



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 5 lipca 2019 r.

Poz. 3451

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.356.2019 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 4 lipca 2019 r.

Działając na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r, poz. 506) **stwierdzam uchwały Nr VIII/117/19 Rady Miasta Olsztyna z dnia 29 maja 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia Olsztyńskiego Budżetu Obywatelskiego, w części dotyczącej:**

- § 5 pkt 3, w zakresie sformułowania „w uzasadnionych przypadkach do 24 miesięcy,”
- § 8,
- § 10 ust. 1 pkt 1, i 2,
- § 10 ust. 3,
- § 14 ust. 2, ust. 6,
- § 21.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, Rada Miasta Olsztyna, powołując się na art. 5a ust. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym uchwaliła zasady i tryb przeprowadzenia procesu budżetu obywatelskiego w Gminie Olsztyn, zwanego Olsztyńskim Budżetem Obywatelskim.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 czerwca 2019 r.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego została podjęta z naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 5a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy (ust. 1); zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem ust. 7 (ust. 2); szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet obywatelski (ust. 3); 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 (ust. 4). W gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe, z tym że wysokość budżetu obywatelskiego wynosi co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu (pkt 5); 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. (pkt 6); 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. (pkt 7).

W § 5 uchwały Rada Miasta postanowiła, iż w ramach Olsztyńskiego Budżetu Obywatelskiego realizowane są wyłącznie projekty, które: (...) są możliwe do zrealizowania w ciągu jednego roku (*w uzasadnionych przypadkach do 24 miesięcy*) - § 5 pkt 3.

Powyższe postanowienie, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, pozostaje w sprzeczności z art. 5a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Powyższe przemawia za przyjęciem tezy, że budżet obywatelski powinien dotyczyć jedynie zadań rocznych, z tytułu których wydatki zostaną zaplanowane do poniesienia w danym roku budżetowym.

W ocenie organu nadzoru, postanowienia, § 14 ust. 2, ust. 6 uchwały, w których określono skład Zespołów uprawnionych do oceny formalnej i merytorycznej wniosków złożonych do Olsztyńskiego Budżetu Obywatelskiego, należą do sfery wykonawczej uchwały. Organem, uprawnionym do działania w tym zakresie jest, zgodnie z art. 30 ust. 1 wyżej powołanej ustawy, wójt, do którego zadań należy wykonywanie uchwał rady gminy i zadań gminy określonych przepisami prawa. Wprowadzenie powyższych przepisów uchwały, stanowi wkroczenie w kompetencje innego organu, a zatem naruszenie zasady, wynikającej z art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wprowadzenie bowiem przez ustawodawcę otwartego katalogu spraw do uregulowania, na podstawie art. 5a ust. 7 ww. ustawy, nie stanowi podstawy do dowolności prawotwórczej, powodującej wkroczenie w kompetencje innego organu.

Poza delegację, wynikającą z art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym, wykraczają postanowienia § 8 oraz § 10 ust. 1 pkt 1 i 2 i ust. 3 uchwały, gdyż dotyczą one działań związanych z realizacją Olsztyńskiego Budżetu Obywatelskiego. Z przekroczeniem delegacji z art. 5a ust. 7 ustawy, Rada Miasta Olsztyna przyjęła również postanowienia § 21 uchwały, gdyż dotyczą one działań promocyjnych i informacyjnych realizowanych w procesie wdrażania budżetu obywatelskiego. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom generalnej zasady legalizmu, która stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Wskazać należy, iż akty prawa miejscowego, jako ustanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych, stanowią źródła prawa powszechnie obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Kompetencji do stanowienia aktów prawa miejscowego nie można domniemywać, muszą one być określone jasno i ściśle na podstawie normy ustawowej. Przekroczenie lub niewypełnienie zakresu upoważnienia do stanowienia aktu prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie ww. przepisu kompetencyjnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r., sygn. akt I SA/Po 1305/15, stwierdził, że: "Zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt: II GSK 299/12 LEX nr 1328496), przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia.". Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 17 lutego 2016 r., sygn. akt II FSK 3595/13: stwierdził, iż "...do takich istotnych naruszeń skutkujących nieważnością uchwały zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał."

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Sławomir Sadowski
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski