

Uchwała Nr 5.103.2020
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 4 lutego 2020 roku

w sprawie: orzeczenia nieważności w części uchwały Nr X/88/2019 Rady Miejskiej w Łochowie z dnia 31 lipca 2019 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Łochowa dotyczących budżetu obywatelskiego na 2020 rok oraz wskazania naruszenia prawa.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) – **Kolegium Regionalnej Obrachunkowej w Warszawie** uchwała, co następuje:

§ 1

1. Orzeka o nieważności w części uchwały Nr X/88/2019 Rady Miejskiej w Łochowie z dnia 31 lipca 2019 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Łochowa dotyczących budżetu obywatelskiego na 2020 rok, tj.:
 - § 4 ust. 5 w zakresie wyrażenia, cyt.: „(powyżej 16 roku życia)”, § 5 ust. 1, cyt.: „powoływany przez Burmistrza Łochowa”, § 7 ust. 6, cyt.: „(powyżej 16 roku życia)” i „której wzór określi Burmistrz Łochowa” oraz § 7 ust. 7, cyt.: „której wzór określi Burmistrz Łochowa” Załącznika do uchwały oraz
 - Załącznika nr 2 do Zasad i trybu przeprowadzania budżetu obywatelskiego na 2020 rok – w zakresie wyrażenia, cyt. „Mieszkaniec Łochowa – osoba zameldowana na terenie Miasta Łochów”,z powodu istotnego naruszenia art. 5a ust. 1 i 2 oraz ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym.
2. Wskazuje, iż uchwała Nr X/88/2019 Rady Miejskiej w Łochowie z dnia 31 lipca 2019 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Łochowa dotyczących budżetu obywatelskiego na 2020 rok została podjęta z nieistotnym naruszeniem art. 5a ust. 7 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym.

§ 2

1. Na niniejszą uchwałę w zakresie orzeczenia nieważności, o której mowa w § 1 ust. 1, przysługuje Gminie Łochów prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.
2. W zakresie wskazania nieistotnego naruszenia prawa, o którym mowa § 1 ust. 2, nie przysługuje Gminie Łochów prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 8 stycznia 2020 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr X/88/2019 Rady Miejskiej w Łochowie z dnia 31 lipca 2019 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Łochowa dotyczących budżetu obywatelskiego na 2020 rok.

Badana uchwała podlega nadzorowi regionalnych izb obrachunkowych, na podstawie przepisów art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w związku z art. 5a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, ponieważ procedura uchwalania budżetu obywatelskiego, jako części budżetu gminy, jest elementem składowym uchwalania budżetu gminy.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

Jako podstawę prawną podjęcia badanej uchwały Rada Miejska w Łochowie wskazała art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W Załączniku do badanej uchwały Rada Miejska w Łochowie wskazała:

- § 4 ust. 5, cyt.: *„W przypadku, gdy pomysłodawcą projektu jest osoba małoletnia (powyżej 16 roku życia), do formularza zgłoszeniowego należy dołączyć zgodę opiekuna prawnego, której wzór stanowi Załącznik Nr 3 do niniejszych Zasad.”;*
- § 5 ust. 1, cyt.: *„Formularze z propozycjami projektów podlegają weryfikacji formalnej przez Zespół ds. Budżetu obywatelskiego powołany przez Burmistrza Łochowa”;*
- § 7 ust. 6, cyt.: *„W przypadku, gdy głosującym jest osoba małoletnia (powyżej 16 roku życia), do karty do głosowania należy dołączyć zgodę opiekuna prawnego, której wzór określi Burmistrz Łochowa”;*
- § 7 ust. 7, cyt.: *„Głosowanie odbywa się na karcie do głosowania, której wzór określi Burmistrz Łochowa”.*

W Załączniku nr 2 do Zasad i trybu przeprowadzania budżetu obywatelskiego na 2020 rok Rada Miejska w Łochowie zawarła definicję „Mieszkaniec Łochowa – osoba zameldowana na terenie Miasta Łochów”.

Na podstawie przepisów art. 5a ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy została upoważniona do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy, przy czym szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet obywatelski.

W ocenie Kolegium Izby - w ramach powołanej delegacji ustawowej - nie mieści się określenie kręgu osób uprawnionych do wzięcia udziału w tych konsultacjach. Zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uprawnionymi do udziału w konsultacjach społecznych są mieszkańcy gminy. Przepis ten nie zawiera żadnych ograniczeń, w tym w zakresie wieku czy meldunku.

WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 18 kwietnia 2018 r. sygn. akt IV SA/Po 176/18

wskazał, cyt.: „Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie definiują pojęcia mieszkańca, dlatego też w tym zakresie należy sięgnąć do przepisów Kodeksu cywilnego. W myśl art. 25 Kodeksu cywilnego miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba przebywa z zamiarem stałego pobytu. Każda osoba spełniająca ten wymóg jest więc mieszkańcem gminy i zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest uprawniona do brania udziału w konsultacjach społecznych.... ograniczenie kręgu osób uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach społecznych, do mieszkańców gminy którzy ukończyli 16 rok życia stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności zaskarżonego zarządzenia w omawianej części”.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że pojęcie stałego pobytu jest pojęciem szerszym od zameldowania, stąd też Rada Miejska w Łochowie niezasadnie, definiując zwrot „Mieszkaniec Łochowa” zawężyła ten zwrot do zameldowania na terenie Miasta Łochowa.

W ocenie Kolegium Izby, wprowadzone w badanej uchwale - w § 4 ust. 5, § 7 ust. 6 Załącznika do uchwały oraz w Załączniku nr 2 do Zasad i trybu przeprowadzania budżetu obywatelskiego na 2002 r. przez Radę Miejską w Łochowie - ograniczenia w zakresie wieku i zameldowania, istotnie naruszają przepisy art. 5a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Ponadto organ nadzoru, badając przedmiotową uchwałę w zakresie regulacji w § 5 ust. 1 i § 7 ust. 6 i 7 Załącznika do uchwały, dotyczących powoływania Zespołu ds. Budżetu obywatelskiego i określenia karty do głosowania przez Burmistrza Łochowa, uznał, że Rada Miejska w Łochowie przenosząc te zadania - nieuregulowane w uchwale - na organ wykonawczy, nie wypełniła delegacji ustawowej i tym samym istotnie naruszyła przepisy art. 5a ust. 2 i ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym.

W ocenie Kolegium Izby przekroczenie i niewypełnienie zakresu upoważnienia do stanowienia aktu prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie przepisu kompetencyjnego. Stanowisko niniejsze poparte jest przez orzecznictwo sądów administracyjnych. Przykładowo WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r., sygn. akt I SA/Po 1305/15 stwierdził, cyt.: „... Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia.”, czy NSA w wyroku z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. akt II FSK 3595/13 wskazał, cyt.: „...do takich istotnych naruszeń skutkujących nieważnością uchwały zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał”.

Dodatkowo Kolegium Izby zwraca uwagę na niespójność zapisów w badanej uchwale w zakresie zadań realizowanych przez organ stanowiący i scedowanych na Burmistrza Łochowa pomiędzy § 4 ust. 5 i § 7 ust. 6 Załącznika do badanej uchwały.

W § 4 ust. 5 Załącznika do uchwały Rada Miejska w Łochowie powołuje się na wzór zgody opiekuna prawnego małoletniego zgłaszającego projekt, który to wzór sama opracowała i przedstawiła w załączniku Nr 3 do zasad i trybu przeprowadzania budżetu obywatelskiego na 2020 rok. Z kolei w § 7 ust. 6 załącznika do uchwały Rada Miejska w Łochowie wskazała, że wzór zgody opiekuna prawnego, wymaganej przy karcie do głosowania, określi Burmistrz Łochowa.

Kolegium Izby zwraca uwagę na ugruntowany w orzecznictwie sądów administracyjnych pogląd, że uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego (a taką jest badana uchwała) winna być tak zredagowana, aby dla każdego adresata była zrozumiała i nie budziła wątpliwości. Stąd też powinna być wewnętrznie spójna.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że w § 5 Załącznika do badanej uchwały, Rada Miejska w Łochowie nie określiła zasad oceny zgłaszanych projektów co do ich zgodności z prawem i wykonalności technicznej, czym naruszyła art. 5a ust. 7 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym.

W ocenie Kolegium Izby brak tych uregulowań stanowi nieistotne naruszenie prawa. W myśl art. 11 ust. 3. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa w uchwale lub zarządzeniu izba nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, lecz ogranicza się do wskazania, że wydano je z naruszeniem prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski