



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 25 października 2023 r.

Poz. 8788

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.915.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 18 października 2023 r.

Rada Miasta Rawa Mazowiecka

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688),

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr LIV/456/23 Rady Miasta Rawa Mazowiecka z dnia 14 września 2023 r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien zawierać projekt Rawskiego Budżetu Obywatelskiego w Gminie Miasto Rawa Mazowiecka.

Uzasadnienie

Rada Miasta Rawa Mazowiecka podjęła w dniu 14 września 2023 r. uchwałę w sprawie określenia wymagań, jakie powinien zawierać projekt Rawskiego Budżetu Obywatelskiego w Gminie Miasto Rawa Mazowiecka.

Postanowienia załącznika do uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miasta zawiadomienia 5 października 2023 r. znak: PNIK-I.4131.915.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił uwagi.

W odpowiedzi na zawiadomienie Burmistrz Miasta Rawa Mazowiecka w piśmie z 12 października 2023 r., znak: OR.3020.4.2023.CW poinformował, że uchwała zostanie zmieniona na najbliższej sesji.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku uchwały, której postanowienia są sprzeczne z prawem, z uwagi na wiążący go termin trzydziestodniowy do wydania stosownego aktu nadzoru.

Wobec powyższego organ nadzoru przedstawia stanowisko w sprawie.

Podstawę do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym – zwanej dalej ustawą, zgodnie z którym 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 2020 r. poz. 1062 oraz z 2022 r. poz. 975 i 1079);
- 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 powołanego wyżej przepisu wynika, że rada ma za zadanie unormować wyłącznie zagadnienia wynikające z delegacji ustawowej tzn. dotyczące wymagań, które powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego.

Podkreślenia wymaga, że zwrot „w szczególności” oznacza katalog otwarty elementów, które mogą dotyczyć wymagań dotyczących projektu budżetu obywatelskiego dopuszczając tym samym umieszczenie w uchwale również innych uregulowań, które nie zostały wymienione przez ustawodawcę w art. 5a ust. 7 ustawy. Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, że poszczególne zagadnienia podlegające uregulowaniu muszą stanowić zamknięty katalog postanowień co oznacza, że Rada nie może używać określenia „w szczególności”, bowiem taki zapis dopuszcza możliwość rozszerzenia danego zagadnienia o inne, nieprzewidziane elementy.

Wskazane w tym przepisie elementy stanowią niezbędne minimum postanowień, które powinna zawierać uchwała dotycząca wymagań projektu budżetu obywatelskiego. Pominięcie w uchwale któregośkolwiek z tych zagadnień, z uwagi na brak uregulowania wszystkich elementów o charakterze obligatoryjnym oznacza, że doszło do tzw. „pominięcia uchwałodawczego” i skutkuje bezwzględną nieważnością całej uchwały. Podkreślić należy, że pominięcie prawodawcze jest specyficznym rodzajem naruszenia zakresu upoważnienia ustawowego. Akty prawa miejscowego, wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego, powinny w całości wykonywać to upoważnienie. Stanowi to warunek ich legalności. W przypadku, gdy akt prawa miejscowego nie realizuje w pełni treści upoważnienia ustawowego, powinien zostać wyeliminowany w całości z lokalnego porządku prawnego ze skutkiem *ex tunc*.

Z analizy postanowień załącznika do uchwały wynika, że Rada Miasta Rawa Mazowiecka nie uregulowała zasad oceny wykonalności technicznej zgłoszonych projektów, a to oznacza, że nie wypełniono w całości delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 7 pkt 3 ustawy. W tej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Ponadto organ nadzoru dostrzega inne uchybienia postanowień załącznika do uchwały, a mianowicie:

W § 1-5, § 7 ust. 4 - 5 załącznika do uchwały Rada wprowadziła regulacje, które nie dotyczą wymagań jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego. Zatem w ocenie organu nadzoru postanowienia te stanowią przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 7 ustawy.

W § 9 ust. 2 załącznika do uchwały Rada ustaliła kryteria podziału środków przeznaczonych na projekty w budżecie obywatelskim na zadania inwestycyjne i zadania pozostałe o charakterze rozrywkowym.

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. Zdaniem organu nadzoru regulacja przyjęta § 9 ust. 2 w zakresie „kryteria podziału środków” nie jest tożsama z ustawowym brzmieniem przepisu tj. „kategorie kwotowe projektów”. Z uwagi na to, że uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego, powinna zostać sporządzona i uchwalona zgodnie ze standardami prawidłowej legislacji aby postanowienia uchwały nie budziły wątpliwości.

W § 11 ust. 4 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że „Organizacja może być beneficjentem tylko jednego projektu w danej edycji rawskiego budżetu obywatelskiego. W przypadku zgłoszenia kilku projektów organizacja wybierze, który jej projekt zostanie poddany pod głosowanie mieszkańców”. Treść tego przepisu jest nieprecyzyjna, niejasna bowiem Rada odnosi się w nim do bliżej nieoznaczonej „organizacji”, która ma być beneficjentem rawskiego projektu budżetowego.

W § 15 ust. 3 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że „Projekt złożony przed terminem lub po upływie terminu określonego w ust. 1 będzie uznany za nieważny”.

Ustawodawca nie wprowadza pojęcia „nieważności projektu” a używa wyłącznie sformułowania „niedopuszczenie projektu do głosowania”.

W § 21 ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że „W przypadku odrzucenia projektu w wyniku weryfikacji wnioskodawcy przysługuje prawo do złożenia odwołania”.

Ustawodawca nie stosuje pojęcia „odrzucenia projektu” a używa wyłącznie sformułowania „niedopuszczenie projektu do głosowania”.

W § 21 ust. 7 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że „W przypadku uznania odwołania za niezasadne, złożony projekt pozostawia się bez dalszego procedowania”.

Zdaniem organu nadzoru regulacja taka jest nieprawidłowa, bowiem w takiej sytuacji projekt nie jest dopuszczony do głosowania.

W § 24 ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że „Głosować może mieszkaniec, który w dniu głosowania ma ukończone 13 lat”. W delegacji art. 5a ust. 2 ustawy nie mieści się ustalanie kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach. Kompetencja zawarta w tym przepisie upoważnia radę gminy jedynie do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji, a przez zasady należy rozumieć tezy, w których treści zawarte jest prawo rządzące jakimiś procesami, podstawa, na której coś się opiera, zaś z pojęciem trybu wiąże się sposób postępowania. Na kwalifikację danej osoby jako mieszkańca konkretnej gminy nie wpływa w żaden sposób jej wiek, związana z nim zdolność do czynności prawnych, pozbawienie praw publicznych czy też brak zameldowania (wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2020 r., sygn. akt I GSK 1193/20).

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności w całości uchwały Nr LIV/456/23 Rady Miasta Rawa Mazowiecka z dnia 14 września 2023 r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien zawierać projekt Rawskiego Budżetu Obywatelskiego w Gminie Miasto Rawa Mazowiecka z uwagi na istotne naruszenie prawa tj. art. 5a ust. 7 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

Wojewoda Łódzki

Karol Młynarczyk

Do wiadomości

Burmistrz Miasta Rawa Mazowiecka