



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 26 października 2022 r.

Poz. 10932

UCHWAŁA NR 20.320.2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 30 sierpnia 2022 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 453/VIII/2022 Rady Miasta Józefowa z dnia 21 lipca 2022 roku w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych budżetu obywatelskiego z mieszkańcami Miasta Józefowa na rok 2023

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 2022 r. poz. 1668), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, uchwała, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności uchwały Nr 453/VIII/2022 Rady Miasta Józefowa z dnia 21 lipca 2022 roku w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych budżetu obywatelskiego z mieszkańcami Miasta Józefowa na rok 2023, z powodu istotnego naruszenia art. 5a ust. 2, ust. 4 i ust. 7 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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), a także art. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 743 z późn. zm.) w związku z art. 43, art. 238 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz art. 239 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.).

§ 2. Na niniejszą uchwałę przysługuje Miastu Józefów 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 8 sierpnia 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr 453/VIII/2022 Rady Miasta Józefowa z dnia 21 lipca 2022 roku w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych budżetu obywatelskiego z mieszkańcami Miasta Józefowa na rok 2023.

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 Miasta Józefowa wskazała art. 5a ustawy o samorządzie gminnym. W załączniku do przedmiotowej uchwały Rada Miasta Józefowa ustaliła regulamin budżetu obywatelskiego na 2023 rok.

W Rozdziale 2 § 6 ust. 1 pkt 2 załącznika do badanej uchwały Rada Miasta Józefowa określiła, cyt. *„W ramach Budżetu Obywatelskiego mogą być zgłaszane projekty, które są możliwe do zrealizowania w trakcie jednego roku budżetowego, a wyłącznie w uzasadnionych przypadkach realizacja może być wydłużona na kolejny rok budżetowy”*.

Zgodnie z przepisem art. 5a ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, mieszkańcy w ramach budżetu obywatelskiego corocznie w bezpośrednim głosowaniu decydują o części wydatków budżetu gminy. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Z powyższego należy wywieść, że realizacja zadań innych niż jednoroczne (wieloletnich) nie ma oparcia w przepisach ustawy kompetencyjnej.

Jednocześnie Kolegium Izby zwraca uwagę na nieprecyzyjność ww. uregulowania zawierającego zapis, cyt. *„w uzasadnianych przypadkach”*.

Organ nadzoru wskazuje także na nieprecyzyjny zapis w Rozdziale 3 § 7 ust. 9 załącznika do badanej uchwały, zawierający wyraz „niezwłocznie”, cyt. *„Listę projektów dopuszczonych do głosowania Zespół do spraw Budżetu Obywatelskiego poda niezwłocznie do publicznej informacji.”*

Treść ww. zapisu nabiera szczególnego znaczenia w kontekście treści Rozdziału § 8 ust. 1 załącznika do badanej uchwały, w którym Rada Miasta Józefowa uchwaliła tryb odwoławczy dla projektodawcy określający 5 dni od dnia publikacji wykazu zweryfikowanych projektów, cyt. *„Projektodawcy przysługuje prawo do odwołania się od negatywnej weryfikacji projektu i niedopuszczenia go do głosowania do Burmistrza Miasta Józefowa w terminie 5 dni od dnia publikacji wykazu zweryfikowanych projektów.”*

Kolegium Izby wskazuje, że 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, a używanie zwrotów niedookreślonych jest niedopuszczalne. W judykaturze stwierdza się, że zasadą jest, że uchwały stanowione 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).

W Rozdziale 2 § 6 ust. 3 pkt 4 załącznika do badanej uchwały Rada Miasta Józefowa uchwaliła, cyt. *„W ramach Budżetu Obywatelskiego nie mogą być zgłaszane projekty, które noszą znamiona pomocy publicznej.”*

Pomocą publiczną państwa, zgodnie z przepisami art. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, mogą być objęci przedsiębiorcy. Zatem regulacja zawierająca wyłączenie projektów noszących znamiona pomocy publicznej oznacza ograniczenie podmiotów mogących uczestniczyć w procesie konsultacji społecznych na etapie składania projektów.

W ocenie Kolegium Izby powyższy zapis w uchwale w sposób istotny narusza przepis art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, który stanowi, że prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów.

W Rozdziale 6 § 12 ust. 4 załącznika do przedmiotowej uchwały Rada Miasta Józefowa postanowiła, cyt. *„W przypadku projektów, które otrzymały taką samą liczbę ważnych głosów, a kwota środków przeznaczonych na realizację Budżetu Obywatelskiego jest niewystarczająca do realizacji wszystkich, o wyborze projektu rozstrzygnie w głosowaniu Zespół do spraw Budżetu Obywatelskiego zwykłą większością głosów w przeprowadzonym w obecności całego składu tego Zespołu”*.

Podstawę do uchwalenia zasad oceny zgłoszonych projektów stanowi przepis art. 5a ust. 7 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym rada gminy określa w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, w szczególności 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. Zaś art. 5a ust. 4 tej ustawy stanowi, że to mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu, w ramach budżetu obywatelskiego decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy.

Kolegium Izby doszło do przekonania, że Rada Miasta Józefowa, uchwalając w § 12 ust. 4 załącznika do przedmiotowej uchwały zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy w ramach budżetu obywatelskiego, dokonała przeniesienia części uprawnień, przypisanych ustawą mieszkańcom gminy, na zespół dokonujący oceny przedłożonych projektów, do czego nie miała podstawy prawnej.

Powyższym Rada Miasta Józefowa w sposób istotny naruszyła art. 5a ust. 4 w związku z ust. 7 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym.

W Rozdziale 7 § 14 załącznika do badanej uchwały ustalono harmonogram konsultacji społecznych w ramach Budżetu Obywatelskiego, w sposób następujący, cyt.

- „1) *Zgłaszanie projektów zadań - 01.09.2022 r. - 16.10.2022 r.;*
- 2) *Ocena zgłoszonych projektów przez Zespół do spraw Budżetu Obywatelskiego 01.09.2022 r. - 18.11.2022 r.;*
- 3) *Głosowanie na zakwalifikowane do głosowania projekty zadań - 21.11.2022 r, 11.12.2022 r.;*
- 4) *Ogłoszenie wyników - do 31.12.2022 r. ”.*

Odnosząc się do powyższych terminów, organ nadzoru zwraca uwagę na przepis art. 5a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgłoszony przez Burmistrza Miasta Józefowa projekt budżetu Miasta Józefowa na rok 2023 winien obejmować wyłonione w toku konsultacji społecznych projekty zgłoszone przez mieszkańców, a Rada Miasta Józefowa w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego, stosownie do przywołanego art. 5a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Kolegium Izby wskazuje na przepisy zawierające ustawowo ustalone terminy prac nad projektem budżetu oraz termin (okres) przewidziany przez ustawodawcę na uchwalenie budżetu, tj.:

- przepis art. 238 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, w myśl którego zarząd jednostki samorządu terytorialnego sporządza i przedkłada projekt uchwały budżetowej:

- 1) organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego,
- 2) regionalnej izbie obrachunkowej - celem zaopiniowania

- do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy, a także

- przepis art. 239 ustawy o finansach publicznych, w myśl którego uchwałę budżetową organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach - nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego.

Kolegium Izby uznało, iż Rada Miasta Józefowa, nie uwzględniając w badanej uchwale ww. przepisów, naruszyła w stopniu istotnym art. 238 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz art. 239 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że w treści tytułów załączników dołączonych do uchwalonej uchwały (dot. załączników od nr 1 do nr 3) nie uzupełniono numerów podjętej uchwały, a w treści umieszczonej pod załącznikiem nr 1 zamieszczono dane dotyczące Miasta Otwocka.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdza, że postanowienia w niej zawarte, a w szczególności sprzeczny z prawem harmonogram konsultacji społecznych w ramach budżetu obywatelskiego, 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 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uznało, iż badana uchwała istotnie narusza art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym i orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski