



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 stycznia 2022 r.

Poz. 627

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.92.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 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.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIV/491/2021 Rady Miasta Ustroń z dnia 23 grudnia 2021 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Ustroń na temat budżetu Miasta Ustroń na 2022 rok, w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako "ustawa".

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 grudnia 2021 r. Rada Miasta Ustroń podjęła uchwałę Nr XXXIV/491/2021 w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Ustroń na temat budżetu Miasta Ustroń na 2022 rok. Zasady i tryb przeprowadzenia Budżetu Obywatelskiego określa załącznik do uchwały.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 grudnia 2021 r.

W ocenie organu nadzoru powyższa uchwała jest niezgodna z prawem, albowiem istotnie narusza przepis art. 5a ust. 7 ustawy.

Zgodnie z przepisem art. 5a ust. 1 - ust. 2 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.

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;
- 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.

Podkreślić należy, iż z art. 5a ust. 7 ustawy wynika, że na radzie gminy ciąży prawny obowiązek uregulowania w formie uchwały wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego. Uchwała ta jest aktem prawa miejscowego, regulującym w sposób normatywny, tzn. generalny i abstrakcyjny, prawa bliżej nieokreślonej liczby mieszkańców gminy. W konsekwencji przedmiotowa uchwała powinna zostać sporządzona, uchwalona i ogłoszona zgodnie ze standardami prawidłowej legislacji, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach

tego upoważnienia. W art. 5a ust. 7 pkt 1- 4 ustawy został określony minimalny katalog spraw, które powinny zostać uregulowane w uchwale dotyczącej wymagań, jakie powinien spełniać budżet obywatelski. Są to: wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty; wymagana liczba podpisów mieszkańców popierających projekt; 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; zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości. Jednocześnie, uchwała podejmowana na podstawie art. 5a ust. 7 ustawy będąca aktem prawa miejscowego, powinna kompleksowo regulować zawartą w niej materię. Rada gminy winna więc ująć w uchwale wszystkie kwestie wskazane w art. 5a ust. 7 ustawy, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa

Tymczasem, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Ustroń nie zrealizowała w pełni upoważnienia określonego w art. 5a ust. 2 i 7 ustawy. Kwestionowana uchwała w sprawie budżetu obywatelskiego nie reguluje w sposób prawidłowy kwestii dotyczących zasad przeprowadzania głosowania nad zgłoszonymi projektami budżetu obywatelskiego. Stosownie do treści art. 5a ust. 7 pkt 4 rada gminy jest zobowiązana do uregulowania tychże zasad w taki sposób, aby zapewniały one równość i bezpośredniość głosowania.

W ustawie o samorządzie gminnym brak jest legalnej definicji pojęcia: równość i bezpośredniość głosowania. Dla oceny legalności uchwały w tym zakresie należy podjąć próbę wyjaśnienia znaczenia tychże terminów ustawowych. Niewątpliwie przez równość głosowania należy rozumieć przyznanie każdemu z głosujących jednakowej liczby głosów i o jednakowej ich sile. Tak rozumiana równość głosowania wyklucza zastosowanie systemu głosowania pluralnego, a więc kilkakrotnego głosowania przez tę samą osobę, (w którym np. głowa rodziny oddaje głosy za wszystkich domowników) oraz systemu głosowania kurialnego, podczas którego siła danego głosu jest różnicowana z uwagi na określony cenzus czy przymiot uprawnionego.

Równość głosowania sprowadza się także do równego dostępu do głosowania. To oznacza, że każdy uprawniony do głosowania, ma prawo z niego korzystać na równych zasadach i przy zachowaniu równych szans. Zapewnienie równości głosowania będzie zatem polegać na stworzeniu odpowiednich warunków pozwalających każdemu głosującemu na swobodne oddanie swego głosu.

Głosowanie nad projektem budżetu obywatelskiego musi być również bezpośrednio. Zasada bezpośredniości głosowania oznacza, że mieszkańcy sami, bez pośrednictwa innych osób, decydują o wyborze danego projektu obywatelskiego. Głosują więc osobiście i bezpośrednio na te projekty budżetu obywatelskiego, które chcieliby, by znalazły się w realizowanym w danym roku budżetowym, budżecie Gminy. Wymóg osobistego głosowania przez uprawnionego mieszkańca znajduje uzasadnienie w tym, że akt głosowania jest realizacją szczególnego prawa członka wspólnoty samorządowej zapewniającego mu czynny i bezpośredni udział w kreowaniu budżetu gminy, której jest mieszkańcem, i jako taki powinien być realizowany osobiście.

Rada gminy kreując zatem system głosowania nad obywatelskim projektem budżetu, ma zapewnić, aby głosowanie było równe, czyli aby każdy głosujący mógł uczestniczyć w głosowaniu na jednakowych zasadach. W stworzonych przez radę gminy mechanizmach głosowania każdy powinien dysponować jednakową liczbą głosów, bez żadnego uprzywilejowania któregośkolwiek z głosujących, bądź dyskryminowania. Jednocześnie rada gminy musi stworzyć takie gwarancje prawne, które zapewnią osobiste oddanie głosu przez danego głosującego, a także możliwość weryfikacji tego. System głosowania musi uwzględniać cel, któremu głosowanie to służy, a którym jest wyłonienie większością równych i bezpośrednio oddanych głosów, danego projektu budżetu obywatelskiego.

Tymczasem, regulacje przyjęte w kwestionowanej uchwale nie służą realizacji nałożonego przez ustawodawcę wymogu uwzględnienia zasad równości i bezpośredniości głosowania. Przepis § 31 załącznika do uchwały stanowi, że: *Głosowanie odbywa się elektronicznie przez nie mniej niż 14 dni kalendarzowych.* Natomiast § 33 załącznika do uchwały stanowi, że *Głosowanie odbywa się na formularzu elektronicznym do głosowania poprzez oddanie jednego głosu jakim dysponuje mieszkaniec na jeden z projektów.* W ocenie organu nadzoru system głosowania przyjęty przez Radę Miasta faworyzuje jedynie jedną grupę mieszkańców Miasta, tj. mieszkańców posiadających dostęp do nośników elektronicznych i Internetu i tylko tej grupie zapewnia dostęp do głosowania, pozbawiając tym samym pozostałych mieszkańców możliwości skorzystania ze swego ustawowego uprawnienia. Rada nie zapewniła mieszkańcom nie posiadającym dostępu do nośników elektronicznych, alternatywnego sposobu głosowania w tradycyjnej formie (np. w formie tradycyjnych kart do głosowania, czy też możliwości skorzystania z dostępu do Internetu w Urzędzie Miasta, czy bibliotece publicznej), czym naruszyła zasadę równości.

W ocenie organu nadzoru uchwała nie stworzyła również żadnych gwarancji dla zapewnienia zasady bezpośredniości głosowania nad projektami budżetu obywatelskiego. W uchwale nie wskazano żadnych mechanizmów kontrolnych, służących weryfikacji tego, czy dany głos został oddany bezpośrednio przez jednego uprawnionego do głosowania. Takie unormowanie stwarza warunki do tego, aby jedna osoba mogła zgłaszać na projekt budżetu obywatelskiego nie tylko za siebie ale również za inne osoby. Uchwała bowiem nie zawiera żadnych postanowień dotyczących weryfikacji osób. Co więcej regulacja § 32 załącznika do uchwały wręcz daje pole do nadużyć w tym zakresie. Przewiduje ona bowiem, że z jednego adresu poczty e-mail może zgłaszać nie więcej niż 5 mieszkańców. Takie unormowanie stwarza warunki do tego, aby jedna osoba – dysponująca danym adresem poczty e-mail – zgłaszała aż pięciokrotnie na projekt budżetu obywatelskiego. To zaś prowadzi do naruszenia zasady bezpośredniości (z uwagi na możliwość głosowania przez pośrednika), a nawet naruszenia zasady równości (z uwagi na możliwość wielokrotnego głosowania przez jedną osobę).

W ocenie organu nadzoru Rada Miasta Ustroń nie wypełniła również delegacji określonej w art. 5a ust. 7 pkt 3 ustawy tj. zasad oceny zgłoszonych projektów co do ich wykonalności technicznej.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, uchwała ta w sposób istotny narusza przepis art. 5a ust. 2 i 7 pkt 3 i 4 ustawy – poprzez niepełne zrealizowanie zawartej w nim delegacji ustawowej. W ocenie organu nadzoru unormowania uchwały w sposób niewystarczający – a tym samym nieprawidłowy – określają zarówno zasady i tryb przeprowadzanych konsultacji i głosowania w sprawie budżetu obywatelskiego, Tym samym uchwała została pozbawiona elementu obligatoryjnego, co wpływa na jej legalność w całości.

Niezależnie od powyższego wątpliwości organu nadzoru budzi również regulacja dotycząca możliwości zgłaszania przez mieszkańców projektów w ramach Budżetu Obywatelskiego Miasta Ustroń. W § 13 załącznika do uchwały Rada postanowiła, iż: *Propozycję projektu należy złożyć w wersji elektronicznej na formularzu określającym wymagania formalne stanowiącym Załącznik nr 1 do niniejszych Zasad.* Tak sformułowany przepis umożliwia zatem złożenie przedmiotowego projektu wyłącznie przez mieszkańców mających dostęp do nośników elektronicznych oraz Internetu, przy jednoczesnym braku zapewnienia możliwości złożenia przedmiotowego projektu przez mieszkańców nie mających takiego dostępu. Tymczasem należy zauważyć, iż z przepisu art. 5a ust. 1 ustawy wynika, iż uprawnionymi do udziału w konsultacjach są mieszkańcy gminy. Rada Miasta powinna zatem tak określić zasady i tryb przeprowadzania konsultacji, aby każdemu mieszkańcowi gminy zapewnić w nich udział, tj. umożliwić mu zgłoszenie projektu do zrealizowania w ramach budżetu obywatelskiego. Rada Miasta nie posiada bowiem kompetencji do odbierania komukolwiek prawa do wykonywania swoich uprawnień. Fakt, iż dana osoba nie posiada nośników elektronicznych oraz nie ma dostępu do Internetu, nie odbiera jej cechy świadczącej o byciu mieszkańcem gminy, tym samym prawa do udziału w tychże konsultacjach. Z ustawy o samorządzie gminnym wynika w sposób niebudzący żadnych wątpliwości, iż konsultacje przeprowadza się z mieszkańcami gminy. Dlatego też wprowadzenie w uchwale regulacji, która w jakikolwiek sposób uniemożliwia osobom uprawnionym udział w konsultacjach, stanowi istotne naruszenie art. 5a ust. 1 ustawy. Powyższe uwagi należy odnieść również do regulacji zawartej w § 15 załącznika do uchwały, zgodnie z którym Formularze w wersji elektronicznej dostępne są na stronie internetowej Budżetu Obywatelskiego.

W ocenie organu nadzoru § 20 pkt 3 załącznika do uchwały należy uznać za niejasny i nieprecyzyjny. Posłużenie się przez uchwałodawcę nieostrymi zwrotami takimi jak: "koszty niewspółmiernie wysokie w stosunku do wartości proponowanego zadania" prowadzi do uznaniowości przy ocenie zaistnienia tak ustalonych wymogów przez stosującego uchwałę. W bliżej niesprecyzowanych pojęciach mieścić się może bowiem szereg różnorodnych stanów faktycznych, a decyzja w przedmiocie zaistnienia lub braku spełnienia warunku, należeć będzie do podmiotu dokonującego oceny. W istocie przepis § 20 pkt 3 załącznika do uchwały prowadzi zatem do nieuprawnionej subdelegacji kompetencji przyznanej ustawowo Radzie na ten podmiot i w sposób istotny narusza przepis art. 5a ust. 7 ustawy.

Ponadto należy stwierdzić, iż Rada Miasta Ustroń określając w załączniku Nr 1 do Zasad i trybu przeprowadzenia Budżetu Obywatelskiego wzór *oświadczenia* przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z ustawy o samorządzie gminnym. Ustawowa delegacja bowiem nie obejmuje ustalania przez Radę wzorów oświadczeń. Tym samym Rada dopuściła się istotnego naruszenia obowiązującego prawa.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIV/491/2021 Rady Miasta Ustroń z dnia 23 grudnia 2021 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Ustroń na temat budżetu Miasta Ustroń na 2022 rok - 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