



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.64.6.2023.KW

Wrocław, 22 maja 2023 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr LXIII/399/2023 Rady Miejskiej w Leśnej z dnia 25 kwietnia 2023 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia Budżetu Obywatelskiego w Gminie Leśna.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Leśnej na sesji w dniu 25 kwietnia 2023 r. podjęła uchwałę nr LXIII/399/2023 w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia Budżetu Obywatelskiego w Gminie Leśna.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 kwietnia 2023 r. przekazana za pośrednictwem platformy ePUAP.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, polegającym na objęciu budżetem obywatelskim wyłącznie części obszaru gminy miejsko-wiejskiej Leśna, tj. miasta Leśna.

Rada Miejska w Leśnej uchwałą nr LXIII/399/2023 z dnia 25 kwietnia 2023 r. określiła zasady i tryb przeprowadzania budżetu obywatelskiego w Gminie Leśna. Uchwałę podjęto na podstawie art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym. Z treści analizowanej uchwały oraz z uzasadnienia dołączonego do uchwały wynika, że w procedurze budżetu obywatelskiego udział będą brali wyłącznie mieszkańcy miasta Leśna, natomiast wykluczeni z udziału zostali mieszkańcy części wiejskiej gminy. Przesądza o tym treść §2 pkt 3, §3 pkt 1, §6 ust. 1, §22 ust. 1 uchwały.

Instytucję budżetu obywatelskiego ustawodawca uregulował w art. 5a ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy (ust. 1), a budżet obywatelski jest szczególną formą konsultacji społecznych (ust. 3). W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy (ust. 4). Środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części lub kategorie kwotowe projektów dotyczące całości obszaru gminy lub jej części (ust. 6). W art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca uregulował elementy obligatoryjne uchwały dotyczącej budżetu obywatelskiego.

Analiza powyżej przywołanych regulacji ustawowych prowadzi do wniosku, że budżetem obywatelskim należy objąć teren całej gminy, bowiem adresatami procedury budżetu obywatelskiego są wszyscy mieszkańcy gminy. Oznacza to, że jeżeli rada gminy decyduje się wprowadzić budżet obywatelski, to musi on dotyczyć całego obszaru gminy i wszystkich jej mieszkańców. Instytucja budżetu obywatelskiego opiera się na partycypacji mieszkańców gminy w wydatkowaniu środków z budżetu gminnego, skoro więc w budżecie obywatelskim decyduje się o środkach pochodzących z budżetu dla całej gminy, to powinien on obejmować teren całej gminy. Jedynym różnicowaniem, jakie dopuszcza ustawodawca, jest dzielenie środków, gdyż środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części lub kategorie kwotowe projektów dotyczące całości obszaru gminy lub jej części (zob. art. 5a ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym).

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W tym miejscu warto przywołać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 lutego 2021 r., w uzasadnieniu którego sąd stwierdza, że: „(...) brak jest również podstaw do przyjęcia, że zaskarżony wyrok zapadł z naruszeniem art. 5a ust. 6 u.s.g. Zgodnie z tym przepisem 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. Budżet obywatelski obejmuje więc swoim zakresem obszar całej gminy, natomiast może być on podzielony na mniejsze pule dla poszczególnych jednostek pomocniczych lub ich grup, wśród których można wyróżnić np. poszczególne dzielnice” (sygn. akt III OSK 3534/21).

Na uwagę zasługuje również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 19 listopada 2019 r., w uzasadnieniu którego można przeczytać, że: „(...) uprawnione jest stanowisko organu nadzoru, że R. W. ograniczyła możliwość udziału mieszkańców gminy w realizacji budżetu obywatelskiego, zawężając ich krąg jedynie do mieszkańców jednej jednostki pomocniczej – "miasta J. W.", z pominięciem mieszkańców pozostałych jednostek pomocniczych należących do Gminy. (...) Nie można zatem ustalać zasad projektu budżetu obywatelskiego skierowanego wyłącznie do wybranej jednostki pomocniczej i pomijanie innych jednostek tej samej gminy, a tym samym już uchwałą, niejako z góry eliminować z tej formy demokratyzmu część mieszkańców ze względu na miejsce zamieszkania gminy, czyli uzależniać od tego, na terenie której jednostki pomocniczej zamieszkują. Oceny tej nie może zmienić okoliczność istnienia w obrocie prawnym odmiennych regulacji choćby wynikających z ustawy z dnia [...] lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r. poz. 301 ze zm.). Są to różne zagadnienia, odmiennie uregulowane, podlegające różnemu nadzorowi, mające też inne zadania i cele. Istnienie funduszu sołeckiego nie wyklucza istnienia budżetu obywatelskiego” (sygn. akt I SA/Bd 593/19).

W przywołanych wyrokach sądy odnoszą się do brzmienia przepisu art. 5a ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym sprzed dnia 27 maja 2022 r., w którym była mowa o częściach gminy w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych. Aktualnie przepis stanowi po prostu o częściach gminy bez nawiązywania do jej jednostek pomocniczych. W żaden sposób nie wpływa to jednak na kwestię konieczności obejmowania budżetem obywatelskim wszystkich mieszkańców danej gminy. Analiza regulacji art. 5a ustawy o samorządzie gminnym prowadzi do jednoznacznego wniosku, że budżet obywatelski jest instytucją obejmującą obszar całej gminy, a uchwałą, która ogranicza możliwość udziału części mieszkańców, w sposób istotny narusza przepisy prawa.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

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 lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Jarosław Obremski