



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI



BR
05.08.2019. fr

Olsztyn, dnia 31 lipca 2019 r.

PN.4131.416.2019

*Jakże kroki należy
podjąć, aby w tym
roku zrealizować BO*



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506), **stwierdzam nieważność** uchwały Nr VII/68/2019 Rady Miejskiej w Kisielicach z dnia 24 czerwca 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych w przedmiocie budżetu obywatelskiego Gminy Kisielice oraz wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Kisielicach działając na podstawie art. 5a ust. 2, ust. 3 i ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym, podjęła uchwałę Nr VII/68/2019 w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych w przedmiocie budżetu obywatelskiego Gminy Kisielice oraz wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 lipca 2019 r.

Materialną podstawę do podjęcia badanej uchwały, stanowią przepisy wskazane powyżej, zgodnie z treścią których, rada gminy określa zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy, przy czym - w odniesieniu do budżetu obywatelskiego, rada gminy określić ma wymagania, jakie powinien spełniać projekt takiego budżetu, w tym, 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.

Analiza treści przedłożonej uchwały prowadzi do wniosku, że wbrew wymogom wynikającym z art. 5a ust. 7 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, nie zawiera ona regulacji w przedmiocie trybu odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania.

Przepis art. 5a ust. 7 ustawy, określając materię pozostawioną do uregulowania organom stanowiącym gminy, posługując się terminem „w szczególności”, wskazuje elementy, które obligatoryjnie muszą znaleźć się w uchwale rady gminy. Pominięcie przez radę gminy, któregośkolwiek z wymienionych w przepisie elementów, skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 13 grudnia 2007 r. sygn. akt II SA/Op 480/07).

W ocenie organu nadzoru, brak uregulowania trybu odwoławczego w kwestionowanej uchwale, prowadzić może do niewłaściwego ukształtowania katalogu projektów wyłanianych w ramach budżetu obywatelskiego. Powyższe przekłada się na ważność całego aktu i musi skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, wskazać należy także na dalsze wady prawne, jakimi dotknięta jest przedłożona uchwała.

W pierwszej kolejności, zakwestionować trzeba postanowienia, ograniczające prawa mieszkańców do udziału w procedurze z uwagi na ich wiek, tj. postanowienia § 6 i § 11 ust. 1 uchwały.

W ocenie organu nadzoru, w ramach ustawowej delegacji, nie mieści się określenie kręgu osób uprawnionych do wzięcia udziału w procedurze tworzenia budżetu obywatelskiego. Zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy, uprawnionymi do wzięcia udziału w konsultacjach są mieszkańcy gminy. Przepis ten nie zawiera żadnych ograniczeń, w tym wiekowych. Stanowisko takie potwierdził m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 18 kwietnia 2018 r., wydanym w sprawie o sygn. akt: IV SA/Po 176/18, który wskazał, że „ograniczenie kręgu osób uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach społecznych, do mieszkańców gminy, którzy ukończyli 16 rok życia stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności zaskarżonego zarządzenia omawianej części”.

W § 5 uchwały określono skład Zespołu ds. konsultacji budżetu obywatelskiego oraz ustalono w załączniku Nr 1 do uchwały, Regulamin pracy zespołu. Powyższe regulacje należą do sfery wykonawczej. Organem, uprawnionym do działania w tym zakresie jest, zgodnie z art. 30 ust. 1 wyżej powołanej ustawy, wójt, do którego zadań należy wykonywanie uchwał rady gminy i zadań gminy określonych przepisami prawa. Wprowadzenie powyższych przepisów, stanowi wkroczenie w kompetencje innego organu, a zatem naruszenie zasady, wynikającej z art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wprowadzenie bowiem przez ustawodawcę otwartego katalogu spraw do uregulowania, na podstawie art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym, nie stanowi podstawy do dowolności prawotwórczej, powodującej wkroczenie w kompetencje innego organu.

Analogiczne uwagi należy odnieść również do postanowień § 12 ust. 2, 3, 4 uchwały oraz załącznika Nr 5, 6 i 7 do uchwały w zakresie dotyczącym: składu trzyosobowych obwodowych komisji

wyborczych ds. konsultacji budżetu obywatelskiego w poszczególnych sołectwach oraz pięcioosobowych Obwodowych Komisji ds. Konsultacji budżetu obywatelskiego w mieście Kisielice, zasad zgłaszania kandydatów na członków Komisji, wzoru zgłoszenia do składu Komisji oraz Regulaminu pracy Komisji.

Jako podjęte bez podstawy prawnej, należy także ocenić następujące postanowienia uchwały: § 3 ust. 2. i ust. 4, § 8 ust. 5, § 9 ust. 1 (w zakresie dotyczącym nałożenia na Sekretarza Gminy określonych obowiązków). Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom generalnej zasady legalizmu, która stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

W załączniku Nr 2 do uchwały, Rada określiła formularz zgłoszeniowy zadania do budżetu obywatelskiego w Gminie Kisielice. W pkt 9 formularza, odnoszącym się do listy mieszkańców Gminy Kisielice popierających zadania do budżetu obywatelskiego, Rada postanowiła, że osoba udzielająca poparcia obowiązana jest wskazać numer PESEL. Numer Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności służy jednoznacznej identyfikacji osoby fizycznej. Nie obejmuje on jednak danych dotyczących miejsca zamieszkania. Tymczasem, ta okoliczność ma znaczenie przy ustalaniu, czy osoba figurująca na liście osób popierających wnioski jest mieszkańcem gminy. Takie stanowisko zajął WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 10 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 150/13. Do podjęcia uchwały dotyczącej zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych oraz legitymowania, czy osoba ujęta na liście inicjatorów konsultacji społecznych, zgłaszających propozycje projektowe, czy też głosująca, jest mieszkańcem gminy, nie jest niezbędne podanie numeru PESEL.

Na marginesie należy dodać, że w pkt 9 formularza zgłoszeniowego, stanowiącego załącznik Nr 2 do uchwały, Rada Miejska we wzorze listy poparcia wprowadziła pozycję „adres zamieszkiwania”. Wprowadzone pojęcie nie posiada legalnej definicji i niewątpliwie zostało zaczerpnięte z języka potocznego. Ponadto, z nazwy pkt 9 formularza wynika, iż lista poparcia odnosi się wyłącznie do propozycji zadań do budżetu obywatelskiego Gminy Kisielice na rok 2018.

Mając na uwadze podniesioną argumentację, ze szczególnym uwzględnieniem niewyczerpania delegacji ustawowej, poprzez nieokreślenie trybu odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej w Kisielicach,
2. Burmistrz Kisielic.

Z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego

Sławomir Sudowski
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski