



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 24 sierpnia 2022 r.

Poz. 8669

UCHWAŁA NR 14.241.2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 7 czerwca 2022 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr LIV/337/2022 Rady Gminy Leszno z dnia 27 kwietnia 2022 r. w sprawie konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Leszno na temat Budżetu Obywatelskiego na 2023 rok

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności w części uchwały Nr LIV/337/2022 Rady Gminy Leszno z dnia 27 kwietnia 2022 r. w sprawie konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Leszno na temat Budżetu Obywatelskiego na 2023 rok, tj.

- 1) § 2 ust. 1 załącznika do badanej uchwały, w zakresie wyrazów, cyt. „która w dacie zgłoszenia projektu posiada czynne prawo wyborcze”;
- 2) § 2 ust. 6 i ust. 7 załącznika do badanej uchwały, w zakresie wyrazów, cyt. „posiadający czynne prawo wyborcze”;
- 3) § 4 ust. 1 załącznika do badanej uchwały, w zakresie wyrazów, cyt. „posiadający w dniu głosowania czynne prawo wyborcze”;
- 4) § 3 ust. 4 załącznika do badanej uchwały, w zakresie wyrazów, cyt. „oraz uznanie projektu za możliwy do realizacji lub niemożliwy do realizacji”;

z powodu istotnego naruszenia art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

§ 2. Na niniejszą uchwałę przysługuje Gminie Leszno skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 17 maja 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr LIV/337/2022 Rady Gminy Leszno z dnia 27 kwietnia 2022 r. w sprawie konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Leszno na temat Budżetu Obywatelskiego na 2023 rok.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

W myśl art. 5a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, w ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy. Wynika z tego, że budżet

obywatelski jest częścią budżetu gminy, a zatem i procedura jego uchwalania jest elementem składowym uchwalania budżetu. W związku z powyższym, zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi regionalnych izb obrachunkowych. Jako podstawę prawną podjęcia badanej uchwały Rada Gminy Leszno wskazała art. 5a ustawy o samorządzie gminnym.

Na podstawie § 1 ust. 1 badanej uchwały Rada Gminy Leszno postanowiła przeprowadzić konsultacje społeczne z mieszkańcami gminy Leszno w przedmiocie wydatków budżetu gminy Leszno na 2023 rok w części dotyczącej Budżetu Obywatelskiego.

W załączniku do badanej uchwały stanowiącym „Zasady i tryb przeprowadzenia Budżetu Obywatelskiego w 2023 roku” określono:

- w § 2 ust. 1, cyt. „Propozycję projektu może zgłosić każdy mieszkaniec, czyli osoba fizyczna zamieszkała pod wskazanym adresem, zlokalizowanym na terenie Gminy Leszno, która w dacie zgłoszenia projektu posiada czynne prawo wyborcze”;
- w § 2 ust. 6, cyt. „Każdy mieszkaniec posiadający czynne prawo wyborcze może złożyć jeden projekt”;
- w § 2 ust. 7, cyt. „Każdy mieszkaniec posiadający czynne prawo wyborcze może poprzeć dowolną liczbę projektów”;
- w § 4 ust. 1, cyt. „Głosować może każdy mieszkaniec Gminy Leszno posiadający w dniu głosowania czynne prawo wyborcze”.

Jak wynika z przepisów art. 5a ust. 1 i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, konsultacje społeczne przeprowadza się z mieszkańcami gminy, a szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet obywatelski. Zgodnie natomiast z art. 5a ust. 4 tej ustawy, w ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy.

Ze wskazanych przepisów wynika, że konsultacje w sprawie budżetu obywatelskiego winny być przeprowadzone z mieszkańcami całej gminy, a nie ograniczone jedynie do mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze. W ocenie Kolegium Izby w ramach delegacji ustawowej, zawartej w art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, obejmującej określenie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji, nie mieści się określenie kręgu osób uprawnionych do wzięcia udziału w tych konsultacjach. Ten został bowiem określony przez ustawodawcę w art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, z którego wynika, że uprawnionymi do udziału w konsultacjach społecznych są mieszkańcy gminy. Przepis ten nie zawiera żadnych ograniczeń, w tym wiekowych. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie definiują pojęcia mieszkańca, dlatego też w tym zakresie należy sięgnąć do przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.). W myśl art. 25 Kodeksu cywilnego, miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba przebywa z zamiarem stałego pobytu. Każda osoba, spełniająca ten wymóg jest więc mieszkańcem gminy i zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest uprawniona do brania udziału w konsultacjach społecznych (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 19 listopada 2019 r. I SA/Bd 593/19).

W § 3 ust. 4 załącznika do badanej uchwały Rada Gminy Leszno określiła, cyt. „Zespół ds. Budżetu Obywatelskiego wydaje opinie w sprawie zgłoszonych projektów biorąc pod uwagę zgodność z prawem, wykonalność techniczną przez którą rozumie się sporządzenie szacunkowego kosztorysu dla projektu oraz uznanie projektu za możliwy do realizacji lub niemożliwy do realizacji wraz z uzasadnieniem i ewentualnymi rekomendacjami alternatywnego rozwiązania dla projektu”.

Nieprecyzyjność powyższych postanowień mogłaby doprowadzić do swobody działania Zespołu ds. Budżetu Obywatelskiego, a co za tym idzie możliwości odrzucenia zgłoszonego zadania, w sytuacji, gdy Rada Gminy Leszno nie określiła kryteriów, jakimi będzie się kierowała przy ustalaniu „możliwości lub niemożliwości realizacji” projektu. Powyższe postanowienia są nieprecyzyjne, pozwalają na tzw. luz interpretacyjny, który mógłby prowadzić do uznaniowości przy odrzuceniu zgłoszonego zadania. Zgodnie z § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", przepisy prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Brak precyzyjnych zapisów powoduje powstanie luzu interpretacyjnego. Używanie zwrotów niedookreślonych jest zatem niedopuszczalne. W judykaturze stwierdza się, że zasadą jest, że uchwały stanowiące przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania czytelne, jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (np. wyrok

NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r. IV SA/Po 1248/20).

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uznało, iż badana uchwała istotnie narusza art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” i orzekło, jak w sentencji.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski