



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 kwietnia 2019 r.

Poz. 3042

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.224.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 kwietnia 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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/61/2019 Rady Miasta Knurów z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać projekt Budżetu Obywatelskiego Miasta Knurów, dalej jako „uchwała” – w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 5, ust. 6 i ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej "ustawą".

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 lutego 2019 roku Rada Miasta Knurów podjęła uchwałę Nr V/61/2019 w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać projekt Budżetu Obywatelskiego Miasta Knurów. Jako podstawę podjęcia uchwały Rada Miasta wskazała art. 5a ust. 7 ustawy.

Uchwała została doręczona do organu nadzoru w dniu 6 marca 2019 r.

Zgodnie z art. 5a ust. 7 ustawy *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.*

Jednocześnie zgodnie z art. 5a ust. 6 ustawy *Środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych.*

Jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Zgodnie z art. 5 ustawy gmina może tworzyć takie jednostki pomocnicze jak: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Miasto Knurów nie utworzyło jednostek pomocniczych, zatem nie może dzielić środków wydatkowanych w ramach budżetu obywatelskiego na pule obejmujące części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych.

Tymczasem w § 1 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały Rada Miasta postanowiła, że *Konsultacje społeczne obejmują pięć rejonów Miasta Knurów, określone w załączniku Nr 2.* Załącznik Nr 2 do uchwały określa zaś podział Miasta Knurów na rejonu obowiązujące w Budżecie Obywatelskim.

Powyższe działanie należy uznać za niedopuszczalne. W sytuacji, gdy w gminie nie zostały utworzone jednostki pomocnicze, zgodnie z art. 5a ust. 6 ustawy budżet obywatelski powinien dotyczyć całości gminy, nie zaś utworzonych tylko na potrzeby przedmiotowej uchwały - rejonów gminy. Stąd, w opinii organu nadzoru, powyższe działanie stoi w sprzeczności z art. 5a ust. 6 ustawy.

W ocenie organu nadzoru stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w części spowoduje istotną zmianę merytoryczną przedmiotowej uchwały i tym samym wypaczy wolę uchwałodawcy.

Wyżej wskazane naruszenie musi być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego 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.*

Jednocześnie wskazać należy, że z art. 5a 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. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa, zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. 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. Uchwała podejmowana na podstawie art. 5a ust. 7 ustawy stanowi akt prawa miejscowego, więc winna ona 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 Rada Miasta Knurów nie wypełniła delegacji określonej w art. 5a ust. 7 pkt 3 ustawy. W opinii organu nadzoru Rada Miasta nie określiła zasad oceny zgłoszonych projektów co do ich wykonalności technicznej.

Organ stanowiący podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową musi ściśle przestrzegać wytycznych zawartych w upoważnieniu. Oznacza to, iż treść aktów prawa miejscowego powinna być dostosowana ściśle do zakresu przyznanego upoważnienia i kompetencji przysługujących organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z powierzonych mu zadań. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa, a podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle przestrzegać wytycznych zawartych w upoważnieniu.

Zauważyć należy, iż wprawdzie pismem Zastępcy Naczelnika Wydziału Spraw Obywatelskich i Zarządzania Kryzysowego z dnia 4 kwietnia 2019 r. nr SO.3020.1.1.2019 SO.KW.575.2019 Miasto Knurów skorzystało z przysługującego mu prawa i złożyło wyjaśnienia do zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego, jednakże organ nadzoru nie podziela przedstawionej we wskazanym piśmie argumentacji. Nie sposób zgodzić się z przyjętym w piśmie stwierdzeniem, iż *zgodnie z art. 5 ustawy utworzenie jednostek pomocniczych w gminie nie jest obowiązkowe. Nie oznacza to jednak, że w gminie nieposiadającej jednostek pomocniczych nie funkcjonują różne rejony wyodrębnione na zasadzie terytorialnej, kulturowej, czy społecznej. Z przepisu art. 5a ust. 6 wynika jedynie, że w budżecie obywatelskim gminy, która posiada jednostki pomocnicze, nie ma możliwości podziału kwoty przeznaczonej na budżet obywatelski w inny sposób, jak tylko uwzględniający podział na jednostki pomocnicze. Nie prowadzi to jednak do wniosku, że w gminie, w której nie istnieją jednostki pomocnicze, budżet obywatelski musi w całości zostać przeznaczony na projekty ogólnogminne.* Organ nadzoru stanowczo podkreśla, iż przepis art. 5a ust. 6 ustawy w sposób jednoznaczny wskazuje, że środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące: 1. całość gminy, 2. jej części **w postaci** jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych. Zatem bez wątpliwości stwierdzić należy, że ustawodawca przewidział możliwość podziału środków w ramach budżetu obywatelskiego na pulę obejmującą całość gminy i jej część, podkreślając że ta część występuje w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych. Innej możliwości ustawodawca nie przewidział.

Z brzmienia przepisu nie sposób również wywieźć, że sposób podziału środków dotyczy tylko sytuacji, gdy są utworzone jednostki pomocnicze w gminie, zaś w sytuacji gdy tych jednostek nie ma następuje pełna dowolność podziału środków.

Nie sposób również zgodzić się z twierdzeniem Miasta Knurów, iż z przepisu (...) nie wynika jednak zakaz ustalenia rejonów w ramach budżetu obywatelskiego całej gminy, którym przyznane zostaną do rozdysponowania odpowiednie części budżetu obywatelskiego. Naczelną zasadą demokratycznego państwa prawnego jest działanie organów władzy publicznej w granicach i na podstawie obowiązującego prawa. Zasadę tę wyraża art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Przepis ten zawiera normę zakazującą domniemania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Do działalności organów samorządowych nie stosuje się zasady “co nie jest zakazane, jest dozwolone” lecz zasadę „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje” (wyrok NSA z dnia 24 maja 1993 r., sygn. akt III SA 2017/92, Orz. NSA 1993, z. 4, poz. 113).

Organ nadzoru nie podziela również argumentu Miasta Knurów, że Zasady oceny zgodności zgłaszanych projektów co do ich wykonalności technicznej zostały określone w § 8 i nast. uchwały. Wynika z nich, że ocena „odnośnie możliwości realizacji projektu” jest dokonywana przez Zespół d/s opiniowania projektów powoływany przez Prezydenta Miasta w drodze zarządzenia. Procedura oceny projektu przewiduje możliwość zwracania się do wnioskodawcy o złożenie wyjaśnień (§ 10), a także możliwość korekty projektu (§ 11). Autor negatywnie ocenionego projektu ma prawo odwołania się do Prezydenta Miasta (§ 16), które ma być rozpatrzone w stosunkowo krótkim czasie 7 dni (§ 19). W uchwale przewidziano również możliwość połączenia podobnych projektów (§ 12). Przywołane wyżej postanowienia uchwały określają zasady oceny zgodności projektu w pełnym zakresie, a więc również w zakresie jego wykonalności. Przepis art. 5a ust. 7 pkt 3 ustawy stanowi, że rada gminy określa w uchwale zasady oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełniania przez nie wymogów formalny. Zatem wolą ustawodawcy było, aby uchwała w przedmiocie budżetu obywatelskiego wskazywała zasady oceny najważniejszych elementów projektu budżetu, które odnoszą się: 1). do zgodności z prawem projektu, 2). które pozwolą ocenić wykonalność techniczną projektu 3). oraz tych, które stanowią o możliwości oceny spełnienia wymogów formalnych. Inaczej delegacja ustawowa stanowiłaby tylko o zasadach oceny projektów bez wskazywania pod jakim kątem należy je określić. Stąd w świetle powyższego stwierdzić należy, że ogólne regulacje uchwały nie wypełniają delegacji ustawowej wskazanej w art. 5a ust. 7 pkt 3 ustawy.

Zatem wyjaśnienia Miasta Knurów nie zasługują na uwzględnienie.

W świetle powyższego stwierdzić należy, iż uchwała Nr V/61/2019 Rady Miasta Knurów z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać projekt Budżetu Obywatelskiego Miasta Knurów została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak