



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 27 czerwca 2019 r.

Poz. 4718

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.352.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO**

z dnia 25 czerwca 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 51/IX/2019 Rady Miejskiej w Blachowni z dnia 22 maja 2019 roku w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych budżetu obywatelskiego z mieszkańcami Gminy Blachownia, dalej jako „uchwała” – w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 6 i ust. 7 pkt 1, pkt 3 i pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506), dalej jako „ustawa” oraz z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 22 maja 2019 roku Rada Miejska w Blachowni podjęła uchwałę Nr 51/IX/2019 w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych budżetu obywatelskiego z mieszkańcami Gminy Blachownia. Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wskazała art. 5a ustawy. Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 28 maja 2019 roku.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, że uchwała jest w całości niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 5a ust. 2 ustawy *zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem ust. 7*. Art. 5a ust. 3 ustawy stanowi, że *szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet obywatelski*. Z art. 5a ust. 4 ustawy wynika, 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*. Przepis art. 5a ust. 6 ustawy stanowi, 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*. Z art. 5a ust. 7 ustawy wynika, że *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.

Na radzie gminy ciąży prawny obowiązek uregulowania w formie uchwały wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego. Uchwała ta jest aktem prawa miejscowego, regulującym w sposób normatywny, tzn. generalny i abstrakcyjny, prawa bliżej nieokreślonej liczby mieszkańców gminy. W konsekwencji przedmiotowa uchwała powinna zostać sporządzona, uchwalona i ogłoszona zgodnie ze standardami prawidłowej legislacji. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. W art. 5a ust. 7 ustawy został określony minimalny katalog spraw, które powinny zostać uregulowane w uchwale dotyczącej wymagań, jakie powinien spełniać budżet obywatelski. Uchwała podejmowana na podstawie art. 5a ust. 7 ustawy stanowi akt prawa miejscowego, więc winien on kompleksowo regulować zawartą w nim materię. Rada gminy winna więc ująć w uchwale wszystkie kwestie wskazane w art. 5a ust. 7 ustawy, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz*(P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.*

Z kolei zgodnie z art. 7 Konstytucji *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Normę zawartą w tym przepisie należy odczytywać jako zakaz domniemywania kompetencji organu, a więc nakaz, dyrektywę interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone*(cytat z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 roku, K 20/01, Legalis nr 54123).

Z przepisu art. 5a ust. 6 ustawy wynika, 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*. Tymczasem w § 5 ust. 1 lit. b uchwały wyodrębniono pulę na projekty miejskie. Z przepisu § 5 ust. 3 uchwały wynika, że *projektem miejskim jest zadanie, które dotyczy potrzeb mieszkańców jednego z trzech wydzielonych obszarów miasta: Blachownia Północ, Blachownia Centrum, Blachownia Południe określonych w załączniku na 1 do niniejszej uchwały*. Powyższe działanie należy uznać za niedopuszczalne, albowiem zgodnie z art. 5a ust. 6 ustawy budżet obywatelski powinien dotyczyć całości gminy lub jej części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych, nie zaś utworzonych tylko na potrzeby przedmiotowej uchwały obszarów miasta. Nie jest zatem możliwym dokonanie podziału puli środków z budżetu gminy na części obejmujące określone obszary miasta. Konsekwencją przewidzianego przez Radę podziału projektów na sołeckie i miejskie jest podział środków wydatkowanych z budżetu obywatelskiego w sposób nieprzewidziany w przepisie art. 5a ust. 6 ustawy, albowiem zgodnie z § 5 ust. 5 uchwały wydzielona została pula środków na projekty sołeckie i miejskie.

Rada Miejska w Blachowni nie wypełniła delegacji określonej w art. 5a ust. 7 pkt 1 ustawy, albowiem nie wskazała, jakie wymogi formalne powinien spełniać zgłaszany projekt. Rada Miejska w sposób nieuprawniony nałożyła w § 7 ust. 3 uchwały na Burmistrza Miasta obowiązek określenia formularza wniosku, na którym składa się projekt. Do formularza opracowanego przez Burmistrza odsyłają dalsze przepisy uchwały, a to między innymi: § 8 ust. 1 – ust. 4, § 10 ust. 2 lit. a i lit. b oraz § 10 ust. 5. Przykładowo, w § 8 ust. 1 uchwały Rada wskazała, że projekt może zostać złożony wyłącznie na formularzu wniosku określonym przez Burmistrza. Co więcej, z § 1 ust. 2 lit. f uchwały wynika, że *przez projekt rozumie się propozycję zadania zgłoszoną przez mieszkańca w ramach konsultacji na dedykowanym do tego celu formularzu, spełniającym wymogi określone w niniejszej uchwale*. Tym samym Rada Miejska w Blachowni dokonała w sposób nieuprawniony subdelegacji uprawnień w zakresie określenia wymogów formalnych, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty na Burmistrza Miasta Blachownia. To Rada była zobowiązana uwzględnić w uchwale dotyczącej budżetu obywatelskiego wskazane w art. 5a ust. 7 pkt 1 ustawy elementy.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Blachowni nie określiła także zasad oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej oraz spełniania przez nie wymogów formalnych, przez co nie wypełniła delegacji z art. 5a ust. 7 pkt 3 ustawy. Nie można uznać za określenie zasad oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem i wykonalności technicznej postanowień § 4 ust. 2 lit. f oraz lit. i uchwały, z których wynika, że *w ramach konsultacji nie mogą być realizowane projekty, które naruszałoby obowiązujące przepisy prawa, prawa osób trzecich, w tym prawa własności oraz które są niewykonalne technicznie*. Z kolei ocena spełniania przez projekty wymogów formalnych powiązana jest z opracowanym przez Burmistrza formularzem wniosku, na którym składa się projekt. W ocenie organu nadzoru Rada nie była uprawniona do subdelegowania uprawnienia do określenia formularza wniosku na Burmistrza. Tym samym więc ocena spełniania przez projekty wymogów formalnych w kontekście ww. formularza jest nieuprawniona.

Rada Miejska w Blachowni określiła również w sposób wadliwy zasady przeprowadzenia głosowania, przez co nie wypełniła delegacji z art. 5a ust. 7 pkt 4 ustawy. W § 13 ust. 3 uchwały Rada wskazała, że głosowanie odbywa się między innymi *elektronicznie*, nie wyjaśniając w pozostałych przepisach uchwały, co należy przez ten sposób głosowania rozumieć i jak będzie się ono odbywało.

W § 13 ust. 4 uchwały Rada wskazała w sposób nieuprawniony, że *wzór karty do głosowania określa Burmistrz*, zaś w § 13 ust. 7 uchwały przyznała Burmistrzowi kompetencję do określenia wzoru imiennego upoważnienia do pobrania karta do głosowania w zastępstwie lub do głosowania korespondencyjnego dla osób trzecich. Co więcej, w ocenie organu nadzoru, umożliwienie głosowania w zastępstwie narusza zasadę bezpośredniości głosowania, a stosownie do treści art. 5a ust. 7 pkt 4 rada gminy jest zobowiązana do uregulowania zasad głosowania w taki sposób, aby zapewniały one równość i bezpośredniość głosowania. W ustawie o samorządzie gminnym brak jest legalnej definicji pojęcia bezpośredniość głosowania. Uznać należy, że zasada bezpośredniości głosowania oznacza, że mieszkańcy sami, bez pośrednictwa innych osób, decydują o wyborze danego projektu obywatelskiego. Głosują więc osobiście i bezpośrednio na te projekty budżetu obywatelskiego, które chcieliby, by znalazły się w realizowanym w danym roku budżetowym, budżecie gminy. Wymóg osobistego głosowania przez uprawnionego mieszkańca znajduje uzasadnienie w tym, że akt głosowania jest realizacją szczególnego prawa członka wspólnoty samorządowej zapewniającego mu czynny i bezpośredni udział w kreowaniu budżetu gminy, której jest mieszkańcem, i jako taki powinien być realizowany osobiście. Rada gminy musi stworzyć takie gwarancje prawne, które zapewnią osobiste oddanie głosu przez danego głosującego, a także możliwość weryfikacji tego. Regulacje umożliwiające głosowanie w zastępstwie naruszają zasadę bezpośredniości głosowania. Należy przy tym na marginesie zauważyć, że zgodnie z art. 54 § 1 oraz § 3 Kodeksu wyborczego z dnia 5 stycznia 2011 roku (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 684) przez pełnomocnika można głosować w wyjątkowych wypadkach, przez które należy rozumieć posiadanie przez wyborcę znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności lub ukończenie przez niego 75 lat. Rada Miejska w Blachowni umożliwiła zaś każdemu wyborcy głosowanie przez pełnomocnika, co w ocenie organu nadzoru narusza zasadę bezpośredniości głosowania.

W ocenie organu nadzoru z powyższych przyczyn niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Uchwała zawiera również inne postanowienia niezgodne z prawem.

W przepisie § 2 ust. 3 uchwały Rada Miejska określiła minimalną kwotę budżetu obywatelskiego, co w ocenie organu nadzoru wykracza poza delegację z art. 5a ust. 7 ustawy.

W postanowieniach § 4 ust. 1 i ust. 2 uchwały Rada Miejska określiła, jakie zadania mogą być realizowane w ramach budżetu obywatelskiego. Wykracza to poza delegację z art. 5a ust. 7 ustawy. Również poza delegacją z art. 5a ust. 7 ustawy wykracza regulacja § 9 uchwały oraz rozdziału 6 uchwały.

Z kolei w przepisie § 13 ust. 6 uchwały zdanie drugie poprzedzone jest cyfrą 5, co narusza zasadę przyzwoitej regulacji.

Należy przy tym zauważyć, że Rada Miejska w sposób nieuprawniony nałożyła w wielu postanowieniach uchwały na Burmistrza Miasta obowiązki określenia: wzoru oświadczenia woli dotyczącego realizacji projektu (§ 4 ust. 1 lit. e uchwały), harmonogramu zgłaszania projektów (§ 7 ust. 1 uchwały), formularza zgody opiekuna prawnego na zgłoszenie projektu (§ 7 ust. 5 uchwały), instrukcji składania projektu przez portal konsultacji społecznych (§ 8 ust. 1 uchwały) oraz listy obowiązkowych załączników do projektu (§ 8 ust. 1 uchwały). Tym samym Rada Miejska w Blachowni dokonała w sposób nieuprawniony subdelegacji uprawnień w tym zakresie na Burmistrza Miasta Blachownia, podczas gdy to organ stanowiący był zobowiązany uwzględnić w uchwale dotyczącej budżetu obywatelskiego wszystkie wskazane w art. 5a ust. 7 ustawy elementy.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, uznać należy, że uchwała Nr 51/IX/2019 Rady Miejskiej w Blachowni z dnia 22 maja 2019 roku, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

z up. Wojewody Śląskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**