

Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku  
15-213 Białystok  
Mickiewicza 3

NK-II.4131.86.2017.EC

*M. Brzeźniak*  
2017-06-19



Białystok, 2017-06-14

Rada Miejska w Supraślu  
16-030 Supraśl  
Piłsudskiego 58

#### Rozstrzygnięcie nadzorcze

W załączeniu przekazuję rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego stwierdzające nieważność § 5 ust. 1 w zakresie słów „Komisji ds. Budżetu Obywatelskiego, zwanej dalej „Komisją” oraz § 5 ust. 2 w zakresie słów „Skład osobowy Komisji ds. Budżetu Obywatelskiego oraz”, a także „W skład komisji wejda: 3 pracowników Urzędu Miejskiego w Supraślu, 3 radnych oraz 3 przedstawicieli organizacji pozarządowych.”, § 5 ust. 3 zdanie drugie „W sytuacjach, w których koszt zadania podany przez wnioskodawcę ewidentnie odbiega od kosztów realnych wykonania zadania, Komisja może skorygować koszt danego projektu na podstawie średnich i typowych danych dla danego typu zadania.”, zdania drugiego § 10 ust. 1 oraz pkt 1 - 5 załącznika nr 1 uchwały Nr XXXII/360/2017 Rady Miejskiej w Supraślu z dnia 11 maja 2017 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie gminy Supraśl konsultacji społecznych w sprawie Budżetu Obywatelskiego jako części budżetu gminy Supraśl na rok 2018 oraz zapisów załącznika Nr 1 do Regulaminu Budżetu Obywatelskiego Gminy Supraśl na 2018 r. w zakresie słów „pesel”.

#### Załączniki:

1. rozstrzygnięcie nadzorcze.(3606033\_3901273).pdf

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy  
użyć oprogramowania do weryfikacji podpisu

Data złożenia podpisu: 2017-06-14T10:24:24.564Z

**Podpis elektroniczny**

**WOJEWODA PODLASKI**  
**15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3**

**NK-II.4131.86.2017.EC**

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.),

**stwierdzam nieważność**

§ 5 ust. 1 w zakresie słów „*Komisji ds. Budżetu Obywatelskiego, zwanej dalej „Komisją”*” oraz § 5 ust. 2 w zakresie słów „*Skład osobowy Komisji ds. Budżetu Obywatelskiego oraz*”, a także „*W skład komisji wejdą: 3 pracowników Urzędu Miejskiego w Supraślu, 3 radnych oraz 3 przedstawicieli organizacji pozarządowych.*”, § 5 ust. 3 zdanie drugie „*W sytuacjach, w których koszt zadania podany przez wnioskodawcę ewidentnie odbiega od kosztów realnych wykonania zadania, Komisja może skorygować koszt danego projektu na podstawie średnich i typowych danych dla danego typu zadania.*”, zdania drugiego § 10 ust. 1 oraz pkt 1 - 5 załącznika nr 1 uchwały Nr XXXII/360/2017 Rady Miejskiej w Supraślu z dnia 11 maja 2017 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie gminy Supraśl konsultacji społecznych w sprawie Budżetu Obywatelskiego jako części budżetu gminy Supraśl na rok 2018 oraz zapisów załącznika Nr 1 do Regulaminu Budżetu Obywatelskiego Gminy Supraśl na 2018 r. w zakresie słów „pesel”.

**UZASADNIENIE**

W dniu 11 maja 2017 r. Rada Miejska w Supraślu podjęła uchwałę Nr XXXII/360/17 w sprawie przeprowadzenia na terenie gminy Supraśl konsultacji społecznych w sprawie Budżetu Obywatelskiego jako części budżetu gminy Supraśl na rok 2018, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 17 maja 2017 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.



Analiza uchwały wykazała, iż część jej zapisów została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 5 czerwca 2017 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

W § 5 ust. 1, 2 i 3 załącznika nr 1 do kwestionowanej uchwały Rady Miejskiej w Supraślu znalazły się zapisy dotyczące Komisji ds. Budżetu Obywatelskiego.

W ocenie organu nadzoru powyższe ustalenia podjęte zostały z istotnym naruszeniem prawa, ponieważ Rada podejmując zapisy danej treści wkroczyła w kompetencje Burmistrza Supraśla.

Zgodnie z art. 15 ustawy o samorządzie gminnym, organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy, natomiast w myśl art. 26 ww. ustawy, organem wykonawczym gminy jest wójt. Rada gminy jest właściwa jedynie przy podejmowaniu działań, które dotyczą stanowienia lub kontroli, nie ma jednak kompetencji do działania w sprawach dziedziny wykonawczej. Jej wkroczenie w tę sferę byłoby naruszeniem podziału organów na stanowiące i wykonawcze.

Uchwalenie aktu, w którym zobowiązuje się organ wykonawczy do podjęcia konkretnych działań w celu zrealizowania zadania, które zostało określone przez organ stanowiący jest wkroczeniem we właściwość organu wykonawczego. Treść uchwały nie może wskazywać w jaki sposób mają zostać wykonane jej zapisy. Jest to niepodzielna kompetencja organu wykonawczego i każda próba wkroczenia w tę właściwość stanowi naruszenie prawa. Art. 18 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy upoważnia radę do stanowienia o kierunkach działalności wójta. Rada może więc określić wyłącznie swoje intencje dotyczące tego, w jakim kierunku powinien działać prezydent wprowadzając wytyczne, zalecenia lub wskazówki. Nie może jednak do określonego zachowania zobowiązać Burmistrza, gdyż do tego niezbędne jest odrębne upoważnienie ustawowe.

Zgodnie z orzecznictwem sądowym rada może określić cele i priorytety, ale nie może wkraczać w zakres kompetencji przysługujących prezydentowi z mocy ustawy (wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 sierpnia 2013 r. sygn. akt II SA/Łd 627/13; wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 stycznia 2011 r. sygn. akt III SA/Lu 454/10; wyrok WSA w Opolu z dnia 26 listopada 2009 r. sygn. akt II SA/Op 356/09).

W świetle powyższego należy stwierdzić, że Rada Miejska w Suwałkach nie była upoważniona do zobowiązania Burmistrza do wskazania składu osobowego Komisji ds. Budżetu Obywatelskiego.

Zdaniem organu nadzoru przyjęcie zapisów **§ 5 ust. 1** w zakresie słów „Komisji ds. Budżetu Obywatelskiego, zwanej dalej „Komisją” oraz **§ 5 ust. 2** w zakresie słów „Skład osobowy Komisji ds. Budżetu Obywatelskiego oraz”, a także „W skład komisji wejdą: 3 pracowników Urzędu Miejskiego w Supraślu, 3 radnych oraz 3 przedstawiciele organizacji pozarządowych” załącznika Nr 1 do uchwały Nr XXXII/360/2017 Rady Miejskiej w Supraślu z dnia 11 maja 2017r. zobowiązujących Burmistrza Miasta do powołania składu osobowego Komisji ds. Budżetu Obywatelskiego stanowi istotne naruszenie prawa.

W zdaniu drugim **§ 5 ust. 3** załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały zawarto zapis, który brzmi: „W sytuacjach, w których koszt zadania podany przez wnioskodawcę ewidentnie odbiega od kosztów realnych wykonania zadania, Komisja może skorygować koszt danego projektu na podstawie średnich i typowych danych dla danego typu zadania”. Przyznanie podmiotowi powoływanemu przez organ wykonawczy kompetencji w drodze uchwały stanowi przekroczenie uprawnień organu stanowiącego, bowiem decyzja co do sposobu wykonania przedmiotowej uchwały, powołania w tym celu Komisji oraz przyznania jej określonych kompetencji należy do wyłącznej właściwości Burmistrza.

Analogiczna sytuacja ma miejsce w **§ 8 ust. 3** załącznika nr 1 do uchwały, gdzie Rada Miejska zdecydowała, iż publiczne głosowanie przeprowadza Komisja, o której mowa w **§ 5 ust. 1**.

W zdaniu drugim **§ 10 ust. 1** oraz **pkt 1-5** załącznika do przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Supraślu określiła obligatoryjne elementy zarządzenia wydawanego przez Burmistrza. Istotność naruszenia prawa przez organ stanowiący polega na braku podstawy prawnej do tego, aby wyznaczał on organowi wykonawczemu szczegółowy zakres elementów zarządzenia, które zostanie przez ten organ wydane. „W zakresie upoważnienia ustawowego do określenia przez radę gminy zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy (art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym) nie mieści się zobowiązanie organu wykonawczego do wydania w tym przedmiocie zarządzenia o treści narzuconej organowi wykonawczemu przez organ stanowiący gminy” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 maja 2013 r. sygn. akt III SA/Wr 140/13).

Zgodnie z powyższym zasadne jest stwierdzenie, iż podjęcie zapisów zdania drugiego **§ 10 ust. 1** oraz **pkt 1-5** załącznika nr 1 do uchwały Nr XXXII/360/2017 Rady Miejskiej



w Supraślu z dnia 11 maja 2017r. nastąpiło z przekroczeniem kompetencji Rady Miejskiej oraz wkroczeniem we właściwość Burmistrza, co skutkuje stwierdzeniem ich nieważności.

Dodatkowo w załączniku nr 1 do Regulaminu Budżetu Obywatelskiego Gminy Supraśl na 2018 r. postanowiono, iż w przypadku zgłaszania inwestycji przez grupę mieszkańców – na pierwszej stronie należy wpisać dane 1 osoby, która będzie pełnić funkcję przedstawiciela całej grupy (inicjator), a w załączeniu należy dołączyć listę osób popierających zgłoszenie danego projektu zawierającą: imię i nazwisko, adres zamieszkania, **pesel** i podpis.

W ocenie organu nadzoru dodanie do wymogów listy osób popierających zgłoszenie danego projektu warunku podania numerów PESEL wykracza poza granice kompetencji przyznanych organowi stanowiącemu w art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z brzmieniem art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459 z późn. zm.), miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Zatem elementami, które pozwolą na weryfikację mieszkańców gminy są imię, nazwisko oraz adres przebywania z zamiarem stałego pobytu. Numer PESEL nie warunkuje przynależności do mieszkańców gminy oraz nie obejmuje danych dotyczących miejsca zamieszkania.

Stanowisko w tej sprawie zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu orzekając: *„Nietrudno zauważyć, że numer PESEL nie obejmuje danych dotyczących miejsca zamieszkania. Tymczasem ta właśnie okoliczność ma znaczenie przy ustalaniu, czy osoba figurująca na liście osób popierających wnioski o przeprowadzenie konsultacji jest mieszkańcem gminy, gdyż po takie kryterium sięgnął ustawodawca w art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowiąc, że "w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzone na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Już chociażby z tego powodu względu odwoływanie się do numeru PESEL jest chybione, skoro nie służy on rozstrzygnięciu, czy oznaczona osoba jest "mieszkańcem gminy", należącym do kręgu podmiotów, z którymi mogą być prowadzone konsultacje" (wyrok z dnia 10 maja 2013r. III SA/Wr 140/13).*

W dalszej części wyroku sąd zauważył: *„Jest jednak w prawie dalej idąca przeszkoda do dowolnego posługiwania się numerem PESEL w sferze konsultacji z mieszkańcami gminy. Nie można bowiem zapominać, że informacje objęte numerem PESEL należą do kategorii danych osobowych, co oznacza, że podlegają one ochronie przewidzianej w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych. Dlatego też przetwarzanie danych*

*osobowych może być dokonane ze względu na dobro publiczne, dobro osoby, której dane dotyczą, lub dobro osób trzecich w zakresie i trybie określonym ustawą (art. 1 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych). Zakresem podmiotowym tej ustawy objęto organy państwowe, organy samorządu terytorialnego oraz państwowe i komunalne jednostki organizacyjne (art. 3 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych).”*

Wprowadzenie obowiązku podania numeru PESEL stanowi nieuprawnionym przyjęcie przez organ stanowiący dodatkowych kryteriów nieprzewidzianych ustawowo, które nie służą określeniu mieszkańca gminy. Taka regulacja stanowi również zawężenie kręgu osób chcących poprzeć zgłoszenie danego projektu do osób, które legitymują się numerem PESEL, co skutkuje pominięciem przypadków, w których mieszkaniec gminy takiego numeru nie posiada.

W świetle powyższego stwierdzenie nieważności części zapisów uchwały Nr XXXII/360/2017 Rady Miejskiej w Supraślu z dnia 11 maja 2017r. w sprawie przeprowadzenia na terenie gminy Supraśl konsultacji społecznych w sprawie Budżetu Obywatelskiego jako części budżetu gminy Supraśl na rok 2018 jest zasadne.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje Gminie skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Otrzymuje:

Rada Miejska w Supraślu

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Zofia Silwonik  
Dyrektor  
Wydziału Nadzoru i Kontroli