

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **Wojewody Lubuskiego**

**NK-I.4131.145.2021.ASzc**

z dnia 20 września 2021 r.

### **Rada Miejska w Kargowej**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 0007.197.2021 Rady Miejskiej w Kargowej z dnia 23 sierpnia 2021 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących Budżetu Obywatelskiego Gminy Kargowa na 2022 rok w części, tj.:

- § 1 ust. 2, § 2 uchwały w zakresie słów: „posiadających czynne prawo wyborcze do Rady Miejskiej”;

- § 1 ust. 2 Załącznika nr 1 do uchwały w zakresie słów: „posiadających czynne prawo wyborcze do Rady Miejskiej”;

- § 2 ust. 1, § 4 ust. 7 Załącznika nr 1 do uchwały w zakresie słów: „posiadający czynne prawo wyborcze do Rady Miejskiej w Kargowej”;

- § 2 ust. 3, § 3 ust. 5, § 4 ust. 2 Załącznika nr 1 do uchwały w zakresie słów: „posiadających czynne prawo wyborcze do Rady Miejskiej w Kargowej”;

- § 4 ust. 1 Załącznika nr 1 do uchwały w zakresie słów: „posiadający czynne prawo wyborcze do Rady Miejskiej”;

- § 4 ust. 5 Załącznika nr 1 do uchwały w zakresie słów: „posiadającego czynne prawo wyborcze do Rady Miejskiej w Kargowej”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 23 sierpnia 2021 r. Rada Miejska w Kargowej podjęła uchwałę Nr 0007.197.2021 w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących Budżetu Obywatelskiego Gminy Kargowa na 2022 rok (dalej uchwała).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 sierpnia 2021 r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 5a i art. 7 ust. 1 pkt 17 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 1372).

Po przeprowadzeniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, iż uchwała w części istotnie narusza prawo, tj. art. 5a ust. 1, ust. 2, ust. 4 zd. pierwsze i ust. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1372 – dalej u.s.g.) poprzez nieuprawnione zawężenie kręgu osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych dotyczących Budżetu Obywatelskiego Gminy Kargowa na 2022 rok.

Stosownie do przepisu art. 5a u.s.g.: 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); W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy (ust. 4 zd. pierwsze); 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. z 2020 r. poz. 1062); 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 (ust. 7).

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 5a ust. 7 u.s.g. 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 generalny i abstrakcyjny - prawa mieszkańców gminy. W konsekwencji, organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia, regulując w sposób kompleksowy zawartą w niej materię.

Tymczasem Rada Miejska w Kargowej podejmując badaną uchwałę przesądziła jednocześnie o tym, że w konsultacjach społecznych dotyczących Budżetu Obywatelskiego Gminy Kargowa na 2022 r. będą mogli wziąć udział wyłącznie mieszkańcy posiadający czynne prawo wyborcze do Rady Miejskiej w Kargowej (por. § 1 ust. 2, § 2 uchwały, § 1 ust. 2, § 2 ust. 1 i ust. 3, § 3 ust. 5, § 4 ust. 1, ust. 2, ust. 5 i ust. 7 Załącznika nr 1 do uchwały). W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Kargowej nie jest uprawniona do zawężenia kręgu osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych, gdyż został on określony przez samego ustawodawcę.

Pojęcie wspólnoty samorządowej zostało zdefiniowane w art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, z którego wynika, iż tworzy ją z mocy prawa ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, w tym przypadku gminy. Zgodnie zaś z art. 1 ust. 1 u.s.g mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Mieszkańcem gminy jest zatem każda osoba fizyczna mająca miejsce zamieszkania na terenie tej gminy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 26 lipca 2002 r., sygn. akt II SA/Wr 1116/02, niepubl.; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 29 kwietnia 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 20/11, LEX nr 1112683; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 27 listopada 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 591/13, LEX nr 1765370; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 7 lipca 2016 r., sygn. akt III SA/Łd 364/16, LEX nr 2080035).

Mając na uwadze przepis art. 5a u.s.g., w którym ustawodawca posługuje się wyłącznie pojęciem mieszkańca / mieszkańca gminy zdaniem organu nadzoru uznać należy, że wszyscy mieszkańcy gminy, a nie tylko mieszkańcy posiadający czynne prawo wyborcze do Rady Miejskiej w Kargowej, są uprawnieni do udziału w konsultacjach społecznych (w tym konkretnym przypadku budżetu obywatelskiego). Stanowisko organu nadzoru jest spójne z wykładnią przepisu art. 5a u.s.g. dokonywaną przez sądy administracyjne (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 17 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Op 64/18, LEX nr 2483810).

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że konsultacje społeczne są formą zorganizowanego uczestnictwa osób trzecich w szeroko pojętym procesie decyzyjnym. Budżet obywatelski jest specjalną formą konsultacji społecznych, którego zasadniczym celem jest zwiększenie zaangażowania mieszkańców w proces wydatkowania środków pochodzących z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Tym niemniej, udział mieszkańców w tym procesie przyczynia się również do budowania poczucia identyfikacji ze społecznością lokalną oraz podniesienia poziomu zaufania mieszkańców do samorządu, dlatego tak ważne jest, aby partycypacja mieszkańców gminy była jak największa.

Odnosząc się do stwierdzonych naruszeń prawa należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w oparciu o art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Podejmując akt prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Wykroczenie poza zakres przyznanej ustawowo kompetencji musi być uznane za istotne naruszenie prawa.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak na wstępie.

**Pouczenie:**

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

**Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO**

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli