



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 18 czerwca 2026 r.

WP-I.4131.135.2026

Rada Miejska w Błoniu

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662), zwanej dalej: „u.s.g.”,

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Błoniu Nr XXIX/263/26 z dnia 25 maja 2026 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Błonie na temat Budżetu Gminy Błonie na 2027 rok, w zakresie ustaleń:

- Rozdziału 3 ust. 5 zd. drugie „Zasad i trybu przeprowadzania Budżetu Obywatelskiego”, stanowiącego załącznik do uchwały,
- załącznika Nr 4 do załącznika do uchwały pn. „Wzór formularza do głosowania” w zakresie wymogu podania daty urodzenia.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 25 maja 2026 r. Rada Miejska w Błoniu podjęła uchwałę Nr XXIX/263/26 w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Błonie na temat Budżetu Gminy Błonie na 2027 rok.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 29 maja 2026 r. Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało skierowanie do Rady Miejskiej w Błoniu zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 6 czerwca 2026 r. znak WP-I.4131.135.2026. W zawiadomieniu o wszczęciu postępowania, na podstawie art. 88 u.s.g., zawnioskowano o przekazanie do organu nadzoru, w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania pisma, pisemnych wyjaśnień obejmujących następujące zagadnienia:

- 1) czy w związku z wejściem w życie uchwały po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego (zgodnie z § 4) zabezpieczone zostanie wykonanie czynności zgodnie z Harmonogramem Budżetu Obywatelskiego,

- zawartym w załączniku Nr 2 do załącznika do ww. uchwały, w szczególności w zakresie pkt 2 dotyczącego terminów składania projektów przez mieszkańców Gminy;
- 2) czy z uwagi na powyższe zasadna jest, w ocenie Gminy, zmiana Harmonogramu Budżetu Obywatelskiego w celu jego dostosowania do terminu wejścia w życie uchwały;
 - 3) czy skład Zespołu ds. Budżetu Obywatelskiego w sposób zgodny z przepisami określa rozdzielenie funkcji wykonawczej od funkcji organu stanowiącego w Gminie;
 - 4) czy wymóg podania danych w postaci daty urodzenia osoby głosującej wynika z konkretnego przepisu prawa i czy jest zgodny z zasadą minimalizacji przetwarzania danych osobowych.

W odpowiedzi na powyższe wystąpienie, pismem znak BR.0004.9.2026 z dnia 9 czerwca 2026 r. udzielono następujących wyjaśnień:

„Ad 1. w związku z opublikowaniem w Dz.U. Województwa Mazowieckiego w dniu 2 czerwca 2026 r. poz. 5252 uchwały Nr XXIX/263/26 Rady Miejskiej w Błoniu, wykonanie czynności zgodnie z Harmonogramem Budżetu Obywatelskiego, zawartym w załączniku Nr 2 zostanie zabezpieczone,

Ad. 2 nie jest zasadna zmiana Harmonogramu Budżetu Obywatelskiego,

Ad. 3. powołanie zespołu należy do organu wykonawczego,

Ad. 3 podanie danych w postaci daty urodzenia osoby głosującej nie wynika z konkretnego przepisu prawa.”.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez organ stanowiący gminy i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Zgodnie z przepisem zawartym w Rozdziale 3 ust. 5 zd. drugie *„Zasad i trybu przeprowadzania Budżetu Obywatelskiego”*, stanowiącego załącznik do ww. uchwały, *„W skład Zespołu (ds. budżetu obywatelskiego - przyp. aut.) wchodzi dwoje przedstawicieli Rady Miejskiej w Błoniu.”.*

Należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 2 u.s.g. do zadań wójta należy określenie sposobu wykonywania uchwał. Jak wynika z orzecznictwa sądowego: *„Określenie przez organ wykonawczy sposobu wykonania uchwały rady obejmować może wskazanie środków finansowych i rzeczowych koniecznych do wykonania uchwały, ustalenie harmonogramu jej realizacji, wyznaczenie osób odpowiedzialnych za wykonanie uchwały lub poszczególnych jej elementów itp. A zatem do kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy podejmowanie decyzji przez kogo, w jakich terminach i za pomocą jakich środków oraz w jakim trybie mają być realizowane zadania wynikające z uchwały rady.”*

(wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 16 czerwca 2020 r. sygn. akt II SA/Kr 306/20).

Na podstawie art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, z późm. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, ilekroć w ustawie jest mowa o: zarządzie jednostki samorządu terytorialnego - rozumie się przez to również wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Zgodnie z art. 233 pkt 1 u.f.p., inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu ustawy budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego. W ramach czynności związanych z pracą nad budżetem gminy należy także przygotować plan wydatków zgodnie z art. 236 u.f.p. Warto także zauważyć, że zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 2 u.f.p., ujęte w budżecie państwa, budżetach jednostek samorządu terytorialnego i planach finansowych jednostek budżetowych wydatki oraz łączne rozchody - stanowią nieprzekraczalny limit.

Powyższe oznacza, że na ostateczny kształt budżetu gminy będzie mieć wpływ wykonanie uchwały dotyczącej konsultacji budżetu obywatelskiego. Zgodnie z art. 5a ust. 4 u.s.g., w ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego.

Odnosząc się do kwestii nakładania obowiązków na radnych, w postaci uczestniczenia w pracach zespołu weryfikującego projekty składane w ramach budżetu obywatelskiego, organ nadzoru wskazuje że brak podstaw do nakładania obowiązków na członków organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, gdyż posiadają oni wolny mandat i nie są pracownikami organu administracji publicznej. Jak bowiem zasadnie zwrócił uwagę WSA w Krakowie w wyroku z dnia 24 października 2007 r. sygn. akt III SA/Kr 625/07, mandat radnego gminy jest mandatem wolnym. W rezultacie, za wyniki działań wynikających z wykonywania mandatu, radny ponosi przed wyborcami jedynie odpowiedzialność polityczną, która jest weryfikowana podczas wyborów do rady następnej kadencji.

W świetle powyższego, brak delegacji do powoływania w skład zespołu, którego zadaniem jest weryfikacja projektów składanych w ramach budżetu obywatelskiego, przedstawicieli organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie z treścią załącznika Nr 4 pn. „*Wzór formularza do głosowania*”, stanowiącego załącznik do „*Zasad i trybu przeprowadzania Budżetu Obywatelskiego*”, jednym z wymogów w ramach udziału w głosowaniu nad projektami zgłoszonymi do budżetu obywatelskiego jest obowiązek podania daty urodzenia osoby głosującej. W ocenie organu nadzoru żądanie podania

danych w postaci daty urodzenia wykracza poza zakres danych, których można żądać od osób głosujących, przede wszystkim ze względu na to, że dane te nie są w żadnym zakresie związane z możliwością głosowania.

Ponadto zgodnie z 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 (Dz. U. UE. L. z 2016 r. 119.1), zwanego dalej „RODO”, przetwarzanie jest zgodne z prawem wyłącznie w przypadkach, gdy - i w takim zakresie, w jakim - spełniony jest co najmniej jeden z poniższych warunków: przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze lub przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi.

Organ nadzoru wskazuje, że w sytuacji, gdy żaden przepis ustawy nie nakłada obowiązku podania daty urodzenia, a uprawnionymi do głosowania są mieszkańcy gminy Błonie (Rozdział 5 ust. 2 załącznika do uchwały), przy czym zgodnie z treścią *Zasad i trybu przeprowadzania Budżetu Obywatelskiego* na formularzu elektronicznym, każdy głosujący podaje swoje imię i nazwisko oraz adres zamieszkania (Rozdział 5 ust. 6 załącznika do uchwały), uznać należy, że dane w postaci daty urodzenia nie są danymi niezbędnymi do głosowania nad projektem budżetu obywatelskiego. Należy również zaznaczyć, że z żadnego przepisu inkryminowanej uchwały nie wynika, że osoba głosująca musi osiągnąć określony wiek, co zostało potwierdzone w wyjaśnieniach otrzymanych przez organ nadzoru w toku postępowania wyjaśniającego. Żądanie podania i przetwarzanie tych danych nie mieści się w zakresie przesłanki niezbędności do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze, a także do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym.

Ponadto, zgodnie z „*Harmonogramem Budżetu Obywatelskiego*”, stanowiącym załącznik Nr 2 do załącznika do inkryminowanej uchwały, przewidziano od wejścia w życie uchwały akcję informującą mieszkańców o Budżecie Obywatelskim (Lp. 1 tabeli) oraz w dniach „15.06 - 17.07.26r. - składanie przez mieszkańców propozycji projektów”. Tymczasem, jak wynika z przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego, przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z dnia 2 czerwca 2026 r. pod pozycją 5252. Zgodnie z § 4 ww. uchwały, wchodzi one w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, co oznacza, że termin jej wejścia w życie to 17 czerwca 2026 r.

Wobec powyższego, termin na składanie propozycji projektów do budżetu obywatelskiego, wskazany w kol. 2 załącznika Nr 2 do załącznika do uchwały, uległ skróceniu o dwa dni. Organ nadzoru zwraca uwagę na konieczność podejmowania czynności wskazanych w „*Harmonogramie Budżetu Obywatelskiego*” w terminach z niego wynikających w kontekście zapewnienia prawidłowego wykonania budżetu obywatelskiego. Z uwagi na nieznaczne skrócenie terminu składania propozycji projektów do budżetu obywatelskiego, organ nadzoru wskazuje na nieistotne naruszenie prawa w tym zakresie.

Ponadto w załączniku do uchwały wprowadzono podział na jednostki redakcyjne w postaci rozdziałów, ustępów i punktów, co narusza przepisy § 143, 124, 124a, działu I rozdziału 7 załącznika do rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2026 r. poz. 300). Podstawową jednostką redakcyjną aktu normatywnego (z wyjątkiem ustawy) jest paragraf. Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, a litery na tiret (-myślniki). Każdą oddzielną myśl ujmuje się w oddzielnym paragrafie, przy czym w miarę możliwości paragraf powinien być jednozdaniowy. Jeżeli samodzielną myśl wyraża zespół zdań - dokonuje się podziału paragrafu na ustępy. Na ustępy dzieli się paragraf także wówczas, gdy między zdaniami wyrażającymi samodzielne myśli występują powiązania treściowe ale treść żadnego z nich nie jest na tyle istotna, aby wydzielić ją w odrębny paragraf. Jeżeli paragraf zawiera wyliczenia – wyróżnia się jego dwie części wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty. Wyliczenie może kończyć się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich punktów. W obrębie punktów można dokonywać dalszego wyliczenia wprowadzając litery, a w obrębie liter dokonywać dalszego wyliczenia wprowadzając tiret. Punkty i litery są fragmentem zdania, a nie samodzielnym zdaniem. Paragraf oznacza się skrótem § i cyfrą arabską z kropką, z zachowaniem ciągłości numeracji paragrafów w obrębie całego aktu. Ustęp oznacza się cyfrą arabską z kropką (bez nawiasu) z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego paragrafu. Punkt oznacza się cyfrą arabską z nawiasem z prawej strony, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego paragrafu lub ustępu. Każdy punkt kończy się średnikiem, a ostatni kropką chyba, że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich punktów; w takim przypadku kropkę stawia się po części wspólnej. Wyliczenie w obrębie punktów (tzw. litery) oznacza się małymi literami alfabetu łacińskiego z nawiasem z prawej strony z zachowaniem ciągłości alfabetycznej w obrębie punktu. Każdą literę kończy się przecinkiem a ostatnią średnikiem albo kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich liter. W takim przypadku średnik lub kropkę stawia się po części wspólnej. Każde tiret kończy się przecinkiem, a ostatnie przecinkiem, średnikiem lub kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich liter.

Jednocześnie, zgodnie z § 2 uchwały, *Zasady i tryb przeprowadzania Budżetu Obywatelskiego* określa załącznik nr 1 do niniejszej uchwały. Przedmiotowy załącznik został zaś oznaczony jako załącznik, bez nadania mu numeru porządkowego.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Rady Miejskiej w Błoniu w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w zakresie objętym niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym, z dniem jego doręczenia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 u.s.g., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/