



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

---

Kraków, dnia 9 października 2015 r.

Poz. 5877

### UCHWAŁA NR KI-411/349/15 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W KRAKOWIE

z dnia 23 września 2015 roku

znak sprawy: KI-43-146/69/15

**o stwierdzeniu nieważności Uchwały Nr XIV/87/2015 Rady Miejskiej w Proszowicach z dnia 31 sierpnia 2015 r. w sprawie regulaminu w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych w odniesieniu do realizacji zadań gminy tzw. Budżetu Obywatelskiego Osiedli na terenie Miasta Proszowice w Gminie Proszowice**

Kolegium Izby działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j.: Dz.U. z 2012 r., poz. 1113 z późn. zm.)

#### o r z e k a

**o stwierdzeniu nieważności Uchwały Nr XIV/87/2015 Rady Miejskiej w Proszowicach z dnia 31 sierpnia 2015 r. w sprawie regulaminu w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych w odniesieniu do realizacji zadań gminy tzw. Budżetu Obywatelskiego Osiedli na terenie Miasta Proszowice w Gminie Proszowice.**

#### UZASADNIENIE

1. Uchwała NR XIV/87/2015 Rady Miejskiej w Proszowicach z dnia 31 sierpnia 2015 r. w sprawie regulaminu w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych w odniesieniu do realizacji zadań gminy tzw. Budżetu Obywatelskiego Osiedli na terenie Miasta Proszowice w Gminie Proszowice (pisownia oryginalna) wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w dniu 4 września 2015 r.

W § 1 uchwały Rada Miejska określiła, że uchwała ustala szczegółowe zasady i tryb realizowania przez Burmistrza Gminy i Miasta Proszowice budżetu obywatelskiego w formie regulaminu budżetu obywatelskiego Osiedli Miasta Proszowice – jak załącznik do uchwały.

Według § 2 uchwały (cyt.): „2. Na budżet obywatelski Osiedli Miasta Proszowice przeznaczają się środki finansowe wyodrębnione na ten cel w budżecie Gminy Proszowice oraz Wieloletniej Prognozie Finansowej, zgodnie z regułą obowiązującą przy funduszu sołeckim.”.

Wykonanie uchwały powierzono Burmistrzowi Gminy i Miasta Proszowice (§ 3), postanawiając, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego (§ 4).

Uchwałę ogłoszono w dniu 8 września 2015 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego, pod pozycją: 5212.

W załączniku do uchwały NR XIV/87/2015 określono:

- zasady udziału osiedli we wprowadzaniu do projektu budżetu Gminy i Miasta Proszowice wydatków budżetowych oraz w zmianach budżetu w zakresie zaplanowanych wydatków na zadania osiedli (§ 2-5 załącznika oraz załączniki nr 1-6 do tego załącznika),
- zasady wykonania wydatków osiedli z budżetu, w tym zasady i tryb uczestnictwa przewodniczących zarządów osiedli w wykonywaniu wydatków budżetu Gminy i Miasta Proszowice zaplanowanych na zadania osiedli (§ 6 załącznika oraz załącznik nr 7 do tego załącznika wraz z załącznikami nr 7.1. i 7.2. do załącznika nr 7).

Kolegium Izby po zapoznaniu się z pełną treścią uchwałą NR XIV/87/2015 stwierdza, że uchwała narusza unormowanie art. 51 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.). Uzasadnia to stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Stwierdzono również nieprawidłowości i nieścisłości w poszczególnych zapisach załącznika do uchwały i załączników do tego załącznika.

2. W podstawie prawnej uchwały NR XIV/87/2015, Rada Miejska w Proszowicach powołała się na przepisy:

- art. 5a,
- art. 40 ust. 2 pkt 1,
- art. 41,

ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) – dalej: „u.s.g.”.

Powołany w podstawie prawnej uchwały NR XIV/87/2015 przepis art. 5a u.s.g. upoważnia Radę Miejską w Proszowicach do stanowienia powszechnie obowiązujących uchwał prawa miejscowego określających zasady i tryb przeprowadzania na terytorium gminy (ust. 1) konsultacji z mieszkańcami gminy ważnych spraw dla gminy. Z kolei przepis art. 41 u.s.g. w ust. 2-5 dotyczy stanowienia przepisów porządkowych, jednak takimi nie jest uchwała NR XIV/87/2015. Natomiast według ust. 1 art. 41 u.s.g – akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały. Przy takim stanie przepisów ustawowych, powołany art. 41 u.s.g. (*in extenso*) nie może być traktowany jako podstawa prawna uchwały NR XIV/87/2015. Kolejny z powołanych w podstawie prawnej uchwały NR XIV/87/2015 przepis „art. 40 ust. 2 pkt 1” u.s.g. mówi, że na podstawie przepisów u.s.g. rada gminy może stanowić przepisy powszechnie obowiązujące (uchwały z art. 41 ust. 1 u.s.g.) w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych. Zdaniem Kolegium Izby, regulacje takie powinny być zamieszczane w statucie gminy lub w statutach jednostek pomocniczych. Uchwała NR XIV/87/2015 – nie została podjęta, jako zapisy statutu, a zarazem pozostaje w sprzeczności z równoległe obowiązującą regulacją ze statutowo osiedli, jakiej przedmiotem jest prowadzenie przez osiedla gospodarki finansowej.

Analiza treści uchwały NR XIV/87/2015 i załączników pod kątem powołanego przepisu art. 5a u.s.g. prowadzi do wniosku, że w uchwale nie określono przedmiotu konsultacji społecznych oraz zasad i trybu ich dokonywania. Nie można, jako „konsultacji społecznych” traktować określonych w załączniku zasad i trybu decydowania przez zebrania osiedli o przeznaczeniu środków finansowych na przedsięwzięcia do projektu budżetu Gminy i Miasta Proszowice – w zakresie każdego roku budżetowego. Nie są wyrazem konsultacji regulacje dotyczące zasad i trybu decydowania przez osiedla o zmianach uprzednio ustalonych przedsięwzięć zaplanowanych w budżecie Gminy i Miasto Proszowice. Jednak nawet, gdyby organizowane zebranie osiedlowe traktować, jako wyraz „konsultacji społecznej”, to ich przedmiotem i konsekwencją jest dokonywanie przez osiedla czynności właściwych dla „prowadzenia przez osiedla gospodarki finansowej”. Tymczasem zgodnie z przepisem art. 51 ust. 3 u.s.g. regulacje dotyczące uprawnień jednostek pomocniczych (a takimi są

osiedla samorządu Gminy i Miasta Proszowice) do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy - stanowią materię zastrzeżoną do jej uchwalania w trybie statutu gminy.

Jako „konsultacji społecznej” – w rozumieniu art. 5a u.s.g. - nie można w końcu traktować uregulowanego w uchwale NR XIV/87/2015 trybu dokonywania wydatków na zaplanowanie w budżecie zadania osiedli - zakładającego również udział Przewodniczącego Zarządu Osiedla w wydatkowaniu środków.

W dniu 15 września 2015 r. Zastępca Burmistrza Gminy i Miasta Proszowice, w odpowiedzi na pismo Izby z dnia 9 września 2015 r., przekazała do Izby uchwałę Nr XXII/121/2000 Rady Miejskiej w Proszowicach z dnia 30 marca 2000 r. w sprawie Statutów Osiedli w mieście Proszowice. W obowiązującej uchwale Nr XXII/121/2000 zawarto również przepisy dotyczące prowadzenia gospodarki finansowej przez 4 osiedla – jak w § 26 załącznika nr 1, w § 26 załącznika nr 2, § 26 załącznika nr 3 i § 26 załącznika nr 4. Zgodnie z tymi zapisami, osiedle prowadzi gospodarkę finansową w ramach planu finansowego i środków przyznanych w budżecie. Plan finansowy przyjmuje zebranie mieszkańców osiedla. Przepisy te określają również środki finansowe do dyspozycji osiedla oraz kompetencje organu wykonawczego Gminy i Miasta Proszowice w zakresie gospodarki finansowej osiedli. Regulacje statutowe z uchwały Nr XXII/121/2000 odbiegają od regulacji gospodarki finansowej osiedli wyrażonych w kwestionowanej uchwale NR XIV/87/2015 z dnia 31 sierpnia 2015 r.

Kolegium Izby podkreśla w tym miejscu, że rozwiązania prawne zapisane w uchwale NR XIV/87/2015 wyrażają uprawnienia osiedli – jako jednostek pomocniczych Gminy Proszowice – do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu Gminy i Miasto Proszowice. Uprawnienia te obejmują zasady i tryb udziału osiedli w zaplanowaniu zadań-przedsięwzięć w budżecie Gminy i Miasto Proszowice, udziału w możliwych zmianach budżetu z takimi zadaniami oraz obejmują tryb wykonywania wydatków budżetu na zadania osiedlowe. Regulacja ta nie stanowi uzupełnienia do regulacji statutowej z uchwały Nr XXII/121/2000. Obydwu uchwał nie da się stosować łącznie. Wobec spowodowania sprzeczności i braku odniesienia się do równoległe obowiązującego stanu prawnego, zasadne było unieważnienie uchwały NR XIV/87/2015 z dnia 31 sierpnia 2015 r.

W uchwale NR XIV/87/2015 i załącznikach określono również obowiązki Przewodniczącego Zarządu Osiedla, jakich nie przewiduje dotychczasowy Statut Gminy Proszowice, ani statuty osiedli. W tym trybie przewidziano także obowiązki sprawozdawcze Przewodniczącego Zarządu Osiedla (załącznik nr 2 do § 3 ust. 6 lit. a i b załącznika nr 7 z załącznika do uchwały NR XIV/87/2015) - do przedkładania Burmistrzowi sprawozdania z wykorzystania funduszu obywatelskiego za I-półrocze i za cały rok budżetowy.

Według załącznika nr 1 do załącznika do uchwały NR XIV/87/2015 (wzór wniosku do Burmistrza Miasta i Gminy Proszowice o przyznanie środków funduszu obywatelskiego): „*Za należyte wyszacowanie wartości planowanych do realizacji zadań odpowiada Przewodniczący Zarządu Osiedla.*”. Powyższa treść stawia pod znakiem zapytania to, kto może wnioskować do Ogólnego Zebrania Mieszkańców Osiedla o zdecydowanie o przeznaczeniu środków budżetowych dla Osiedla, a także to, co miałyby być przedmiotem *konsultacji społecznej* z mieszkańcami Osiedla. Niedookreśloność powyższej kwestii powoduje kolizję z konstytucyjnym wymogiem *określoności prawa* oraz wymogiem *starannej (prywoitej) legislacji* z art. 2 Konstytucji R.P.

Zgodnie z przepisem art. 51 ust. 3 u.s.g. regulacje dotyczące uprawnień jednostek pomocniczych (a takimi są osiedla samorządu Gminy i Miasta Proszowice) do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy - stanowią materię zastrzeżoną do jej uchwalania w trybie statutu gminy. Tymczasem uchwała NR XIV/87/2015 nie jest statutem, ani wyrazem zmian do obowiązującego Statutu Gminy Proszowice. Powyższe stanowi o istotnej wadzie formalnej uchwalenia regulacji zawartej w uchwale – poza Statutem Gminy Proszowice.

**3.** Kolegium Izby wskazuje również na następujące nieprawidłowości poszczególnych zapisów uchwały NR XIV/87/2015, załącznika do uchwały i załączników do tego załącznika. Nieprawidłowości te, jako wyraz naruszenia konstytucyjnej zasady określoności prawa (art. 2 Konstytucji) również przemawiają za stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

**3.1.** W uchwale i załącznikach nie określono precyzyjnie wysokości środków budżetowych do dyspozycji osiedli.

Jeśli miałby ją określać zapis § 2 uchwały, że środki finansowe są wyodrębniane „(...) *zgodnie z regułą obowiązującą przy funduszu sołeckim*” – to zapis taki jest nieściśły. Gdyby w powyższym

zapisie doszukiwać się odesłania do ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2014 r. poz. 301), to „osiedle” z uchwały NR XIV/87/2015 - nie jest „sołectwem”. Ponadto nie wskazano wyraźnie przepisu ww. ustawy o funduszu sołeckim, jaki znajdowałby zastosowanie do określania wysokości środków budżetowych dla osiedli Gminy i Miasta Proszowice. Tymczasem ustawa o funduszu sołeckim, poza określeniem środków do dyspozycji sołectwa (art. 3 ust. 1) w art. 4 dopuszcza także uchwały rady gminy o zwiększeniu puli środków dla sołectw.

Kolegium Izby zaznacza również w tym miejscu, że mając na względzie treść przepisów art. 226-232 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j.: Dz.U z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.) nie sposób za możliwe uznawać, aby jak to przewiduje § 2 uchwały, środki na zadania osiedlowe – przy roczności wydatków osiedlowych – mogły być również wyodrębniane w uchwale Rady Miejskiej w Proszowicach o wieloletniej prognozie finansowej. W tym zakresie treść § 2 uchwały pozostaje w sprzeczności z dotyczącymi treści uchwały o wieloletniej prognozie finansowej – przepisami art. 226-232 ustawy o finansach publicznych. Powyższe przepisy nie przewidują wyodrębniania w wieloletniej prognozie finansowej rocznych kwot dla wydatków na zadania osiedlowe – bieżące lub inwestycyjne.

**3.2.** W załączniku do uchwały, Rada Miejska w Proszowicach określiła, na jakie cele osiedla mogą przeznaczać przypadające im środki budżetowe. W § 4 załącznika postanowiono, że przedsięwzięcia osiedli powinny odpowiadać zadaniom własnym gminy. Wśród zadań wymienianych w § 4 ust. 2 załącznika przepisano „sprawy”, jakich według art. 7 ust. 1 u.s.g. dotyczą właściwe zadania własne gminy, dodając dodatkowo, że: „§ 4. 2. Do zadań własnych gminy należą zadania z zakresu: (...)

23) organizacji szkoleń, imprez integracyjnych dla mieszkańców, realizowanych na terenie gminy Proszowice, dla mieszkańców osiedla lub w ramach współpracy przez kilka osiedli.”. Dodatkowo w ust. 3 postanowiono:

3. Wydatki na realizację zadania, o którym mowa w ust. 3. pkt. 23 nie mogą przekroczyć 5 % środków funduszu obywatelskiego przewidzianych dla osiedla na dany rok.”.

Kolegium Izby stwierdza, że takiej kategorii „zadań własnych gminy” (jak w pkt 23 i ust. 3) nie przewiduje przepis art. 7 ust. 1 u.s.g., ani przepisy ustaw szczególnych. Opisane w ww. zapisie załącznika przedsięwzięcia mogą natomiast być „sposobem” realizacji właściwych merytorycznie zadań własnych Gminy Proszowice, gdzie poprzez ww. szkolenia i imprezy integracyjne zadania takie mogłyby być realizowane. Same jednak działania określone w § 4 ust. 2 pkt 23 załącznika do uchwały – nie są zadaniami własnymi gminy.

**3.3.** W § 4 ust. 3 załącznika do uchwały, Rada Miejska postanowiła, że:

“4. Wydatki w ramach funduszu obywatelskiego powinny uwzględniać:

- 1) pokrycie kosztów związanych z eksploatacją i konserwacją placów zabaw, kompleksów rekreacyjno – wypoczynkowych i innych urządzeń,
- 2) częściowe pokrycie kosztów związanych z eksploatacją wybudowanych nowych punktów świetlnych (w ramach oświetlenia ulic i placów).”.

Tymczasem przy określaniu wzoru zawiadomienia kierowanego przez Burmistrza do Przewodniczącego Zarządu Osiedla o wysokości przypadających dla Osiedla środków funduszu obywatelskiego (załącznik nr 6 do załącznika do uchwały) - Rada Miejska zadecydowała, że „Wniosek powinien zawierać opis planowanych **inwestycji** wraz z uzasadnieniem oraz przewidywanym kosztem realizacji.”.

Zadania przewidziane w § 4 ust. 3 załącznika do uchwały nie mają charakteru „inwestycji”, lecz są to wydatki bieżące, co rodzi sprzeczność odnośnie ustalenia woli Rady Miejskiej w kwestii przeznaczenia środków budżetu gminy do dyspozycji osiedli.

**3.4.** Poważne wątpliwości budzi regulacja § 4 ust. 6 i 7 załącznika do uchwały NR XIV/87/2015, w jakiej Rada Miejska zawarła unormowania dla sytuacji, gdyby wniosek Osiedla do projektu budżetu gminy został odrzucony przez Burmistrza. Według powołanych przepisów § 4 załącznika:

„6. Wniosek niespełniający warunków określonych w art. 5 ust. 1-4 ustawy zostaje przez Burmistrza Gminy odrzucony w terminie 7 dni od dnia jego otrzymania, przy jednoczesnym powiadomieniu o tym fakcie Przewodniczący Zarządu Osiedla.

7. W przypadku, gdy wniosek został odrzucony przez Burmistrza z powodu niespełnienia warunków określonych w art. 5 ust. 1-4 ustawy zebranie osiedlowe może ponownie uchwalić wniosek.”.

Jak wynika z § 1 ust. 2 pkt 1 załącznika do uchwały, pod pojęciem „ustawa” w załączniku tym rozumienie się „ustawę o samorządzie gminnym”. Przepisy art. 5 u.s.g dotyczą tworzenia, łączenia,

podziału i znoszenia jednostek pomocniczych gminy (sołectw, dzielnic i osiedli). Kolegium Izby zaznacza, że nie sposób ww. sformułowań uchwały NR XIV/87/2015 interpretować i stosować w powiązaniu z aktualną treścią przepisów art. 5 ust. 1-3 ustawy o samorządzie gminnym. (Zastrzec również należy, że ustawa o samorządzie gminnym w art. 5 nie zawiera ustępu 4). Zauważyć również należy, że opisaną powyżej procedurę nie sposób traktować, jako regulacji dotyczącej zasad i trybu kontynuacji konsultacji społecznych ważnych spraw dotyczących mieszkańców gminy - w rozumieniu art. 5a u.s.g. Regulacje te określają natomiast zasady i tryb uwzględniania w projekcie budżetu i uchwalonym budżecie gminy zadań osiedlowych – co czyni z nich ustalenia właściwe dla normowania gospodarki finansowej jednostek pomocniczych, jakie powinien normować statut gminy z art. 51 ust. 3 u.s.g.

**3.5.** Przy określaniu zasad wykonywania zaplanowanych w budżecie zadań osiedli, w tym uczestnictwa Przewodniczącego Zarządu Osiedla w ich realizacji, w § 3 ust. 9 załącznika nr 7 do załącznika do uchwały postanowiono, że: *„9. Za terminowe i prawidłowe sporządzenie wniosku o zwrot z budżetu państwa, w formie dotacji celowej wydatków wykonanych w ramach funduszu obywatelskiego odpowiada pracownik merytorycznie odpowiedzialny za realizację funduszu obywatelskiego.”*

Powyższe rozwiązanie pozostaje w kolizji z przepisami ustawowymi, gdyż aktualnie obowiązujące prawo nie przewiduje, aby w przypadku realizacji wydatków jednostek pomocniczych (innych niż wydatki z funduszu sołectkiego), gmina otrzymywała refinansowanie z budżetu państwa.

Mając na względzie, że treści uchwały NR XIV/87/2015 nie przyjęły formy zapisów Statutu Gminy Proszowice i zarazem to, że uchwała odbiega od powołanych powyżej regulacji ze statutów osiedli, jak również mając na uwadze nieprawidłowości rozwiązań wskazanych w pkt 3 uzasadnienia - Kolegium Izby postanowiło, jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

W zakończeniu Kolegium Izby zaznacza, że pomimo unieważnienia uchwały NR XIV/87/2015 ewentualne uwzględnienie zadań osiedlowych przez Burmistrza w projekcie budżetu Gminy Proszowice na rok 2016 i przez Radę Miejską w uchwale budżetowej na rok 2016 - będzie możliwe, jeśli zadania przyjęte przez zebrania mieszkańców osiedli będą miały oparcie w przepisach uchwały Nr XXII/121/2000 z dnia 30 marca 2000 r.

Skoro unieważnionej uchwale NR XIV/87/2015 nadano formę przepisów prawa miejscowego, niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego – zgodnie z art. 13 pkt 8a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t. j.: Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz.1172, z późn. zm.).

## POUCZENIE

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Skargę tę należy wnieść w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszej uchwały, przy czym należy to uczynić za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie.

Przewodniczący Kolegium  
**Janusz Kot /-/**