



WOJEWODA PODKARPACKI

35-959 Rzeszów, skr.poczt.297
ul. Grunwaldzka 15

P.H.4131.2.249.2018



Rzeszów, 2018-10-15

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art.85, 86 i 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2018r. poz. 994 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr LVIII/486/18 Rady Miasta Sanoka z dnia 11 września 2018r. zmieniającej uchwałę w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących Budżetu Obywatelskiego Gminy Miasta Sanoka w części dotyczącej § 1 pkt 1 lit. d we fragmencie „w dniu wejścia w życie uchwały”, §1 pkt 1 lit.f, §1 pkt 1 lit.k, §1 pkt 2 i §1 pkt 3 uchwały

UZASADNIENIE

W dniu 11 września 2018r. Rada Miasta Sanoka podjęła uchwałę Nr LVIII/486/18 zmieniającą uchwałę w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących Budżetu Obywatelskiego Gminy Miasta Sanoka. Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Podkarpackiemu w dniu 17.09.2018r.

Podstawę prawną podjęcia uchwały Nr LVIII/486/18 stanowi m.in. przepis art. 5a ust.2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018r. poz. 994 ze zm.), który zawiera upoważnienie dla rady gminy do określenia w drodze uchwały zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 listopada 2006 r., SK 42/05 (OTK-A 2006/10/148) – odwołując się do prezentowanego w swoich wcześniejszych wyrokach stanowiska w kwestii znaczenia konstytucyjnej zasady określoności regulacji prawnych - stwierdził, że: "Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, wymóg ten wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Zasada określoności regulacji prawnych wymaga, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny (zob. wyrok z 11 stycznia 2000 r., sygn. K. 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2, s. 20). 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. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalala na wyegzekwowanie" (wyrok z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51, s. 312). Stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych jest naruszeniem Konstytucji." Odwołując się do powyższego, również przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Adresat takiego przepisu powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, bądź jakie uprawnienia na mocy tego przepisu mu przysługują. Z kolei organ stosujący przepis musi wiedzieć w jaki sposób go zinterpretować. Przepisy o niedookreślonej (niewystarczająco określonej) lub niezrozumiałej treści należy uznać za sprzeczne z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji (wyroki TK z dnia 17 grudnia 2002 r., U 3/02, oraz z dnia 13 września 2005 r., K 38/04).

W § 1 pkt 1 lit. d uchwały zmieniającej Rada zawarła postanowienie, według którego: „W uchwale Nr XXXIII/304/17 Rady Miasta Sanoka z dnia 20 kwietnia 2017r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących Budżetu Obywatelskiego Gminy Miasta Sanoka wprowadza się następującą zmianę w załączniku Nr 1: § 4 ust.1 zdanie drugie otrzymuje brzmienie: „Formularz zgłaszania propozycji zadań do budżetu obywatelskiego jest udostępniany na stronie internetowej www.sanok.pl oraz Biurze Klienta, w dniu wejścia w życie uchwały”.

Należy w tym miejscu wyjaśnić, że załącznik nr 1 do uchwały Nr XXXIII/304/17 Rady Miasta Sanoka z dnia 20 kwietnia 2017r. stanowi Regulamin Budżetu Obywatelskiego Miasta Sanoka.

W ocenie organu nadzoru zawarty w § 1 pkt 1 lit. d uchwały zmieniającej zapis nie spełnia wymogów poprawnej legislacji, o których wyżej mowa. Po pierwsze, adresat do którego skierowany jest przepis mógłby wyprowadzić wniosek, że termin udostępnienia formularza zgłaszania propozycji zadań do budżetu obywatelskiego ograniczony jest wyłącznie do dnia wejścia w życie uchwały, co oznaczałoby nieuprawnione ograniczenie w możliwości zgłaszania propozycji zadań do budżetu obywatelskiego. Zgodnie bowiem z § 7 Regulaminu „Nie będą uwzględniane propozycje zadań zgłaszane w innej formie niż na formularzu zgłoszeniowym (...). Po wtóre, zmieniony przepis § 4 pozostawałby w sprzeczności z innymi przepisami Regulaminu Budżetu Obywatelskiego Miasta Sanoka regulującymi zasady i tryb prowadzenia konsultacji społecznych, które nie są ograniczone do jednorazowego zastosowania. Zmiana treści § 4 ust.1 zdanie drugie poprzez zawarte w niej sformułowanie o treści: „w dniu wejścia w życie uchwały” powoduje zatem, że przepis Regulaminu dotyczący miejsca, w którym można uzyskać formularz zgłaszania propozycji zadań do budżetu obywatelskiego staje się niejasny i może być różnie interpretowany. Wobec powyższego należy zakwestionować §1 pkt 1 lit. d badanej uchwały we wskazanym powyżej zakresie.

W §1 pkt 1 lit.f uchwały zawarto postanowienie, według którego w uchwale Nr XXXIII/304/17 Rady Miasta Sanoka z dnia 20 kwietnia 2017r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących Budżetu Obywatelskiego Gminy Miasta Sanoka wprowadza się zmianę w załączniku Nr 1, zgodnie z którą § 6 otrzymuje brzmienie: „Propozycje zadań do budżetu obywatelskiego można zgłaszać do 14 dni od daty wejścia w życie uchwały”.

Zmieniany przepis § 6 załącznika do uchwały, którym jest Regulamin Budżetu Obywatelskiego Miasta Sanoka zawiera natomiast następujące unormowanie „ Propozycje zadań do budżetu obywatelskiego można zgłaszać do 31 sierpnia każdego roku poprzedzającego rok budżetowy”.

Odnosząc się do powyższej zmiany uregulowania w § 6 należy wskazać, że tak jak już wyżej wskazano, z treści pierwotnej uchwały Nr XXXIII/304/17 Rady Miasta Sanoka z dnia 20 kwietnia 2017r. wynika, iż wprowadzone tą uchwałą zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami dotyczących Budżetu Miasta Sanoka nie są ograniczone do jednorazowego zastosowania. Świadczy o tym choćby § 1 ust.1 Regulaminu Budżetu Obywatelskiego Miasta Sanoka, stanowiącego załącznik do tej uchwały o treści: „Niniejszy Regulamin określa zasady i tryb przeprowadzania budżetu obywatelskiego Miasta Sanoka oraz środki przewidziane na jego realizację”, czy też treść § 17 uchwały, zgodnie z którym „Każdorazowy dokładny termin głosowania ogłasza Burmistrz w formie Obwieszczenia.” Zmiana wprowadzona uchwałą Nr LVIII/486/18 z dnia 11 września 2018r., polegająca na wprowadzeniu do pierwotnej uchwały postanowienia, zgodnie z którym „propozycje zadań do budżetu obywatelskiego można zgłaszać wyłącznie w terminie do 14 dni od daty wejścia w życie uchwały powoduje zatem, że w Regulaminie Budżetu Obywatelskiego Miasta Sanoka znajdują się sprzeczne ze sobą zapisy, co w konsekwencji pozwalałoby na dowolność interpretacji uchwały. Skoro uchwała Nr XXXIII/304/17 zawiera przepisy określające zasady i tryb prowadzenia konsultacji społecznych dotyczących Budżetu Obywatelskiego Gminy Miasta Sanoka, nie podlegające skonsumowaniu przez jednokrotne zastosowanie to należy ocenić jako podjęty z naruszeniem prawa określony w §1 pkt 1 lit.f uchwały zapis wprowadzający możliwość zgłaszania propozycji zadań do budżetu obywatelskiego wyłącznie w terminie do 14 dni od daty wejścia w życie uchwały.

W konsekwencji powyższego zakwestionowania wymaga także §1 pkt 2 uchwały Nr LVIII/486/18, zmieniający brzmienie załącznika Nr 2 do uchwały Nr XXXIII/304/17 Rady Miasta Sanoka z dnia 20 kwietnia 2017r., którym jest „Harmonogram konsultacji do Budżetu Obywatelskiego Gminy Miasta Sanok na 2019r.” Określony w nim termin „14 dni od dnia wejścia w życie niniejszej uchwały” będzie bowiem pozostawać w sprzeczności z unormowaniem zawartym w § 6 uchwały, według którego „Propozycje zadań do budżetu obywatelskiego można zgłaszać do 31 sierpnia każdego roku poprzedzającego rok budżetowy”.

Przepisem § 1 pkt 1 lit. k uchwały zmieniającej wprowadzono w Regulaminie Budżetu Obywatelskiego Miasta Sanoka rozdział 6 zatytułowany „Przetwarzanie danych osobowych”. Zawarty w tym rozdziale § 22 zawiera informację o obowiązku uzyskania zgody na przetwarzanie danych osobowych nałożonym przepisem art. 6 ust.1 lit.a rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016r. w sprawie

ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz.UE L 119/1) zwanego dalej RODO, wskazanie podmiotów, od których należy uzyskać zgodę na przetwarzanie danych osobowych, określenie celu w jakim mają być przetwarzane dane osobowe, skutków niepodania danych osobowych, wskazanie administratora danych osobowych i odbiorców tych danych, kwestii podejmowania zautomatyzowanych decyzji, w tym będących wynikiem profilowania, kwestii dotyczących przekazywania danych do państwa trzeciego i organizacji międzynarodowych, jak również uprawnień przysługujących osobie, której dotyczą dane osobowe oraz wskazania okresu ich przechowywania.

Odnosząc się do wprowadzonej zmiany polegającej na wprowadzeniu do Regulaminu Budżetu Obywatelskiego Miasta Sanoka rozdziału 6 zatytułowanego „Przetwarzanie danych osobowych” należy wskazać, że przetwarzanie danych osobowych, w tym kwestia uzyskania zgody na to przetwarzanie należy do materii uregulowanej w przepisach RODO. Wydając akty będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy rada gminy (miasta) musi natomiast respektować zakres delegacji zawartej w aktach prawnych wyższego rzędu, powstrzymując się od wypełniania ich treści postanowieniami ustawy (por. Wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003r., sygn. akt: I SA/LU 882/02). Ustawodawca formułując delegację do wydania aktu wykonawczego przez organ danej jednostki samorządu terytorialnego przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikowaniu wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Należy następnie przytoczyć przepis art. 13 powołanego wyżej rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 zgodnie z którym „jeżeli dane osobowe osoby, której dane dotyczą, zbierane są od tej osoby, **administrator podczas pozyskiwania danych osobowych podaje jej wszystkie następujące informacje:** a) swoją tożsamość i dane kontaktowe oraz, gdy ma to zastosowanie, tożsamość i dane kontaktowe swojego przedstawiciela; b) gdy ma to zastosowanie – dane kontaktowe inspektora ochrony danych; c) cele przetwarzania danych osobowych, oraz podstawę prawną przetwarzania; d) jeżeli przetwarzanie odbywa się na podstawie art. 6 ust. 1 lit. f) – prawnie uzasadnione interesy realizowane przez administratora lub przez stronę trzecią; e) informacje o odbiorcach danych osobowych lub o kategoriach odbiorców, jeżeli istnieją; f) gdy ma to zastosowanie – informacje o zamiarze przekazania danych osobowych do państwa trzeciego lub organizacji międzynarodowej oraz o stwierdzeniu lub braku stwierdzenia przez Komisję odpowiedniego stopnia ochrony lub w przypadku przekazania, o którym mowa w art. 46, art. 47 lub art. 49 ust. 1 akapit drugi, wzmiankę o odpowiednich lub właściwych zabezpieczeniach oraz o możliwościach uzyskania kopii danych lub o miejscu udostępnienia danych. (art. 13 ust.1)

Poza informacjami, o których mowa w ust. 1, podczas pozyskiwania danych osobowych administrator podaje osobie, której dane dotyczą, następujące inne informacje niezbędne do zapewnienia rzetelności i przejrzystości przetwarzania: a) okres, przez który dane osobowe będą przechowywane, a gdy nie jest to możliwe, kryteria ustalania tego okresu; b) informacje o prawie do żądania od administratora dostępu do danych osobowych dotyczących osoby,

której dane dotyczą, ich sprostowania, usunięcia lub ograniczenia przetwarzania lub o prawie do wniesienia sprzeciwu wobec przetwarzania, a także o prawie do przenoszenia danych; c) jeżeli przetwarzanie odbywa się na podstawie art. 6 ust. 1 lit. a) lub art. 9 ust. 2 lit. a) – informacje o prawie do cofnięcia zgody w dowolnym momencie bez wpływu na zgodność z prawem przetwarzania, którego dokonano na podstawie zgody przed jej cofnięciem; d) informacje o prawie wniesienia skargi do organu nadzorczego; e) informację, czy podanie danych osobowych jest wymogiem ustawowym lub umownym lub warunkiem zawarcia umowy oraz czy osoba, której dane dotyczą, jest zobowiązana do ich podania i jakie są ewentualne konsekwencje niepodania danych; f) informacje o zautomatyzowanym podejmowaniu decyzji, w tym o profilowaniu, o którym mowa w art. 22 ust. 1 i 4, oraz – przynajmniej w tych przypadkach – istotne informacje o zasadach ich podejmowania, a także o znaczeniu i przewidywanych konsekwencjach takiego przetwarzania dla osoby, której dane dotyczą. (art. 13 ust.2). Jeżeli administrator planuje dalej przetwarzać dane osobowe w celu innym niż cel, w którym dane osobowe zostały zebrane, przed takim dalszym przetwarzaniem informuje on osobę, której dane dotyczą, o tym innym celu oraz udziela jej wszelkich innych stosownych informacji, o których mowa w ust. 2. (art. 13 ust.3) Ust. 1, 2 i 3 nie mają zastosowania, gdy – i w zakresie, w jakim – osoba, której dane dotyczą, dysponuje już tymi informacjami (art.13 ust.4).

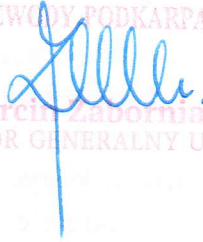
W ocenie organu nadzoru zawarcie w Regulaminie Budżetu Obywatelskiego informacji dotyczących przetwarzania danych osobowych nie mieści się w ramach przyznanej przepisem art. 5a ust.2 ustawy o samorządzie gminnym kompetencji. Zawarta w powołanym przepisie delegacja upoważnia bowiem rady gmin jedynie do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji, przy czym przez zasady należy rozumieć tezy, w których treści zawarte jest prawo rządzące jakimiś procesami, podstawa, na której coś się opiera, a z pojęciem trybu wiąże się sposób postępowania (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 sierpnia 2016r. sygn. akt: IV SA/Gl 540/16). Należy mieć na uwadze, że uchwała Rady Miasta Sanoka zawiera normy powszechnie obowiązujące, co kwalifikuje ją do aktów prawa miejscowego. Przepisy aktów prawa miejscowego nie mogą natomiast pełnić roli informacyjnej na temat uregulowania zawartego w innych przepisach prawa, ani być stanowione w celu wypełnienia obowiązku informacyjnego nałożonego przepisami prawa na inny podmiot. Na treść wprowadzonego uchwałą Nr LVIII/486/18 przepisu § 22, zawartego w rozdziale 6 zatytułowanym „Przetwarzanie danych osobowych”, składa się natomiast kompleksowa informacja, jaką zgodnie z art. 13 RODO powinien podać administrator danych osobowych podczas ich pozyskiwania osobie, której dane dotyczą. Realizacja obowiązku informacyjnego nałożonego na administratora danych osobowych wobec osoby, której dane dotyczą nie może w ocenie organu nadzoru nastąpić poprzez zamieszczenie przez radę gminy informacji dotyczącej przetwarzania danych osobowych w przepisach uchwały mających dotyczyć zasad i trybu prowadzenia konsultacji z mieszkańcami gmin, które są stanowione na podstawie art. 5a ust.2 ustawy o samorządzie gminnym. Wymaga ponadto wskazania, iż wynikającą z art. 13 RODO zasadą jest że informacje, o których mowa we wskazanym przepisie, powinny być podane podczas zbierania danych osobie, której dane dotyczą, co z kolei należało wziąć pod uwagę przy formułowaniu zmienianych treści formularzy dokumentów, określonych w pkt 6 i 7 załącznika Nr 3 do uchwały, w których to mają być zamieszczane dane osobowe przez osoby, od których te dane są zbierane.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia jest uzasadnione.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO


Marcin Zaborniak
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU

Otrzymują:

1. Burmistrz Miasta Sanoka
2. Przewodniczący Rady Miasta Sanoka