



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 października 2013 r.

Poz. 6081

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.459.2013 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 października 2013 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013r. poz. 594)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIII/810/2013 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 27 sierpnia 2013r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Bielska-Białej na temat budżetu miasta Bielska-Białej na 2014 rok, jako niezgodnej z przepisem art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2011r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.) oraz z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada przyjęła zasady i tryb przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Bielska-Białej na temat budżetu miasta Bielska-Białej na 2014 rok, określone w załączniku nr 1 do uchwały. W podstawie prawnej uchwały powołano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 5a ust. 2, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy, a w § 4 uchwały postanowiono o jej wejściu w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, tym samym nadając jej charakter aktu prawa miejscowego.

Norma ustrojowa wyrażona m.in. w przepisach art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP upoważnia organy samorządu terytorialnego do stanowienia - na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie - aktów prawa miejscowego, tj. przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze ich działania. Przepisem powszechnie obowiązującym jest taka realizacja upoważnienia ustawowego, która kształtuje sytuację prawną adresatów normy w sposób generalny i abstrakcyjny. Normę możemy uznać za generalną, jeżeli zdefiniowany nią krąg adresatów obejmuje ogół charakteryzujących się określoną, relewantną cechą. Abstrakcyjność normy wynika z jej powtarzalności, tj. możliwości wielokrotnego stosowania przy każdym zaistnieniu określonych w niej przesłanek.

W ocenie organu nadzoru normy zawarte w kwestionowanej uchwale nie posiadają cechy abstrakcyjności, istotnej dla przypisania im charakteru powszechnie obowiązującego. Przedmiotowa uchwała, określająca zasady konsultacji społecznych związanych z przygotowaniem konkretnego budżetu, tj. budżetu miasta na 2014 rok, nie wprowadza norm wielokrotnego stosowania, lecz ulega skonsumowaniu w wyniku jednorazowego postępowania konsultacyjnego. Odmówienie jej przymiotu aktu prawa miejscowego wyłącza możliwość zastosowania określonego - w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych - trybu wejścia uchwały w życie, uzależniającego nabycie mocy obowiązującej od wcześniejszego jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Publikacji tak określonej podlegają uchwały będące aktami prawa miejscowego, a inne wyłącznie w przypadku, gdy przepisy szczególne tak stanowią, stosownie do przepisu art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów

normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Uchwała objęta rozstrzygnięciem nadzorczym nie mieści się w tym katalogu.

Przedstawiona wyżej interpretacja nie wyklucza możliwości nadania uchwale podejmowanej na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy charakteru powszechnie obowiązującego, o ile spełni ona wskazane wyżej kryteria generalności i abstrakcyjności, tj. m.in. wyznaczy reguły postępowania w sposób zapewniający możliwość ich wielokrotnego stosowania w określonych powtarzalnych sytuacjach. Przepis powyższy stanowi także podstawę podejmowania uchwał ustalających tryb i zasady przeprowadzania konsultacji w konkretnej sprawie, jeżeli potrzeba taka wynika ze specyfiki konsultowanego problemu lub innych szczególnych okoliczności sprawy, z zachowaniem jednak trybu wejścia w życie właściwego dla aktów niebędących aktami prawa miejscowego, a zatem niepodlegających publikacji w wojewódzkich dziennikach urzędowych.

Niezależnie od powyższego, podkreślić należy, że postanowienia § 2 ust. 1 zdanie drugie zasad, określonych w załączniku nr 1 do uchwały, uprawniające osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej działające na podstawie przepisów prawa, a w szczególności organizacje pozarządowe i organizacje pożytku publicznego, do składania propozycji projektów realizowanych w ramach „Budżetu obywatelskiego” stoją w sprzeczności z przepisem art. 5a ust. 2 ustawy, stanowiącego, że konsultacje przeprowadza się z mieszkańcami gminy. Wszelkie próby odmiennego określenia kręgu uprawnionych do udziału w jakiegokolwiek fazie konsultacji (np. poprzez włączenie osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej do procedury składania projektów w ramach „Budżetu obywatelskiego”) stanowią istotne naruszenie ustawowego kryterium takiego udziału. Należy przy tym zauważyć, że np. przedstawiciele organizacji pozarządowych czy organizacji pożytku publicznego mogą lecz nie muszą być mieszkańcami Bielska-Białej.

Przepis § 2 ust. 3 wskazanych wyżej zasad – w zakresie, w jakim dotyczy osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej działających na podstawie przepisów prawa oraz - określony w załączniku Nr 1 do „zasad i trybu przeprowadzania budżetu obywatelskiego” - wymóg wskazania Nr KRS, są pochodną określonego wyżej uprawnienia, kształtując wymogi formalne jego wykonania.

Ustosunkowując się do wyjaśnień złożonych przez Gminę w trakcie postępowania nadzorczego (pismo Nr RM.0004.1674.2013 z dnia 27 września 2013r.) należy stwierdzić, że organ nadzoru nie znalazł przekonujących argumentów, by podzielić stanowisko strony o powszechnie obowiązującym charakterze norm zawartych w kwestionowanej uchwale. Wskazane przykłady aktów o charakterze epizodycznym (np. w przedmiocie podatków lokalnych) noszą niewątpliwie cechę abstrakcyjności, gdyż są normami wielokrotnego stosowania (wraz ze zmianą relewantnych okoliczności faktycznych ulega zmianie sytuacja prawna adresata normy w danym okresie obowiązywania), pomimo ich cyklicznego stanowienia. Nie są one jednak adekwatnym porównaniem dla uchwały konsumującej się w wyniku jednorazowego postępowania konsultacyjnego. Nadto, kwestionując udział osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej w określonej fazie konsultacji, organ nadzoru nie ocenia zasadności czy celowości takiego rozwiązania, lecz kieruje się legalnym kryterium określonym w przepisie art. 5a ust. 2 ustawy. Ustawodawca jednoznacznie określił zakres podmiotowy konsultacji. Wojewoda nie jest władny ocenić czy osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogłyby - na innej podstawie niż wskazana w przepisie art. 5a ust. 2 ustawy - uczestniczyć w procedurze uchwalania "Budżetu obywatelskiego", jako że nie jest organem nadzoru w zakresie spraw finansowych.

Z uwagi na powyższe stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości należy uznać za uzasadnione.

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

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Bielsku-Białej
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) aa.

z up. WOJEWODY
ŚLĄSKIEGO
Zastępca Dyrektora Wydziału
Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz