



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 kwietnia 2021 r.

Poz. 2932

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.357.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 kwietnia 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIX/288/2021 Rady Miejskiej w Pyskowicach z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie Pyskowickiego Budżetu Obywatelskiego, w części, określonej w § 12 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5a ust. 7 pkt 1– pkt 4 w związku z art. 33 ust. 2 i ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 marca 2021 r. Rada Miejska w Pyskowicach przyjęła uchwałę Nr XXIX/288/2021 w sprawie Pyskowickiego Budżetu Obywatelskiego, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi *Zasady i tryb przeprowadzenia konsultacji społecznych zwanych Pyskowickim Budżetem Obywatelskim*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 5a ust. 7, art. 40 ust. 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 marca 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z przepisem art. 5a ust. 1 - ust. 3 ustawy - *W wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem ust. 7. Szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet obywatelski*. Natomiast, w art. 5a ust. 7 ustawy wskazano, iż: *Rada gminy określa w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, w szczególności: 1) wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty z uwzględnieniem - o ile jest to możliwe - uniwersalnego projektowania, o którym mowa w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. poz. 1696 i 2473); 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*.

Z wyżej wskazanego art. 5a ustawy wynika, że na radzie gminy ciąży prawny obowiązek uregulowania w formie uchwały wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego. W art. 5a ust. 7 ustawy został określony minimalny katalog spraw, które powinny zostać uregulowane w uchwale dotyczącej wymagań, jakie powinien spełniać budżet obywatelski. Są to: wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty z uwzględnieniem - o ile jest to możliwe - uniwersalnego projektowania, o którym mowa w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. poz. 1696 i 2473); wymagana liczba podpisów mieszkańców popierających projekt; 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; zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości. Jednocześnie, uchwała podejmowana na podstawie art. 5a ust. 7 ustawy będąca aktem prawa miejscowego, powinna kompleksowo regulować zawartą w niej 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.

Natomiast z przepisu art. 33 ust. 1 – ust. 3 i ust. 5 ustawy wynika, że:

1. *Wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy.*
2. *Organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia.*
3. *Kierownikiem urzędu jest wójt.*
5. *Kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.*

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a 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. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt ISA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Treść § 12 załącznika do uchwały jest sprzeczna z art. 5a ust. 7 pkt 1– pkt 4 w związku z art. 33 ust. 2 i ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada Miejska w ww. § 12 załącznika do uchwały wskazała, co następuje:

W skład Zespołu wchodzi pracownicy Urzędu Miejskiego w Pyskowiach:

- 1) *Wydział Kultury i Promocji Urzędu Miejskiego - dwóch przedstawicieli,*
- 2) *Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska - jeden przedstawiciel,*
- 3) *Wydział Planowania Przestrzennego i Inwestycji - jeden przedstawiciel.*

Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do regulowania obowiązków pracowników Urzędu Miejskiego, tj. pracowników Wydziału Kultury i Promocji, Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska, Wydziału Planowania Przestrzennego i Inwestycji. Kompetencje w tym zakresie posiada wyłącznie wójt (tu: Burmistrz), gdyż zgodnie z treścią art. 33 ust. 2 ustawy organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny nadany przez wójta (tu: Burmistrza) w drodze zarządzenia. Z kolei według art. 33 ust. 3 ustawy wójt (tu: Burmistrz) jest kierownikiem urzędu

gminy oraz zgodnie z ust. 5 tego przepisu zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu. Zatem Burmistrz jest organem właściwym do zlecenia poszczególnym pracownikom i komórkom organizacyjnym Urzędu zadań zmierzających do realizacji ww. uchwały, w tym obowiązek wykonywania czynności w ramach działania ww. Zespołu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 1071/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Dodatkowo należy podkreślić, że zgodnie z art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1282) czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w stosunku do pracowników zatrudnionych w urzędach gminy wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Wobec powyższego, tylko Burmistrz jest upoważniony do powierzenia pracownikom Urzędu wykonanie konkretnych zadań.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Pyskowicach w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 5a ust. 7 pkt 1 – pkt 4 w związku z art. 33 ust. 2 i ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje, że zatem możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części załącznika do uchwały.

Powyżej opisane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym 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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXIX/288/2021 Rady Miejskiej w Pyskowicach z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie Pyskowickiego Budżetu Obywatelskiego, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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