



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 24 sierpnia 2022 r.

Poz. 8670

UCHWAŁA NR 14.242.2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 7 czerwca 2022 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr XLV/372/22 Rady Miejskiej w Błoniu z dnia 27 kwietnia 2022 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Błonie na temat Budżetu Gminy Błonie na 2023 rok

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 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, uchwała, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności uchwały Nr XLV/372/22 Rady Miejskiej w Błoniu z dnia 27 kwietnia 2022 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Błonie na temat Budżetu Gminy Błonie na 2023 rok, z powodu istotnego naruszenia art. 5a ust. 2, ust. 4 i ust. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) 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 Błonie 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 XLV/372/22 Rady Miejskiej w Błoniu z dnia 27 kwietnia 2022 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Błonie na temat Budżetu Gminy Błonie na 2023 rok.

Właściwość nadzorcza regionalnej izby obrachunkowej wynika z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zgodnie z którym w zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach procedury uchwalania budżetu i jego zmian. W myśl art. 5a ust. 4 tej ustawy, 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.

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

Jako podstawę prawną podjęcia badanej uchwały Rada Miejska w Błoniu wskazała art. 5a ustawy o samorządzie gminnym.

W załączniku nr 1 do przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Błoniu ustaliła zasady i tryb przeprowadzenia Budżetu Obywatelskiego.

Z uregulowań zamieszczonych w Rozdziale 1 ust. 4 pkt 3 i 4 załącznika nr 1 do badanej uchwały, wynika cyt.

- 3) „Z terenu miejskiego nie będą przyjmowane Propozycje dotyczące budowy placów zabaw lub utworzenia terenów rekreacyjnych, dopuszcza się Propozycje dotyczące wymiany lub uzupełnienia urządzeń na placach zabaw i terenach rekreacyjnych już istniejących.
- 4) Z Obszarów wiejskich będą przyjmowane Propozycje dotyczące budowy placów zabaw lub utworzenia terenów rekreacyjnych, dopuszcza się Propozycje dotyczące wymiany i uzupełnienia urządzeń na istniejących placach zabaw i terenach rekreacyjnych już istniejących”.

Powyższe zapisy dotyczą określenia zasad realizacji budżetu gminy w zakresie budżetu obywatelskiego. Nie odnoszą się natomiast do zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy w przedmiocie budżetu obywatelskiego. Z powyższych zapisów wynika intencja Rady Miejskiej w Błoniu do określenia zasad realizacji budżetu gminy w przedmiocie budżetu obywatelskiego, do czego w ocenie Kolegium Izby organ stanowiący nie był umocowany. Przepis kompetencyjny tj. art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, upoważnia do określenia zasad i trybu, natomiast zacytowane regulacje nie odnoszą się do konsultacji, o których mowa w powyższym przepisie i w związku z tym wykraczają poza delegację tego artykułu.

W Rozdziale 1 ust. 6 załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Błoniu ustaliła cyt. „W przypadku, gdy po weryfikacji przez Zespół ds. Budżetu Obywatelskiego w którymś Obszarze pozostaną Propozycje na kwotę mniejszą lub równą kwocie środków przeznaczonych dla danego Obszaru, nie przeprowadza się głosowania, a Propozycje zostaną przyjęte do realizacji”.

Idea budżetu obywatelskiego została wyrażona w art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którą Rada Miejska w Błoniu określa w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, w tym określa zasady przeprowadzenia głosowania, ustalania wyników wyborów projektów oraz trybu odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania; przytoczone powyżej regulacje pomijają głosowanie oraz tryb odwołania.

W ocenie Kolegium Izby postanowienia Rozdziału 1 ust. 6 załącznika nr 1 do badanej uchwały nie odnoszą się do zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy i tym samym nie wypełniają delegacji wynikającej z art. 5a ust. 2 i ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, podejmowanym na podstawie przepisów ustawowych musi precyzyjnie stosować się do regulacji ustawowych. Ich naruszenie należy traktować, jako istotne naruszenie prawa.

W orzecznictwie sądów administracyjnych do takich istotnych naruszeń skutkujących nieważnością uchwały zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (tak: wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13).

Rada Miejska w Błoniu w załączniku nr 1 do badanej uchwały określiła:

- w Rozdziale 2 ust. 1, cyt. „Propozycję projektu może zgłosić każdy mieszkaniec danego Obszaru, który ukończył 16 lat”;
- w Rozdziale 2 ust. 3, cyt. „Każdy wniosek musi mieć poparcie, co najmniej 20 mieszkańców danego Obszaru, którzy ukończyli 16 lat.;
- w Rozdziale 5 ust. 7, cyt. „(...) oraz oświadcza, iż w dniu głosowania posiadał czynne prawo wyborcze (...)”.

Ponadto w Załączniku Nr 4 do załącznika nr 1 wskazano cyt. „Oświadczam, że posiadam 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 wybranej grupy wiekowej.

W ocenie Kolegium Izby, w ramach delegacji ustawowej obejmującej określenie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji, nie mieści się określenie kręgu osób uprawnionych do wzięcia udziału w tych konsultacjach, co istotnie narusza art. 5a ust.2 ustawy o samorządzie gminnym. 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).

Następnie w Rozdziale 2 ust. 3 załącznika nr 1 do badanej uchwały określono, cyt. „Każdy wniosek musi mieć poparcie, co najmniej 20 mieszkańców danego Obszaru, którzy ukończyli 16 lat.”. Z kolei w Rozdziale 1 ust. 3 załącznika nr 1 do badanej uchwały Rada Miejska w Błoniu postanowiła, cyt. „Konsultacje w ramach Budżetu Obywatelskiego prowadzone są w oparciu o Obszary – miasto oraz sołectwa i osiedla lub grupy sołectw i osiedli na terenie wsi”. Zgodnie z art. 5a ust. 7 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy musi określić wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt. Uczyniła to w Rozdziale 2 ust. 3 załącznika nr 1 do badanej uchwały, ustalając liczbę co najmniej 20 mieszkańców.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 5a ust. 7 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, liczba podpisów mieszkańców popierających projekt nie może być większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą. Zatem, jeśli projekty, jak postanowiła Rada Miejska w Błoniu, będą zgłaszane i realizowane w podziale na miasto oraz sołectwa i osiedla lub grupy sołectw i osiedli na terenie wsi, to określając liczbę podpisów popierających projekt, powinno się uwzględnić liczbę mieszkańców tych Obszarów (miasta oraz sołectwa i osiedla lub grupy sołectw i osiedli na terenie wsi).

W ocenie Kolegium Izby Rada Miejska w Błoniu nie określiła liczby podpisów popierających projekt w odniesieniu do obszarów objętych pulą i tym samym istotnie naruszyła art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym.

Budżet obywatelski ma służyć realizacji demokracji bezpośredniej, w której mieszkańcy Obszarów (miasta oraz sołectw i osiedli lub grupy sołectw i osiedli na terenie wsi) rozstrzygają w drodze głosowania, jaki projekt zostanie zrealizowany na ich terenie. Rada Miejska w Błoniu mogła lecz nie musiała dzielić budżetu obywatelskiego na pule, ale skoro to uczyniła, to powinna zapewnić mieszkańcom Obszarów realizację ich praw, ustalając liczbę głosów w odniesieniu do liczby mieszkańców.

W Rozdziale 3 ust. 2 załącznika nr 1 do badanej uchwały Rada Miejska w Błoniu określiła, cyt. „Przez wydanie opinii 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 Miejska w Błoniu 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).

Następnie w Rozdziale 5 ust. 1 załącznika nr 1 do badanej uchwały Rada Miejska w Błoniu postanowiła cyt. „Głosowanie mieszkańców w poszczególnych Obszarach na projekty z listy (...) zarządza Burmistrz Błonia”

i Rozdziale 5 ust. 4 załącznika nr 1 do badanej uchwały, cyt. „Głosowanie odbywa się bezpośrednio i elektronicznie (...) w miejscach i terminach wyznaczonych dla każdego z Obszarów Zarządzeniem Burmistrza Błonia” oraz w Załączniku Nr 2 do załącznika nr 1 pn. „Harmonogram Budżetu Obywatelskiego” pkt 6 cyt. „od 12 września do 16 września 2022 r. – głosowanie w obszarach, wg terminów ustalonych Zarządzeniem Burmistrza”.

Kolegium Izby doszło do przekonania, że Rada Miejska w Błoniu, uchwalając regulacje w zakresie budżetu obywatelskiego, doprowadziła do wewnętrznej sprzeczności, ponieważ w Załączniku nr 2 do załącznika nr 1 do badanej uchwały określiła „Harmonogram Budżetu Obywatelskiego”, a w nim terminy głosowania, natomiast w Rozdziale 5 ust. 1 i 4 Załącznika Nr 1 do badanej uchwały określiła, że termin głosowania zostanie wyznaczony Zarządzeniem Burmistrza Błonia. Skoro Rada Miejska w Błoniu w Harmonogramie wyznaczyła termin głosowania w obszarach, to powstaje wątpliwość, jakie jeszcze inne terminy miałyby ustalić Burmistrz Błonia w drodze zarządzenia. Przytoczone regulacje tworzą wewnętrzną niespójność.

Kolegium Izby zauważa, iż Rozdziale 1 Załącznika Nr 1 do badanej uchwały występuje niewłaściwa numeracja jednostek redakcyjnych (występują dwa ustępy 6).

Jednocześnie Kolegium Izby poddaje w wątpliwość konieczność żądania ostatnich 5 cyfr numeru PESEL na wzorze formularza do głosowania. Zapis ten znalazł się w Rozdziale 5 ust. 7 załącznika nr 1 do badanej uchwały, stanowiącym jednocześnie o jawności głosowania. Należy zauważyć, iż co prawda numer PESEL, identyfikujący osobę fizyczną w rozumieniu przepisów RODO, stanowi tzw. dane zwykłe, to w połączeniu z innymi danymi osobowymi, np. imieniem i nazwiskiem czy adresem zamieszkania, które należy podać, zgodnie z wzorem formularza do głosowania, stanowi już zbiór danych o osobie fizycznej, których ujawnienie powoduje wystąpienie wysokiego ryzyka naruszenia praw lub wolności osoby, której te dane dotyczą. Takie stanowisko prezentuje Urząd Ochrony Danych Osobowych w publikacji pt. „Obowiązki administratorów związane z naruszeniami ochrony danych osobowych” wersja 1.0, czerwiec 2019 (www.uodo.gov.pl).

Co prawda Rada Miejska w Błoniu wskazała, iż należy podać jedynie 5 ostatnich cyfr numeru PESEL, mając jednak na uwadze, iż w konsultacjach i głosowaniu dotyczącym wyboru projektu budżetu obywatelskiego biorą udział społeczności lokalne, ustalenie pierwszych 6 cyfr dotyczących daty urodzenia może nie stanowić szczególnej trudności. Zapis Rozdziału 5 ust. 7 załącznika nr 1 do badanej uchwały, w którym postanowiono, że głosowanie jest jawne (przy jednoczesnym zapisie we wzorze formularza do głosowania, cyt. „Dane osobowe zbierane są tylko i wyłącznie w celu weryfikacji poprawności danych...”) winien być zatem tak sformułowany, aby nie było wątpliwości, iż jawność nie dotyczy danych wskazanych na wzorze formularza do głosowania.

Kolegium Izby zwraca uwagę, iż każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom generalnej zasady legalizmu, wyrażonej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego. Należy wskazać, że badana uchwała, podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego, jest - stosownie do art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - aktem prawa miejscowego i jej regulacje muszą się zawierać w zakresie tego upoważnienia.

W hierarchii źródeł prawa, akty prawa miejscowego zajmują pozycję zależną, gdyż normy wyższego rzędu określają przesłanki ich tworzenia, ich przedmiot, zakres i sposób regulacji prawnej. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, aby osiągnąć skutek wynikający z tegoż przepisu. W związku z tym regulacje zawarte w uchwale powinny być czytelne i wzajemnie spójne, aby ich interpretacja nie budziła żadnych wątpliwości. Przekroczenie lub niewypełnienie zakresu upoważnienia do stanowienia aktu prawa miejscowego stanowi – w ocenie Kolegium Izby - istotne naruszenie przepisu kompetencyjnego.

Stanowisko Kolegium Izby w tym zakresie poparte jest przez orzecznictwo sądów administracyjnych. Przykładowo WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15, stwierdził, cyt. „Zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12 (...)), przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia”.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdza, że postanowienia w niej zawarte, a w szczególności brak koniecznych uregulowań, powodują, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa i zachodzi konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

Mając na uwadze ustalony stan faktyczny i prawny, Kolegium Regionalnej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski