



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 lipca 2024 r.

Poz. 5295

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.660.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały nr 3.28.2024 Rady Miasta Rydułtowy z dnia 20 czerwca 2024 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych związanych z realizacją Rydułtowskiego Budżetu Obywatelskiego 2025 w części:

- 1) § 1 pkt 4 i 5 załącznika do uchwały,
- 2) § 2 ust. 4 załącznika do uchwały w zakresie sformułowań: *minimum* oraz, *nie wliczając Wnioskodawcy*,
- 3) § 4 ust. 3 załącznika do uchwały,
- 4) § 17 i § 18 załącznika do uchwały jako sprzecznej z art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 czerwca 2024 r. Rada Miasta Rydułtowy przyjęła uchwałę nr 3.28.2024 w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych związanych z realizacją Rydułtowskiego Budżetu Obywatelskiego 2025.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 5a ust. 2, 3 i 7 ustawy. Załącznik do uchwały stanowią: *Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych związanych z realizacją Rydułtowskiego Budżetu Obywatelskiego 2025*.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 czerwca 2024 r., a w toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z przepisem art. 5a ust. 1-ust. 4 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 ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego. Wskazać należy również, że zgodnie z art. 5a ust. 6 ustawy środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części lub kategorie kwotowe projektów dotyczące całości obszaru gminy lub jej części.*

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. z 2022 r. poz. 2240);*

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.*

Z wyżej wskazanego art. 5a ustawy wynika, że na radzie gminy ciąży prawny obowiązek uregulowania w formie uchwały wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego. W art. 5a ust. 7 ustawy został określony minimalny katalog spraw, które powinny zostać uregulowane w takiej uchwale. Uchwała podejmowana na podstawie art. 5a ust. 7 ustawy, będąca aktem prawa miejscowego, powinna kompleksowo regulować zawartą w nim 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. Posłużenie się przez ustawodawcę sformułowanie „w szczególności” oznacza, że rada gminy poza wyliczonymi w art. 5a ust. 7 ustawy elementami może zawrzeć w uchwale również inne kwestie, o ile tylko nie naruszają przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Ponadto regulowana przez radę materia musi dotyczyć wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego – zgodnie z wprowadzeniem do wyliczenia. Uregulowanie innej materii stanowi przekroczenie przyznanych radzie kompetencji i każdorazowo musi być traktowane jako istotne naruszenie prawa.

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 ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

W ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Rydułtowy naruszyła art. 5a ust. 7 pkt 2 ustawy poprzez nieprawidłowe uregulowanie wymaganej liczby podpisów mieszkańców popierających projekt. Rada wskazała w § 4 ust. 3 załącznika do uchwały, że *3. Zgłaszany Projekt musi mieć poparcie minimum 20 Mieszkańców, nie wliczając Wnioskodawcy.*

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 5a ust. 7 pkt 2 ustawy wymagana liczba podpisów mieszkańców popierających projekt została przekazana do uregulowania radzie gminy, jednakże liczba ta nie może być dowolna. Zgodnie z omawianym przepisem określona przez radę wymagana liczba podpisów mieszkańców popierających projekt nie może być większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt.

W ramach złożonych przez Gminę Rydułtowy wyjaśnień pismem z dnia 23 lipca 2024 roku nr BAO.062.000001.2024 organ nadzoru został poinformowany o tym, co następuje:

Odnosząc się do zawartych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania z dnia 22 lipca 2024 r. (NPII.4131.1.660.2024) zarzutów do uchwały Nr 3.28.2024 Rady Miasta Rydułtowy z dnia 20 czerwca 2024 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych związanych z realizacją Rydułtowskiego Budżetu Obywatelskiego 2025, w tym w szczególności dotyczących § 4 ust. 3 załącznika do uchwały wskazując, iż Rada Miasta bazowała na danych z Głównego Urzędu Statystycznego wg stanu na dzień 31 grudnia 2023 r., zgodnie z którym liczba mieszkańców Miasta Rydułtowy wynosiła 20168.

Dane Głównego Urzędu Statystycznego za pierwszy kwartał 2024 r. nie zostały jeszcze opublikowane.

Jak wynika z powyższych danych, liczbę mieszkańców Miasta Rydułtowy oszacowano na: 20168.

Maksymalna dopuszczalna liczba podpisów pod projektem ogólnogminnym wynosi 0,1% liczby 20168, tj. 20,168, co oznacza, że nie może przekraczać 20 podpisów. Tym samym regulacja § 4 ust. 3 załącznika do uchwały w zakresie, w jakim określa wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt ogólnogminny na minimum 20 podpisów (nie licząc wnioskodawcy) jest niezgodna z prawem. W efekcie końcowym powyższe daje bowiem liczbę: minimum 21 osób – co przekracza 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą zgłaszanego projektu budżetu obywatelskiego – to jest terenu całej gminy. W konsekwencji dla zachowania prawidłowej określonej przez ustawę maksymalnej liczby podpisów konieczne staje się stwierdzenie nieważności § 4 ust. 3 w zakresie sformułowania: „minimum” oraz „nie wliczając Wnioskodawcy”.

Na marginesie należy podnieść, że z przepisu art. 5 ust. 6 ustawy wynika, że środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części lub kategorie kwotowe projektów dotyczące całości obszaru gminy lub jej części. To oznacza, że w przypadku zgłoszenia lokalnych projektów budżetu obywatelskiego przewidzianego jedynie dla określonej części gminy maksymalna liczba podpisów będzie musiała być mniejsza niż 20 – tzn. proporcjonalnie do liczby mieszkańców danej części gminy.

Niezależnie od powyższego za niezgodne z prawem, to jest z art. 5 ust. 1, 3 i 4 ustawy, należy uznać uregulowania § 1 pkt 4 i 5 załącznika do uchwały, wprowadzające na użytek kwestionowanej uchwały definicje pojęć: mieszkaniec – rozumiany jako: *osoba przebywająca na terenie miasta Rydułtowy* i wnioskodawca – rozumiany jako: *osoba, która ukończyła 16 lat i przebywa na terenie miasta Rydułtowy*.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miasta nie jest uprawniona do określenia kręgu osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych i wyborze projektów w ramach budżetu obywatelskiego, gdyż został on określony przez samego ustawodawcę w art. 5a ust. 1 i 4 ustawy. Na mocy ustawy uprawnionymi do brania udziału w konsultacjach społecznych – w budżecie obywatelskim – są wszyscy mieszkańcy gminy. Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do wprowadzania jakichkolwiek modyfikacji w tym zakresie – czy to poprzez wprowadzenie ograniczeń wiekowych czy też zakwalifikowanie do grupy mieszkańców gminy – osób przebywających na terenie miasta Rydułtowy. O statusie „mieszkańca” rozstrzyga art. 25 Kodeksu cywilnego, stosownie do którego, mieszkańcem danej miejscowości jest osoba, która przebywa w danej miejscowości z zamiarem stałego pobytu w niej. Przyznanie zatem – aktem podstawowym – określonych uprawnień w procedurze konsultacyjnej wszystkim osobom przebywającym w danym obszarze konsultacyjnym, bez względu na ich zamiar stałego pobytu w gminie, jest sprzeczne z prawem.

Wskazane wyżej stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Zgodnie z uzasadnieniem wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 19 listopada 2019 r., sygn. akt I SA/Bd 593/19, publ. LEX nr 2768853: *W delegacji ustawowej art. 5a ust. 2 i ust. 7 ustawy samorządowej nie mieści się natomiast ustalenie kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach (por. np. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 grudnia 2015 r. sygn. akt I SA/Ol 683/15). Krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych został bowiem określony przez samego ustawodawcę. W przepisach art. 5a ust. 1 i ust. 2 u.s.g. ustawodawca postanowił, że uprawnionymi do konsultacji są mieszkańcy gminy. Norma ta nie zawiera żadnych ograniczeń, ani nie odsyła do innych aktów prawa. W art. 1 tej ustawy zdefiniowano pojęcie gminy, przyjmując, że mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową (ust. 1), a przez gminę należy rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium (ust. 2). Wspólnotę tworzą osoby trwale z nią związane, a więc stale zamieszkujące w danej gminie. Powyższe oznacza, że w unormowaniu dotyczącym w ogóle konsultacji społecznych (art. 5a u.s.g.), w tym*

w zakresie projektu budżetu obywatelskiego, ustawodawca wskazał na krąg mieszkańców gminy tworzących z mocy prawa wspólnotę samorządową (art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, art. 1 ust. 1 u.s.g.), odwołał się zatem wyłącznie do przesłanki zamieszkania, nie wprowadził natomiast dodatkowych kryteriów uczestnictwa mieszkańców w konsultacjach społecznych, ani też nie upoważnił rady gminy do podejmowania zabiegów prawotwórczych w tym zakresie. (por. wyrok NSA z dnia 13 września 2019 r., sygn. akt I GSK 1324/18, publ. LEX nr 2725262, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 sierpnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Gl 540/16, publ. LEX nr 2120823, wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 lipca 2016 r. sygn. akt III SA/Łd 364/16).

Dalej, przepisem § 2 ust. 4 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że 4. Wysokość środków przeznaczonych na realizację rocznego Budżetu Obywatelskiego wynosi 50 000,00 zł, z czego środki wydatkowane w ramach Budżetu Obywatelskiego dzielone są na następujące kategorie kwotowe projektów:

- 1) projekt do kwoty 30 000,00 zł
- 2) projekt do kwoty 20 000,00 zł.

W ocenie organu nadzoru regulacja ta wykracza poza upoważnienie zawarte w przepisie art. 5a ust. 7 ustawy, i reguluje materię zastrzeżoną dla uchwały budżetowej. Stwierdzenie nieważności tego przepisu skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności powiązanego z nim treściowo § 15 ust. 7 załącznika do uchwały, zgodnie z którym: 7. Suma kosztów realizacji projektów w poszczególnych kategoriach kwotowych, umieszczonych na liście rankingowej, poddanych głosowaniu nie może przekroczyć kwot określonych w § 2.

Za niezgodne z prawem należy również uznać przepisy § 17 załącznika do uchwały – dotyczące obowiązku sporządzenia szczegółowego harmonogramu realizacji zadań wybranych przez mieszkańców w ramach Rydułtowskiego Budżetu Obywatelskiego 2025, jak również przepisy § 18 załącznika do uchwały dotyczące działań promocyjnych, informacyjnych oraz edukacyjnych i ewaluacyjnych budżetu obywatelskiego.

Przytoczone regulacje nie stanowią wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, do określenia których uprawniona jest rada gminy, gdyż dotyczą one realizacji zadań wybranych w głosowaniu. 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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; CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały nr 3.28.2024 Rady Miasta Rydułtowy z dnia 20 czerwca 2024 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych związanych z realizacją Rydułtowskiego Budżetu Obywatelskiego 2025 – we wskazanej części, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz