



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 24 stycznia 2022 r.

Poz. 475

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.72.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 20 stycznia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.), dalej jako: *ustawa*,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIV/496/21 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie konsultacji z mieszkańcami części wydatków budżetu Miasta Piekary Śląskie, w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 7 pkt 2, 3 i 4 oraz art. 30 ust. 1 ustawy, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 16 grudnia 2021 r. Rada Miasta Piekary Śląskie przyjęła uchwałę Nr XLIV/496/21 w sprawie konsultacji z mieszkańcami części wydatków budżetu Miasta Piekary Śląskie.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepis art. 5a ust. 2, 3 i 7 ustawy. Załącznik do uchwały stanowią: *Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych w sprawie części wydatków budżetu Miasta Piekary Śląskie – „Budżet Obywatelski”*, dalej jako: *Zasady*.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 grudnia 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z przepisem art. 5a ust. 1 - ust. 3 ustawy - *W wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem ust. 7. Szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet obywatelski.* Natomiast, w art. 5a ust. 7 ustawy wskazano, iż: *Rada gminy określa w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, w szczególności: 1) wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty z uwzględnieniem - o ile jest to możliwe - uniwersalnego projektowania, o którym mowa w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. poz. 1696 i 2473); 2) wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt, przy czym nie może być ona większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt; 3) 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; 4) zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości, biorąc pod uwagę, że zasady przeprowadzania głosowania muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania.*

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji

lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Przekładając powyższe na realia analizowanego stanu faktycznego należy stwierdzić, że Rada Miasta Piekary Śląskie nie wypełniła w całości delegacji z art. 5a ust. 7 ustawy, czym w sposób istotny naruszyła prawo.

Po pierwsze, organ nadzoru wskazuje, iż uchwałodawca pominął w treści uchwały element delegacji z art. 5a ust. 7 pkt 2 ustawy, nie określając wymaganej liczby podpisów mieszkańców popierających dany projekt.

Zgodnie z § 8 Zasad, regulującym kwestie elementów formalnych zgłoszenia projektu, propozycja projektu powinna zawierać:

- 1) imię i nazwisko, adres zamieszkania, dane kontaktowe (adres e-mail, nr telefonu) wnioskodawcy,
- 2) tytuł projektu, lokalizację projektu, opis projektu, szacunkowy koszt projektu, uzasadnienie i cel realizacji projektu,
- 3) zgodę lub brak zgody wnioskodawcy na podanie do publicznej wiadomości jego imienia i nazwiska,
- 4) mapkę (jeżeli dotyczy), na której orientacyjnie wskazuje usytuowanie umieszczonej w projekcie inwestycji.

W dalszych postanowieniach uchwały nie ma natomiast mowy o obligatoryjnym elemencie procedury zgłaszania projektów w postaci wymogu przedłożenia przez wnioskodawcę listy poparcia podpisanej przez określoną w uchwale liczbę mieszkańców. Tymczasem wykładnia art. 5a ust. 7 ustawy prowadzi do wniosku, że mieszkańcy gminy współuczestniczą w procedurze budżetu obywatelskiego zarówno na etapie udzielania poparcia określonemu projektowi poprzez jego podpisanie, jak i następnie na etapie głosowania na projekty zweryfikowane na podstawie kryteriów określonych w uchwale (por. § 16 Zasad). Sposób ukształtowania procedury budżetu obywatelskiego przez Radę Miasta Piekary Śląskie prowadzi zatem do zniekształcenia roli mieszkańców w procesie wyłaniania projektów przeznaczonych do realizacji, co jest nie do zaakceptowania w świetle brzmienia delegacji z art. 5a ust. 7 ustawy.

Po drugie, w ocenie organu nadzoru Rada nie uregulowała zasad oceny zgłoszonych projektów co do ich wykonalności technicznej, przez co nie wypełniła delegacji z art. 5a ust. 7 pkt 3 ustawy. Organ nadzoru podkreśla, że przez „zasady” należy rozumieć prawa rządzące jakimiś procesami: normy postępowania; reguły; ustalone na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposoby postępowania w danych okolicznościach; podstawy funkcjonowania lub konstrukcji czegoś (zob. <https://sjp.pwn.pl/slowniki/zasada.html>; E. Sobol, Podręczny Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa 1996). Tymczasem regulujący kwestię zasad oceny projektów § 13 Zasad nie wymienia wśród kryteriów oceny projektów ich wykonalności technicznej.

Po trzecie, zdaniem organu nadzoru, analizowana uchwała zawiera szereg postanowień, które w sposób nadmierny ograniczają kompetencję Prezydenta jako organu uprawnionego do wykonania uchwały na mocy art. 30 ust. 1 ustawy. Mając powyższe na uwadze, trzeba wskazać na:

- § 4 Zasad, na mocy którego: *1. Prezydent powoła Zespół do spraw Budżetu Obywatelskiego (nazywany dalej Zespołem BO) jako swój organ doradczy.*

(...)

3. Regulamin prac Zespołu BO ustali Prezydent w formie zarządzenia.;

- § 6 Zasad, nakładającego na Prezydenta obowiązek określenia w zarządzeniu maksymalnej wartości jednego projektu, nie większą niż 60% kwoty przeznaczonej na wszystkie projekty;

- § 7 Zasad, określającego zbiorczo obowiązek Prezydenta wydania zarządzeń ustalających harmonogram Budżetu Obywatelskiego, przy czym uchwałodawca w § 7 ust. 1 pkt 1-4 określa szczegółowo elementy tego zarządzenia, a także w ust. 2 nakazuje Prezydentowi wydanie zarządzenia co najmniej 5 dni przed rozpoczęciem terminu zgłaszania projektów;

- § 16 ust. 4 Zasad, na mocy którego Prezydent jest obowiązany określić w zarządzeniu wzór karty do głosowania;

- § 17 ust. 2 Zasad, nakazujący Prezydentowi wyznaczenie punktów głosowania internetowego.

Zgodnie z art. 169 ust. 1 Konstytucji RP *jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych*. Należy przy tym podkreślić, że kompetencje przyznane ustawowo jednemu z ww. organów nie mogą być realizowanego przez drugi z nich, bowiem zgodnie art. 7 Konstytucji RP, normy kompetencyjne należy interpretować w sposób ścisły. Konstytucyjny podział kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego został doprecyzowany w przepisach ustawy o samorządzie gminnym, która w art. 15 stanowi, że organem stanowiącym jest rada gminy, natomiast zgodnie z art. 30 tej ustawy organem wykonawczym jest wójt (burmistrz lub prezydent miasta). Zgodnie z ustawowym zakresem właściwości rada gminy posiada kompetencje do podejmowania działań związanych ze stanowieniem i kontrolą, nie może natomiast podejmować czynności z zakresu sfery wykonawczej, ponieważ stanowiłoby to naruszenie wynikającej z Konstytucji RP zasady podziału kompetencji organów samorządu terytorialnego.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru stwierdza, że ww. postanowienia uchwały w sposób nadmierny ograniczają swobodę kompetencyjną Prezydenta w przedmiocie wykonania uchwały, co w efekcie prowadzi do zachwiania konstytucyjnej równowagi pomiędzy organami stanowiącymi oraz wykonawczymi gminy.

Organ nadzoru wskazuje, że doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem jest możliwe jedynie poprzez stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Jak już wyżej podniesiono, uchwała nie zawiera dwóch elementów obligatoryjnych, tj. wymaganej liczby podpisów mieszkańców popierających dany projekt oraz zasad oceny zgłoszonych projektów co do ich wykonalności technicznej. W tym miejscu wymaga podkreślenia, że w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 stycznia 2020 r., sygn. akt III SA/GI 944/19, CBOSA, wskazano - *Skoro w uchwale mogą znaleźć się tylko takie postanowienia, których przedmiot mieści się w zakresie wyznaczonym w art. 5a ust. 2 i 7 ustawy to wszelkie odstępstwa (naruszenie delegacji ustawowej poprzez jej przekroczenie, czy też przez jej niewypełnienie w całości) od katalogu sformułowanego w tym przepisie, przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności*.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIV/496/21 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie konsultacji z mieszkańcami części wydatków budżetu Miasta Piekary Śląskie - w całości - należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak