



WOJEWODA  
WARMIŃSKO - MAZURSKI

PN.4131. 373 .2020

Przewodniczący Rady  
16.10.2020  
P.B.

Olsztyn, dnia 13 października 2020 r.

Starostwo Powiatowe w Nidzicy		
Wpłynęło dnia		
2020 -10- 16		
16481		
L.dz.	zał.	podpis

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r., poz. 920), **stwierdzam nieważność** uchwały Nr XX/138/2020 Rady Powiatu w Nidzicy z dnia 21 sierpnia 2020 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych w przedmiocie budżetu obywatelskiego Powiatu Nidzickiego, w części dotyczącej:

- § 1 ust. 2 uchwały,
- § 9 ust. 2 uchwały,
- § 18 uchwały,
- § 19 ust. 3 uchwały,
- załącznika Nr 2 do uchwały, co do kolumny tabeli, oznaczonej jako „PESEL”.

### Uzasadnienie

Rada Powiatu w Nidzicy, powołując się na art. 3d ustawy o samorządzie powiatowym, podjęła uchwałę, o której mowa na wstępie.

Uchwała, została przekazana organowi nadzoru, zgodnie z właściwością, przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Olsztynie w dniu 24 września 2020 r.

W ocenie organu nadzoru, ww. uchwała Rady Powiatu w Nidzicy, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, w sposób rażąco narusza prawo.

Zgodnie z art. 3d ustawy o samorządzie powiatowym, w przypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla powiatu mogą być przeprowadzane na jego terytorium konsultacje z mieszkańcami powiatu (ust.1). Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami powiatu określa uchwała rady powiatu, z zastrzeżeniem art.

3d ust. 6 ustawy o samorządzie powiatowym (ust. 2). Szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet obywatelski (ust. 3). W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu powiatu. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej powiatu. Rada powiatu w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego (ust. 4). Środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość powiatu i jego części w postaci gmin lub grup gmin (ust. 5). Rada powiatu 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 której zgłaszany jest projekt; 3) zasady oceny zgłoszonych projektów co do 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 przeprowadzenia głosowania muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania (ust. 6).

W § 1 ust. 2 uchwały, wskazano, że w ramach kwoty budżetu obywatelskiego mogą być proponowane wydatki dotyczące wyłącznie realizacji zadań własnych powiatu, o charakterze: 1) kulturalnym, 2) sportowym, 3) edukacyjnym, 4) turystycznym, 5) zdrowotnym, 6) społecznym, 7) ekologicznym, 8) infrastrukturalnym.

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja wykracza poza normę kompetencyjną wyznaczoną treścią art. 3d ustawy o samorządzie powiatowym i jest nieuprawnioną modyfikacją przepisu art. 3d ust. 5, zgodnie z którym środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość powiatu i jego części w postaci gmin lub grup gmin. Ustawodawca wskazał więc wprost, na jakie projekty mogą być dzielone środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego (całość powiatu i jego części w postaci gmin lub grup gmin).

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować kwestii, które ujęte są w materii ustawowej. Taka regulacja będzie zawsze albo powtórzeniem, albo modyfikacją przepisu ustawowego. Tego typu działania stanowią zawsze rażące naruszenie prawa. Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja może bowiem prowadzić do odmiennej, czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się



z tym, że powtórzony lub zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

W § 9 ust. 2 uchwały określono skład Zespołu ds. budżetu obywatelskiego. Powyższe regulacje należą do sfery wykonawczej. Organem, uprawnionym do działania w tym zakresie jest, zgodnie z art. 32 ust. 1 wyżej powołanej ustawy, zarząd powiatu, do którego zadań należy wykonywanie uchwał rady powiatu i zadań powiatu określonych przepisami prawa. Wprowadzenie powyższych przepisów, stanowi wkroczenie w kompetencje innego organu, i tym samym naruszenie zasady, wynikającej z art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wprowadzenie bowiem przez ustawodawcę otwartego katalogu spraw do uregulowania, na podstawie art. 3d ust. 6 ustawy o samorządzie powiatowym, nie stanowi podstawy do dowolności prawotwórczej, powodującej wkroczenie w kompetencje innego organu.

Rady Powiatu w Nidzicy w uchwale Nr XX/138/2020 wprowadziła rozdział 7, zatytułowany „Przetwarzanie danych osobowych”. Rozdział ten zawiera jeden paragraf, oznaczony numerem 18, który reguluje: informację o obowiązku uzyskania zgody na przetwarzanie danych osobowych, wskazanie administratora danych osobowych, wskazanie inspektora ochrony danych, określenie celu w jakim mają być przetwarzane dane osobowe oraz odesłanie do strony internetowej starostwa.

Zagadnienia dotyczące przetwarzania danych osobowych, w tym kwestia uzyskania zgody na to przetwarzanie należy do materii uregulowanej w przepisach 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 oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. UE. L 119/1) zwanego dalej RODO.

Wydając akty, będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze danego powiatu, rada powiatu musi respektować zakres delegacji zawartej w aktach prawnych wyższego rzędu, powstrzymując się od wypełniania ich treści postanowieniami ustawy. Ustawodawca, formułując delegację do wydania aktu wykonawczego przez organ danej jednostki samorządu terytorialnego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych 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.

W ocenie organu nadzoru, zawarcie w uchwale w sprawie budżetu obywatelskiego powiatu nidzickiego informacji dotyczących przetwarzania danych osobowych nie mieści się w ramach, przyznanej przepisem art. 3d ust. 6 ustawy o samorządzie powiatowym kompetencji. Zawarta w powołanym przepisie delegacja upoważnia bowiem radę powiatu jedynie do określenia wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego. Należy mieć na uwadze, że uchwała Powiatu w Nidzicy zawiera normy powszechnie obowiązujące, co kwalifikuje ją do aktów prawa miejscowego. Przepisy aktów prawa miejscowego nie mogą natomiast pełnić roli informacyjnej co do regulacji zawartych w innych przepisach prawa, ani być stanowione w celu wypełnienia obowiązku informacyjnego nałożonego przepisami prawa na inny podmiot. Realizacja obowiązku informacyjnego nałożonego na administratora danych osobowych wobec osoby, której dane dotyczą nie może, w ocenie organu nadzoru, nastąpić poprzez zamieszczenie przez radę powiatu informacji dotyczącej przetwarzania danych osobowych w przepisach mających dotyczyć wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, stanowionych na podstawie art. 3d ust. 6 ustawy o samorządzie powiatowym.

W § 19 ust. 3 uchwały, Rada Powiatu w Nidzicy postanowiła, że w sprawach nieuregulowanych w niniejszym regulaminie rozstrzyga Zarząd Powiatu w Nidzicy. Tymczasem to rada powiatu, zgodnie z przepisem art. 3d ust. 6 ustawy o samorządzie powiatowym, określa w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego. Należy zatem uznać, iż nie ma podstawy prawnej do przeniesienia tego obowiązku na zarząd powiatu. Rada ww. postanowieniem uchwały, przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego i weszła w sferę kompetencji ustawodawcy.

W załączniku Nr 2 do uchwały, określającym wzór listy osób popierających zadanie zgłaszane do budżetu obywatelskiego powiatu nidzickiego, rada powiatu nałożyła na mieszkańców, popierających zadanie zgłaszane do budżetu obywatelskiego, obowiązek podania m.in. numeru PESEL, w celu weryfikacji, czy osoba popierająca zadanie jest mieszkańcem powiatu (gminy na obszarze, której realizowane będzie zadanie). Numer Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności służy jednoznacznej identyfikacji osoby fizycznej. Nie obejmuje on jednak danych dotyczących miejsca zamieszkania. Tymczasem, ta okoliczność ma znaczenie przy ustalaniu, czy osoba figurująca na liście osób popierających wnioski jest mieszkańcem powiatu. Takie stanowisko zajął WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 10 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 150/13. Do podjęcia



uchwały dotyczącej zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych oraz legitymowania, czy osoba ujęta na liście inicjatorów konsultacji społecznych, zgłaszających propozycje projektowe, czy też głosująca, jest mieszkańcem powiatu, nie jest niezbędne podanie numeru PESEL.

W związku z powyższym orzeczono jak na wstępie.

**Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia jego doręczenia.**



WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI  
*Artur Chojecki*

Otrzymują:

Przewodniczący Rady Powiatu Nidzickiego,  
Starosta Nidzicki.