

**Uchwała Nr 20.161.2021**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie**  
**z dnia 25 maja 2021 r.**

**w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 427/XLIV/2021 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego Miasta Ostrołęki**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, uchwała, co następuje:**

**§ 1**

Orzeka o nieważności uchwały Nr 427/XLIV/2021 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego Miasta Ostrołęki, z powodu istotnego naruszenia art. 5a ust. 2, ust. 5, ust. 6 oraz ust. 7 pkt 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym.

**§ 2**

Na niniejszą uchwałę przysługuje Miastu Ostrołęka prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem tut. Kolegium Izby.

**UZASADNIENIE**

W dniu 6 maja 2021 r. doręczono Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie uchwałę Nr 427/XLIV/2021 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego Miasta Ostrołęki.

**Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.**

Budżet obywatelski, mając na uwadze treść art. 5a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, jest częścią budżetu gminy, co oznacza, że procedura jego uchwalania jest elementem składowym uchwalania budżetu. Stąd też, zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi regionalnych izb obrachunkowych.

W załączniku do badanej uchwały Rada Miasta Ostrołęki określiła wymagania, jakie powinien spełniać budżet obywatelski Miasta Ostrołęki.

W § 4 ust. 1 tego załącznika Rada Miasta Ostrołęki postanowiła, cyt.: „Wysokość budżetu obywatelskiego to nie mniej niż 0,5% wydatków Miasta zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu”.

W ocenie Kolegium Izby Rada Miasta Ostrołęki nie wskazała wysokości budżetu obywatelskiego. Sformułowanie nie mniej niż 0,5% oznacza przedział od 0,5% do 100%. Wskazanie wysokości budżetu obywatelskiego należy do niezwywalnych kompetencji organu stanowiącego. Oznacza to, że Rada Miasta Ostrołęki ma nie tylko prawo, ale i obowiązek wskazania wysokości budżetu obywatelskiego. Norma kompetencyjna zawarta w art. 5a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, określa jedynie minimalną wysokość wydatków, jakie rada zobligowana jest przeznaczyć na realizację zadań w ramach budżetu obywatelskiego. Rada Miasta Ostrołęki powinna wskazać konkretną kwotę lub sposób jej obliczenia, zmierzający do określenia konkretnej kwoty. Nie wskazując kwoty budżetu obywatelskiego, Rada Miasta Ostrołęki istotnie naruszyła art. 5a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 2 załącznika do badanej uchwały, który określa wymogi formalne, jakie musi spełniać zgłaszany projekt, Rada Miasta Ostrołęki ustaliła, że projekty można składać w dwóch kategoriach: ogólnomiejskiej i osiedlowej, przy czym pulę osiedlową zdefiniowała jako zadanie inwestycyjne mające charakter budowy, przebudowy, rozbudowy, nadbudowy czy modernizacji, które skierowane jest do mieszkańców

jednego osiedla, z którego będą mogli korzystać wszyscy jego mieszkańcy (ust. 2), zaś w § 4 ust. 5 i 6 ustaliła, cyt.: „Na każde osiedle zostanie przeznaczona określona kwota z puli osiedlowej...” oraz „Pula w kategorii osiedlowej rozdzielona zostanie pomiędzy osiedla Miasta Ostrołęki”.

Kolegium Izby zwraca uwagę, iż podstawą prawną określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wysokości wydatków przeznaczonych na budżet obywatelski jest art. 5a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten obliuguje gminy, będące miastami na prawach powiatu, do utworzenia budżetu obywatelskiego, natomiast art. 5a ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż 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.

W ocenie Kolegium Izby, zgodnie z przywołanym wyżej przepisem art. 5a ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym, Rada Miasta Ostrołęki może, ale nie musi, wydzielić pule obejmujące całość gminy i (koniunkcja) jej części w postaci jednostek pomocniczych lub (alternatywa łączna) obejmujące całość gminy i grupy jednostek pomocniczych. Zatem Rada Miasta Ostrołęki, jeśli zdecyduje się podzielić budżet obywatelski na pule, musi wydzielić pulę dla Miasta (całość gminy) i wszystkich jednostek pomocniczych dla każdej z nich z osobna albo dla Miasta i grup jednostek pomocniczych. Nie może natomiast, jak wynika z wyjaśnień Prezydenta Miasta Ostrołęki, uczynić grupy ze wszystkich jednostek pomocniczych, gdyż jednostki te z mocy prawa tworzą jeden organizm miejski. Wydzielając jedną pulę dla wszystkich jednostek pomocniczych, Rada Miasta Ostrołęki *de facto* nie wydzieliła puli dla jednostek pomocniczych, bowiem pula ta objęła całe Miasto.

Z postanowień § 4 ust. 5 załącznika do badanej uchwały wynika, że pula w kategorii osiedlowej rozdzielona zostanie pomiędzy osiedla Miasta. Z kolei z postanowień § 2 ust. 2 załącznika do badanej uchwały, wynika, że projekty można zgłaszać w dwóch kategoriach: ogólnomiejskiej oraz osiedlowej.

Zatem zapisy badanej uchwały są wewnątrznie sprzeczne, ponieważ Rada Miasta Ostrołęki w jednym miejscu postanawia wydzielić pulę osiedlową, zaś w innym traktuje pulę osiedlową jako ogólnomiejską tzn. obejmującą wszystkie jednostki pomocnicze (osiedla), które z mocy prawa tworzą Miasto Ostrołękę.

Skoro Rada Miasta Ostrołęki w § 2 ust. 2 pkt 2 oraz § 4 ust. 5 i 6 załącznika do badanej uchwały postanowiła, że projekty będą realizowane w podziale na osiedla, to zgodnie z art. 5a ust. 7 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, określa wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt. Uczyniła to w § 3 ust. 1 załącznika do badanej uchwały następująco, cyt.: „Propozycja projektu powinna zostać poparta przez 20 mieszkańców Miasta Ostrołęki”.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że zgodnie z cytowanym wyżej przepisem ustawy o samorządzie gminnym, liczba podpisów mieszkańców popierających projekt nie może być większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą. Zatem, jeśli projekty, jak postanowiła Rada Miasta Ostrołęki, będą zgłaszane i realizowane w podziale na osiedla, to określając liczbę podpisów popierających projekt, powinna tę liczbę odnieść do liczby mieszkańców osiedla.

Z wyjaśnień nadesłanych przez Prezydenta Miasta Ostrołęki z dnia 12 maja 2021 r. (pismo KST.3020.2.2021) wynika, że ustalona w badanej uchwale liczba podpisów – 20, przekracza 0,1% liczby mieszkańców każdego z osiedli Miasta Ostrołęki.

Gdyby przyjąć rozumowanie, że podział na pulę osiedlową to *de facto* całe Miasto, tj. wszystkie osiedla, to projekt zgłoszony w osiedlu, w którym mieszka 235 mieszkańców nie mógłby wygrać głosowania z projektem zgłoszonym w osiedlu, które liczy 12.149 mieszkańców. Zgodnie z § 5 ust. 13 załącznika do badanej uchwały, cyt.: „Na podstawie liczby ważnie oddanych głosów tworzy się listę projektów do realizacji, zaczynając od projektów, na które oddano najwięcej głosów (...)”.

Budżet obywatelski ma służyć realizacji demokracji bezpośredniej, w której mieszkańcy osiedla rozstrzygają w drodze głosowania, jaki projekt zostanie zrealizowany na ich terenie. Rada Miasta Ostrołęki mogła, lecz nie musiała, dzielić budżetu obywatelskiego na pule, ale skoro to uczyniła to powinna zapewnić mieszkańcom osiedli realizację ich praw, ustalając liczbę głosów w odniesieniu do liczby mieszkańców osiedla a nie Miasta.

W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości, Rada Miasta Ostrołęki istotnie naruszyła art. 5a ust. 2, ust. 5, ust. 6 oraz ust. 7 pkt 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Kolegium Izby zwraca uwagę, iż każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom generalnej zasady legalizmu, wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP, która stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego. Należy wskazać, że badana uchwała, podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego, jest - stosownie do art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - aktem prawa miejscowego i jej regulacje muszą się zawierać w zakresie tego upoważnienia.

W hierarchii źródeł prawa, akty prawa miejscowego zajmują pozycję zależną, gdyż normy wyższego rzędu określają przesłanki ich tworzenia, ich przedmiot, zakres i sposób regulacji prawnej. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, aby osiągnąć skutek wynikający z tegoż przepisu. W związku z tym regulacje zawarte w uchwale powinny być czytelne i wzajemnie spójne, aby ich interpretacja nie budziła żadnych wątpliwości. Przekroczenie lub niewypełnienie zakresu upoważnienia do stanowienia aktu prawa miejscowego stanowi – w ocenie Kolegium Izby - istotne naruszenie przepisu kompetencyjnego.

Stanowisko Kolegium Izby w tym zakresie 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.: „Zgodnie z linią orzeczniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12 (...)), 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”.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tamowski

KADCA PRAWNY

Aneta Chmielowiec  
LB-2106

26.09.2015