



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.248.2021

Katowice, dnia 1 kwietnia 2021 r.

Rada Miejska Mikołowa

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 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 XXXIX/348/2021 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 23 lutego 2021 r. w sprawie ustalenia zasad budżetu obywatelskiego na rok 2022, w całości, jako sprzecznej z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 5a ust. 1, ust. 2 i ust. 7 pkt 1, pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako "ustawa".

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska Mikołowa określiła zasady ustalenia zasad budżetu obywatelskiego na rok 2022. Jako podstawę do pojęcia uchwały Rada wskazała art. 5a ust. 7 oraz art. 40 ust. 1 ustawy. Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 2 marca 2021 roku.

W ocenie organu nadzoru uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z przepisem art. 5a ust. 1 - ust. 2 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. 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; 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 art. 2 Konstytucji RP wynika, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP 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 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) 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 art. 7 Konstytucji RP wynika, że 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. Z powołanego przepisu Konstytucji wynika, iż organy administracji publicznej obowiązują zasada: "co nie jest prawem dozwolone jest zakazane". Organom jednostek samorządu terytorialnego wolno bowiem jedynie to, na co zezwalają przepisy prawa i mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia (por. W. Skrzydło, Konstytucja RP. Komentarz. Zakamycze 1999 r., s. 15).*

W pierwszej kolejności wskazać należy, że zgodnie z treścią przepisu art. 5a ust. 6 ustawy 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 § 6 uchwały Rada wskazała, że:

§ 6. Kwota przeznaczona na realizację wygranych projektów do budżetu obywatelskiego wynosi 1 200 000 zł (jeden milion dwieście tysięcy złotych), w rozbiciu na trzy kategorie:

- 1) projekty "małe" o wartości nieprzekraczającej kwoty 60 000 zł - całkowita kwota przeznaczona na tę kategorię to 400 000 zł;
- 2) projekty "duże" - o wartości przekraczającej kwotę 60 000 zł, jednak nieprzekraczającej kwoty 200 000 zł- całkowita kwota przeznaczona na tę kategorię to 600 000 zł;
- 3) projekty w ramach zielonego budżetu obywatelskiego o wartości nieprzekraczającej kwoty 100 000 zł – całkowita kwota przeznaczona na tę kategorię to 200 000 zł.

Abstrahując, od faktu, iż regulacja ta wykracza poza upoważnienie zawarte w przepisie art. 5a ust. 7 ustawy, i reguluje materię zastrzeżoną dla uchwały budżetowej, z treści tego przepisu wynika, iż budżet obywatelski Miasta Mikołów dzielony będzie na pule nie przewidziane prawem, tj. pule na projekty o wartości do 60.000 zł, projekty o wartości 60.000 zł - 200.000 zł i wreszcie na służące wyłącznie realizacji projektów mieszkańców związanych z ekologią i ochroną

środowiska ("zielony budżet obywatelski"). Powyższe, potwierdza treść przepisów § 2 pkt 6, § 7 pkt 5, § 8 pkt 7, § 12, § 13 ust. 5 - 7 uchwały.

Jako, że wyeliminowanie z obrotu prawnego powyższych regulacji czyniłoby uchwałę niewykonalną i pozbawioną elementów obligatoryjnych, koniecznym stało się stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Jednocześnie wskazać należy, na inne uchybienia uchwały skutkujące jej nieważnością.

Podkreślić należy, iż z art. 5a ust. 7 ustawy wynika, że 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, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W art. 5a ust. 7 pkt 1- 4 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; 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.

Tymczasem, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska Mikołowa nie zrealizowała w pełni upoważnienia określonego w art. 5a ust. 2 i 7 ustawy. Kwestionowana uchwała w sprawie budżetu obywatelskiego nie reguluje w sposób prawidłowy kwestii dotyczących zasad przeprowadzania głosowania nad zgłoszonymi projektami budżetu obywatelskiego. Stosownie do treści art. 5a ust. 7 pkt 4 ustawy rada gminy jest zobowiązana do uregulowania tychże zasad w taki sposób, aby zapewniały one równość i bezpośredniość głosowania.

W ustawie o samorządzie gminnym brak jest legalnej definicji pojęcia: równość i bezpośredniość głosowania. Dla oceny legalności uchwały w tym zakresie należy podjąć próbę wyjaśnienia znaczenia tychże terminów ustawowych. Niewątpliwie przez równość głosowania należy rozumieć przyznanie każdemu z głosujących jednakowej liczby głosów i o jednakowej ich sile. Tak rozumiana równość głosowania wyklucza zastosowanie systemu głosowania pluralnego, a więc kilkakrotnego głosowania przez tę samą osobę, (w którym np. głowa rodziny oddaje głosy za wszystkich domowników) oraz systemu głosowania kurialnego, podczas którego siła danego głosu jest różnicowana z uwagi na określony cenzus czy przymiot uprawnionego.

Równość głosowania sprowadza się także do równego dostępu do głosowania. To oznacza, że każdy uprawniony do głosowania, ma prawo z niego korzystać na równych zasadach i przy zachowaniu równych szans. Zapewnienie równości głosowania będzie zatem polegać na stworzeniu odpowiednich warunków pozwalających każdemu głosującemu na swobodne oddanie swego głosu.

Głosowanie nad projektem budżetu obywatelskiego musi być również bezpośrednie. 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 do czynnego i bezpośredniego udziału w kreowaniu budżetu gminy, której jest mieszkańcem, i jako taki akt ten powinien być realizowany osobiście.

Rada gminy kreując zatem system głosowania nad obywatelskim projektem budżetu, ma zapewnić, aby głosowanie było równe, czyli aby każdy głosujący mógł uczestniczyć w głosowaniu na jednakowych zasadach. W stworzonych przez radę gminy mechanizmach głosowania każdy powinien dysponować jednakową liczbą głosów, bez żadnego uprzywilejowania któregokolwiek z głosujących, bądź dyskryminowania. Jednocześnie rada gminy musi stworzyć takie gwarancje prawne, które zapewnią osobiste oddanie głosu przez danego głosującego, a także możliwość weryfikacji tego. System głosowania musi uwzględniać cel, któremu głosowanie to służy, a którym jest wyłonienie większością równych i bezpośrednio oddanych głosów, danego projektu budżetu obywatelskiego.

Tymczasem, regulacje przyjęte w kwestionowanej uchwale nie służą realizacji nałożonego przez ustawodawcę wymogu uwzględnienia zasad równości i bezpośredniości głosowania.

Przepis §10 ust. 2 uchwały stanowi, że: Głosować można elektronicznie za pośrednictwem Internetu, z wykorzystaniem serwisu www.obywatelski.mikolow.eu." Z kolei w § 11 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, iż: "Głos oddaje się za pomocą formularza internetowego poprzez wybranie projektu z listy projektów poddanych pod głosowanie."

Tym samym Rada Miasta kwestionowaną uchwałą, tylko z powodów technicznych, pozbawiła określoną grupę mieszkańców możliwości skorzystania ze swego ustawowego uprawnienia do głosowania. Brak bowiem zapewnienia mieszkańcom nie posiadającym dostępu do nośników elektronicznych, alternatywnego sposobu głosowania w tradycyjnej formie (np. w formie kart do głosowania) przesądził o naruszeniu przez Radę zasady równości.

W ocenie organu nadzoru uchwała nie stworzyła również żadnych gwarancji dla zapewnienia zasady bezpośredniości głosowania nad projektami budżetu obywatelskiego. W uchwale nie wskazano jednak żadnych mechanizmów kontrolnych, służących weryfikacji tego, czy dany głos został oddany bezpośrednio przez jednego uprawnionego do głosowania.

Takie unormowanie stwarza warunki do tego, aby jedna osoba mogła zagłosować na projekt budżetu obywatelskiego nie tylko za siebie ale również za inne osoby. Uchwała bowiem nie zawiera żadnych postanowień dotyczących weryfikacji osób. A zatem możliwa jest np. sytuacja, iż dana osoba zagłosuje np. za sąsiada.

To zaś prowadzi do naruszenia zasady bezpośredniości (z uwagi na możliwość głosowania przez pośrednika, za zgodą zainteresowanego albo też i bez), a nawet naruszenia zasady równości (z uwagi na możliwość wielokrotnego głosowania przez jedną osobę).

Jako, że Rada Miejska, działająca także w oparciu o przepis art. 5a ust. 2 ustawy, była zobligowana do określenia również zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami, w tym zasad i trybu głosowania nad projektem, to również ona była zobowiązana do określenia niezbędnych elementów formularza elektronicznego, o którym mowa w § 11 ust. 2. Materia ta bowiem należy do istoty procedury konsultacyjnej (głosowania), do uregulowania której wyłączną kompetencję posiada organ stanowiący. Podkreślić przy tym należy, iż wykonując przedmiotowa

uchwałą Burmistrz Miasta Mikołów nie może określić elementów wspomnianego formularza, gdyż jak wskazano wyżej, wkroczył by wtedy w domenę zastrzeżoną dla organu stanowiącego.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, uchwała ta w sposób istotny narusza przepis art. 5a ust. 2 i 7 pkt 1 i 4 ustawy – poprzez niepełne zrealizowanie zawartej w nim delegacji ustawowej. W ocenie organu nadzoru unormowania uchwały w sposób niewystarczający – a tym samym nieprawidłowy – określają zarówno zasady i tryb przeprowadzanych konsultacji i głosowania w sprawie budżetu obywatelskiego, Tym samym uchwała została pozbawiona elementu obligatoryjnego, co wpływa na jej legalność w całości.

Dalej zauważyć należy, iż Rada zawarła w uchwale również inne postanowienia wykraczające poza zakres delegacji zawartej w przepisach art. 5a ust. 2 i 7 ustawy:

1) ustawodawca nie upoważnił rady gminy do określenia projektów, jakie nie mogą być realizowane w ramach budżetu obywatelskiego (§ 5 ust. 2 i 3 uchwały):

"2. W ramach procedury budżetu obywatelskiego nie mogą być realizowane następujące projekty:

- 1) które naruszałoby obowiązujące przepisy prawa, w szczególności prawa zamówień publicznych i finansów publicznych, prawa osób trzecich, w tym prawa własności;*
- 2) które po realizacji generowałyby koszty utrzymania niewspółmiernie wysokie w stosunku do wartości proponowanego projektu;*
- 3) których budżet całkowity przekracza maksymalną wartość projektu określoną w § 6;*
- 4) które stoją w sprzeczności z obowiązującymi w mieście planami i programami, specyfiką obszaru i jego funkcjonalności, w tym w szczególności: z planami zagospodarowania przestrzennego, programami branżowymi, wieloletnią prognozą finansową miasta, Strategią Rozwoju Gminy Mikołów na lata 2020-2030;*
- 5) które wymagają współpracy instytucjonalnej podmiotów zewnętrznych, jeżeli te nie przedstawiły wyraźnej, pisemnej gotowości do współpracy w formie oświadczenia;*
- 6) które zakładają realizację jedynie części projektu, w tym sporządzenie wyłącznie projektu bądź planu przedsięwzięcia lub jedynie środki na wykonanie, bez zabezpieczenia środków na projektowanie;*
- 7) które zakładają realizację na terenach niezgodnych ze wskazanymi w ust. 1 pkt 5;*
- 8) które są nieuzasadnione społecznie;*
- 9) zostały złożone po upływie terminu wyznaczonego do składania wniosków w harmonogramie, o którym mowa w § 16.*

3. W przypadku gdy wniosek naruszy powyższe zasady zostanie odrzucony".

2) rada gminy nie może regulować kwestii związanych z modyfikacją projektu złożonego do budżetu obywatelskiego po zakończeniu głosowania (§ 14 uchwały),

Regulacje powyższe, jako wprowadzone bez podstawy prawnej, naruszają konstytucyjną zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP.).

Wreszcie na koniec wskazać należy, iż w § 16 uchwały Rada zawarła upoważnienie dla Burmistrza do określenia w drodze zarządzenia "wzorów dokumentów obowiązujące podczas realizacji budżetu obywatelskiego w Mikołowie na rok 2022". Regulacja ta w sposób istotny narusza zasadę demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP), gdyż stanowi klasyczny przykład upoważnienia blankietowego tj. do określenia wzorów bliżej niesprecyzowanych dokumentów, o których zresztą brak jest wzmianki w pozostałej części uchwały, bez jakichkolwiek wytycznych (por.

m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 1999 r. sygn. akt K 12/99, OTK 1999/6/120).

Bezspornym jest zatem, w opinii organu nadzoru, iż Rada Miejska Mikołowa podejmując uchwałę Nr XXXIX/348/2021 z dnia 23 lutego 2021 r. w sprawie ustalenia zasad budżetu obywatelskiego na rok 2022, w sposób istotny naruszyła art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 5a ust. 1, ust. 2 i ust. 7 pkt 1, pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Działanie takie musi być zatem uznane za istotne naruszenie prawa, co zgodnie z treścią przepisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w całości.

Mając powyższe na uwadze, uchwałę Nr XXXIX/348/2021 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 23 lutego 2021 r. w sprawie ustalenia zasad budżetu obywatelskiego na rok 2022, ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości, należy uznać za wadliwą, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie

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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego