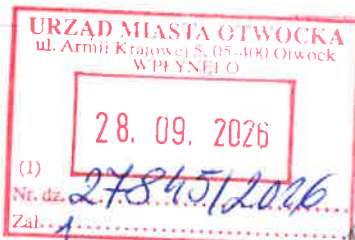


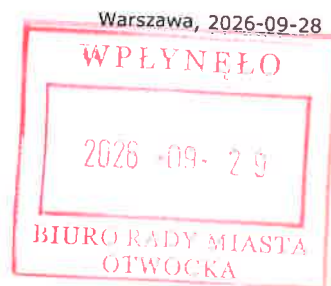
Konchoa Pasm
01.10.2026
[Signature]

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
01-248 Warszawa
Jana Kazimierza 10

V SA/Wa 2265/26



BRM
4F
WIN



INFORMACJA

odpis wyroku wraz z uzasadnieniem Rada Miasta Otwocka

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie WYDZIAŁ V ul. J. Pankiewicza 4 00-696 Warszawa Dnia 28 września 2026 r. Sygn. akt V SA/Wa 2265/26 W odpowiedzi należy podać sygnaturę akt sądu Rada Miasta Otwocka adres e-PUAP: /51vy6cvw4m/SkrytkaESP DORĘCZENIE ODPISU WYROKU W wykonaniu zarządzenia z dnia 2 września 2026 r. sekretariat Wydziału V Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza odpis wyroku z dnia 2 września 2026 r. wraz z uzasadnieniem. POUCZENIE 1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej S.A. (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym, jak również złożenie pisma przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej albo przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego lub aresztu śledczego oraz przez członka załogi polskiego statku morskiego u kapitana statku jest równoznaczne z wniesieniem go do Sądu. Datą wniesienia pisma w formie dokumentu elektronicznego jest określona w urzędowym poświadczeniu odbioru data wprowadzenia pisma do systemu teleinformatycznego sądu (art. 83 § 3, 4 i 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2026 r. poz. 143 zwanej dalej „p.p.s.a.”). 2. Skarga kasacyjna złożona po upływie wskazanego powyżej trzydziestodniowego terminu zostanie odrzucona (art. 178 p.p.s.a.). 3. Skarga kasacyjna powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego: adwokatem lub radcą prawnym, albo doradcą podatkowym - w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami lub rzecznikiem patentowym - w sprawach własności przemysłowej. Skarga kasacyjna sporządzona przez podmiot nieuprawniony będzie odrzucona bez merytorycznego rozpoznania. 4. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy obejmującego zwolnienie od kosztów sądowych oraz przyznanie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu określonym w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 sierpnia 2015 r. w sprawie określenia wzoru i sposobu udostępnienia urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz sposobu dokumentowania stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego wnioskodawcy (Dz. U. z 2015 r. poz. 1257, z późn. zm.). 5. Urzędowe formularze, o których mowa w pkt 4, są udostępniane we wszystkich wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, w urzędach gmin, a także w Internecie pod adresem: bip.warszawa.wsa.gov.pl. 6. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić Sąd o każdej zmianie swego miejsca zamieszkania, adresu do doręczeń, w tym adresu elektronicznego, lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia chyba, że nowy adres jest Sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 p.p.s.a.). POUCZENIE O WARUNKACH WNOSZENIA PISM ORAZ DORĘCZANIA PISM PRZEZ SĄD ZA POMOCĄ ŚRODKÓW KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ 1. Pisma do sądu administracyjnego można wnieść w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą sądu (art. 12b § 2 p.p.s.a.). Elektroniczna skrzynka podawcza sądu jest zlokalizowana na elektronicznej platformie usług administracji publicznej (ePUAP). W celu wniesienia takiego pisma do sądu strona powinna posiadać konto na platformie ePUAP. Instrukcja zakładania konta dostępna jest pod adresem: <https://epuap.gov.pl/wps/portal>. Pisma wysłane na adres elektroniczny sądu (adres e-mail), czyli z pominięciem elektronicznej skrzynki podawczej sądu, nie wywołują skutków prawnych, które ustawa - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wiąże ze złożeniem pisma procesowego. 2. Każde pismo w formie dokumentu elektronicznego powinno zawierać adres elektroniczny (tj. adres na platformie ePUAP). W przypadku niewskazania adres elektronicznego przyjmuje się, że właściwym jest ten adres, z którego nadano pismo wniesione w formie dokumentu elektronicznego (art. 46 § 2a i 2d p.p.s.a.). 3. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadamiać sąd o każdej zmianie miejsca zamieszkania, adresu do doręczeń, w tym adresu elektronicznego, lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pisma wysłane na dotychczasowy adres pozostawia się w aktach ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 p.p.s.a.). 4. Pismo i załączniki wnoszone w formie dokumentu elektronicznego powinny zostać podpisane przez stronę albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym (art. 46 § 2a i 2b p.p.s.a.). 5. Do pisma w formie dokumentu elektronicznego nie dołącza się jego odpisów (art. 47 § 3 p.p.s.a.). Zamiast odpisu pisma strona zobowiązana jest do uiszczenia opłaty kancelaryjnej za sporządzenie wydruków takiego pisma i jego załączników wniesionych w formie dokumentu elektronicznego w celu ich doręczenia stronom, które nie posługują się środkami komunikacji elektronicznej do odbioru pism (art. 235a p.p.s.a.). 6. Datą wniesienia pisma w formie dokumentu elektronicznego jest określona w urzędowym poświadczeniu odbioru data wprowadzenia pisma do systemu teleinformatycznego sądu (art. 83 § 5 p.p.s.a.). 7. Wniesienie pisma do sądu w formie dokumentu elektronicznego jest równoznaczne z żądaniem doręczania korespondencji z sądu za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Pisma sądu mogą być doręczane stronie za pomocą środków komunikacji elektronicznej również w przypadku, gdy strona składa do sądu pisma w postaci papierowej, jeżeli wystąpi ona do sądu o takie doręczenie i wskaże sądowi adres elektroniczny albo wyrazi zgodę na doręczanie pism za pomocą tych środków i wskaże sądowi adres elektroniczny (art. 74a § 1 p.p.s.a.). W przypadku niewskazania adresu elektronicznego doręczenie pism przez sąd następuje na adres zamieszkania, a w razie jego braku - na adres do

doręczeń, lub siedziby strony, jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika (art. 46 § 2d p.p.s.a.). „Art. 177 § 1 Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem. § 2. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla stron wiąże również prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Jeżeli jednak orzeczenia nie doręcza się stronie prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mogą w terminie trzydziestu dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i wnieść skargę kasacyjną w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem. § 3. W razie ustanowienia w ramach prawa pomocy adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego po wydaniu orzeczenia, na wniosek złożony przez stronę, której doręcza się odpis orzeczenia z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu, albo przez stronę, która zgłosiła wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, jednak nie wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem. § 4. Jeżeli pełnomocnik wyznaczony na podstawie art. 253 § 2 nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, składa w sądzie, w terminie do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzoną przez siebie opinię w tym przedmiocie wraz z odpisem dla strony, dla której został ustanowiony. Sąd doręcza odpis opinii stronie. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia odpisu opinii, o czym sąd poucza stronę, dokonując doręczenia. § 5. Przepisu § 4 zdanie trzecie nie stosuje się, jeżeli sąd stwierdzi, że opinia nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności. W takim przypadku sąd zawiadamia o tym właściwą okręgową radę adwokacką, radę okręgowej izby radców prawnych, Krajową Radę Doradców Podatkowych lub Krajową Radę Rzeczników Patentowych, która wyznacza innego pełnomocnika. § 6. W przypadku odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego na wniosek, o którym mowa w § 3, bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie postanowienia, a jeżeli strona wniesie środek zaskarżenia na to postanowienie - wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie.”

Załączniki:

1. 2265.26 odpis wyroku wraz z uzasadnieniem.pdf

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

Data złożenia podpisu: 2026-09-28T13:20:07.159Z

Podpis elektroniczny

WERYFIKACJA PODPISU

WSA w Warszawie

Podpis elektroniczny kwalifikowany
zweryfikowany prawidłowo

28.09.2026 A. Chary

data i podpis weryfikujących

Sygn. akt V SA/Wa 2265/26



WSA w Warszawie
2026.09.28 13:19:13

Signer:

CN=WSA w Warszawie
C=Polska
O=Wojewódzki Sąd Adminis
2.5.4.97=VATPL-S25228336

Public key:
RSA/4096 bits

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 2 września 2026 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA	- Dariusz Czarkowski (spr.)
Sędzia WSA		- Joanna Dąbrowska
Sędzia WSA		- Michał Sowiński

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym
w dniu **2 września 2026 r.**

sprawy ze skargi **Wojewody Mazowieckiego**

na uchwałę **Rady Miasta Otwocka**

z dnia **25 października 2023 r.** nr **LXXXIX/979/23**

w przedmiocie **określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Otwocka w zakresie budżetu obywatelskiego na rok 2024**

1. **stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
2. **zasądza od Rady Miasta Otwocka na rzecz Wojewody Mazowieckiego kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

7 13 1
M

UZASADNIENIE

Przedmiotem skargi w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Miasta Otwocka z dnia 25 października 2023 r. nr LXXXIX/979/23 w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Otwocka w zakresie budżetu obywatelskiego na rok 2024 r.

Stan faktyczny sprawy przedstawia się następująco:

Rada Miasta Otwock (dalej jako „organ”, „Rada”) podjęła w dniu 25 października 2023 r uchwałę nr LXXXIX/979/23 w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Otwocka w zakresie budżetu obywatelskiego na rok 2024.

Wojewoda Mazowiecki, powołując się na art. 93 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, zwanej dalej: „u.s.g.”), oraz art. 3 § 2 pkt 5, art. 13 § 2 i art. 50 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm., zwanej dalej: „p.p.s.a”) pismem z dnia 10 maja 2024 r. złożył skargę na przedmiotową uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności oraz zasądzenie na rzecz skarżącego od organu zwrotu kosztów postępowania według norm przepisanych.

Skarżący wskazał, że przedmiotową uchwałą Rada naruszyła prawo w sposób istotny, w szczególności art. 5a u.s.g., art. 44 ust. 2 i art. 216 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm., zwanej dalej „u.f.p.”) oraz art. 5 ust. 1 lit. c, art. 6 ust. 1 lit. c i e oraz ust. 3 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, zwanego dalej „rozporządzeniem RODO”.

Wojewoda podniósł, że istotne znaczenie w przedmiotowej sprawie mają terminy określone na poziomie ustawy o finansach publicznych, które dotyczą przedłożenia projektu uchwały budżetowej (art. 238 ust. 1), terminu podjęcia uchwały budżetowej (art. 239) oraz kwestii zastępczego uchwalenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego (art. 240 ust. 3). W świetle przywołanych wyżej przepisów u.f.p. do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy zarząd jednostki

samorządu terytorialnego zobowiązany jest sporządzić i przedłożyć projekt uchwały budżetowej organowi stanowiącemu oraz regionalnej izbie obrachunkowej. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zobowiązany jest do podjęcia uchwały budżetowej przed rozpoczęciem roku budżetowego, jednakże nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego (w szczególnie uzasadnionych przypadkach). Do czasu podjęcia uchwały budżetowej, jednak nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego podstawą gospodarki finansowej jest projekt uchwały budżetowej przedstawiony organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, o którym mowa w art. 238 ust. 1. Z kolei w sytuacji niepodjęcia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w ww. terminie uchwały budżetowej, budżet tejże jednostki w zakresie zadań własnych i zleconych, ustala zastępczo regionalna izba obrachunkowa, w terminie do końca lutego roku budżetowego.

Zdaniem Wojewody wobec powyższego zasadą jest, że procedura budżetu obywatelskiego, której wynikiem jest wybór zadań obligatoryjnie uwzględnianych w uchwale budżetowej gminy (art. 5a ust. 4 zdanie 2 u.s.g.), powinna zakończyć się przed 15 listopada roku poprzedzającego rok, w którym miałyby być realizowane zwycięskie projekty. Jednakże w rozdziale 3 „Weryfikacja zgłoszonych Projektów” w § 11 uchwały Rada Miasta postanowiła, że: „Weryfikacja Projektów składa się z weryfikacji formalnej i merytorycznej i dokonywana jest przez Zespół Opiniujący powołany Zarządzeniem Prezydenta Miasta, zgodnie z „Kartą oceny Projektu” zawierającą analizę Projektu zgłoszonego do Budżetu Obywatelskiego na 2024 r. stanowiącą Załącznik nr 5 do uchwały.”. Ponadto w rozdziale 6 „Ogłoszenie wyników głosowania” w § 23 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, że „Wybrane w głosowaniu Budżetu Obywatelskiego Zwycięskie Projekty zostaną wprowadzone do budżetu Miasta na rok 2024 i będą realizowane w roku budżetowym.”. Tymczasem zgodnie z Harmonogramem przeprowadzenia procesu budżetu obywatelskiego Miasta Otwocka na rok 2024 stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały (zwanym dalej „Harmonogramem”), zgłaszanie projektów miało nastąpić od 15 listopada do 15 grudnia 2023 r., ogłoszenie wyników weryfikacji - do 5 stycznia 2024 r., przyjmowanie wycofania zgłoszonych projektów, a także przyjmowanie odwołań od wyników weryfikacji - 3 dni robocze od dnia ogłoszenia wyników weryfikacji, ogłoszenie ostatecznej listy projektów do głosowania - do 18 stycznia 2024 r., zaś głosowanie mieszkańców na zakwalifikowane do głosowania projekty - przez 21 dni licząc od

Sygn. akt V SA/Wa 2265/26

dnia ogłoszenia listy projektów do głosowania, natomiast ogłoszenie listy projektów do realizacji - do 15 lutego 2024 r.

Wobec powyższego zdaniem skarżącego przyjęty Harmonogram z założenia uniemożliwiał wprowadzenie do uchwały budżetowej gminy wybranych do realizacji projektów, a tym kwestionowana uchwała istotnie narusza art. 5a ust. 4 zdanie 2 u.s.g. Wojewoda stwierdził ponadto, że Rada w dniu 19 grudnia 2023 r. podjęła uchwałę nr XCIII/1003/23 w sprawie uchwalenia budżetu miasta Otwocka na rok 2024, nie obejmując, co oczywiste, jej ustaleniami projektów budżetu obywatelskiego.

Ponadto zdaniem Wojewody regulacje § 11 uchwały, załącznika nr 5 do uchwały „Wzór Karty oceny projektu”, a także § 23 ust. 1 uchwały poprzez odniesienie do budżetu obywatelskiego na 2024 r. są dezinformujące dla adresatów uchwały.

Ponadto w § 26 uchwały Rada postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego. Uchwała została opublikowana 6 listopada 2023 r. (Dz. Urz. z 2023 r. poz. 11890), zatem weszła w życie z dniem 21 listopada 2023 r. Dzień wejścia w życie kwestionowanej uchwały koliduje z terminami określonymi w Harmonogramie. Zgodnie z Harmonogramem zgłaszanie projektów miało nastąpić od 15 listopada 2023 r., a zatem przed dniem wejścia w życie przepisów kwestionowanej uchwały. Brak spójności pomiędzy ww. terminami determinuje brak możliwości realizacji poszczególnych etapów przeprowadzenia procesu budżetu obywatelskiego we wskazanych ww. Harmonogramie terminach.

Wojewoda stwierdził także, że § 3 ust. 1 kwestionowanej uchwały ustalono, że suma środków pieniężnych przeznaczonych na realizację projektów w ramach budżetu obywatelskiego wynosi: 1 660 000,00 zł, co stanowi 0,592%, tj. nie mniej niż 5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu przed rozpoczęciem procedury budżetu obywatelskiego. W toku postępowania wyjaśniającego ustalono, iż „środki w wysokości 1 660 000,00 zł z uwagi na wysokie zainteresowanie mieszkańców Otwocka budową i remontami dróg, zostały zabezpieczone w planowanych wydatkach budżetowych na 2024 rok w dziale 600 rozdziale 60016 paragrafie 6050 (Projekty i inwestycje na drogach gminnych, w tym budżet obywatelski”. Jednakże nie wszystkie zwycięskie projekty budżetu

Sygn. akt V SA/Wa 2265/26

obywatelskiego w 2024 roku dotyczą inwestycji na drogach. Wśród zwycięskich projektów na 2024 rok znalazły się: 1. Bezpieczny Otwock - 1738 głosów; 2. „Butelkomaty: Otwock wielorazowo z ekologią - budżet na zmianę przyzwyczajzeń - 797 głosów; 3. „Naukowy, interaktywny park zabaw dla dzieci i młodzieży - 784 głosów; 4. „Książko-mat- książkę masz bliżej - 576 głosów; 5. „Biblioteka możliwości - wzbogacenie oferty Miejskiej Biblioteki Publicznej w Otwocku - 1000 głosów; 6. „Ochrona mini siedlisk jeży w Otwocku - 676 głosów. Wojewoda wskazał, że wybrane przez mieszkańców w ramach budżetu obywatelskiego zadania muszą być uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Środki przeznaczone na budżet obywatelski nie mogą być przeznaczone na inny niż budżet obywatelski cel. Przytoczone ustalenia uchwały budżetowej potwierdzają, że kwestionowana uchwała w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji istotnie narusza art. 5a ust. 4 u.s.g. poprzez ustalenie Harmonogramu uniemożliwiającego partycypację społeczną mającą wpływ na uwzględnienie projektów w budżecie. Na dzień podjęcia uchwały budżetowej nie sposób było uwzględnić w jej postanowieniach zadań wybranych w drodze głosowania w sytuacji, gdy ogłoszenie listy zwycięskich projektów miało nastąpić w terminie do 15 lutego 2024 r.

Zdaniem skarżącego za istotnie naruszające prawo uznać należy ustalenie zawarte w § 8 ust. 3 pkt 1 uchwały, w którym Rada postanowiła, że w skład Zespołu Opiniującego wchodzi radni Rady Miasta Otwocka. Przepis stanowiący podstawę podjęcia uchwały nie przewiduje delegacji do wskazania do składu Zespołu Opiniującego radnych Rady Miasta Otwocka. Organami gminy są rada gminy oraz wójt. Rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym (art. 15 ust. 1 u.s.g.), natomiast wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem wykonawczym (art. 26 ust. 1 u.s.g.). Realizacja zadań gminy należy do wójta, o czym przesądza art. 30 ust. 1 u.s.g. Powołany przepis przesądza również, że wójt wykonuje uchwały rady gminy. Formami realizacji zadań wójta są między innymi: przygotowanie projektów uchwał rady oraz określanie sposobu wykonywania uchwał. Przyznana wójtowi kompetencja do określania sposobu wykonania uchwał rady gminy nie oznacza, że wójt ma w tej przestrzeni nieograniczoną swobodę. Nie oznacza to jednak, że wójt dowolnie może decydować o tym, kto w jego imieniu wykona uchwałę. Jak wynika z art. 33 ust. 1 u.s.g. wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy. Wójt jest kierownikiem urzędu oraz zwierzchnikiem służbowym jego pracowników (art. 33 ust. 3 i 5 u.s.g.). Z

powyższego wynika, że wójt co do zasady wykonuje swoje zadania przy pomocy urzędu gminy, przy wykorzystaniu zatrudnionego w nim personelu. Nie można oczywiście wykluczyć możliwości tworzenia „ciał” (organów), które nie zostały przewidziane w u.s.g., jednakże tylko o tyle, o ile nie przejmowałyby one kompetencji organów ustrojowych powołanych tą ustawą. Na gruncie niniejszej sprawy organ wykonawczy powołuje zespół opiniujący, który *de facto* wykonuje kwestionowaną uchwałę. Działanie takie powoduje scedowanie zadań organu wykonawczego na członków organu stanowiącego. Radni nie są pracownikami urzędu gminy, podległymi służbowo wójtowi, i wójt nie może wykorzystywać ich do realizacji powierzonych mu ustawą zadań. Mając na uwadze regulacje art. 21 ust. 1 i ust. 3 i art. 24 ust. 1 u.s.g., który stanowi, że radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany, stwierdzić należy, że o ile z przepisów można wywieść obowiązek pracy radnego w komisjach, do których został powołany, o tyle żaden przepis nie pozwala na powołanie radnego do zespołu realizującego zadania na rzecz i w imieniu organu wykonawczego przy wykonywaniu uchwały konsultacyjnej i opracowywaniu budżetu gminy. Ponadto, odnosząc się do kwestii desygnowania radnych do składu ww. Zespołu, w ocenie Wojewody wskazać należy, iż zarówno rada, a tym bardziej organ wykonawczy Miasta nie mogą bez wyraźnej podstawy prawnej ograniczać swobody radnego, ani zmuszać go do ściśle określonych działań (w uchwale jest mowa o zgodzie rady, nie zaś zgodzie radnego). Regulowany w art. 24 u.s.g. obowiązek brania przez radnego udziału w pracach rady gminy i jej komisji, a tym bardziej innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub wyznaczony, nie jest opatrzony żadnymi sankcjami. Obowiązujące przepisy nie uzasadniają stosowania przez radę gminy środków dyscyplinarnych wobec radnych, którzy nie wywiązują się z obowiązku uczestnictwa w pracach rady, komisji czy innych „ciałach”.

Skarżący wskazał także, że w § 14 ust. 1 pkt 4 uchwały Rada postanowiła, że weryfikacja merytoryczna obejmuje sprawdzenie i ocenę, czy Projekt jest zlokalizowany na nieruchomości, do której Miasto posiada albo może uzyskać tytuł prawny do dysponowania. Wobec powyższego wskazać należy, że realizowanie projektów bieżących i inwestycyjnych wybranych w ramach budżetu obywatelskiego na terenie niestanowiącym własności jednostki samorządu terytorialnego stanowiłoby

transfer środków publicznych poza sferę finansów publicznych bez odpowiedniej podstawy prawnej. Każdy wydatek ze środków publicznych (a do takich należą wydatki przeznaczone na realizację wybranych w ramach budżetu obywatelskiego projektów) powinien być dokonany na podstawie konkretnego tytułu prawnego, innymi słowy zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków oraz może być przeznaczony na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, co wyraźnie podkreślają przepisy art. 44 ust. 2 i art. 216 ust. 2 u.f.p. Jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Zgodnie z art. 216 ust. 2 u.f.p. wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, w szczególności na: 1) zadania własne jednostek samorządu terytorialnego; 2) zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami jednostkom samorządu terytorialnego; 3) zadania przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji w drodze umowy lub porozumienia; 4) zadania realizowane wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego; 5) pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego, określoną odrębną uchwałą przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego; 6) programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3. Zdaniem Wojewody wydatkowanie środków w ramach budżetu obywatelskiego musi odbywać się z uwzględnieniem zarówno u.s.g., jak i u.f.p. Wydatkowanie środków budżetowych jest zatem legalne wówczas, gdy realizacja finansowanych z nich zadań odbywa się na nieruchomościach stanowiących własność gminy, a dokonywanie nakładów finansowych z budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego na nieruchomościach, które nie są własnością tej jednostki, jest nieuprawnione. Zatem, brak co do zasady podstaw prawnych do finansowania z budżetu gminy zadań, również w ramach budżetu obywatelskiego, których realizacja miałaby nastąpić na nieruchomościach niestanowiących własności danej gminy (uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2019 r., nr 9.138.2019). Zatem realizacja zadań w ramach budżetu obywatelskiego jest możliwa wyłącznie na gruntach stanowiących własność danej gminy. Realizacja zadań dopuszczalna jest również na nieruchomościach będących w samoistnym posiadaniu tejże gminy.

Sygn. akt V SA/Wa 2265/26

Ponadto podniesiono w uzasadnieniu skargi, że w § 12 uchwały Rada postanowiła, że projekt pozostawia się bez rozpoznania w przypadku, kiedy w formularzu zgłoszeniowym nie podano numeru telefonu ani adresu e-mail osoby właściwej do kontaktu. Z kolei w § 13 ust. 3 uchwały wskazano, że w przypadku, gdy formularz zgłoszeniowy zawiera braki w zakresie elementów, o których mowa w ust. 1 uchwały wzywa się Projektodawcę e-mailowo lub telefonicznie do ich usunięcia w terminie 3 dni roboczych od dnia przekazania wezwania. W § 19 ust. 1 pkt 5 uchwały Rada ustaliła, iż w celu realizacji zasady równości i bezpośredniości głosowania mieszkańców głosuje za pomocą „Karty do głosowania” zawierającej jego imię i nazwisko, adres zamieszkania, nr PESEL, podpis. Ponadto w załączniku Nr 2 do uchwały (Wzór formularza zgłoszeniowego projektu) oraz załączniku Nr 5 do uchwały (Wzór karty oceny projektu) zażądano podania jako obligatoryjnych danych projektodawcy, tj. telefonu, e-maila, zaś w załączniku Nr 6 do uchwały (Wzór karty do głosowania) - numeru PESEL głosującego.

Wojewoda stwierdził, iż żądanie podania w uchwale danych, tj. adresu email, nr telefonu oraz nr PESEL, bezsprzecznie wykracza poza zakres danych niezbędnych do realizacji celu, dla którego dane te są przetwarzane. Obowiązek podania tych danych nie jest niezbędny do załatwienia przez organ sprawy, a zwłaszcza w sytuacji, gdy każdy mieszkaniec bez względu na to czy posiada nr telefonu czy też adres email bądź nr PESEL, jest uprawniony do wzięcia udziału w budżecie obywatelskim.

Odnosząc się do numeru PESEL skarżący wskazał, iż jest on krajowym numerem identyfikacyjnym, który winien podlegać szczególnej ochronie. Zgodnie z art. 87 rozporządzenia RODO państwa członkowskie mogą określić szczególne warunki przetwarzania krajowego numeru identyfikacyjnego lub innego identyfikatora o zasięgu ogólnym. W takim przypadku krajowego numeru identyfikacyjnego lub innego identyfikatora o zasięgu ogólnym używa się wyłącznie z zachowaniem odpowiednich zabezpieczeń praw i wolności osoby, której dane dotyczą, które przewiduje niniejsze rozporządzenie. Żądanie podania nr PESEL w akcie prawa miejscowego, gdy brak jest przepisu wprost stanowiącego podstawę dla przetwarzania tej danej jest niezgodne z zasadą minimalizacji danych wyrażoną w art. 5 ust. 1 lit. c rozporządzenia RODO. Obowiązek podania kwestionowanych danych pozostaje w sprzeczności ze wskazaną zasadą. Zgodnie z tą zasadą

Sygn. akt V SA/Wa 2265/26

zbierane dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są one przetwarzane (tzw. „minimalizacja danych”). W przedmiotowej sprawie, jak wskazano wyżej, warunek ten nie jest spełniony. Żądanie nr PESEL od głosującego nad projektem w ramach budżetu obywatelskiego wykracza poza delegację uprawniającą do podjęcia kwestionowanej uchwały. Informacje objęte nr PESEL należą do kategorii danych osobowych, podlegają one ochronie prawnej, co uzasadnia istnienie przeszkody w zakresie posługiwania się nr PESEL w sferze konsultacji z mieszkańcami gminy. Tym samym Rada Miasta Otwocka wprowadzając w uchwale wymóg podania nr PESEL na karcie do głosowania, przekroczyła zakres upoważnienia, wskazany w u.s.g. Żądanie w przedmiotowej uchwale nr PESEL stanowi nieuprawnione tworzenie przez Radę Miasta dodatkowych, nieprzewidzianych w ustawie kryteriów. Z wyżej przywołanym stanowiskiem korespondują, m.in. wyroki: WSA w Opolu z 17 maja 2018 r. sygn. akt II SA/Op 108/18; WSA we Wrocławiu z 30 sierpnia 2016 r. sygn. akt III SA/Wr 777/16, WSA w Gliwicach z 29 marca 2017 r. sygn. akt II SA/Gl 106/17. O ile Rada mogłaby żądać od wnioskodawcy imienia i nazwiska oraz adresu zamieszkania, to nie można uznać za niezbędne żądania danych w zakresie nr telefonu czy adresu email. Żądanie w uchwale oraz w załącznikach do uchwały danych tj. nr telefonu czy adresu email projektodawcy prowadzi do nieuprawnionego zobowiązania projektodawcy do wskazania tych danych, uzależniając od ich podania rozpoznanie projektu. W świetle kwestionowanej uchwały podanie ww. danych jest obligatoryjne dla wnioskodawcy. Tymczasem brak jest przepisu, który stanowiłby podstawę do takiego żądania. Żaden bowiem przepis prawa nie daje wprost uprawnienia dla organu do pozyskania wskazanych wyżej danych. Podobnie jak w przypadku nr PESEL żądanie podania tych danych nie jest niezbędne do realizacji celu, dla którego miałyby być one przetwarzane (w tym zbierane), a ich zakres wprost wykracza poza normę kompetencyjną. Używanie danych t.j. adresu email oraz nr telefonu w przedmiotowej sprawie jest niezgodne z zasadą minimalizacji danych wyrażoną w art. 5 ust. 1 lit. c rozporządzenia RODO. Dopuszczalne byłoby pozyskanie tych danych wyłącznie na zasadzie dobrowolności ich podania (podstawę przetwarzania stanowi wówczas zgoda wnioskodawcy). Żądanie podania jako obowiązkowych ww. danych nie może determinować udziału w konsultacjach w ramach budżetu obywatelskiego.

Sygn. akt V SA/Wa 2265/26

Wojewoda stwierdził także, że § 14 ust. 4 pkt 3 uchwały Rada dokonała błędnego odesłania do § 9 ust. 1 pkt 11 uchwały. Tymczasem w § 9 uchwały brak jest podziału na ustępy. Skarżący wskazał na obowiązek przestrzegania przez Radę Miasta Otwocka zasad prawidłowej legislacji, przewidzianych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zgodnie z § 156 ust. 2 załącznika do ww. rozporządzenia, „Jeżeli odesłanie stosuje się tylko ze względu na potrzebę osiągnięcia skrótowości tekstu, w przepisie odsyłającym jednoznacznie wskazuje się przepis lub przepisy prawne, do których się odsyła”. Rada Miasta Otwocka przy opracowywaniu aktów prawa miejscowego powinna przestrzegać podstawowych zasad działalności organów administracji publicznej, w tym zakresie akt prawny nie może zawierać postanowień wykraczających poza granice upoważnienia ustawowego, układ aktu powinien być przejrzysty. Wobec powyższego uznać należy, iż Rada dokonując błędnego odesłania do nieistniejącego ust. 1 w § 9 uchwały działała wbrew Zasadom techniki prawodawczej, co skutkowało naruszeniem regulacji zawartych w ww. rozporządzeniu. Zgodnie z § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia przepisy prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Brak precyzyjnych przepisów w akcie prawa miejscowego powoduje powstanie tzw. luzu interpretacyjnego.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o oddalenie skargi jako niezasadnej.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 5a ust. 4 zdanie drugie u.s.g. organ wskazał, że skarżący stawiając zarzut naruszenia zasady, iż zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego nie zostały uwzględnione w uchwale budżetowej gminy, błędnie przyjął, iż budżet to tylko pierwsza uchwała budżetowa, bo jak podaje w skardze budżet Miasta Otwocka został uchwalony przez Radę Miasta Otwocka w dniu 19 grudnia 2023 r. Tymczasem organ rozumie, w świetle całego uregulowania przepisu art. 211 u.f.p., iż budżet na 2024 r. to nie tylko uchwała budżetowa Rady Miasta z 19 grudnia 2023 r, ale również wszystkie jej zmiany, które razem z uchwałą z 19 grudnia 2023 stanowią budżet Miasta Otwocka na 2024 r. Budżet jest dynamiczny i obejmuje wszystkie zmiany uchwalone przez Radę Miasta, każda zmiana uchwały budżetowej w 2024 r. jest zmianą budżetu na 2024 r.

Sygn. akt V SA/Wa 2265/26

Nadto zdaniem Rady Wojewoda nie wziął pod uwagę dokonanych ustaleń poprzedzających złożenie skargi, gdyż organ na zapytanie skarżącego odpowiadał, że ujął projekty z budżetu obywatelskiego w budżecie na 2024 r. Jako dowód potwierdzający powyższe organ wskazał:

- pismo Wojewody z dnia 4.04.2024 r.,
- pisma Prezydenta Miasta Ostrocka z dnia 5 kwietnia 2024 r. i z 6 maja 2024 r.,
- uchwałę nr XCIX/1059/24 Rady Miasta Ostrocka z dnia 25 kwietnia 2024 r. w sprawie wprowadzenia zmian w Uchwale Budżetowej na 2024 rok.,

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego wzajemnej sprzeczności ustaleń uchwały co do terminów zawartych w Harmonogramie zgłoszenia projektów „od 15 listopada 2023 r.” a terminem wejścia w życie uchwały - „21 listopada 2023 r., organ stwierdził, że kilkudniowa kolizja w w/w terminach, w przypadku gdy końcowy termin do zgłaszania projektów upływał 15 grudnia 2023 r., stanowiła nieistotne naruszenia prawa, nieskutkujące nieważności zaskarżonej uchwały.

Ustosunkowując się do zarzutu udziału radnych w składzie zespołu opiniującego (§ 8 ust. 3 pkt. 1 zaskarżonej uchwały), Rada wskazała, że przytoczenie w skardze ogólnego podziału zadań pomiędzy organ stanowiący i wykonawczy nie wskazuje na konkretne naruszenie prawa ze strony organu, dlatego zarzut skarżącego jest niezasadny.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego § 14 ust. 1 pkt. 4 uchwały, w którym Rada Miasta postanowiła, że weryfikacja projektu obejmuje między innymi ocenę, czy projekt jest zlokalizowany na nieruchomości, do której miasto posiada albo może uzyskać tytuł prawny do dysponowania, Rada stwierdziła, że zupełnie niezrozumiałe jest błędne przyjęcie przez skarżącego pojęcia tytułu prawnego do dysponowania nieruchomością jedynie jako prawa własności nieruchomości. Zdaniem organu gmina może inwestować na nieruchomościach, do których posiada tytuł prawny. Tytułem prawnym do nieruchomości oprócz prawa własności są prawa obligacyjne typu najem, dzierżawa i wydatkowanie środków publicznych na nieruchomościach objętych innym tytułem prawnym innym niż własność nie jest naruszeniem ustawy o finansach publicznych i nie jest kwestionowane przez regionalne izby obrachunkowe.

W kwestii zarzutu naruszenia 12, § 13 ust. 3 i § 19 ust. 1 pkt. 5 uchwały, organ podniósł, że podanie przez projektodawcę nr. telefonu, lub adresu e-maili służy zasadniczemu celowi konsultacji, tj. temu aby każdy zainteresowany mógł

Sygn. akt V SA/Wa 2265/26

skontaktować się w sprawie złożonego projektu i takie działanie jest istotnym elementem konsultacji społecznej. Dlatego uczynienie z tego zarzutu dla organu również jest nieuzasadnione. W stosunku do podawania przez głosującego nr. PESEL, organ podkreślił, że wymóg ten służył organowi celem realizacji zasady równości i bezpośredniości głosowania mieszkańca, wyraźnie podkreślonej w zapisie art. 5a ust. 7 pkt. 4 u.s.g. Numer PESEL służył weryfikacji, czy dana osoba nie bierze udziału w głosowaniu kilkakrotnie. Organ tak właśnie rozumiał ustawowy wymóg równości głosowania poprzez weryfikację, że każdy z głosujących odda swój głos tylko raz, bo numer PESEL jest niepowtarzalny. Nadto organ poinformował, iż stosuje skuteczną ochronę danych osobowych w trakcie procedury głosowania i zapewnia że po ustaleniu wyników głosowania nr. PESEL jest trwale usuwany.

Ustosunkowując się do zarzutu naruszenia § 14 ust. 4 pkt. 3 uchwały poprzez błędne odesłanie do § 9 ust. 1 pkt. 11 uchwały zamiast do samego pkt. 11 bez ustępu, Rada stwierdziła, że faktem jest, iż nastąpiło tu uchybienie formalne, jednakże czynienie temu zarzutu naruszenia zasad prawidłowej legislacji w postaci naruszenia techniki prawodawczej jest niewspółmierne do uchybienia.

W wyroku z dnia 7 listopada 2024 r. sygn. akt V SA/Wa 1657/24 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Wojewody. W uzasadnieniu Sąd podzielił stanowisko Wojewody, że uchwała w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Otwocka w zakresie budżetu obywatelskiego stanowiła niewątpliwie akt prawa miejscowego i wynikało to z faktu, iż można było jej przypisać zarówno normatywny, jak i powszechny charakter, zaś normom, które zawiera – walor generalnych i abstrakcyjnych. Ponadto Sąd wskazał, że przyjmuje się, że tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy, a o istotnym naruszeniu prawa można mówić wówczas, gdy naruszenie dotyczy przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także z naruszeniem przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Nieistotne naruszenia prawa natomiast to takie, które nie mają wpływu na treść uchwały lub zarządzenia.

W świetle powyższego w ocenie Sądu skarga Wojewody była niezasadna.

Skład orzekający nie podzielił opinii Wojewody, że brak spójności pomiędzy terminami określonymi w Harmonogramie, a datą wejścia w życie Uchwały determinuje brak możliwości realizacji poszczególnych etapów przeprowadzenia budżetu obywatelskiego we wskazanych w ww. Harmonogramie terminach. Zdaniem Sądu kilkudniowa kolizja w powyższych terminach stanowiła nieistotne naruszenia prawa, nieskutkujące stwierdzeniem nieważności zaskarżonej Uchwały.

Sąd nie uznał także zarzutu Wojewody, iż za istotnie naruszające prawo uznać należy ustalenie zawarte w § 8 ust. 3 pkt 1 uchwały, w którym Rada postanowiła, że w skład Zespołu Opiniującego wchodzi radni Rady Miasta Otwocka, a przepis stanowiący podstawę podjęcia uchwały nie przewiduje delegacji do wskazania do składu Zespołu Opiniującego radnych Rady Miasta Otwocka.

W omawianym wyroku nie stwierdzono także wadliwości § 14 ust. 1 pkt 4 uchwały, gdyż nie można było podzielić stanowiska Wojewody, że wydatkowanie środków budżetowych jest legalnie jedynie wówczas, gdy realizacja finansowanych z nich zadań odbywa się na nieruchomościach stanowiących własność gminy.

Z kolei odnosząc się do zarzutu naruszenia § 14 uchwały ust. 4 pkt 3 uchwały Sąd podzielił stanowisko Organu, że nastąpiło tu uchybienie formalne, jednak nie było to istotne naruszenie, które miało wpływ na treść uchwały.

W dalszej części uzasadnienia Sąd odnosząc się do zarzutu Wojewody wskazał, iż ma świadomość istnienia linii orzeczniczej, zgodnie z którą w przypadku konsultacji społecznych błędny jest wymóg podawania numeru PESEL jako elementu identyfikacji mieszkańca gminy (wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 lipca 2023 r. sygn. akt III SA/Łd 232/12), jednocześnie wskazując, że zgodnie z wyrokiem WSA w Gliwicach z dnia 12 maja 2021 r. sygn. akt III SA/Gl 154/21 celem procedury budżetu obywatelskiego nie jest ustalenie, czy osoba głosująca jest mieszkańcem miasta, lecz wybór projektu najbardziej pożądanego przez mieszkańców, przeprowadzony w sposób zapewniający równość i bezpośredniość głosowania, zgodnie z art. 5a ust. 7 pkt u.s.g., zatem skoro ustawodawca upoważnił Radę do ustalenia zasad przeprowadzania głosowania, a jednocześnie nałożył obowiązek zapewnienia równości i bezpośredniości głosowania, to oznacza to, że upoważnił Radę do uchwalenia wszelkich regulacji służących temu celowi przy zachowaniu ww. zasad, o ile tylko postanowienia uchwały wyrażnie i wprost nie powodują, że akt pozostaje w oczywistej sprzeczności z określonym przepisem prawnym. Z kolei Sąd odnosząc się

Sygn. akt V SA/Wa 2265/26

do wymogu podawania przez projektodawców numeru telefonu oraz adresu e-mail stwierdził, że zawarcie tego wymogu w uchwale nie wykraczało poza delegację ustawową zawartą w przepisach art. 5a ust. 2 i ust. 7 pkt 1 i 4 u.s.g, a ponadto wskazywało to, że zakres podawanych danych jest niezbędny dla realizacji celu ich przetwarzania czyli jest do niego adekwatny.

Zdaniem Sądu także przyjęty Harmonogram uniemożliwiał wprowadzenie do projektu uchwały budżetowej gminy wybranych do realizacji projektów, dzieląc tym samym zdanie Wojewody, że procedura budżetu obywatelskiego powinna zakończyć się przed 15 listopada roku poprzedzającego rok, w którym miałyby być realizowane zwyczajne projekty. Ponadto zdaniem Sądu należało wskazać, iż skutki stwierdzenia nieważności uchwały Rady byłyby sprzeczne z założeniami i zaletami budżetu obywatelskiego.

Reasumując powyższe, Sąd nie podzielił zdania Skarżącego i na podstawie art. 151 p.p.s.a. oddalił skargę.

Pismem z dnia 6 lutego 2025 r. Wojewoda złożył skargę kasacyjną na ww. orzeczenie WSA w Warszawie zaskarżając je w całości i zarzucając mu:

1) Zgodnie z art. 174 pkt 1 p.p.s.a. naruszenie następujących przepisów prawa materialnego:

- art. 5a ustawy u.s.g. poprzez błędną wykładnię tego przepisu, a w konsekwencji jego niewłaściwe zastosowanie polegające na nieuprawnionym przyjęciu, że kolizja pomiędzy terminami zawartymi w Harmonogramie (załącznik nr 1 do uchwały) oraz terminem wejścia w życie skarżonej uchwały stanowiła nieistotne naruszenie prawa, nieskutkujące stwierdzeniem nieważności tejże uchwały, w sytuacji, gdy Harmonogram ten z założenia determinował brak możliwości realizacji poszczególnych etapów przeprowadzenia procesu budżetu obywatelskiego we wskazanych w nim terminach, jak również w sytuacji, gdy pierwsza czynność określona w Harmonogramie nastąpiła wcześniej niż dzień, w którym skarżona uchwała weszła w życie

- art. 30 ust. 1 w zw. z art. 33 ust. 3 i 5 u.s.g. poprzez niezastosowanie tych przepisów, poprzez uznanie, że żaden przepis prawa nie wskazywał kto konkretnie może wchodzić w skład zespołu opiniującego dokonującego wyboru projektów złożonych do głosowania w ramach budżetu

obywatelskiego, oraz że ustawodawca pozostawił tą sprawę ustaleniom rady miasta, w sytuacji, gdy mandat radnego jest mandatem wolnym, czego Sąd I instancji nie uwzględnił i jednocześnie wkroczył w kompetencje organu wykonawczego Miasta Otwocka, co skutkowało oddaleniem skargi zwykłej Wojewody w tym zakresie

- art. 5a ust. 2 i ust. 7 pkt 1 i 4 u.s.g., art. 6 ust. 1 lit. c i e oraz ust. 3 rozporządzenia RODO, poprzez błędną wykładnię tych przepisów, a w konsekwencji ich niewłaściwe zastosowanie poprzez uznanie przez Sąd I instancji, w odniesieniu do żądanych jako obligatoryjnych danych tj. nr telefonu, e-maila zawartych: w załączniku nr 2 do uchwały (Wzór formularza zgłoszeniowego projektu) oraz załączniku nr 5 do uchwały (Wzór karty oceny projektu), zaś w § 19 ust. 1 pkt 5 uchwały oraz w załączniku Nr 6 do uchwały (Wzór karty do głosowania) – numeru PESEL głosującego, że:

a) żądanie podania nr PESEL zapewnia równość i bezpośredniość głosowania, na co wskazuje art. 5a ust. 7 pkt 4 u.s.g. oraz uznanie, że skoro ustawodawca upoważnił Radę Miasta do ustalenia zasad przeprowadzenia głosowania, a jednocześnie nałożył obowiązek zapewnienia równości i bezpośredniości głosowania, to oznacza, że upoważnił Radę do uchwalenia wszelkich regulacji służących temu celowi, o ile postanowienia Uchwały wyrażnie i wprost nie powodują, że akt pozostaje w sprzeczności z określonym przepisem prawa;

b) numery PESEL mieszkańców są Gminie znane, zatem ich podanie w procedurze budżetu obywatelskiego nie wywiera tego skutku, że Gmina uzyskuje dane, którymi nie dysponowała;

c) numer PESEL służy identyfikowalności głosujących i weryfikacji czy dana osoba już głosowała w sytuacji, gdy jest kilka osób o tym samym nazwisku i imieniu;

d) wymóg podania nr PESEL zapewnia równość i bezpośredniość głosowania, aby każdy mieszkaniec Miasta Otwocka miał możliwość oddania głosu i mógł to uczynić tylko jeden raz;

e) żądanie danych tj. adresu e-mail oraz numeru telefonu uzasadnione jest względami praktycznymi umożliwiającymi przyspieszenie kontaktu z

projektodawcą zespołu opiniującego, oraz że te dane stanowią informacje o charakterze techniczno-procesowym;

f) ustawodawca pozostawił uznaniu organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego kwestię określenia wymogów formalnych, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty,

podczas, gdy wyżej wymienione dane nie są danymi obligatoryjnymi w świetle art. 5a ust. 2 i ust. 7 pkt 1 i 4 u.s.g. i jednocześnie nie są adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne w celu rozpatrzenia wniosku, co narusza zasadę „minimalizacji danych”, a ponadto żądanie od mieszkańców podania nr PESEL jako danej obligatoryjnej, od której uzależniony jest ich udział w procedurze budżetu obywatelskiego ogranicza krąg podmiotów, którzy nie posiadają PESEL, a są mieszkańcami gminy, zatem jako mieszkańcy Miasta mają prawo, na podstawie art. 5a ust. 4 u.s.g. decydować o części wydatków budżetu w ramach budżetu obywatelskiego, a ponadto żądanie tych danych ogranicza krąg mieszkańców Miasta chcących wziąć udział w procedurze budżetu obywatelskiego, którzy na tę okoliczność zmuszeni są do założenia skrzynki elektronicznej (adresu e-mail) i posiadania nr PESEL;

- art. 44 ust. 2 i art. 216 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.; dalej: u.f.p.), w zw. z art. 7 u.s.g. przez błędną interpretację tych przepisów, a w konsekwencji ich niewłaściwe zastosowanie przez nieuwzględnienie, że wydatki publiczne na zadania własne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego, tymczasem harmonogram będący integralną częścią uchwały uniemożliwiał wprowadzenie do uchwały budżetowej Rady Miasta Otwocka wybranych do realizacji projektów, a tym samym kwestionowana uchwała zawierała wady kwalifikujące się do stwierdzenia nieważności uchwały w tym zakresie, zwłaszcza w sytuacji, gdy uchwała budżetowa Rady Miasta Otwocka została podjęta dopiero 19 grudnia 2023 r. oraz przez uznanie, że z brzmienia § 14 ust. 1 pkt 4 uchwały nie wynika, iż projekt może być zlokalizowany na nieruchomości, do której gmina nie będzie posiadać tytułu prawnego, w sytuacji, gdy przepis ten zakłada domniemanie, iż projekt może być realizowany na nieruchomości, do której gmina może, a co istotne dopiero w

przyszłości uzyskać tytuł prawny, w sytuacji gdy realizacja inwestycji jest możliwa wyłącznie na gruntach stanowiących własność tej jednostki samorządu terytorialnego albo na gruntach, których jednostka jest użytkownikiem wieczystym;

- art. 238 i art. 239 u.f.p. oraz art. 5a ust. 4 u.s.g. przez błędną wykładnię tych przepisów, a w konsekwencji ich niewłaściwe zastosowanie przez uznanie, że ujęcie projektów z budżetu obywatelskiego na 2024 r. zostało dokonane w uchwale Rady Miasta Otwocka Nr XCIX/1059/24 w sprawie wprowadzenia zmian w Uchwale Budżetowej na 2024 r., w sytuacji, gdy rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego (art. 5a ust. 4 u.s.g.), a także w sytuacji, gdy bez związku pozostaje fakt, czy uchwała budżetowa została zmieniona czy też nie;

2) zgodnie z art. 174 pkt 2 p.p.s.a. naruszenie przepisów postępowania, mającego istotny wpływ na treść wydanego orzeczenia, przez naruszenie:

- art. 3 § 1 i § 2 pkt 5, art. 138 i 141 § 4 art. 153 p.p.s.a. w związku z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1267) oraz art. 151 p.p.s.a. przez niezbadanie właściwości organu w zakresie oceny skarżonej uchwały, w sytuacji, gdy przedmiotowa uchwała ma ścisły związek z uchwałą budżetową Rady Miasta Otwocka, a zakres przedmiotowy nadzoru wojewody nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego został ograniczony w art. 171 ust. 2 Konstytucji RP oraz ustawach samorządowych, w tym w art. 86 u.s.g., które do spraw finansowych zastrzegają kompetencje nadzorczą regionalnych izb obrachunkowych;

- art. 3 § 1 i § 2 pkt 5, art. 138 i 141 § 4 art. 153 p.p.s.a. w związku z art. 1 § 1 i § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz art. 151 p.p.s.a. przez dokonanie wadliwej kontroli uchwały i sformułowanie w uzasadnieniu wyroku oceny prawnej oczywiście rozbieżnej z rozstrzygnięciem w sentencji zaskarżonego wyroku o oddaleniu skargi, a mianowicie oceny, że uchwały w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami gmin w zakresie budżetu obywatelskiego winny być wydawane w terminie umożliwiającym wprowadzenie do projektu uchwały budżetowej

gminy wybranych do realizacji projektów budżetu obywatelskiego, przy jednoczesnym oddaleniu skargi Wojewody;

- art. 3 § 1 i § 2 pkt 5, art. 141 § 4 p.p.s.a. w związku z art. 1 § 1 i § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz art. 151 p.p.s.a. przez dokonanie wadliwej kontroli uchwały, polegające na sporządzeniu wewnątrznie sprzecznego uzasadnienia do wyroku przez jednoczesne uznanie przez sąd I instancji, że kilkudniowa kolizja w powyższych terminach stanowiła nieistotne naruszenia prawa, nieskutkujące stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały, przy jednoczesnym uznaniu przez ten sam sąd, że uchwały w przedmiocie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami gmin w zakresie budżetu obywatelskiego winny być wydawane w terminie umożliwiającym wprowadzenie do projektu uchwały budżetowej wybranych do realizacji projektów budżetu obywatelskiego;

- art. 3 § 1 i § 2 pkt 5, art. 141 § 4 p.p.s.a. w związku z art. 1 § 1 i § 2 Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz art. 151 p.p.s.a. przez dokonanie wadliwej kontroli uchwały, polegające na braku w wyroku analizy konkretnych zarzutów postawionych wobec przedmiotowej uchwały, w tym nieprzedstawieniu własnej argumentacji prawnej wobec argumentacji skarżącego, a jedynie przytoczenie sformułowań zawartych w odpowiedzi Miasta Otwocka na skargę Wojewody, w sytuacji, gdy zgodnie z art. 141 § 4 p.p.s.a. uzasadnienie wyroku powinno zawierać podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie.

Wyrokiem z dnia 27 maja 2026 r. Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: „NSA”) uznał skargę kasacyjną za zasadną i uchylił zaskarżony wyrok oraz przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie.

W uzasadnieniu NSA uznał zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a., jak również powiązanych z nim przepisów art. 3 § 1 i § 2 pkt 5, art. 151 oraz art. 153 w związku z art. 1 § 1 i § 2 p.p.s.a. za nieusprawiedliwiony i nie podzielił stanowiska strony skarżącej, jakoby pomiędzy sentencją wyroku a jego uzasadnieniem zachodziła wewnętrzna sprzeczność.

Zdaniem NSA zarzut naruszenia art. 5a u.s.g. także nie był zasadny i jednocześnie podzielił zdanie WSA, że stwierdzona niespójność pomiędzy datą

wejścia w życie uchwały a terminem rozpoczęcia zgłaszania projektów do budżetu obywatelskiego stanowiła uchybienie legislacyjne, jednakże prawidłowo została ona oceniona jako naruszenie nieistotne, niewymagające eliminacji uchwały z obrotu prawnego. Sąd II instancji stwierdził także, że nie można zgodzić się z tezą strony skarżącej kasacyjnie, iż zaskarżona uchwała była wewnętrznie sprzeczna w stopniu powodującym jej niewykonalność. Fakt, że pierwszy termin przewidziany w harmonogramie przypadał przed wejściem w życie uchwały, nie niweczył możliwości realizacji kolejnych etapów procedury ani nie prowadził do stanu całkowitej niewykonalności aktu. Podobnie zdaniem Sądu niezasadny okazał się również zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji RP.

W opinii NSA niezasadny okazał się także zarzut naruszenia art. 44 ust. 2 oraz art. 216 ust. 2 pkt 1 u.f.p. w związku z art. 7 u.s.g. oraz uznał za słuszne stwierdzenie WSA, iż z § 14 ust. 1 pkt 4 Uchwały nie wynikało dopuszczenie realizacji projektów na nieruchomościach, do których gmina nie posiada lub nie będzie posiadała tytułu prawnego, a także nie podzielił zdania strony skarżącej kasacyjnie, iż legalne wydatkowanie środków publicznych przez gminę możliwe jest wyłącznie na nieruchomościach stanowiących jej własność albo oddanych jej w użytkowanie wieczyste.

Zarzut naruszenia art. 238 i art. 239 u.f.p. w związku z art. 5a ust. 4 u.s.g. w ocenie NSA także nie zasługiwał na uwzględnienie i Sąd wskazał jednocześnie, że wskazane przepisy u.f.p. regulują tryb opracowania, przedłożenia i uchwalenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego, określając ramy czasowe i proceduralne dla uchwały budżetowej oraz zasady jej uchwalania przed rozpoczęciem roku budżetowego, a ich funkcją jest zapewnienie ciągłości gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego oraz stabilności procesu budżetowego, a nie bezpośrednie kształtowanie materialnoprawnych skutków realizacji zadań wyłonionych w ramach budżetu obywatelskiego.

Z kolei za usprawiedliwiony NSA uznał zarzut naruszenia art. 30 ust. 1 oraz art. 33 ust. 3 i 5 u.s.g., gdyż argumentacja przedstawiona przez Sąd I instancji nie wyczerpywała istoty problemu prawnego podniesionego w skardze Wojewody. WSA nie dokonał oceny charakteru czynności wykonywanych przez zespół opiniujący ani nie zbadał, czy czynności te mieszczą się w sferze wykonywania uchwały rady gminy i realizacji zadań gminy, które – zgodnie z art. 30 ust. 1 u.s.g. – należą do organu

wykonawczego, a przepis ten jednoznacznie stanowi, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje uchwały rady gminy oraz realizuje zadania gminy określone przepisami prawa. NSA wskazał ponadto, że Sąd I instancji nie zbadał czy przyjęte w uchwale rozwiązanie nie prowadziło do wkroczenia organu stanowiącego w sferę zastrzeżoną dla organu wykonawczego, a także całkowicie pominął znaczenie art. 33 ust. 3 i 5 u.s.g. NSA dodatkowo zauważył, iż WSA w ogóle nie odniósł się do przepisów art. 21 ust. 1 i 3 oraz art. 24 ust. 1 u.s.g., mimo że zagadnienia z nimi związane stanowiły istotny element argumentacji skargi.

Sąd II instancji uznał za zasadny zarzut naruszenia art. 5a ust. 2 i ust. 7 pkt 1 i 4 u.s.g. w związku z art. 6 ust. 1 lit. c i e oraz ust. 3, a także art. 5 ust. 1 lit. c rozporządzenia RODO i podzielił stanowisko skarżącego kasacyjnie, że kontrola legalności uchwały w zakresie regulacji dotyczących przetwarzania danych osobowych wymagała dokonania pogłębionej analizy zarówno zakresu delegacji ustawowej przewidzianej w art. 5a ust. 7 u.s.g. jak i standardów wynikających z przepisów RODO. Sąd I instancji zdaniem NSA nie odniósł się wystarczająco do wynikającej z art. 5 ust. 1 lit. c rozporządzenia RODO zasady minimalizacji danych osobowych, zgodnie z którą dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne i ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane. Ponadto WSA nie wyjaśnił, z jakich przyczyn numer PESEL, adres e-mail oraz numer telefonu miałyby stanowić dane niezbędne dla udziału mieszkańców w procedurze budżetu obywatelskiego oraz nie odniósł się do argumentacji skarżącego kasacyjnie, że obowiązek podania adresu e-mail lub numeru telefonu może prowadzić do faktycznego ograniczenia udziału części mieszkańców w procedurze budżetu obywatelskiego.

NSA nie zgodził się także z Sądem I instancji, jakoby sama kompetencja rady gminy do określenia wymogów formalnych zgłaszanych projektów oznaczała możliwość dowolnego kształtowania zakresu danych osobowych wymaganych od uczestników procedury. WSA nie przeprowadził także wymaganej analizy przesłanek legalności przetwarzania danych wynikających z art. 6 ust. 1 lit. c i e oraz ust. 3 rozporządzenia RODO.

W podsumowaniu Sąd II instancji stwierdził, iż WSA dokonał powierzchownej oceny zgodności zakwestionowanych regulacji z przepisami RODO oraz art. 5a u.s.g., nie odnosząc się w sposób wyczerpujący do podniesionych w skardze

argumentów dotyczących zasady minimalizacji danych, zakresu delegacji ustawowej oraz szczególnego charakteru numeru PESEL jako identyfikatora podlegającego wzmożonej ochronie, a zdaniem NSA uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż doprowadziło do przedwczesnego uznania, że kwestionowane postanowienia uchwały pozostają zgodne z prawem.

Reasumując, na podstawie art. 185 p.p.s.a. NSA orzekł o uchyleniu wyroku I instancji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia WSA w Warszawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie ponownie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 3 § 1 p.p.s.a., sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Stosownie do treści art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., kontrola ta obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Adresatami tej uchwały są wszystkie podmioty określone ogólnie. Adresaci uchwały określani zostali generalnie, a nie imiennie. Uchwała dotyczy sytuacji powtarzalnych, a nie jednorazowych. Zaskarżona uchwała ma charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny. Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Podstawy stwierdzenia nieważności uchwały lub aktu organu gminy wyznaczają przepisy ustawy o samorządzie gminnym. W myśl art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze u.s.g., uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W orzecznictwie sądów administracyjnych i doktrynie utrwalony jest pogląd, że tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne: naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także

Sygn. akt V SA/Wa 2265/26

przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić zatem tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu.

W świetle art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdzenie, że dany akt istotnie narusza prawo, skutkuje jego nieważnością orzecaną przez sąd administracyjny w wyroku. Chodzi w tym przypadku o sankcję nieważności uchwały rady gminy rozumianą w sposób zgodny z jurysdykcyjnie i doktrynalnie przyjmowaną koncepcją „nieważności aktu” jako stwierdzenia, że akt ten zostaje zniesiony, nie wywołując skutków prawnych od momentu jego wydania. Orzeczenie sądu stwierdzające nieważność ma tym samym charakter rozstrzygnięcia deklaratoryjnego wywołującego skutek *ex tunc*.

Nie można pominąć, iż w niniejszej sprawie został wydany wyrok z dnia 27 maja 2026 r., którym Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie. Tut. Sąd zatem Sąd zatem zobligowany jest do dokonania ponownej weryfikacji legalności zaskarżonej uchwały.

Oznacza to, że tutejszy Sąd orzeka w warunkach związania wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez sąd drugiej instancji. Wynika to z treści art. 190 p.p.s.a., zgodnie z którym sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny. Wykładnia ta obejmuje zarówno prawo materialne, jak i procesowe. W orzecnictwie i literaturze jednolicie przyjmuje się, iż związanie sądu administracyjnego wykładnią prawa oznacza, iż nie może on formułować nowych ocen prawnych, sprzecznych z wyrażonym wcześniej poglądem, lecz zobowiązany jest do podporządkowania się mu w pełnym zakresie.

Powyższe zatem skutkuje koniecznością zastosowania także art. 153 p.p.s.a. Zgodnie z art. 153 p.p.s.a. ocena prawna wyrażona w orzeczeniu sądu wiąże w tej sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie było przedmiotem zaskarżenia. Wskazać należy, że pomimo użycia w art. 153 p.p.s.a. określenia „orzeczenie” chodzi w nim nie o sentencję, lecz o uzasadnienie. Ocena prawna rozstrzygnięcia wiąże się bowiem w pierwszym rzędzie z wykładnią prawa, a ta może mieścić się jedynie w uzasadnieniu wyroku (por. wyrok NSA z dnia 15 stycznia 1998 r. sygn. II SA 1560/97 niepubl.). Ocena prawna, o której stanowi analizowany przepis, może dotyczyć

zarówno samej wykładni prawa materialnego i procesowego, jak i braku wyjaśnienia w kontrolowanym postępowaniu administracyjnym istotnych okoliczności stanu faktycznego. Zarówno organ administracji, jak i sąd, rozpatrując sprawę ponownie, obowiązane są zastosować się do oceny prawnej zawartej w uzasadnieniu wyroku, bez względu na poglądy prawne wyrażone w orzeczeniach sądowych w innych sprawach. W orzecznictwie podkreśla się, iż działania naruszające tę zasadę muszą być konsekwentnie eliminowane przez uchylanie wadliwych z tego powodu rozstrzygnięć administracyjnych, już chociażby z uwagi na związanie wcześniej przedstawioną oceną prawną także i samego sądu administracyjnego (por. wyroki NSA: z dnia 21 października 1999 r., sygn. akt IV SA 1681/97 i z dnia 1 września 2010 r., sygn. akt I OSK 920/10, LEX 745376). Zatem ocena prawna traci moc wiążącą tylko w przypadku zmiany prawa, zmiany istotnych okoliczności faktycznych sprawy (ale tylko zaistniałych po wydaniu wyroku, a nie w wyniku odmiennej oceny znanych i już ocenionych faktów i dowodów) oraz w wypadku wzruszenia we właściwym trybie orzeczenia zawierającego ocenę prawną. Podsumowując, stwierdzić należy, zgodnie z poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 21 marca 2014 r., sygn. akt I GSK 534/12), że: „Przepis art. 153 p.p.s.a. ma charakter bezwzględnie obowiązujący, wobec czego ani organ administracji publicznej, ani sąd administracyjny orzekając ponownie w tej samej sprawie, nie może pominąć oceny prawnej wyrażonej wcześniej w orzeczeniu, gdyż ocena ta wiąże go w sprawie. Uregulowanie zawarte w art. 153 p.p.s.a. oznacza, że orzeczenie sądu administracyjnego wywiera skutki wykraczające poza zakres postępowania sądowoadministracyjnego, bo jego oddziaływaniem objęte jest także przyszłe postępowanie administracyjne w danej sprawie. Z kolei, związanie samego sądu administracyjnego, w rozumieniu art. 153 p.p.s.a. oznacza, że nie może on formułować nowych ocen prawnych, które są sprzeczne z wyrażonym wcześniej poglądem, lecz zobowiązany jest do podporządkowania się mu w pełnym zakresie oraz konsekwentnego reagowania w razie stwierdzenia braku zastosowania się organu administracji publicznej do wskazań w zakresie dalszego postępowania.”

W świetle wywodów prawnych NSA kontrola legalności uchwały w zakresie regulacji dotyczących przetwarzania danych osobowych wymaga dokonania pogłębionej analizy zarówno zakresu delegacji ustawowej przewidzianej w art. 5a ust. 7 u.s.g. jak i standardów wynikających z przepisów RODO. Sąd I instancji,

Sygn. akt V SA/Wa 2265/26

zdaniem NSA nie odniósł się wystarczająco do wynikającej z art. 5 ust. 1 lit. c rozporządzenia RODO zasady minimalizacji danych osobowych, zgodnie z którą dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne i ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane.

W judykaturze zarysowuje się w powyższym zakresie linia orzecznicza, zgodnie z którą obowiązek podania przez mieszkańców numeru PESEL jako niesłużący weryfikacji miejsca zamieszkania osób głosujących jest przekroczeniem kompetencji przez Radę (zob. wyrok NSA z dnia 19 marca 2025 r., sygn. akt I GSK 1341/21). Nie sposób również nie zauważyć, iż zgodnie z brzmieniem art. 5 ust. 1 lit. c 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 (RODO). (Dz. Urz. UE. L 2016 Nr 119) dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane („minimalizacja danych”). Oznacza to, że dane osobowe powinny być przetwarzane tylko w przypadkach, gdy celu przetwarzania nie można w rozsądny sposób osiągnąć innymi sposobami. Potwierdza to również orzecznictwo NSA. Przykładowo wskazać można, iż Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 września 2019 r. sygn. akt I GSK 1324/18 uznał, że orzecznictwo sądowoadministracyjne 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 (tak również: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 2020 r., sygn. akt I GSK 1193/20 i szereg innych orzeczeń).

W ramach rozpatrywania tej kwestii należy również zauważyć, iż art. 5a ust. 7 u.s.g. wskazuje, że rada gminy określa w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, w szczególności:

- 1) wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty z uwzględnieniem - o ile jest to możliwe - uniwersalnego projektowania, o którym mowa w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1411);

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 zasady przeprowadzania głosowania muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania.

Numer PESEL, 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 numeru PESEL jest chybione, skoro nie służy rozstrzygnięciu, czy oznaczona osoba jest „mieszkańcem gminy” należącym do kręgu podmiotów, z którymi mogą być prowadzone konsultacje. Z art. 5a ust. 1 i ust. 2 i ust. 7 u.s.g. nie wynika natomiast, by do podjęcia uchwały dotyczącej zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy niezbędne było podanie numeru PESEL oraz przetwarzanie danych objętych tym kodem, który przecież nie służy określeniu miejsca zamieszkania. Wprowadzenie takiego unormowania jest zatem nie tylko nieuprawnionym tworzeniem przez organ stanowiący dodatkowych, nieprzewidzianych ustawowo kryteriów niesłużących określeniu „mieszkańca gminy”, ale stanowi także ograniczenie kręgu „mieszkańców gminy” do osób legitymujących się numerem PESEL, a więc pomija przypadki, w których mieszkaniec gminy nie dysponuje takim kodem (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/OI 683/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Z ustawowego upoważnienia do uchwalania zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy nie można zatem wyprowadzić kompetencji rady gminy do ograniczenia kręgu osób uprawnionych do udziału w konsultacjach

społecznych poprzez ustalenie obowiązku wskazania numeru PESEL. W świetle powyższych wywodów nie sposób się zgodzić, że numer Pesel ma zapewniać, aby osoba nie głosowała kilkakrotnie. Cel ten można osiągnąć innymi środkami, tak daleko nie idącymi, nieadekwatnymi.

Co do obowiązku podawania adresu e-mail oraz numer telefonu, które miałyby stanowić dane niezbędne dla udziału mieszkańców w procedurze budżetu obywatelskiego nie można wymogu powyższego traktować wyłącznie jako sprawy technicznej, mającej na celu ułatwienie kontaktu z projektodawcą. Obowiązek podania adresu e-mail lub numeru telefonu może bowiem prowadzić do faktycznego ograniczenia udziału części mieszkańców w procedurze budżetu obywatelskiego przez osoby nieposiadające tych danych. Sąd zgadza się ze Skarżącym, iż podanie tych danych mogłoby być dopuszczalne na zasadzie dobrowolności.

NSA w uzasadnieniu swojego orzeczenia wskazał, że WSA nie dokonał oceny charakteru czynności wykonywanych przez zespół opiniujący ani nie zbadał, czy czynności te mieszczą się w sferze wykonywania uchwały rady gminy i realizacji zadań gminy, które – zgodnie z art. 30 ust. 1 u.s.g. – należą do organu wykonawczego, a przepis ten jednoznacznie stanowi, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje uchwały rady gminy oraz realizuje zadania gminy określone przepisami prawa.

NSA wskazał ponadto, że Sąd I instancji nie zbadał czy przyjęte w uchwale rozwiązanie nie prowadziło do wkroczenia organu stanowiącego w sferę zastrzeżoną dla organu wykonawczego, a także całkowicie pominął znaczenie art. 33 ust. 3 i 5 u.s.g. NSA dodatkowo zauważył, iż WSA w ogóle nie odniósł się do przepisów art. 21 ust. 1 i 3 oraz art. 24 ust. 1 u.s.g., mimo że zagadnienia z nimi związane stanowiły istotny element argumentacji skargi.

Odnosząc się do treści zaskarżonej uchwały wyjaśnić należy, że zespół opiniujący dokonuje weryfikacji formalnej i merytorycznej zgłoszonych projektów (§ 11 uchwały). Kwalifikuje on również projekty w oparciu o „Kartę oceny Projektu” (§ 14 ust. 7 uchwały). Powyższe działania przedmiotowego zespołu mają zasadniczo charakter ostateczny, jedynie odwołania przysługują od wyniku weryfikacji negatywnej projektu (§ 16 uchwały). Wyłącznie wynik ponownej weryfikacji projektu, na skutek złożonego odwołania, przedkłada się Prezydentowi, który je rozstrzyga (§ 17 uchwały). W skład zespołu opiniującego wchodzi do czterech radnych (§ 8 ust. 3

uchwały). Funkcja radnych w tym zespole nie jest w żaden sposób ograniczona choćby przyznając im przykładowo role wyłącznie obserwatorów. Podkreślić należy, iż zespół opiniujący dokonuje wyboru projektów do głosowania (§ 8 ust. 7 uchwały).

Mając na uwadze powyższe przepisy spornej uchwały nie ulega wątpliwości, że radni w pewnym zakresie dokonują czynności, które nie mają charakteru opiniującego, pomocniczego wobec zadań Prezydenta, ale są czynnościami decyzyjnymi. Tym samym skoro NSA podkreślił, że sfera wykonywania uchwały rady gminy i realizacji zadań gminy – zgodnie z art. 30 ust. 1 u.s.g. – należy do organu wykonawczego, przepis ten jednoznacznie stanowi, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje uchwały rady gminy oraz realizuje zadania gminy określone przepisami prawa, należy przyjąć, mając na uwadze ww. regulacje, iż radni wykonują czynności o charakterze wykonawczym, wykraczając poza kompetencje im przynależne o charakterze ustrojowym. Rada jest bowiem organem stanowiącym i ewentualnie kontrolnym. Skażona uchwała przyznaje im kompetencje polegające na wykonywaniu uchwał rady, które są przypisane organowi wykonawczemu, jakim jest m.in. prezydent.

Mając powyższe na uwadze Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały. Stwierdzenie nieważności całej uchwały podyktowane jest tym, iż skoro za niezgodne z prawem uznano liczne rozwiązania zaproponowane w spornej uchwale, poprzez przyznanie radnym kompetencji wkraczających w sferę zastrzeżoną innym organom, tym samym nie jest możliwe jej funkcjonowanie przy eliminacji tylko tych niezgodnych norm. O kosztach postępowania sądowoadministracyjnego Sąd orzekł na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a.

Orzeczenia sądów administracyjnych powołane w niniejszym uzasadnieniu, dostępne są w internetowej Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych CBOSA pod adresem <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>



wyświadczył podpis

WSA w Warszawie

Podpis elektroniczny kwalifikowany
zweryfikowany prawidłowo

28.09.2016 A. Choj

data i podpis weryfikującego

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

A. Choj

