Elektronicznie podpisany przez:
Krzysztof Nowak
dnia 29 grudnia 2021 r.

WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.1186.2021 Katowice, dnia 29 grudnia 2021 r.

Rada Miasta Katowice

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLI/897/21 Rady Miasta Katowice z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie nadania Statutu Dzielnicy nr 7 Załęże, w części:

- § 5 ust. 1 pkt 2 oraz § 31 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania: *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy oraz* - jako sprzecznej z art. 35 ust. 3 ustawy w związku z art. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1319 z późn. zm.) oraz art. 7 i art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako Konstytucja RP,

- § 15 ust. 1 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 35 ust. 3 w związku z art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym,

- § 19 ust. 9 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 35 ust. 3 w związku z art. 37b ustawy o samorządzie gminnym,

- § 20 pkt 8 i § 27 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji RP,

- § 23 ust. 2 załącznika do uchwały w zakresie sformułowań: *nr PESEL, zawód,* a także: *, oraz zgodę na udostępnienie danych osobowych do wykorzystania w kampanii wyborczej*, jako sprzecznej z art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji RP,

- § 29 ust. 1 zd. 1 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania: *na pisemny wniosek poparty przez co najmniej 5 % wyborców z terenu Dzielnicy,* § 29 ust. 1 zd. 2 oraz ust. 2 i 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 4, art. 6, art. 9 ust. 1 i 2, art. 11 ust. 1, art. 12 ust. 1 i art. 55 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 741 ze zm.),

- § 30 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym

- § 32 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 35 ust. 1 i art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 listopada 2021 roku Rada Miasta Katowice podjęła uchwałę Nr XLI/897/21 w sprawie nadania Statutu Dzielnicy nr 7 Załęże. Statut jednostki pomocniczej stanowi załącznik do uchwały. W podstawie prawnej uchwały Rada wskazała art. 35 ust. 1 oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako "ustawa".

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 listopada 2021 roku.

W toku oceny legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

Należy wskazać, że art. 35 ust. 1 ustawy przewiduje, że "organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami".

Uchwalany przez radę gminy statut jest zasadniczym aktem ustrojowym jednostki pomocniczej, stanowiącym o jej organizacji i zakresie działania (art. 35 ust. 1 ustawy). Z przepisu art. 35 ust. 3 ustawy wynika, że statut jednostki pomocniczej określa w szczególności:

1) nazwę i obszar jednostki pomocniczej;

2) zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej;

3) organizację i zadania organów jednostki pomocniczej;

4) zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji;

5) zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.

Ponadto, zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy, elementem obligatoryjnym każdego statutu jednostki pomocniczej jest określenie sposobu zarządzania i korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządzania dochodami z tego źródła. W statucie należy ustalić również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia.

Uchwała rady gminy w sprawie statutu jednostki pomocniczej powinna kompleksowo regulować wszystkie kwestie wskazane w upoważnieniu ustawowym, mając na uwadze potrzeby danej społeczności lokalnej. Świadczy o tym użyty w treści art. 35 ust. 3 ustawy zwrot *w szczególności* wskazujący, że materia podlegająca uregulowaniu w uchwale nie została określona w sposób wyczerpujący, z tym że wyszczególnione przez ustawodawcę w art. 35 ust. 3 ustawy kwestie rada gminy obowiązana jest uwzględnić.

Należy również podkreślić, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego (por. art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy), a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz powiązania między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien

ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Dokonując oceny legalności zapisów przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że za sprzeczne z prawem uznać należy regulacje załącznika do uchwały zawarte w:

- § 5 ust. 1 pkt 2,
- § 15 ust. 1,
- § 19 ust. 9,
- § 20 pkt 8,
- § 23 ust. 2 w zakresie sformułowań: *nr PESEL, zawód,* a także: *, oraz zgodę na udostępnienie danych osobowych do wykorzystania w kampanii wyborczej*,
- § 27,
- § 29 ust. 1 zd. 1 w zakresie sformułowania: *na pisemny wniosek poparty przez co najmniej 5 % wyborców z terenu Dzielnicy,* § 29 ust. 1 zd. 2 oraz ust. 2 i 3,
- § 30,
- § 31 w zakresie sformułowania: *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy oraz,*
- § 32.

Przepisem § 5 ust. 1 pkt 2 załącznika do uchwały Rada Miasta Katowice postanowiła, że *Członkowie organów Dzielnicy powinni: (...) 2) przestrzegać przepisów statutu i powszechnie obowiązującego prawa*,. Przepisem § 31 załącznika do uchwały natomiast Rada Miasta przyjęła zasadę, że *W sprawach nieuregulowanych w niniejszym Statucie mają odpowiednio zastosowanie postanowienia ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy oraz Statutu miasta Katowice*.

W ocenie organu nadzoru przepisy te naruszają art. 87 Konstytucji i godzą w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. W ocenie organu nadzoru akt prawa miejscowego nie może przesądzać o obowiązywaniu i stosowaniu aktów hierarchicznie wyższych, którymi są ustawy. Nie może również przesądzać o obowiązku przestrzegania przez członków organu Dzielnicy przepisów statutu, który jako akt prawa miejscowego wiąże organy jednostki pomocniczej z mocy art. 94 Konstytucji RP. Ponadto należy zauważyć, że z konstrukcji przepisu § 31 załącznika do uchwały wynika, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje uchwała – statut jednostki pomocniczej, będący aktem niższego rzędu niż ustawa, a dopiero w sprawach w nim nieuregulowanych, przepisy ustawy. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom uchwały przed przepisami ustawy. Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w przytoczonym zapisie programu dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów mających charakter wykonawczy przed przepisami ustaw. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt II SA/WR 745/06).

Należy wreszcie zauważyć, że § 31 załącznika do uchwały w sposób nieuprawniony odwołuje do stosowania w sprawach nie uregulowanych przez statut do ustawy Kodeks wyborczy. Zgodnie z art. 1 tej ustawy przepisy Kodeksu wyborczego mają zastosowanie do wyborów:

- do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej;
- Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;
- do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej;
- do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego;
- wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

Z całą pewnością przepisy Kodeksu wyborczego nie dotyczą wyborów do organów jednostek pomocniczych jednostek samorządu terytorialnego. Rada Miasta Katowice przewidując w § 31 załącznika do uchwały o odpowiednim zastosowaniu „w sprawach nieuregulowanych w niniejszym Statucie" postanowień ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy naruszyła art. 35 ust. 3 ustawy w związku z art. 1 ustawy Kodeks wyborczy i art. 7 Konstytucji RP. W kontekście tych wyjaśnień za niezgodną z prawem należy uznać również regulację § 27 ust. 4 załącznika do uchwały przewidującego orzeczenie o nieważności wyborów w okręgu lub o nieważności wyboru radnego, jeżeli w wyborach dopuszczono się przestępstw przeciwko wyborom lub naruszania przepisów Kodeksu wyborczego.

W tym miejscu należy zauważyć, że Rada Miasta Katowice przepisem § 27 załącznika do uchwały postanowiła:

§ 27. 1. W terminie 7 dni od dnia wyborów wyborca może wnieść do Miejskiej Komisji na piśmie udokumentowany protest przeciwko ważności wyborów.

2. Protesty wyborców rozpatruje Miejska Komisja w terminie 30 dni od dnia wyborów na posiedzeniu jawnym, po uprzednim zawiadomieniu zainteresowanych.

3. Od rozstrzygnięcia Miejskiej Komisji wnoszącemu protest przysługuje w terminie 14 dni odwołanie do Rady Miasta Katowice, która podejmuje rozstrzygnięcie w tej sprawie w ciągu 60 dni od daty wniesienia odwołania.

4. Miejska Komisja orzeka o nieważności wyborów w okręgu lub o nieważności wyboru radnego, jeżeli w wyborach dopuszczono się przestępstw przeciwko wyborom lub naruszania przepisów Kodeksu wyborczego, które wywarły istotny wpływ na wyniki głosowania lub ich ustalenie – w tym przypadku Miejska Komisja określa w jakim zakresie i od jakiej czynności należy rozpocząć nowe postępowanie wyborcze.

5. W razie braku protestów przeciwko ważności wyborów na terenie Dzielnicy, a także po rozpatrzeniu protestów wyborczych, Miejska Komisja stwierdza ważność wyborów na terenie Dzielnicy i rozwiązuje przynależne do niej okręgowe i obwodowe komisje wyborcze.

6. W terminie 50 dni od dnia stwierdzenia ważności wyborów na terenie Dzielnicy, przewodniczący Rady Miasta Katowice zwołuje pierwsze posiedzenie Rady.

7. Do czasu wyboru przewodniczącego Rady posiedzenie prowadzi przewodniczący Rady Miasta Katowice lub wyznaczony przez niego radny Rady Miasta Katowice.

Tym samym, powyższymi uregulowaniami Rada przyznała istotne kompetencje rozstrzygające w procesie wyborczym organów jednostki pomocniczej (rozstrzyganie protestów wyborczych i

orzekanie o ważności wyborów) Miejskiej Komisji Wyborczej Dzielnic. Zgodnie z przepisem § 19 ust. 1 załącznika do uchwały Miejska Komisja Wyborcza Dzielnic jest zespołem osób powoływanym przez Prezydenta Miasta Katowice w liczbie od 7 do 9 osób, w której co najmniej połowę składu wraz z przewodniczącym stanowią radni Rady Miasta Katowice desygnowani na okres kadencji. W konsekwencji na podstawie § 27 załącznika do uchwały o losach organu ustawowego – organu uchwałodawczego jednostki pomocniczej tu: Rady Dzielnicy – będzie orzekać podmiot – nie przewidziany przepisem ustawy - powołany na mocy aktu prawa miejscowego. W przekonaniu organu nadzoru, kontrola prawidłowości przebiegu i wyników wyborów do organów jednostki pomocniczej mieści się w zakresie kompetencji właściwej rady gminy. Zgodnie z ukształtowanym orzecznictwem sądowym *Uchwała rady gminy rozstrzygająca sprawę wywołaną wniesionym protestem wyborczym dotyczącym nieprawidłowości wyborów sołtysa i rady sołeckiej, jako akt dotyczący sprawy o charakterze publicznoprawnym (wyborów osób wchodzących w skład organów jednostki pomocniczej), podejmowany przez organ samorządu terytorialnego w ramach przyznanych mu kompetencji, pozostaje uchwałą z zakresu administracji publicznej. Nie budzi większych wątpliwości, iż kontrola prawidłowości przebiegu i wyników wyborów do organów sołectwa mieści się w zakresie kompetencji rady gminy. Jej uprawnienie wynikać może ze statutu danej jednostki pomocniczej, który w ramach wyznaczonych treścią art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g może obejmować postanowienia przyznające obywatelom prawo do złożenia stosownego środka zaskarżenia skierowanego do tego organu. Zdaniem Sądu nawet jednak w sytuacji, gdy – co ma miejsce w niniejszej sprawie – statut sołectwa nie przewiduje trybu kwestionowania wyników bądź sposobu przeprowadzenia wyborów do jego organów, możliwość zweryfikowania ich prawidłowości przez radę gminy należy wywodzić z treści ogólnej normy kompetencyjnej sformułowanej w art. 18a ust. 1 u.s.g* (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu *Administracyjnego we Wrocławiu z 30 września 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 8/08, publ. LEX nr 514980). Przepis ten upoważnia radę gminy do sprawowania kontroli działalności jednostek pomocniczych, przez powołaną w tym celu komisję rewizyjną* (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 października 2015 r. sygn. akt II SA/Go 548/15 publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych www.orzeczenia.nsa.gov.pl, podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 30 września 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 8/08, postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 20 sierpnia 2015 r. sygn. akt SAB/Po 83/15, publ. CBOSA). W konsekwencji należy uznać, że przyznanie pozaustawowemu podmiotowi (Miejskiej Komisji Wyborczej Dzielnic) kompetencji w zakresie kontroli prawidłowości przebiegu i wyników wyborów do organów Dzielnic, jak i uprawnienia w zakresie orzekania w przedmiocie ważności tych wyborów (§ 20 pkt 8 i § 27 załącznika do uchwały) stanowi istotne naruszenie prawa, to jest art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Za niezgodny z prawem należy również uznać przepis § 19 ust. 9 załącznika do uchwały. Jego uregulowaniem Rada Miasta Katowice przewidziała, że: *Osobom wchodzącym w skład okręgowej i obwodowej komisji przysługują diety w wysokości ustalonej odrębną uchwałą Rady Miasta Katowice*. Ustalając powyższą zasadę Rada przekroczyła przysługujące jej kompetencje – co w rezultacie doprowadziło do istotnego naruszenia prawa, a więc naruszenia normy art. 37b ustawy. W myśl tego przepisu (art. 37b ust. 1 ustawy) rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu

organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży, natomiast zgodnie z ust. 2 art. 37b ustawy rada gminy może ustanowić zasady, na jakich członkom organu wykonawczego jednostki pomocniczej oraz członkom rady dzielnicy (osiedla), rady sołeckiej, będzie przysługiwała dieta lub zwrot kosztów podróży służbowej. Rada gminy w myśl art. 25 ustawy ustala także zasady przysługiwania diet oraz zwrot kosztów podróży służbowej dla radnych rady gminy. Te wskazane regulacje prawne nie pozostawiają żadnych wątpliwości, iż Rada Miasta nie posiada podstaw do rozszerzania katalogu osób uprawnionych do pobierania diet, wskazanego przez ustawodawcę, a w konsekwencji do ustalenia wysokości takich diet dla członków komisji wyborczych powołanych do przeprowadzenia wyborów w jednostce pomocniczej gminy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 23 marca 2010 r., sygn. akt IV SA/Gl 57/10, publikowany w CBOSA).

Przepisem § 29 załącznika do uchwały Rada Miasta Katowice przewidziała możliwość rozwiązania Rady Dzielnicy przed upływem kadencji w drodze referendum, przewidując, że:

§ 29. 1. Rozwiązanie Rady przed upływem kadencji może nastąpić w drodze referendum, na pisemny wniosek poparty przez co najmniej 5 % wyborców z terenu Dzielnicy, chyba że do końca kadencji Rady pozostało mniej niż 6 miesięcy. O rozpoczęciu zbierania podpisów powiadamia się przewodniczącego Rady Miasta Katowice.

2. Termin i sposób przeprowadzania referendum określa Rada Miasta Katowice odrębną uchwałą.

3. Referendum jest ważne jeśli wzięło w nim udział co najmniej 10% uprawnionych do głosowania.

W ocenie organu nadzoru uchwała, w części: § 29 ust. 1 zd. 1 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania: *na pisemny wniosek poparty przez co najmniej 5 % wyborców z terenu Dzielnicy,* § 29 ust. 1 zd. 2 załącznika do uchwały oraz § 29 ust. 2 i 3 załącznika do uchwały, została podjęta z przekroczeniem kompetencji przysługujących radzie gminy na podstawie art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy oraz z naruszeniem art. 4, art. 9 ust. 1 i 2, art. 11 ust. 1, art. 12 ust. 1 i art. 55 ustawy o referendum lokalnym. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym: W referendum lokalnym, zwanym dalej "referendum", mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę:

1) w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki;

2) co do sposobu rozstrzygania sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki;

3) w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę.

Należy stwierdzić, że mieszkańcy jednostki pomocniczej są jednocześnie członkami lokalnej wspólnoty samorządowej. Niewątpliwie więc swoją wolę mogą wyrazić w drodze głosowania – niemniej jednak w takim przypadku powinno się to odbyć w drodze referendum, o którym mowa w ustawie o referendum lokalnym. Rada Miasta nie może przesądzać o głosowaniu przez mieszkańców jednostki pomocniczej poza ustawą - w drodze innego referendum niż lokalne. Zgodnie z art. 6

ustawy o referendum lokalnym natomiast *Referendum jest, odpowiednio do wspólnoty samorządowej, której spraw dotyczy:*

1) referendum gminnym w rozumieniu ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506);

2) referendum powiatowym w rozumieniu ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 511);

3) referendum wojewódzkim w rozumieniu ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 512).

Ustawa ta nie wymienia jednak, jako odrębnego referendum – referendum jednostki pomocniczej gminy. W ustawie tej również zostały w sposób wyczerpujący uregulowane zasady przeprowadzenia referendum lokalnego, w tym inicjatywa referendalna, obowiązek podjęcia przez radę gminy stosownej uchwały i jej zakres przedmiotowy, obowiązek powiadamiania stosownych organów o inicjatywie referendalnej, jak również zasady stwierdzania ważności referendum. W konsekwencji powyższego niedopuszczalne jest ponowne regulowanie powyższych kwestii w drodze aktu prawa miejscowego, zwłaszcza w sposób odmienny, od tego co przewidział ustawodawca.

Jednocześnie zauważyć należy, że zgodnie z art. 51 ust. 3 ustawy Statut gminy określa uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Tymczasem Rada Miasta Katowice przepisem § 15 ust. 1 załącznika do uchwały przewidziała, że:

1. *Środki finansowe z budżetu miasta na działalność organów Dzielnicy przeznaczone są na:*

1) wydatki administracyjno-biurowe związane z funkcjonowaniem siedziby organów Dzielnicy,

2) wydatki związane z organizacją imprez kulturalnych, sportowych, rekreacyjnych oraz uroczystości środowiskowych na terenie Dzielnicy.

Tym samym Rada w statucie jednostki pomocniczej uregulowała materię podlegającą regulacji w drodze Statutu Miasta Katowice, co stanowi istotne naruszenie prawa, to jest art. 35 ust. 3 w związku z art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Organ stanowiący podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową musi ściśle przestrzegać wytycznych zawartych w upoważnieniu. Oznacza to, iż treść aktów prawa miejscowego powinna być dostosowana ściśle do zakresu przyznanego upoważnienia i kompetencji przysługujących organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z powierzonych mu zadań. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa, a podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle przestrzegać wytycznych zawartych w upoważnieniu, co w przedmiotowej sprawie nie miało miejsca.

W ocenie organu nadzoru za niezgodny z prawem należy uznać przepis § 23 ust. 2 załącznika do uchwały w zakresie sformułowań: *nr PESEL, zawód,* a także: *, oraz zgodę na udostępnienie danych osobowych do wykorzystania w kampanii wyborczej*. Zgodnie z treścią § 23 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały: *1. Kandydatów do Rady zgłasza się pisemnie okręgowej komisji w trakcie dyżurów pełnionych w siedzibie komisji, w okresie pomiędzy 55 a 45 dniem przed terminem wyborów. 2. Zgłoszenie kandydata musi zawierać: imię, nazwisko, adres zamieszkania, wiek, nr PESEL, zawód,*

zgodę na kandydowanie, oraz zgodę na udostępnienie danych osobowych do wykorzystania w kampanii wyborczej.

Stosownie do treści § 18 ust. 2 załącznika do uchwały: *Czynne i bierne prawo wyborcze mają osoby, które najpóźniej w dniu wyborów kończą 18 lat i stale zamieszkują na terenie Dzielnicy (są ujęte w rejestrze wyborców Dzielnicy)*.

W ocenie organu nadzoru nie ma wątpliwości, że do stwierdzenia tego faktu konieczne jest zatem ustalenie występowania łącznie dwóch przesłanek, a mianowicie stałego zamieszkiwania na terenie jednostki pomocniczej oraz osiągnięcia wieku 18 lat. W kontekście powyższych wyjaśnień należy się także odnieść do danych zgłaszającego, przedstawienia których Rada Miasta żąda uregulowaniami § 23 ust. 2 załącznika do uchwały. Zdaniem organu nadzoru, także informacje dotyczące: zawodu nie służą weryfikacji ani wieku, ani miejsca zamieszkania osób kandydujących do organu uchwałodawczego jednostki pomocniczej. Wprowadzenie ww. regulacji jest nie tylko nieuprawnionym tworzeniem przez organ stanowiący dodatkowych, nieprzewidzianych ustawowo kryteriów niesłużących określeniu "mieszkańca jednostki pomocniczej". Dane te nie są niezbędnym elementem pozwalającym na weryfikację osoby jako mieszkańca jednostki pomocniczej, w żaden sposób nie wskazują bowiem na miejsce zamieszkania tej osoby.

Ponadto wskazać należy, że numer PESEL powoduje ograniczenie kręgu "mieszkańców jednostki do osób legitymujących się numerem PESEL, a więc pomija przypadki, w których mieszkaniec nie dysponuje takim numerem. Wymóg podawania czterech ostatnich cyfr numeru PESEL sprawia że osoby, które z różnych względów go nie otrzymały (np. cudzoziemcy, a także dzieci obywateli polskich urodzonych za granicą, w tym osób legitymujących się wyłącznie paszportem tymczasowym i nieposiadających polskiego aktu urodzenia) nie mogą wziąć udziału w wyborach. Powyższe stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych (por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 5 lutego 2019 r. sygn. II SA/Rz 1192/18; wyroki WSA w Opolu z dnia 15 i 17 maja 2018 r. sygn. II SA/Op 63/18 i II SA/Op 108/18, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 marca 2017 r., sygn. akt II SA/GL 106/17; wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 lipca 2016 r., sygn. akt III SA/Łd 364/16; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 140/13, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 grudnia 2015 r., sygn. akt I SA/Ol 683/15, http://orzeczenia.nsa.gov.pl).

W ocenie organu nadzoru również unormowanie zawarte w § 23 ust. 2 załącznika do uchwały, dotyczące przetwarzania danych osobowych wykracza poza delegację ustawową i jednocześnie w sposób niedozwolony modyfikuje materię uregulowaną już w sposób kompleksowy w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 roku 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 przypadku danych gromadzonych i przetwarzanych przez Gminę Katowice – ich administratorem jest kierownik jednostki samorządu terytorialnego (Prezydent Miasta) i to jedynie on jest upoważniony do zapewnienia ich ochrony. W ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Katowice – nie będąca administratorem danych gromadzonych przez Gminę, nie jest uprawniona do stanowienia w przedmiocie wymogów składania oświadczeń woli o przetwarzaniu danych osobowych – albowiem

jest to wyłączna kompetencja Prezydenta Miasta. Rada Miasta, uchwalając powyższe regulacje, wykroczyła poza delegację ustawową, czym istotnie naruszyła przepisy art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Organ nadzoru podkreśla, iż jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29). Oznacza to, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Nie ma tu więc pola dla swobody w działalności organu władzy publicznej. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57). W doktrynie zasadnie podkreśla się, że w państwie przyjmującym zasadę państwa prawnego kompetencje organów państwowych powinny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni. W państwie prawa nie jest dopuszczalne uzurpowanie sobie przez jakikolwiek organ kompetencji nieprzyznanych mu wyraźnie w normie prawnej [por. B. Banaszak, Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji (w:) J. Trzciński (red.), Charakter i struktura norm konstytucji, Warszawa 1997, s. 121] (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 listopada 2013 r. sygn. akt III SA/Gd 583/13, publ. CBOSA).

Wreszcie należy zakwestionować legalność § 30 załącznika do uchwały, zgodnie z którym *Uchwalenie i zmiana Statutu Dzielnicy następuje w drodze uchwały Rady Miasta Katowice, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami Dzielnicy*. Przepis ten stanowi niedopuszczalną w aktach prawa miejscowego modyfikację art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego *Organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami*.

Przepis § 32 załącznika do uchwały, zgodnie z którym: *Statut Dzielnicy podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego* stanowi niedopuszczalne powielenie regulacji wynikającej z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w związku z art. 35 ust. 1 i 3 i art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym. Ponadto przepis ten wprowadza w błąd, jako że publikacji podlega nie sam statut (załącznik do uchwały), a uchwała Rady Miasta Katowice, którą został przyjęty. Wobec zaś normy wynikającej z § 6 uchwały, przewidującej, że: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*, ww. przepis uchwały jest zupełnie zbędny.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym 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 przedmiotowa uchwała, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

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.

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.

Z up. Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego