



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 31 lipca 2024 r.

Poz. 3967



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.284.2024

z dnia 30 lipca 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr IV/24/24 Rady Miasta Biała Podlaska z dnia 27 czerwca 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie wymagań jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami w sprawie budżetu obywatelskiego, w części obejmującej § 1 pkt 2 uchwały w zakresie wprowadzonego brzmienia § 5 ust. 3 uchwały zmienianej – w zakresie słów: „z podaniem jak największej liczby danych” oraz wprowadzonego brzmienia §5 ust. 8 uchwały zmienianej, § 1 pkt 8 uchwały i załącznik Nr 2 do uchwały.

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, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IV/24/24 Rady Miasta Biała Podlaska z dnia 27 czerwca 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie wymagań jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami w sprawie budżetu obywatelskiego, w części obejmującej § 1 pkt 2 uchwały w zakresie wprowadzonego brzmienia § 5 ust. 3 uchwały zmienianej – w zakresie słów: „z podaniem jak największej liczby danych” oraz wprowadzonego brzmienia §5 ust. 8 uchwały zmienianej, § 1 pkt 8 uchwały i załącznik Nr 2 do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr IV/24/24 została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 lipca 2024 r.

Przedmiotową uchwałą Nr IV/24/24 Rada Miasta Biała Podlaska dokonała zmiany uchwały Nr LII/43/23 Rady Miasta Biała Podlaska z dnia 26 maja 2023 r. w sprawie wymagań jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami w sprawie budżetu obywatelskiego.

W podstawie prawnej wskazany został art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z tym przepisem 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.

Uchwała podjęta na podstawie art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Rada gminy zobowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego przez ustawodawcę. Z istoty prawa miejscowego wynika, że regulacje w nim zawarte winny w sposób kompleksowy wypełniać delegację ustawową.

Rada Miasta Biała Podlaska w § 1 pkt 2 przedmiotowej uchwały nadała nowe brzmienie § 5 uchwały Nr LII/43/23 z dnia 26 maja 2023 r. w sprawie wymagań jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami w sprawie budżetu obywatelskiego.

Zgodnie z § 5 ust. 3 w brzmieniu nadanym uchwałą Nr IV/24/24, projekt do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego powinien zawierać szczegółowy opis i zakres działania z *podaniem jak największej liczby danych*, a także danych dotyczących potencjalnych odbiorców i ich grup wiekowych.

W ocenie organu nadzoru posłużenie się w § 5 ust. 3 niejednoznacznym pojęciem „*jak największej liczby danych*” skutkuje tym, że przyjęta regulacja nie realizuje zasady określoności, którą winny charakteryzować się postanowienia formułowane w powszechnie obowiązujących aktach prawnych. Nie jest możliwe na jej podstawie stwierdzenie, po spełnieniu jakich przesłanek (jakiej liczby danych) za spełniony uznanie wymóg formalny konieczny do dopuszczenia danego projektu do głosowania.

Nieprecyzyjne zapisy przedmiotowej uchwały we wskazanym zakresie wprowadzają jednocześnie uznaniowość podmiotów stosujących te przepisy.

Jako akt prawa miejscowego przedmiotowa uchwała powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów.

Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

W doktrynie oraz orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, zgodnie z którym, każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwali mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Zasada ta zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji RP.

W § 1 pkt 2 przedmiotowej uchwały Rada Miasta nadała nowe brzmienie § 5 pkt 8 uchwały zmienianej, zgodnie z którym „*Do zgłoszenia o którym mowa w ust.1 należy dołączyć wypełnioną ankietę ewaluacyjną, której wzór stanowi załącznik nr 7 do uchwały.*” Jednocześnie postanowiono, że *dodaje się załącznik nr 7 w brzmieniu określonym w załączniku nr 2 do niniejszej uchwały* (§ 1 pkt 8 uchwały Nr IV/24/24).

Zgodnie z treścią ankiety - w brzmieniu określonym w załączniku Nr 2 do uchwały Nr IV/24/24 - wnioskodawca (autor) składający projekt budżetu obywatelskiego powinien wskazać m.in.: jak ocenia etap zgłaszania projektu (pkt 1), co sprawiło mu trudności w procesie zgłaszania projektu (pkt 2), czy przed zgłoszeniem projektu korzystał z pomocy zespołu konsultacyjnego (pkt 3), jaka jest jego opinia o pracy konsultantów (pkt 4), czy przyjęte w uchwale kryteria oceny projektów były dla niego zrozumiałe (pkt 5), czy

należy zmienić zasady budżetu obywatelskiego dotyczące etapu zgłaszania projektu w kolejnych edycjach (pkt 6), jakie działania należy podjąć aby zachęcić mieszkańców do zgłaszania projektów (pkt 7), w jakiej formie brał udział w poprzednich edycjach budżetu obywatelskiego (pkt 8).

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie wymogu złożenia przez osobę zgłaszającą projekt do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego wypełnionej ankiety ewaluacyjnej o treści wskazanej w załączniku Nr 2 do kwestionowanej uchwały wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym.

Wymienione we wskazanej powyżej ankiecie ewaluacyjnej kwestie nie dotyczą bowiem wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego.

Jednocześnie z zestawienia § 5 ust. 8 uchwały w brzmieniu nadanym uchwałą Nr IV/24/24 z § 7 ust. 3 uchwały Nr LII/43/23 wynika, iż niedołączenie przez wnioskodawcę (autora) projektu budżetu obywatelskiego ww. ankiety ewaluacyjnej może zostać zakwalifikowane jako niespełnienie wymogów formalnych i odniesie skutek w postaci pozostawienia projektu bez rozpatrzenia.

Należy podkreślić, że wprowadzony przez ustawodawcę na podstawie art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym otwarty katalog zagadnień, które powinny znaleźć się w uchwale rady gminy w sprawie budżetu obywatelskiego oznacza, że mogą znaleźć się w niej regulacje nie wymienione w przytoczonych wyżej punktach. Należy jednak mieć na uwadze, że jednocześnie zastrzeżone zostało, co w szczególności uchwała taka powinna zawierać, a więc elementy niezbędne do wprowadzenia regulacji. Użycie w treści ww. przepisu określenia „w szczególności” przed wymienieniem przewidywanych postanowień uchwały nie oznacza, że uchwała rady gminy w przedmiocie konsultacji społecznych w ramach budżetu obywatelskiego może wprowadzić dowolne reguły. Sformułowanie „w szczególności” oznacza, że rada gminy ustanawiając w uchwale wymogi, jakie musi spełniać projekt budżetu obywatelskiego może swobodnie kształtować te zasady, jednakże tylko w odniesieniu do zagadnień dotyczących projektu budżetu obywatelskiego.

W ocenie organu nadzoru postanowienia § 1 pkt 2 uchwały w zakresie wprowadzonego brzmienia § 5 ust. 8 uchwały zmienianej oraz § 1 pkt 8 uchwały i załącznika nr 2 do uchwały nie dotyczą wymagań jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego.

W wyroku z dnia 21 stycznia 2020 r., sygn. akt III SA/GI 944/19, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach podkreślił, że: „Skoro w uchwale mogą znaleźć się tylko takie postanowienia, których przedmiot mieści się w zakresie wyznaczonym w art. 5a ust. 2 i 7 u.s.g. 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. Kwestie dotyczące niewykorzystanych środków finansowych na zrealizowanym projekcie, modyfikacji projektu w trakcie jego realizacji czy też nierozdysponowanych środków nie dotyczą wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego. Podobną uwagę należy podnieść w odniesieniu do przepisów uchwały dotyczących monitoringu realizacji projektów i ewaluacji procedury w procesie wdrażania budżetu obywatelskiego, które pozostają poza delegacją ustawową.”

Zarówno w doktrynie jak również w orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym (upoważniającym), że powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakres umocowania do stanowienia aktów prawnych niższego rzędu nie może być interpretowany rozszerzająco. Oznacza to, między innymi że taki akt nie może regulować wskazanych w ustawie materii w sposób dowolny, z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa.

W niniejszej sprawie pismem z dnia 24 lipca 2024 r. znak: WP.3020.05.2024.AKZ1 wyjaśnienia złożyła Zastępca Prezydenta Miasta Biała Podlaska wskazując, że „ankiety nie można traktować jako wymagalnej części projektu. Ust. 8 § 5 nie zawiera wymogu obligatoryjnego dołączenia ankiety, zatem jej brak nie mógłby być uznany za wymóg formalny projektu o jakim mowa w § 7 ust. 1 uchwały Nr LII/43/23 Rady Miasta Biała Podlaska z dnia 26 maja 2023 r. Ankieta nie stanowi części projektu. (...) Ankieta jest załącznikiem do zgłoszenia a nie do samego projektu. Natomiast art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym nie definiuje elementów zgłaszania projektów a jedynie elementy samego projektu. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia fakt, że elementami zgłoszenia tylko w tym przypadku koniecznymi jest m.in. zgoda rodzica, zgoda na wykorzystanie danych osobowych, udostępnienie wykorzystanych materiałów. Zgłoszenie jest pojęciem szerszym niż sam projekt. Określenie „jak największej liczby danych” odnosi się do stwierdzenia

szczegółowego opisu i zakresu działania, jest określeniem ocennym i jako takie zawsze będzie podlegało interpretacji zespołu oceniającego projekty. Nie da się w sposób precyzyjny i czytelny określić w odniesieniu do każdego rodzaju projektu konkretnych wymagań w zakresie danych. Odnośnie tego elementu projektu zawsze będzie obowiązywała pewnego rodzaju uznaniowość w zakresie kompletności danych. W celu zapobieżenia dowolności oceny przez zespół, a także zapewnienia projektodawcom pewności co do sposobu postępowania wprowadzono w § 7 ust. 3 i 4 uchwały Nr LII/43/23 Rady Miasta Biała Podlaska możliwość dokonania koniecznych w ocenie zespołu uzupełnień i złożenia wyjaśnień. Dopiero brak reakcji autora projektu powoduje jego dyskwalifikację. Stąd nawet użycie określenia „jak największa liczba danych”, czyli określenia oceniającego, którego użycia przy różnorodności projektów nie da się uniknąć nie powoduje dyskwalifikacji projektu bez uprzedniego doprecyzowania w/w okoliczności.”

W ocenie organu nadzoru powyższe wyjaśnienia nie wpływają na ocenę prawną zakwestionowanych postanowień uchwały Nr IV/24/24.

Jak szczegółowo wskazano w treści niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, zamieszczenie zakwestionowanych postanowień w przedmiotowej uchwale, stanowiącej akt prawa miejscowego, nie znajduje uzasadnienia w normie kompetencyjnej upoważniającej do podjęcia tej uchwały.

Wymóg dołączenia do zgłoszenia projektu w ramach budżetu obywatelskiego ankiety ewaluacyjnej - której treść nie dotyczy osoby projektodawcy jak również wymagań w zakresie przedkładanego projektu - wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym. Wymóg ten (w odróżnieniu od wskazanych w wyjaśnieniach wymogów uzyskania zgody rodzica, zgoda na wykorzystanie danych osobowych, udostępnienie wykorzystanych materiałów) nie wynika ponadto z innych odrębnych przepisów prawa, jak np. obowiązki informacyjne nałożone na administratora danych osobowych wynikające z Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 26 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (RODO), realizacja uprawnień praw osobistych i majątkowych autora projektu o których mowa w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2509), czy też skuteczność czynności prawnych dokonywanych przez osoby małoletnie za zgodą (lub bez) przedstawiciela ustawowego, o której mowa w przepisach Kodeksu cywilnego.

Nie sposób również przychylić się do interpretacji, zgodnie z którą ankiety nie można traktować jako wymagalnej części projektu zaś jej brak nie mógłby być uznany za wadę formalną projektu o jakiej mowa w § 7 ust. 1 uchwały Nr LII/43/23. Należy bowiem zauważyć, iż redakcja wskazanego przepisu § 7 ust. 1 nie wyłącza jego stosowania w odniesieniu do postanowienia § 5 ust. 8 uchwały i stanowi przy tym wprost, iż wymogi formalne projektów zostały określone właśnie w § 5 (a więc także w zakwestionowanym ust. 8 tej regulacji) i w § 6 uchwały.

Odnosząc się natomiast do kwestii wadliwości § 5 ust. 3 uchwały zmienianej – w zakresie słów: „z podaniem jak największej liczby danych” należy podkreślić, iż z zasady przyzwoitej legislacji odnoszącej się również do przepisów aktów prawa miejscowego wynika nakaz prawidłowego – tj. precyzyjnego i czytelnego formułowania uchwalanych przepisów. Przyjmowane regulacje powinny być skonstruowane w sposób wykluczający wszelką uznaniowość organów stosujących te normy, jak również pozwalający na zaznajomienie mieszkańców co do konkretnych wymogów nimi określonych. Celem rady gminy winno być zatem takie ukształtowanie treści uchwały, by mieszkańcy nie mieli wątpliwości co do swych praw i obowiązków.

Na przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym ocenę prawną nie wpływa przy tym deklaracja organu gminy o *możliwości dokonania koniecznych w ocenie zespołu uzupełnień i złożenia wyjaśnień w celu zapobieżenia dowolności oceny przez zespół, a także o uniknięciu dyskwalifikacji projektu bez uprzedniego doprecyzowania w/w okoliczności.*

Jak już wskazano, uchwały rady gminy, a w szczególności takie, które są aktami prawa miejscowego, powinny być klarowne i jednoznaczne, aby uniemożliwić stosowanie niedopuszczalnego luzu interpretacyjnego. Treść uchwały w świetle wykładni językowej przesądza bowiem, jaki jest jej przedmiot. Nie można zatem wywodzić, że rada powiedziała więcej lub mniej niż chciała powiedzieć, bądź też, że jej zamiarem było co innego, niż stanowi treść uchwały (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 3 marca 2009 r., sygn. akt III SA/Lu 44/09).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr IV/24/24, we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Prezydent Miasta Biała Podlaska,
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Biała Podlaska.