



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 19 kwietnia 2023 r.

Poz. 4875

UCHWAŁA NR 6.80.2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 14 lutego 2023 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr LXXXVIII/839/2023 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 17 stycznia 2023 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać projekt Budżetu Obywatelskiego Miasta Radomia

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2023 r. poz. 40) 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 LXXXVIII/839/2023 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 17 stycznia 2023 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać projekt Budżetu Obywatelskiego Miasta Radomia, z powodu istotnego naruszenia art. 5a ust. 2, ust. 5 i ust. 7 pkt 4 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).

§ 2. Na niniejszą uchwałę służy Miastu Radom 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 19 stycznia 2023 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr LXXXVIII/839/2023 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 17 stycznia 2023 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać projekt Budżetu Obywatelskiego Miasta Radomia.

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

Budżet obywatelski, mając na uwadze art. 5a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, jest częścią budżetu gminy, co oznacza, że 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.

Z uregulowania zamieszczonego w § 2 ust. 1 badanej uchwały wynika, cyt. „Kwota corocznie przeznaczona na realizację wygranych projektów Budżetu Obywatelskiego stanowi 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym przed daną edycją sprawozdaniu z wykonania budżetu. Kwota ta zostanie wyrażona w pełnych złotych”.

Regulacja zamieszczona w § 2 ust. 1 badanej uchwały w zakresie zapisu, cyt. „(...) w ostatnim przedłożonym przed daną edycją (...)” stanowi modyfikację art. 5a

ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym wysokość budżetu obywatelskiego wynosi co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu. Za niedopuszczalne należy uznać modyfikowanie w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego regulacji ustawowych (tak, np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 września 2022 r. V SA/Wa 1803/22).

Zapis § 2 ust. 1 przedmiotowej uchwały jest daleki od precyzji. W ocenie Kolegium Izby Rada Miejska w Radomiu nie wskazała wysokości budżetu obywatelskiego. Określenie wysokości budżetu obywatelskiego należy do niezwykłych kompetencji organu stanowiącego. Norma kompetencyjna zawarta w art. 5a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym określa jedynie minimalną wysokość wydatków, jakie rada zobligowana jest przeznaczyć na realizację zadań w ramach budżetu obywatelskiego. W związku z powyższym Rada Miejska w Radomiu powinna wskazać konkretną kwotę lub sposób jej obliczenia, zmierzający do podania konkretnej kwoty. Nie wskazując kwoty budżetu obywatelskiego, Rada Miejska w Radomiu istotnie naruszyła art. 5a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym.

Do zapisu § 2 ust. 1 odwołano się w kolejnej jednostce redakcyjnej badanej uchwały tj. § 6 ust. 1 pkt 5. Wskazano w nim, cyt. „zadeklarowany szacunkowy koszt realizacji projektu nie może przekraczać 25% wysokości środków z § 2 ust. 1 tj. całości środków przeznaczonych na daną edycję, w zaokrągleniu w górę do wielokrotności 50 000 zł”. Skoro nie została wskazana kwota budżetu obywatelskiego i jednocześnie nie ustalono sposobu pozwalającego na jej określenie, to niemożliwe jest spełnienie wymogu wynikającego z § 6 ust. 1 pkt 5 badanej uchwały.

Realizując kompetencję prawodawczą, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą. W hierarchii źródeł prawa uchwały rady gminy (miasta) zajmują pozycję zależną, gdyż normy wyższego rzędu określają przesłanki ich tworzenia, przedmiot, zakres i sposób regulacji. Naruszenie regulacji ustawowych należy traktować jako istotne naruszenie prawa. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, która polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym (tak: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 stycznia 2021 r. III SA/Wr 272/20).

Z zapisu § 2 ust. 2 badanej uchwały wynika, iż Rada Miejska w Radomiu wyodrębniła trzy kategorie kwotowe projektów dotyczące całości obszaru gminy, a mianowicie projekty o szacunkowej wartości do 100 000 zł włącznie, o szacunkowej wartości, cyt. „od powyżej 100 000 zł do 600 000 zł włącznie” oraz projekty o szacunkowej wartości, cyt. „od powyżej 600 000 zł”. Jednocześnie Rada Miejska w Radomiu określiła sposób podziału całkowitej kwoty środków wydatkowanych w ramach budżetu obywatelskiego na pule dotyczące kategorii kwotowych projektów. Zgodnie z § 2 ust. 2 pkt 1 badanej uchwały, cyt. „Projekty o szacunkowej wartości do 100 000 zł włącznie – całkowita kwota przeznaczona na tę kategorię to 20% kwoty przeznaczonej na daną edycję w zaokrągleniu w górę do kwoty nie mniejszej niż 50 000 zł, bądź stanowiącej jej wielokrotność”.

Z § 2 ust. 2 pkt 2 badanej uchwały wynika, cyt. „projekty o szacunkowej wartości od powyżej 100 000 zł do 600 000 zł włącznie – całkowita kwota przeznaczona na tę kategorię to 30% kwoty przeznaczonej na daną edycję w zaokrągleniu w górę do kwoty nie mniejszej niż 50 000 zł, bądź stanowiącej jej wielokrotność”. Natomiast na projekty o szacunkowej wartości, cyt. „od powyżej 600 000 zł” przeznaczona kwota stanowiłaby pozostałość po odjęciu środków z innych kategorii, kwoty z § 2 ust. 2 pkt 1 i 2 badanej uchwały (§ 2 ust. 2 pkt 3 nadanej uchwały).

Zapisy powyższe są dalekie od precyzji i nie pozwalają na jednoznaczne określenie kwot, które zostaną przeznaczone na wydatki związane z określoną kategorią 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. W judykaturze stwierdza się, że zasadą jest, że uchwały stanowiące przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne i wyczerpujące, tak aby uniemożliwiały 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, wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 maja 2022 r. III SA/Wa 671/22, wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 sierpnia 2022 r. VIII Sa/Wa 524/22).

Z postanowień § 4 ust. 2 przedmiotowej uchwały wynika, cyt. „Konsultacje społeczne Budżetu Obywatelskiego prowadzone są corocznie, a wzór harmonogramu stanowi załącznik nr 3 do niniejszej uchwały”. W powyższym załączniku przewidziana jest określona liczba dni kalendarzowych dla poszczególnych etapów, w tym na akcję promocyjną oraz warsztaty ewaluacyjne poświęcone procedurom konsultacji społecznych Budżetu Obywatelskiego.

Zdaniem Kolegium Izby prowadzenie akcji promocyjnej i informacyjnej oraz warsztatów ewaluacyjnych wykracza poza przeprowadzanie konsultacji z mieszkańcami, co oznacza, że są to zapisy wykraczające poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Jednocześnie należy zauważyć, że tylko w przypadku etapu – ustalenie z wnioskodawcami projektów skierowanych do realizacji w celu doprecyzowania warunków realizacji projektów oraz etapu – ujęcie wygranych projektów w projekcie budżetu Miasta Radomia – wskazano datę ich zakończenia, w pozostałych etapach brak wskazania daty ich zakończenia. W związku z powyższym stwierdzić należy, że Rada Miejska w Radomiu nie wypełniła delegacji wynikającej z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z przywołanym przepisem, podejmując badaną uchwałę, Rada Miejska w Radomiu powinna określić tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy. Jak wskazał WSA w Opolu z dnia 15 czerwca 2022 r. I SA/Op 123/22, cyt. „Tryb w rozumieniu potocznym według słownika języka polskiego oznacza: ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metodę postępowania, sposób, system (por. E. Sobol (red.): Nowy słownik języka polskiego. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003 r., s. 1050)”. Wymagana jest zatem określona kolejność działań (etapów) z podaniem terminów ich zakończenia, prowadząca do wyłonienia projektów możliwych do realizacji.

Z § 11 ust. 2 badanej uchwały wynika, że za wygrane uznaje się te projekty, które uzyskały największą liczbę punktów w danej kategorii. Natomiast w § 11 ust. 3 badanej uchwały określono, cyt. „Jako kolejne projekty z danej kategorii wyłonione będą te projekty, które uzyskały największą liczbę punktów, a ich wartość zmieści się w pozostałej kwocie przeznaczony na daną kategorię”.

W tej sytuacji Kolegium Izby uznało, że Rada Miejska w Radomiu nie określiła w sposób jednoznaczny, które projekty zostaną wybrane, a przytoczone zapisy nie pozwalają na ustalenie, w jaki sposób dochodzi do ustalenia ostatecznej listy projektów. Z treści art. 5a ust. 4 zdanie drugie ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż w uchwale budżetowej gminy zostaną uwzględnione zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego. Zgodnie z delegacją ustawową wynikającą z przepisu art. 5a ust. 7 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy określa w drodze uchwały zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości. Nie ulega zatem wątpliwości, że powinny być doprecyzowane sposoby ostatecznego wyboru zadań, które będą realizowane w ramach budżetu obywatelskiego.

W § 12 przedmiotowej uchwały postanowiono, cyt. „Zwycięskie projekty przekazane zostaną do realizacji do podmiotów odpowiednich merytorycznie. Jednostki realizujące zabezpieczą środki na realizację projektów w projekcie Planu Budżetu Gminy Miasta Radomia”. Zapisy powyższe dotyczą określenia zasad realizacji budżetu gminy w zakresie budżetu obywatelskiego, nie dotyczą natomiast zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy w przedmiocie budżetu obywatelskiego. W związku z czym wykraczają poza zakres delegacji wynikającej z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie

gminnym, zgodnie z którym uchwała rady gminy określa zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy.

Poza zakres delegacji wykraczają również zapisy § 13 oraz § 3 ust. 2 pkt 9 i pkt 10, gdyż nie dotyczą one zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy.

Przekroczenie 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”.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się (np. wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13), że 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.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że w § 5 ust. 1 badanej uchwały ma miejsce błędne odniesienie do § 6 ust. 1 badanej uchwały. Powinien być wskazany § 6 ust. 3 pkt 1.

Jednocześnie mają miejsce wewnętrzne sprzeczności w zapisach badanej uchwały. W § 7 ust. 7 badanej uchwały zawarto zapis, cyt. „Projekty ocenione pod względem formalnym, zgodności z prawem i wykonalności technicznej wraz z opisem i opiniami merytorycznymi Wydziałów zostaną przekazane do Zespołu Opiniującego”). Z kolei z § 9 badanej uchwały wynika, że powołuje się Zespół Opiniujący, którego zadaniem będzie merytoryczna analiza projektów złożonych w ramach Budżetu Obywatelskiego.

Kolegium Izby stoi na stanowisku, że rada - działając na podstawie upoważnienia ustawowego (art. 5a ust. 2 i ust. 7 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym) - winna podjąć uchwałę, która jasno oraz wyczerpująco ureguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Niewypełnienie i przekroczenie delegacji ustawowej, jak również formułowanie w badanej uchwale zapisów w sposób niejasny, modyfikowanie zapisu ustawowego czy niezachowanie wewnętrznej spójności zapisów, sprawiają, że zachodzi konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski