WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.63.7.2019.RB

Wrocław, 26 kwietnia 2019 r.

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 V.46.2019 Rady Gminy Legnickie Pole z dnia 21 marca 2019 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Gminy Legnickie Pole konsultacji społecznych dotyczących Budżetu Obywatelskiego Gminy Legnickie Pole na rok 2019.

Uzasadnienie

Rada Gminy Legnickie Pole na sesji w dniu 21 marca 2019 r. podjęła m.in. uchwałę nr V.46.2019 w sprawie przeprowadzenia na terenie Gminy Legnickie Pole konsultacji społecznych dotyczących Budżetu Obywatelskiego Gminy Legnickie Pole na rok 2019 – dalej: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 11 marca 2019 r.

W toku badania legalności uchwały nr V.46.2019 Organ Nadzoru stwierdził, że została podjęta z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 7 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym (dalej: ustawy) poprzez brak regulacji odnoszącej się do trybu odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu budżetu obywatelskiego do głosowania.

Materialną podstawę do podjęcia badanej uchwały, stanowi art. 5a ust. 7 ustawy, 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; 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.

Przepis art. 5a ust. 7 ustawy, określając materię pozostawioną do uregulowania organom stanowiącym gminy i posługując się terminem „w szczególności", wskazuje elementy, które obligatoryjnie muszą znaleźć się w uchwale rady gminy. Pominięcie przez radę gminy, któregokolwiek z wymienionych w przepisie elementów, skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. W tej kwestii wypowiedział się m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 13 grudnia 2007 r. (sygn. akt II SA/Op 480/07), który wprawdzie dotyczył uchwał rady gminy podejmowanych na podstawie art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1234), jednak wskazywał na obowiązek organu wskazanego w normie kompetencyjnej kompleksowego (a więc nie wybiórczego) uregulowania materii wskazanej w treści tej normy.

Ustawodawca wprowadził katalog otwarty zagadnień, które powinny znaleźć się w uchwale rady gminy, podjętej na podstawie art. 5a ust. 7 ustawy. Oznacza to, 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, na podstawie której na terenie gminy prowadzone będą konsultacje w ramach budżetu obywatelskiego. Należą do nich elementy wymienione w art. 5a ust. 7 pkt 1-4 ustawy. Użycie w treści powołanego 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 wymienionych w pkt 1-4 wskazanego przepisu, bez możliwości pominięcia żadnego z tych zagadnień.

W przedmiotowej uchwale nie zostało uregulowane istotne zagadnienie, wymienione w art. 5a ust. 7 ustawy, tj. tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu budżetu obywatelskiego do głosowania. Zagadnienie to jest na tyle istotne, że ustawodawca zwrócił uwagę na konieczność określenia go w uchwale rady gminy, stanowiącej akt prawa miejscowego. Niniejsza uchwała nie tylko nie uregulowała trybu odwoławczego w przypadku niedopuszczenia projektu budżetu obywatelskiego do głosowania, ale, wbrew normie z art. 5a ust. 7 pkt 3 ustawy, w §5 ust. 9 załącznika nr 1 do uchwały nr V.46.2019 stwierdza: „Decyzja Zespołu ds. budżetu obywatelskiego o odrzuceniu projektu jest ostateczna i nie służy od niej odwołanie.". Brak uregulowania trybu odwoławczego prowadzić może do niewłaściwego ukształtowania katalogu projektów poddanych pod głosowanie, co przekłada się na ważność całego aktu i musi skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Uchwała, która nie wypełnia przesłanek ustawowych nie może stanowić podstawy, w oparciu o którą przeprowadzana będą konsultacje społeczne, w których nastąpi wybór projektów do realizacji w ramach gminnego budżetu obywatelskiego. W oparciu o tę uchwałę wprowadza się do porządku prawnego nowe normy prawne, obowiązujące w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu, określające reguły zachowania dotyczące generalnie (nieimiennie) oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie (a więc również niekonkretnie) wskazanych sytuacjach. Należy więc stwierdzić, że o ile ustawodawca zastrzegł, że w akcie prawa miejscowego powinny znaleźć się określone regulacje, to ich brak skutkuje nieważnością uchwały, jako niewypełniającej przyznanej kompetencji. Obowiązek taki wynika również z art. art. 7 Konstytucji RP, z godnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, mając na uwadze zasadę demokratycznego państwa prawnego, że organy samorządu terytorialnego podejmują działania w oparciu o normy wyznaczające kompetencje lub zadania. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Podobne stanowisko zajął Wojewoda Warmińsko-Mazurski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 21 marca 2019 r. (sygn. PN.4131.134.2019) oraz Regionalna Izba Obrachunkowa w uchwale z dnia 4 grudnia 2018 r. (sygn. 22.246.2018).

Niezależnie od powyższego Organ Nadzoru zwraca dodatkowo uwagę na fragment treści §6 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały: „Każdy mieszkaniec Gminy Legnickie Pole może oddać tylko jeden głos, tylko na projekt ze swojego sołectwa.".

W ocenie Organu Nadzoru w ramach delegacji z art. 5a ust. 7 ustawy nie mieści się możliwość wprowadzenia obowiązujących mieszkańców gminy ograniczeń dotyczących możliwości oddania głosu na projekt, objęty konsultacjami w ramach budżetu obywatelskiego, w zależności od jego przewidywanego usytuowania (przewidywanej realizacji) na obszarze gminy. Takie ograniczenia nie odnoszą się do istoty zarządzonych na terenie gminy konsultacji społecznych, w których, zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy, mieszkańcy gminy wypowiadają się w sprawach ważnych dla całej gminy, bez względu na fakt zamieszkiwania na obszarze określonego sołectwa. Pozostawienie w obrocie prawnym omawianego fragmentu §6 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały prowadzi do sytuacji, w której mieszkańcy gminy zamieszkujący na obszarze określonego sołectwa zostaną pozbawieni możliwości wzięcia udziału w konsultacjach społecznych obejmujących całą gminy (taka jest istota gminnego budżetu obywatelskiego) w sytuacji, gdy żaden z poddanych pod głosowanie projektów budżetu obywatelskiego nie przewiduje realizacji konkretnego przedsięwzięcia na obszarze tego sołectwa.

Regulując konsultacje społeczne dotyczące budżetu obywatelskiego (art. 5a ust. 1 w związku z ust. 3 ustawy), ustawodawca, wskazując na krąg mieszkańców gminy tworzących z mocy prawa wspólnotę samorządową (art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, art. 1 ust. 1 ustawy), odwołał się do przesłanki zamieszkania na obszarze gminy, nie wprowadzając kryterium ograniczania uczestnictwa mieszkańców w konsultacjach społecznych, dotyczących budżetu obywatelskiego, ze względu na przedmiot, który obejmują projekty budżetu poddane pod konsultacje. Ustawodawca nie upoważnił nadto organów gminy do podejmowania zabiegów prawotwórczych w tym zakresie.

Mając na uwadze powyższe, postanawia się jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Paweł Hreniak