



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.297.2022

Katowice, dnia 7 kwietnia 2022 r.

Rada Miasta Częstochowy

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 790.LVI.2022 Rady Miasta Częstochowy z dnia 3 marca 2022 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania budżetu obywatelskiego, w części określonej w:

- § 5 ust. 2 pkt 7, 8, 10, 13 i 17 oraz w zakresie zamieszczonych w treści załącznika Nr 1 do ww. uchwały (tj. formularza projektu zadania do realizacji w budżecie obywatelskim Miasta Częstochowy) zastrzeżeń o treści: *UWAGA: W przypadku zadania zlokalizowanego na terenie znajdującym się w zarządzie, wymagane jest oświadczenie zarządcy o zapoznaniu się z projektem zadania, przystosowaniu obiektu do potrzeb wynikających z realizacji zadania, świadomości że przedsięwzięcia finansowane z budżetu obywatelskiego muszą być ogólnodostępne dla mieszkańców Częstochowy oraz dostosowane do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami oraz o zgodzie na realizację projektu zadania. Wzór oświadczenia określi Prezydent Miasta Częstochowy w formie zarządzenia. UWAGA: W przypadku zadania dotyczącego wykupu działki wymagane jest oświadczenie właściciela/właścicieli działki o wyrażeniu zgody na jej sprzedaż, podanie numeru działki i numeru księgi wieczystej - jako sprzecznej z art. 5a ust. 2 i 7 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako "ustawa", w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. poz. 78 Nr 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”,*
- Załączniku Nr 2 do uchwały w zakresie sformułowania *lub cztery ostatnie cyfry numeru dokumentu ze zdjęciem potwierdzającego tożsamość*, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 3 marca 2022 roku Rada Miasta Częstochowy podjęła uchwałę Nr 790.LVI.2022 w sprawie zasad i trybu przeprowadzania budżetu obywatelskiego, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik Nr 1 do uchwały stanowi *Formularz projektu zadania do realizacji w budżecie obywatelskim Miasta Częstochowy*. Załącznik Nr 2 do uchwały stanowi *Formularz do głosowania w budżecie obywatelskim Miasta Częstochowy*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 5a ust. 2 i 7 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 8 marca 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona w części niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 5a ust. 2 ustawy *Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem ust. 7*. Z kolei art. 5a ust. 7 ustawy stanowi, że *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 zapewnieniu 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, spełnienia 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.*

Organ nadzoru podkreśla, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, ponieważ zawiera regulacje skierowane do mieszkańców Miasta dotyczące problematyki przeprowadzania konsultacji społecznych i określające uprawnienia mieszkańców w tym zakresie. Są to normy, których adresaci nie są indywidualnie określone. Skierowane są one do nieograniczonego kręgu podmiotów zewnętrznych wobec Gminy i określają ogólne zasady postępowania dotyczące trybu prowadzenia konsultacji - mają więc charakter generalny i abstrakcyjny. Każdy akt prawotwórczy zawierający takie normy jest natomiast aktem prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 6 czerwca 2019 r., sygn. akt II SA/Op 118/19).

Należy podkreślić, że organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99), w którym stwierdzono, iż: *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie*

przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Organ nadzoru wskazuje na naruszenia prawa dotyczące określenia w uchwale niektórych kryteriów oceny projektów zgłaszanych w ramach budżetu obywatelskiego. W § 5 ust. 2 pkt 7 i 8 Rada Miasta Częstochowy przyjęła, że *Projekt zadania jest oceniany zgodnie z następującymi kryteriami, tzn. pod kątem czy:*

7) dołączono oświadczenie zarządcy obiektu/terenu, o zapoznaniu się z projektem zadania do budżetu obywatelskiego, przystosowaniu obiektu/terenu do potrzeb wynikających z realizacji zadania, świadomości, że przedsięwzięcia finansowane z budżetu obywatelskiego muszą być dostępne dla mieszkańców Częstochowy oraz dostosowane do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami oraz o zgodzie na realizację projektu zadania; wzór oświadczenia określi Prezydent Miasta w drodze Zarządzenia;

8) dołączono oświadczenie właściciela/właścicieli działki o wyrażeniu zgody na sprzedaż zawierające numer działki oraz numer księgi wieczystej (dotyczy wykupu działki).

W ocenie organu nadzoru za nieprawidłowe należy uznać wskazywanie przez wnioskodawców w ramach projektów do budżetu obywatelskiego konkretnych nieruchomości, jeżeli jednostka samorządu terytorialnego nie dysponuje do nich odpowiednim tytułem prawnym. W przeciwnym wypadku wybór takiego projektu w ramach budżetu obywatelskiego prowadziłby do konieczności zawarcia przez Gminę umowy z konkretnym podmiotem wskazanym w projekcie, ze względu na dysponowanie przez ten podmiot tytułem prawnym do określonej w projekcie konkretnej nieruchomości (por. A. Misiejko, 3.3.3.1. *Kryterium zgodności z prawem [w:] Budżet obywatelski w praktyce samorządów*, Warszawa 2020).

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że z treści oświadczenia, o którym mowa w § 5 ust. 2 pkt 7 uchwały wynika, że zarządca obiektu lub terenu zostałby obciążony obowiązkiem obligatoryjnego dostosowania obiektu do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami. Tymczasem z brzmienia art. 5a ust. 7 pkt 1 ustawy wynika, że projekt powinien uwzględniać uniwersalne projektowanie, 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), *o ile jest to możliwe*, a zatem nie w każdym przypadku. Na marginesie należy podkreślić, że konieczność przystosowania obiektu do potrzeb wynikających z realizacji zadania może stanowić czynność przekraczającą zakres zwykłego zarządu nad nieruchomością, co w zależności od postanowień umowy regulującej zarząd nad daną nieruchomością może oznaczać, że zarządca nie będzie podmiotem uprawnionym do samodzielnego składania oświadczeń w tym przedmiocie.

Należy ponadto wskazać, że pisemne oświadczenie właściciela lub właścicieli działki o wyrażeniu zgody na jej sprzedaż, o którym mowa w § 5 ust. 2 pkt 8 uchwały, nie rodzi żadnych roszczeń wobec podmiotów, które złożyły takie oświadczenie. Oświadczenie takie nie ma charakteru zobowiązania do przeniesienia własności nieruchomości, bowiem dla ważności takiego oświadczenia zgodnie z art. 158 w związku z art. 73 § 2 k.c. wymagane jest zachowanie formy aktu notarialnego. Pisemne oświadczenie o zgodzie na sprzedaż nieruchomości nie może zostać również uznane za zobowiązanie do zawarcia oznaczonej umowy sprzedaży (umowę przedwstępną), bowiem w takiej sytuacji, zgodnie z art. 389 § 1 k.c., powinno ono określać istotne postanowienia przyrzeczonej

umowy sprzedaży. Postanowieniami istotnymi umowy sprzedaży jest wskazanie jej stron, sprzedawanej rzeczy oraz ceny jaką kupujący ma zapłacić sprzedawcy. Tymczasem z § 5 ust. 2 pkt 8 uchwały wynika, że oświadczenie obejmować ma wyrażenie zgody na sprzedaż nieruchomości oraz wskazanie danych identyfikujących nieruchomość.

Warto przytoczyć również pogląd Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, zgodnie z którym art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.) jednoznacznie stanowi, iż jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Także art. 216 ust. 2 ustawy o finansach publicznych stanowi, iż wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach. W świetle powyższego, realizowanie wydatków z budżetu obywatelskiego na terenie niestanowiącym własności Miasta w oparciu o akt zgody właściciela nieruchomości stanowiłoby transfer środków publicznych poza sferę finansów publicznych bez odpowiedniej podstawy prawnej. Tymczasem każdy wydatek ze środków publicznych winien być dokonany na podstawie konkretnego tytułu prawnego, tj. zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych wydatków i może być przeznaczony na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, co wyraźnie akcentują art. 44 ust. 2 oraz art. 216 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (uchwała Nr 9.139.2019 Kolegium Regionalnej RIO w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2019 r.).

Odnosząc się do powyższego, w ocenie organu nadzoru żądanie od wnioskodawcy przedłożenia oświadczeń, o których mowa w § 5 ust. 2 pkt 7 i 8 uchwały, narusza art. 5a ust. 7 pkt 1 i 3 ustawy oraz przepisy art. 44 ust. 2 i art. 216 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

W konsekwencji powyższego jako nieprawidłowe należy uznać zamieszczenie w treści załącznika Nr 1 do uchwały (tj. formularza projektu zadania do realizacji w budżecie obywatelskim Miasta Częstochowy) zastrzeżeń dotyczących oświadczeń, o których mowa w § 5 ust. 2 pkt 7 i 8 uchwały, o treści: *UWAGA: W przypadku zadania zlokalizowanego na terenie znajdującym się w zarządzie, wymagane jest oświadczenie zarządcy o zapoznaniu się z projektem zadania, przystosowaniu obiektu do potrzeb wynikających z realizacji zadania, świadomości że przedsięwzięcia finansowane z budżetu obywatelskiego muszą być ogólnodostępne dla mieszkańców Częstochowy oraz dostosowane do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami oraz o zgodzie na realizację projektu zadania. Wzór oświadczenia określi Prezydent Miasta Częstochowy w formie zarządzenia. UWAGA: W przypadku zadania dotyczącego wykupu działki wymagane jest oświadczenie właściciela/właścicieli działki o wyrażeniu zgody na jej sprzedaż, podanie numeru działki i numeru księgi wieczystej.*

Ponadto w ocenie organu nadzoru sprzeczne z art. 5a ust. 7 pkt 3 pozostają regulacje zawarte w § 5 ust. 2 pkt 10, 13 i 17 uchwały, dotyczące określenia kryteriów oceny projektów. W ramach przedmiotowych regulacji Rada Miasta Częstochowy przyjęła, że *Projekt zadania jest oceniany zgodnie z następującymi kryteriami, tzn. pod kątem czy:*

10) jest możliwy do zrealizowania pod kątem technicznym;

13) realizacja możliwa jest w ramach złożonych wniosków współfinansowanych ze środków UE;

17) jest zgodny z zasadą zachowania konkurencyjności.

Organ nadzoru wskazuje, że organ stanowiący gminy określając wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, zgodnie z art. 5a ust. 7 pkt 3 ustawy uwzględnia zasady

oceny zgłoszonych projektów m.in. co do ich wykonalności technicznej. Ustawodawca nie dał wskazówek co do tego, jak należy rozumieć sprawdzenie projektu pod kątem wykonalności technicznej. Także w orzecznictwie trudno znaleźć przydatne wypowiedzi dotyczące tej kwestii. Wydaje się zatem, że wykonalność techniczną należy rozumieć jako możliwość zrealizowania określonego zadania z wykorzystaniem technologii dostępnych (choćby potencjalnie, ale jednocześnie realnie) danej jednostki samorządu terytorialnego (A. Misiejko, 3.3.3.2. *Kryterium wykonalności technicznej* [w:] *Budżet obywatelski w praktyce samorządów*, Warszawa 2020). Za kryterium wykonalności technicznej można uznać wskazane w § 5 ust. 2 pkt 9 lit. a, b oraz f uchwały wskazujące na potencjał Miasta Częstochowy do realizowania zadań z wykorzystaniem posiadanego zasobu nieruchomości. Jednocześnie należy podkreślić, że zawarcie przez Radę Gminy w § 5 ust. 2 pkt 10 uchwały kryterium oceny projektu w postaci możliwości jego zrealizowania pod kątem technicznym jest niejasne i nieprecyzyjne, stanowiąc co do zasady powtórzenie regulacji ustawowej. W ocenie organu nadzoru kryterium określone wskazane w § 5 ust. 2 pkt 10 uchwały nie pozwala adresatom uchwały na ustalenie jakie wymogi odnośnie wykonalności technicznej projektu (oprócz kryteriów przywołanych w § 5 ust. 2 pkt 9 lit. a, b oraz f uchwały) będą brane pod uwagę przy ocenie projektów złożonych w ramach budżetu obywatelskiego, co stanowi naruszenie art. 5a ust. 7 pkt 3 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Ponadto w ocenie organu nadzoru regulacja zawarta w § 5 ust. 2 pkt 13 uchwały narusza art. 5a ust. 7 pkt 3 ustawy. Za niezrozumiałe należy bowiem uznać ustalenie kryterium oceny projektu złożonego w ramach budżetu obywatelskiego w odniesieniu do możliwości jego realizacji *w ramach złożonych wniosków współfinansowanych ze środków UE*. Wysokość budżetu obywatelskiego ustalana jest przed rozpoczęciem składania projektów. Dodatkowo w treści uchwały zawarto kryterium oceny oparte o limit kosztów realizacji projektu (zgodnie z § 5 ust. 2 pkt 14 uchwały *koszt realizacji projektu zadania o charakterze ogólnomiejskim mieści się w 50% puli środków przeznaczonych na zadania ogólnomiejskie, natomiast koszt realizacji projektu zadania o charakterze dzielnicowym, mieści się w ogólnej kwocie przeznaczonej na zadania w danej dzielnicy*). Nie jest zatem jasne w jaki sposób projekty te miałyby się wpisywać w ramy wniosków już złożonych i współfinansowanych ze środków unijnych. Przedmiotowa regulacja oznacza *de facto* ograniczenie zakresu przedmiotowego projektów składanych w ramach budżetu obywatelskiego do takich, które mieszczą się w katalogu zadań objętych uprzednio złożonymi wnioskami o współfinansowanie ze środków Unii Europejskiej. O ile zrozumiałe jest zamieszczenie w § 5 ust. 2 pkt 12 uchwały kryterium oceny projektu w postaci możliwości jego realizacji w oparciu o obowiązujące porozumienia – realizacja projektu nie powinna bowiem „przymuszać” organów jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia działań w celu zawarcia odpowiednich porozumień lub ustanowienia odpowiednich aktów prawnych – o tyle kryterium oparte na możliwości realizacji projektu w ramach *złożonych wniosków współfinansowanych ze środków UE* nie znajduje uzasadnienia.

Dodatkowo w ocenie organu nadzoru jako sprzeczną z art. 5a ust. 7 pkt 3 w związku z art. 2 Konstytucji RP należy uznać regulację zawartą w § 5 ust. 2 pkt 17 uchwały, która wprowadza kryterium oceny projektu w oparciu o zgodność z *zasadą zachowania konkurencyjności*. Podobnie w Załączniku Nr 1 do uchwały, stanowiącym formularz projektu zadania do realizacji w budżecie obywatelskim Miasta Częstochowy zamieszczono na stronie 3. zastrzeżenie o treści: *UWAGA:*

Realizacja zadań odbywa się z zachowaniem zasady konkurencyjności. Z treści uchwały w żaden sposób nie wynika co należy rozumieć przez zasadę konkurencyjności. Tym samym ustalenie jak należy rozumieć i stosować powyższe kryterium w toku oceny złożonych projektów zostało scedowane na organ wykonawczy.

Opisane wyżej regulacje uchwały nie spełniają zatem standardów prawidłowej legislacji. Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z treści tego przepisu wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz* (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02) podniósł, że *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.* Niezastosowanie się zaś rady gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru wskazuje ponadto na naruszenie zasady przyzwoitej legislacji wynikającej z art. 2 Konstytucji RP, w odniesieniu do jednego z wariantów zapewnienia równości i bezpośredniości głosowania wskazanego w Załączniku Nr 2 do uchwały (formularzu do głosowania), tj. podanie przez głosującego czterech ostatnich cyfr numeru *dokumentu ze zdjęciem potwierdzającego tożsamość*. Powyższe pojęcie nie posiada definicji legalnej w obowiązujących przepisach prawa. Jednocześnie Rada w żaden sposób nie dookreśliła o jakie dokumenty chodzi, co pozwala na uznanie, że każdy dokument ze zdjęciem zawierający dane o osobie oraz przypisany numer może stanowić podstawę dla uzupełnienia pola wymaganego w formularzu. Budzi uzasadnione wątpliwości w jaki sposób przedmiotowe dane miałyby pozwolić na zweryfikowanie statusu mieszkańca osoby głosującej oraz zapewnić bezpośredniość głosowania. W ocenie organu nadzoru zawarte w uchwale pojęcie dokumentu ze zdjęciem potwierdzającym tożsamość jest na tyle nieprecyzyjne, że nie daje adresatom uchwały jasnej informacji o jakie dokumenty chodzi i na jakiej zasadzie podanie tych danych zapewni równość i bezpośredniość głosowania. Tym samym przedmiotowa regulacja narusza art. 2 Konstytucji RP poprzez niedochowanie standardu jasności prawa.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 790.LVI.2022 Rady Miasta Częstochowy z dnia 3 marca 2022 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania budżetu obywatelskiego - w części określonej we wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego