WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.48.3.2019.JW1

Wrocław, 12 lipca 2019 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając 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

§ 1. pkt 1 lit. a uchwały nr X/118/19 Rady Miejskiej Karpacza z dnia 26 czerwca 2019 r. zmieniającej uchwałę w sprawie Budżetu Obywatelskiego Karpacza.

Uzasadnienie

Rada Miejska Karpacza, powołując się na art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym – dalej jako: ustawa, podjęła na sesji w dniu 26 czerwca 2019 r. uchwałę nr X/118/19 zmieniającą uchwałę w sprawie Budżetu Obywatelskiego Karpacza – dalej jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 1 lipca 2019 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że jej § 1 pkt 1 lit. a został podjęty z istotnym naruszeniem art. 16 ust. 1 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), w związku z art. 1 ust. 1 oraz art. 5a ust. 3, 4, 6 i 7 ustawy, polegającym na umożliwieniu realizacji budżetu obywatelskiego w sposób dyskryminujący mieszkańców Karpacza ze względu na miejsce zamieszkania.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 i 3 ustawy, w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet obywatelski. W art. 5a ust. 4 ustawy ustalono, że w ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego.

Na podstawie 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.

Pierwotnie, realizując kompetencję prawodawczą w uchwale nr IX/95/19 Rady Miejskiej Karpacza z dnia 29 maja 2019 r. w sprawie Budżetu Obywatelskiego Karpacza, Rada Miejska Karpacza zdecydowała, że w ramach Budżetu Obywatelskiego Karpacza nie mogą być realizowane projekty, które nie spełniają kryterium ogólnodostępności. Jednocześnie ogólnodostępność zdefiniowano, jako umożliwienie ogółowi mieszkańców nieodpłatnej możliwości korzystania z efektów realizacji projektu wybranego w ramach Budżetu Obywatelskiego Karpacza.

Na mocy art. § 1 pkt 1 lit. a uchwały dokonano modyfikacji definicji ogólnodostępności, poprzez wskazanie, że w przypadku projektów ogólnomiejskich należy przez nią rozumieć umożliwienie ogółowi mieszkańców nieodpłatnej możliwości korzystania z efektów realizacji projektu wybranego w ramach Budżetu Obywatelskiego Karpacza, zaś w przypadku projektów realizowanych w strefach, o których mowa

w uchwale, ogólnodostępnością jest umożliwienie ogółowi mieszkańców strefy nieodpłatnej możliwość korzystania z efektów realizacji projektu wybranego w ramach Budżetu Obywatelskiego Karpacza.

Uzasadniając stwierdzenie nieważności tak sformułowanej definicji, należy na wstępie wyjaśnić, że w § 3 uchwały nr IX/95/19 Rady Miejskiej Karpacza z dnia 29 maja 2019 r. w sprawie Budżetu Obywatelskiego Karpacza dokonano podziału puli środków przeznaczonych na projekty realizowane w ramach budżetu obywatelskiego (wynoszącej 300000 zł), na projekty, których realizacja może następować na terenie całego obszaru Karpacza (100000 zł) oraz projekty realizowane w czterech strefach, którymi są Karpacz Górny, Karpacz Centrum, Karpacz Dolny i Karpacz Osiedle Skalne (po 50000 zł dla każdej ze stref).

W ocenie Wojewody Dolnośląskiego możliwość takiego podziału przyznaje Radzie Miejskiej Karpacza art. 5a ust. 6 ustawy, wskazujący, że 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. Jako że Karpacz nie jest podzielony na jednostki pomocnicze, zastosowanie tego przepisu wprost nie było możliwe. Niemniej jednak – przyjęta w formie aktu prawa miejscowego – decyzja Rady Miejskiej Karpacza o podziale puli środków na projekty realizowane w ściśle określonych strefach mieści się w dopuszczalnym sposobie realizacji przyznanej organowi stanowiącemu gminy kompetencji.

Podkreślić należy jednak, że podział środków w ramach budżetu obywatelskiego – a zatem szczególnej formy konsultacji społecznych – na pule obejmujące poszczególne części gminy dotyczyć może jedynie ustaleń, jakie w procedurze uchwalania budżetu obejmować będą podejmowanie decyzji o sposobie ich wydatkowania. Innymi słowy, rada gminy może uznać, że ze względu na specyfikę gminy (w szczególności nierównomierną gęstość zaludnienia) głosowanie przez wszystkich mieszkańców nad całością budżetu obywatelskiego, a zatem nad wszystkimi projektami zgłoszonymi przez mieszkańców, nie jest rozwiązaniem optymalnym. W przypadku wielu gmin taki sposób głosowania mógłby bowiem prowadzić do realizacji jedynie projektów na terenie bardziej zaludnionym (np. miast – w przypadku gmin miejsko-wielskich albo centrów miast – w przypadku gmin miejskich). Ustalenie, że głosowanie odbywać się będzie w ramach jednostek pomocniczych (ew. innych stref podziału gminy) gwarantować ma zatem reprezentatywność głosu przy uwzględnieniu zróżnicowanej struktury zamieszkania w gminie.

Całość dopuszczalnego podziału dotyczy wyłącznie wydatkowania środków w ramach budżetu obywatelskiego, a zatem podejmowania decyzji w ramach szczególnego rodzaju konsultacji społecznych. Podział ten nie wpływa natomiast na jednolity charakter budżetu gminy, który uwzględniać będzie decyzje podjęte przez mieszkańców w konsultacjach społecznych (budżecie obywatelskim).

Tymczasem, zgodnie z § 1 pkt 1 lit. a uchwały, Rada Miejska Karpacza umożliwiła wybór w konsultacjach (Budżecie Obywatelskim Karpacza) takich projektów, które umożliwią nieodpłatne korzystanie z efektów realizacji projektu wybranego w ramach Budżetu Obywatelskiego Karpacza jedynie ogółowi mieszkańców strefy, przy jednoczesnym braku takiej gwarancji dla pozostałych mieszkańców Karpacza.

W ten sposób wprowadzono możliwość takiego wydatkowania z budżetu Karpacza środków publicznych, który będzie dyskryminował część mieszkańców gminy (tylko dlatego, że o sposobie wydatkowania środków zdecydowała inna część mieszkańców). Podkreślić zatem należy, że mieszkańcy określonego obszaru gminy (jeżeli tak zdecyduje organ stanowiący tej gminy) mogą wpływać na to, co zostanie zrealizowane ze środków budżetu gminy. Nie oznacza to jednak, że mogą oni zdecydować o przeznaczeniu kwoty poddanej pod konsultacje w jednostce pomocniczej (strefie) do ich wyłącznej dyspozycji, czy też dokonać wyboru takiego projektu, który będzie tylko im dedykowany.

Wszystkie środki budżetowe jakimi dysponuje gmina pozostają wspólne i muszą być na równych zasadach dostępne dla wszystkich mieszkańców gminy, także wtedy jeżeli o sposobie ich wydatkowania zdecydowano w ramach podzielonych na jednostki pomocnicze (strefy) konsultacji nazywanych budżetem obywatelskim.

Z art. 16 ust. 1 Konstytucji RP i art. 1 ust. 1 ustawy – wskazujących, że mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową – wypływa szereg zasad, wśród których kluczową jest zasada niedyskryminacji mieszkańców gminy, w tym ze względu na miejsce zamieszkania (wewnętrzny podział urbanistyczny). W oparciu o tę zasadę organy gminy zobowiązane są do tego, aby we wszystkich swoich działaniach uwzględniać całą wspólnotę. Tym samym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, stanowiące *clou* zadań własnych gminy, musi być zawsze realizowane z uwzględnieniem wszystkich mieszkańców, a nie tylko wyodrębnionych (także terytorialnie) jej grup. To ochrona tej zasady stała u aksjologicznych podstaw art. 5a ust. 6 ustawy (notabene, tylko te przesłanki aksjologiczne pozwalają

Radzie Miejskiej Karpacza na podział gminy na strefy konsultacyjne budżetu obywatelskiego, pomimo nieposiadania jednostek pomocniczych). Organy gminy mają obowiązek dążyć do tego, by każdy mieszkaniec został uwzględniony przy podejmowanych przez nie działaniach i zapobiegać wszelkim przypadkom nierównego traktowania, czy też pomijania jakiejś grupy mieszkańców. Tylko w ten sposób zmaterializować się może art. 32 Konstytucji RP ustalający zasadę niedyskryminacji i gwarantujący równość wobec prawa.

W sposób rażący łamałoby zasady konstytucyjne i ustawowe takie wydatkowanie środków budżetowych gminy, w których tylko mieszkańcy jednej jednostki pomocniczej (strefy) mieliby np. podniesioną wysokość świadczeń z pomocy społecznej, przyznawane dodatkowe świadczenia rodzinne, czy też ustalone niższe stawki opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej gminy. Wybór projektu przewidującego wydatkowanie środków na takie cele, bez względu na to, czy nastąpił w ramach konsultacji ogólnogminnych, czy przeprowadzanych w jednostce pomocniczej (strefie), musiałby uwzględniać korzystanie z tych środków przez wszystkich mieszkańców gminy.

Przenosząc powyższe na grunt uchwały i realizacji Budżetu Obywatelskiego Karpacza, wskazać można, że w ramach budżetu obywatelskiego społeczność danej strefy mogłaby skutecznie zdecydować, że określona część budżetu Karpacza (do wysokości 50000 zł) powinna być przeznaczona na wybrane cele, ale w sposób obejmujący wszystkich mieszkańców Karpacza. Budżet obywatelski pozwala bowiem na dzielnie się prawem do podejmowania decyzji (w praktyce wzmocnienie głosu mieszkańców terenów mniej zaludnionych, co wiąże się z tym, iż w ramach budżetów obywatelskich przede wszystkim konsultowane jest dysponowanie środkami na cele o charakterze infrastrukturalnym), ale nie pozwala na dzielenie mieszkańców na tych, którzy będą mogli na preferencyjnych zasadach korzystać z efektów wydatkowania części środków budżetowych i tych, którzy takiej możliwości zostaną pozbawieni.

Regulacja, która wprowadza taki podział (albo dopuszcza możliwość powstania takiego podziału) wykracza poza kompetencję przyznaną organowi stanowiącemu gminy w art. 5a ust. 7 ustawy, a zatem konieczne jest stwierdzenie jej nieważności.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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

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.

Wicewojewoda Dolnośląski

Kamil Krzysztof Zieliński