



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 sierpnia 2019 r.

Poz. 5557

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.558.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 8 sierpnia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 102/X/2019 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 4 lipca 2019 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Miasta Lublińca w ramach budżetu obywatelskiego, dalej jako „uchwała” – w części, określonej w: § 3 ust. 1 pkt 1 w zakresie wyrazu „pełnoletnich”, § 8 w zakresie wyrazu „pełnoletnich”, § 14 w zakresie wyrazu „Pełnoletni” uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1, ust. 2 i ust. 7 pkt 1 i pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 4 lipca 2019 r. Rada Miejska w Lublińcu przyjęła uchwałę Nr 102/X/2019 w sprawie ustalenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Miasta Lublińca w ramach budżetu obywatelskiego. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 5a ust. 1, 2, 3, 4 i 7 ustawy. Załącznik do uchwały stanowi *Formularz zgłoszeniowy propozycji projektu do Budżetu Obywatelskiego*.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 9 lipca 2019 r.

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

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. 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; 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.

Natomiast z art. 7 Konstytucji RP wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z *powołanego przepisu Konstytucji wynika, iż organy administracji publicznej obowiązują zasadą: "co nie jest prawem dozwolone jest zakazane"*. Organom jednostek samorządu terytorialnego wolno bowiem jedynie to, na co zezwalają przepisy prawa i mogą działać

tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia (por. W. Skrzydło, Konstytucja RP. Komentarz. Zakamycze 1999 r., s. 15).

Organ nadzoru podkreśla, iż zgodnie z art. 5a ustawy, 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 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, § 3 ust. 1 pkt 1 w zakresie wyrazu „pełnoletnich” oraz § 8 w zakresie wyrazu „pełnoletnich” uchwały są sprzeczne z art. 5a ust. 1 i ust. 2, art. 5a ust. 7 pkt 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W treści wskazanego wyżej § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały określono, iż: *W ramach budżetu obywatelskiego mogą być realizowane projekty, które spełniają następujące wymogi formalne: zgłoszone zostały wyłącznie przez pełnoletnich mieszkańców Miasta Lublińca i w zakresie zadań własnych Miasta Lublińca.* Natomiast, w § 8 uchwały wskazano, że: *Propozycja projektu musi uzyskać wymagane poparcie pełnoletnich mieszkańców Miasta Lublińca w terminie, o którym mowa w § 4 pkt 2, poprzez platformę internetową, o której mowa w § 5 ust. 1. Mieszkańcy popierając propozycje projektów udzielają jednocześnie następujących informacji: imię i nazwisko, miejsce zamieszkania.* W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska nie jest uprawniona do zawężenia kręgu osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych, gdyż został on określony przez samego ustawodawcę. Wszyscy mieszkańcy terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, a nie tylko pełnoletni mieszkańcy, są uprawnieni do brania udziału w konsultacjach społecznych. Tym samym, Rada Miejska przekroczyła upoważnienie wynikające z art. 5a ust. 7 pkt 1 ustawy, czym istotnie naruszyła prawo.

Analogiczne ograniczenie ze względu na wiek mieszkańców wprowadzono w stosunku do mieszkańców głosujących nad projektami złożonymi w ramach budżetu obywatelskiego. Zgodnie z treścią § 14 uchwały - *Pełnoletni mieszkańcy Miasta Lublińca głosują osobiście na projekty, które uzyskały ocenę pozytywną.* W ocenie organu nadzoru, wyżej wskazana regulacja w zakresie wyrazu „Pełnoletni” jest sprzeczna z art. 5a ust. 1, ust. 2, ust. 7 pkt 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do wprowadzania ograniczeń wiekowych w głosowaniu w ramach budżetu obywatelskiego. Wobec powyższego, Rada Miejska w Lublińcu w sposób nieuprawniony zawężyła krąg osób uprawnionych do głosowania w ramach konsultacji społecznych.

Wskazane wyżej stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Zgodnie z uzasadnieniem wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 17 kwietnia 2018 r., sygn. akt: II SA/Op 64/18 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) - (...) *w delegacji ustawowej art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym nie mieści się ustalenie kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach. Krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych został bowiem określony przez samego ustawodawcę. W art. 5a ust. 2, jak też w ust. 1 art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, ustawodawca postanowił, że uprawnionymi do konsultacji są mieszkańcy gminy. Norma ta nie zawiera żadnych ograniczeń, ani też nie odsyła w tym zakresie do innych aktów prawa. W art. 1 ustawy o samorządzie gminnym 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.*

Konkludując, należy stwierdzić, że Rada Miejska w Lublińcu w wyżej wymienionym zakresie, przekroczyła upoważnienie wynikające z art. 5a ust. 7 pkt 1 i pkt 4 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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, co nastąpiło w niniejszej sprawie (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/OI 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).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 102/X/2019 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 4 lipca 2019 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Miasta Lublińca w ramach budżetu obywatelskiego - została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak