest odrębnym trybem od publikacji uchwał w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym.

W piśmie również podniesiono, iż *Wprowadzenie kryterium zameldowania przy głosowaniu nad projektami za pośrednictwem interaktywnego formularza dostępnego na platformie elektronicznej służyć ma zapewnieniu bezpośredniości głosowania (...).* Owszem, organ nadzoru potwierdza, że *rada gminy musi stworzyć takie gwarancje prawne, które zapewnią osobiste oddanie głosu przez danego głosującego, a także możliwość weryfikacji tego,* jednakże przeprowadzenie głosowanie powinno być dokonane w ramach przepisów, które stanowią podstawę do jego przeprowadzenia. Organ nadzoru wskazuje, iż na podstawie art. 5a ust. 1, ust. 3 i ust. 7 pkt 4 ustawy, Rada Miasta Ruda Śląska oprócz uwzględnienia kryterium zamieszkania, nie jest uprawniona do wprowadzania kryterium zameldowania. Jak już wyżej wskazano, przedmiotową uchwałą wprowadzono odrębne kryteria oceny ważności głosów dla osób głosujących tradycyjnie, za pomocą

papierowych kart do głosowania i głosujących w formie elektronicznej. Osoba zamieszkująca w Rudzie Śląskiej ale niezameldowana, zgodnie z treścią uchwały, nie jest uprawniona do głosowania w formie elektronicznej.

W stosunku do podniesionych zastrzeżeń dotyczących § 6 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 uchwały, jak już wyżej wskazano, organ nadzoru kwestionuje § 6 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 uchwały wyłącznie w zakresie - adresu zameldowania projektodawcy oraz przez osoby popierającej projekt.

Pozostałe argumenty wskazane w ww. piśmie dotyczą danych osobowych (Nr PESEL, wiek, nr telefonu), uznane przez Radę Miasta za niezbędne do dokonania głosowania nad zadaniami objętymi budżetem obywatelskim na terenie Miasta Ruda Śląska. Zdaniem organu nadzoru, sposób przeprowadzenia głosowania oraz weryfikacji osób uprawnionych do tego głosowania nie może przesadzać, o tym że Rada Miasta jest uprawniona do pozyskiwania danych osób głosujących, które w żaden sposób nie służą określeniu miejsca ich zamieszkania. Z przepisu art. 5a ust. 1, ust. 3 i ust. 7 pkt 1 - 4 ustawy nie można wywieść takiego uprawnienia.

W oparciu o powyżej wywiedzione stanowisko organu nadzoru, wskazane wyjaśnienia Prezydenta Miasta Ruda Śląska nie mogły zostać uwzględnione.

W ocenie organu nadzoru, należy stwierdzić, iż Rada Miasta Ruda Śląska nie wypełniła prawidłowo upoważnienia wynikającego z art. 5a ust. 7 ustawy.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa w uchwale uznaje się 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; 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 PR.0007.78.2019 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego miasta Ruda Śląska, 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego

Otrzymują:

1. Rada Miasta Ruda Śląska,
2. a/a.

