

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **Wojewody Lubuskiego**

**NK-I.4131.53.2021.ASzc**

z dnia 10 maja 2021 r.

#### **Prezydent Miasta Gorzowa Wielkopolskiego**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

#### **stwierdzam nieważność**

§ 2 ust. 4, § 4 oraz załącznika nr 1 i nr 2 do zarządzenia Nr 32/2021 Prezydenta Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 19 lutego 2021 r. w sprawie wysokości środków przeznaczonych na realizację zadań, kategorii, w których mogą być zgłaszane projekty zadań, maksymalnej wartości jednostkowej zgłoszonego zadania, terminie zgłaszania projektów zadań w ramach konsultacji społecznych do Budżetu Obywatelskiego 2022 w ramach budżetu Miasta Gorzowa Wielkopolskiego.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 19 lutego 2021 r. Prezydent Miasta Gorzowa Wielkopolskiego wydał zarządzenie w sprawie wysokości środków przeznaczonych na realizację zadań, kategorii, w których mogą być zgłaszane projekty zadań, maksymalnej wartości jednostkowej zgłoszonego zadania, terminie zgłaszania projektów zadań w ramach konsultacji społecznych do Budżetu Obywatelskiego 2022 w ramach budżetu Miasta Gorzowa Wielkopolskiego (dalej zarządzenie).

W podstawie prawnej zarządzenia wskazano przepisy § 8 ust. 19 załącznika do uchwały nr III/33/2018 Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie wymagań jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego oraz zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych do budżetu obywatelskiego w ramach budżetu Miasta Gorzowa Wielkopolskiego (dalej uchwała Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego).

Zarządzenie zostało doręczone organowi nadzoru w dniu 22 kwietnia 2021 r.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej aktu nadzoru stwierdza, że § 2 ust. 4, § 4 oraz załącznik nr 1 i nr 2 do zarządzenia istotnie naruszają prawo, tj. art. 5a ust. 7 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378, dalej u.s.g.) oraz § 8 ust. 19 załącznika do uchwały nr III/33/2018 Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie wymagań jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego oraz zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych do budżetu obywatelskiego w ramach budżetu Miasta Gorzowa Wielkopolskiego (Dziennik Urzędowy Województwa Lubuskiego z 2019 r., poz. 28, z 2021 r., poz. 305).

Zgodnie z art. 5a ust. 7 pkt 1 u.s.g. Rada gminy określa w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, w szczególności: 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). Z kolei stosownie do przepisu § 8 ust. 19 załącznika nr 1 do uchwały Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego: o wysokości środków przeznaczonych na realizację zadań, kategoriach, w których mogą być zgłaszane projekty zadań, maksymalnej wartości jednostkowej zgłaszanego zadania, terminie zgłaszania projektów zadań informuje Prezydent Miasta Gorzowa Wielkopolskiego, w drodze zarządzenia, co najmniej 14 dni przed rozpoczęciem zgłaszania projektów zadań.

Tymczasem Prezydent Miasta Gorzowa Wielkopolskiego w § 2 ust. 4 kwestionowanego zarządzenia postanowił, że: w przypadku, gdy realizacja zadania wymaga współpracy instytucjonalnej jednostek organizacyjnych miasta, wnioskodawca dołącza do formularza oświadczenie, według wzoru określonego w załączniku nr 1 lub załączniku nr 2 do zarządzenia. Natomiast zgodnie z jego § 4: W przypadku zgłoszenia projektu, polegającego na wykonaniu infrastruktury zlokalizowanej na terenie służącym do obsługi wybranych wspólnot mieszkaniowych, koszty jego utrzymania zostaną przeniesione na te wspólnoty. Zobowiązanie do utrzymania określonych elementów infrastruktury w formie uchwały musi zostać złożone razem z formularzem.

Załącznik nr 1 do zarządzenia stanowi oświadczenie o wyrażeniu zgody na realizację zadania publicznego, zgłoszonego w ramach Budżetu Obywatelskiego 2022 (dotyczy zadania twardego) oraz po zakończeniu realizacji zadania przejęcia administrowania obiektem w celu nieodpłatnego, powszechnego udostępnienia go wszystkim mieszkańcom zgodnie z jego przeznaczeniem, przestrzegania przepisów sanitarnych, BHP i p.poż., dozoru obiektu, utrzymania porządku i czystości na jego terenie, utrzymania obiektu w należytych stanie, w szczególności dokonywania jego konserwacji, napraw niezbędnych do zachowania obiektu w stanie niepogorszonym, w tym napraw będących następstwem wandalizmu lub dewastacji mienia oraz zawarcia umowy ubezpieczenia majątkowego obiektu oraz ubezpieczenia OC w związku z ewentualnymi szkodami odniesionymi przez osoby korzystające z obiektu.

Natomiast załącznik nr 2 do zarządzenia stanowi oświadczenie o wyrażeniu woli współpracy przy realizacji zadania publicznego, zgłoszonego w ramach Budżetu Obywatelskiego 2022.

W ocenie organu nadzoru Prezydent Miasta Gorzowa Wielkopolskiego spornym zarządzeniem w istocie wprowadził dodatkowe wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty w ramach Budżetu Obywatelskiego, czym naruszył w sposób istotny przepis art. 5a ust. 7 pkt 1 u.s.g., zgodnie z którym to organ stanowiący gminy jest wyłącznie właściwy do określenia wymogów formalnych, o których mowa w ww. przepisie. Należy zauważyć, że w przypadkach określonych w § 2 ust. 4 bądź § 4 zarządzenia, dołączenie oświadczenia według wzoru określonego w załączniku nr 1 lub załączniku nr 2 bądź stosownej uchwały wspólnoty mieszkaniowej ma charakter obligatoryjny, a zatem ich brak będzie zapewne skutkował negatywnym zaopiniowaniem projektu – pomimo iż zgodnie z § 9 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego weryfikacja odbywa się na podstawie wymogów formalnych wskazanych w § 5, § 6 i § 8.

W myśl art. 2 Konstytucji Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Realizacja tej naczelną zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej następuje w kolejnych zasadach przyjętych w Konstytucji. Wśród nich szczególną wagę dla państwa prawnego ma ustanowiona w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Powyższą zasadą związane są wszystkie władze publiczne, a zatem również organy samorządu terytorialnego. W niniejszej sprawie Prezydent Miasta Gorzowa Wielkopolskiego w sposób nieuprawniony przyznał sobie kompetencje zastrzeżone przez ustawodawcę dla organu stanowiącego gminy, co stanowi o istotnym naruszeniu prawa, skutkującym koniecznością stwierdzenia nieważności aktu w tym zakresie.

Wprowadzając dodatkowe wymogi formalne, Prezydent Miasta Gorzowa Wielkopolskiego naruszył w konsekwencji również przepis § 8 ust. 19 załącznika nr 1 do uchwały Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego, albowiem na mocy tego przepisu uprawniony był wyłącznie do poinformowania o wysokości środków przeznaczonych na realizację zadań, kategoriach, w których mogą być zgłaszane projekty zadań, maksymalnej wartości jednostkowej zgłaszanego zadania oraz terminie zgłaszania projektów zadań (przy czym nawet gdyby Rada Miasta Gorzowa Wielkopolskiego upoważniła organ wykonawczy do określenia dodatkowych wymogów formalnych, to taka subdelegacja kompetencji jest niedopuszczalna w demokratycznym państwie prawnym – por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z wyroku z 25 czerwca 2013 r., sygn. akt IV SA/GI 962/12).

Tym niemniej nie jest to jedyne zastrzeżenie organu nadzoru.

Zgodnie bowiem z § 5 ust. 1 załącznika nr 1 uchwały Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego - ze środków budżetu obywatelskiego może być finansowane zadanie należące do zadań własnych miasta na prawach powiatu, które ma charakter twardy lub miękki.

Zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Gmina wykonuje zadania własne w imieniu własnym, na własną odpowiedzialność oraz finansuje je z własnych środków.

Zgodnie z § 6 pkt 8 załącznika nr 1 do uchwały nr III/33/2018 Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego w ramach budżetu obywatelskiego nie może być realizowane zadanie, które w ramach przeprowadzonej weryfikacji wymaga współpracy instytucjonalnej jednostek miasta, jeżeli nie wyraziły one gotowości do współpracy oraz woli utrzymywania zadania, w przypadku realizacji zadania twardego. Oznacza to, że w ramach budżetu obywatelskiego może być realizowane zadanie, które wymaga współpracy instytucjonalnej jednostek (organizacyjnych) miasta, jeżeli wyraziły one gotowość do współpracy oraz wolę utrzymywania zadania, w przypadku realizacji zadania twardego (wnioskowanie *a contrario*). Należy zauważyć, że w sytuacji, gdy gmina wykonuje swoje zadania publiczne przy pomocy jednostek organizacyjnych mamy w istocie do czynienia z samodzielnym wykonywaniem zadań przez gminę – w tym zakresie jednostki organizacyjne gminy stanowią wyłącznie formę organizacyjno-prawną, umożliwiającą realizację zadań własnych. W takim przypadku obowiązek dołączenia do formularza stosownego oświadczenia powinien wprost wynikać z uchwały, albowiem - jak wskazano powyżej - to Rada Miasta Gorzowa Wielkopolskiego jest wyłącznie właściwa do określenia wymogów formalnych.

Inaczej natomiast należy ocenić zapis § 4 kwestionowanego zarządzenia, zgodnie z którym w przypadku zgłoszenia projektu, polegającego na wykonaniu infrastruktury zlokalizowanej na terenie służącym do obsługi wybranych wspólnot mieszkaniowych, koszty jego utrzymania zostaną przeniesione na te wspólnoty. Zobowiązanie do utrzymania określonych elementów infrastruktury w formie uchwały musi zostać złożone razem z formularzem.

W ocenie organu nadzoru poprzez wprowadzenie ww. regulacji gmina bez jakiegokolwiek podstawy prawnej próbuje zwolnić się z ciążącego na niej obowiązku realizacji zadań własnych i przerzucić go na inne podmioty (tu wspólnoty mieszkaniowe). Działanie takie należy ponadto uznać jako godzące w ideę budżetu obywatelskiego, albowiem w istotny sposób ogranicza mieszkańców we współdecydowaniu o wydawaniu publicznych pieniędzy na wybrane przez nich inwestycje, uzależniając ich realizację od uzyskania zgody wspólnoty mieszkaniowej na ponoszenie kosztów związanych z ich utrzymaniem. Na marginesie należy również wskazać, że sporny przepis nie czyni zadość zasadom przyzwoitej legislacji, albowiem nie jest jasne, co należy rozumieć poprzez teren służący do obsługi wybranych wspólnot mieszkaniowych oraz których wspólnot mieszkaniowych on dotyczy, skoro jest mowa o wybranych.

Mając na uwadze 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