



Poznań, dnia 4 marca 2021 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.113.2021.2

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

orzekam

nieważność § 9 ust. 3, § 11 ust. 4, § 14, § 15 oraz § 16 "Regulaminu Konińskiego Budżetu Obywatelskiego" stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały nr 481 Rady Miasta Konina z dnia 27 stycznia 2021 r. w sprawie realizacji „Konińskiego Budżetu Obywatelskiego” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Rada Miasta Konina w dniu 27 stycznia 2021 r. podjęła uchwałę nr 481 w sprawie realizacji „Konińskiego Budżetu Obywatelskiego”, dalej zwaną „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 5a ust. 7, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 oraz art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020. poz. 713 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 2 lutego 2021 roku.

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem powyższej uchwały stwierdził, co następuje.

Rada Miasta Konina w załączniku nr 1 do przedmiotowej uchwały określiła Regulamin Konińskiego Budżetu Obywatelskiego, dalej zwany „Regulaminem”. Zgodnie bowiem z zapisem § 3 uchwały „Koniński Budżet Obywatelski” realizowany jest na podstawie regulaminu określonego w załączniku nr 1 do niniejszej uchwały.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 5a ust. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020. poz. 713 ze zm.), dalej zwanej „ustawą”, zgodnie z którym, 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

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

zasady przeprowadzania głosowania muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania.

Wyżej wskazany przepis ustawy, określając materię pozostawioną do uregulowania organowi stanowiącemu gminy i posługując się terminem „w szczególności”, wskazuje elementy, które obligatoryjnie muszą znaleźć się w uchwale.

Rada gminy wykonując kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, zobowiązana jest działać ściśle w granicach tego upoważnienia.

Organ nadzoru podkreśla, że wprowadzony przez ustawodawcę na podstawie art. 5a ust. 7 ustawy otwarty katalog zagadnień, które powinny znaleźć się w uchwale rady gminy oznacza, że mogą znaleźć się w niej regulacje nie wymienione w przytoczonych wyżej punktach. Należy jednak mieć na uwadze, że jednocześnie zastrzeżone zostało, co w szczególności uchwała taka powinna zawierać, a więc elementy niezbędne do wprowadzenia regulacji. Należą do nich elementy wymienione w art. 5a ust. 7 pkt 1-4 ustawy. Użycie w treści ww. przepisu określenia „w szczególności” przed wymienieniem przewidywanych postanowień uchwały nie oznacza, że uchwała rady gminy w przedmiocie konsultacji społecznych w ramach budżetu obywatelskiego może wprowadzić dowolne reguły. Sformułowanie „w szczególności” oznacza, że rada gminy ustanawiając w uchwale wymogi, jakie musi spełniać projekt budżetu obywatelskiego może swobodnie kształtować te zasady, jednakże tylko w odniesieniu do zagadnień wymienionych w pkt 1-4 art. 5a ust. 7, bez możliwości pominięcia jakiegokolwiek z tych zagadnień.

W § 9 ust. 3 Regulaminu Rada Miasta Konina postanowiła, że: „W celu zabezpieczenia przed wielokrotnym oddaniem głosu przez tę samą osobę, każde wydanie Karty do głosowania potwierdzone jest wpisaniem numeru PESEL mieszkańca do bazy danych”.

Zgodnie z przepisami ustawy, zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem ust. 7 (art. 5a ust. 2 ustawy), a budżet obywatelski jest szczególną formą konsultacji społecznych (art. 5a ust. 3 ustawy). Krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego został zatem określony przez samego ustawodawcę, który postanowił, że uprawnionymi do konsultacji są mieszkańcy gminy. Dla wyjaśnienia pojęcia „mieszkaniec gminy” należy kierować się treścią art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 16 ust. 1 Konstytucji RP akcentujących, że mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Zgodnie z art. 25 Kodeksu cywilnego miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Należy zatem przyjąć, że elementami umożliwiającymi określenie, kto jest mieszkańcem gminy a kto nim nie jest, są: imię i nazwisko, a także adres danej osoby, pod którym ona przebywa z zamiarem stałego pobytu. Numer PESEL nie jest ani warunkiem, ani przesłanką bycia mieszkańcem gminy, jak również nie obejmuje danych dotyczących miejsca zamieszkania.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 4.09.2019 r. (sygn. akt I GSK 1324/18) stwierdził, że „(...) na podstawie możliwości wystąpienia sytuacji, w której pod tym samym adresem zamieszkują osoby o tym samym imieniu i nazwisku, nie można kształtować przepisów aktu prawa miejscowego w sposób znacząco odbiegający od granic delegacji ustawowej, a przy tym naruszający art. 32 Konstytucji. Orzecznictwo sądownoadministracyjne jednoznacznie stwierdza, że podawanie numeru PESEL nie znajduje uzasadnienia prawnego, a dodanie go jako jednego z wymogów dopuszczających do uczestniczenia w konsultacjach wykracza poza granice przyznanych radzie przez ustawodawcę kompetencji (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 grudnia 2015 r., sygn. akt I SA/Ol 683/15)”.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Organ nadzoru zwraca również uwagę na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 lutego 2020 r. (sygn. akt IV SA/Po 934/19), zgodnie z którym „Numer PESEL (...), nazwisko panięńskie matki oraz numer telefonu nie obejmuje danych dotyczących miejsca zamieszkania, a tylko ta okoliczność ma znaczenie przy ustalaniu, czy osoba figurująca na liście jest mieszkańcem gminy. Dlatego, już chociażby z tego względu, odwoływanie się do ww. warunków jest chybione, skoro nie służy rozstrzygnięciu, czy oznaczona osoba jest >mieszkańcem gminy”< należącym do kręgu podmiotów, z którymi mogą być prowadzone konsultacje. Gmina wskazała występujące problemy związane z dublowaniem głosów. Rzeczą naturalną jest, że gmina chciała ten problem zlikwidować. Sąd dostrzega problem praktyczny w tym zakresie i aprobeuje dążenie do jego wyeliminowania z tą uwagą, że działania w tym zakresie muszą być realizowane w granicach prawa. Jednak podawanie 4 cyfr numeru PESEL, numeru telefonu i nazwiska panięńskiego matki (w żaden przecież sposób nie związanych z miejscem zamieszkania) wykracza poza delegację ustawową w tym zakresie. Nie jest też bezwzględnie konieczne do weryfikacji głosów. Wystarczą dane osobowe i adres zamieszkania. Weryfikacja zdublowanych głosów (z reguły niezbyt licznych) wyłącznie na podstawie adresu jest możliwa poprzez np. wysłanie pod adres zamieszkania pism z zapytaniem o poparcie dla konkretnych projektów. Podanie numeru telefonu i weryfikacja telefoniczna nie jest wiarygodnym sposobem weryfikacji (nie można zidentyfikować tożsamości rozmówcy)”.

W § 11 ust. 4 Regulaminu Rada Miasta Konina wprowadziła zapis na podstawie, którego: „W uzasadnionych przypadkach, w szczególności spowodowanych przedłużającą się procedurą formalną lub administracyjną, dopuszcza się realizację wniosku po zakończeniu roku budżetowego, w planie którego wniosek został ujęty – przy zachowaniu zasad budżetowania, wynikających z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych”.

W wyżej wskazanym przepisie Regulaminu rada określiła zatem możliwość wydłużenia realizacji zadania inwestycyjnego lub bieżącego w zakresie budżetu obywatelskiego na kolejny rok. Zdaniem organu nadzoru należy uznać, że powyższa regulacja nie dotyczy zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy w przedmiocie budżetu obywatelskiego, skutkiem czego regulacja ta wykracza poza zakres delegacji ustawowej.

Ponadto należy uznać, że bez podstawy prawnej przyjęte zostały również postanowienia Regulaminu zawarte w rozdziale 6 „Kampania informacyjna i edukacyjna” (§ 14 Regulaminu), w rozdziale 7: „Monitoring Konińskiego Budżetu Obywatelskiego” (§ 15 Regulaminu) oraz w rozdziale 8: „Ewaluacja Konińskiego Budżetu Obywatelskiego”(§ 16 Regulaminu). Postanowienia te nie dotyczą bowiem wymagań jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 stycznia 2020 r., sygn. akt III SA/Gl 944/19).

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:
Rada Miasta Konina
Prezydent Miasta Konina

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl
www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117