



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.273.2021

Katowice, dnia 1 kwietnia 2021 r.

### Rada Miasta Racibórz

#### 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 2020 r. poz. 713 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXIX/405/2021 Rady Miasta Racibórz z dnia 24 lutego 2021 r. w sprawie zmiany uchwały Nr III/37/2019 Rady Miasta Racibórz z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie wymagań jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego w Mieście Racibórz, w całości, jako niezgodnej z art. 5a ust. 6 i 7 ustawy o samorządzie gminnym.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 24 lutego 2021 roku Rada Miasta Racibórz podjęła uchwałę Nr XXIX/405/2021 w sprawie zmiany uchwały Nr III/37/2019 Rady Miasta Racibórz z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie wymagań jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego w Mieście Racibórz. Zmiana uchwały polegała na znowelizowaniu m.in. § 7 ust. 4 uchwały zmienianej, który otrzymał następujące brzmienie:

*4. W przypadku projektów lokalnych liczba wymaganych podpisów dla poszczególnych stref wynosi:*

- 1) 1 mieszkaniec dla strefy: Płonia/Obora;*
- 2) 2 mieszkańców dla stref: Brzezcie, Ocice, Sudół/Studzienna oraz Markowice;*
- 3) 3 mieszkańców dla strefy: Stara Wieś/Proszowiec/Miedonia;*
- 4) 5 mieszkańców dla stref: Łąkowa/Wandy/1-go Maja, Polna/Pomnikowa/Opawska – koniec*
- 5) 6 mieszkańców dla strefy: Nowe Zagrody, Ostróg;*
- 6) 10 mieszkańców dla strefy: Centrum.*

Rada Miasta nadała również nowe brzmienie załącznika Nr 1 nowelizowanej uchwały, zgodnie z załącznikiem do niniejszej uchwały.

W treści tego załącznika natomiast dokonano wyodrębnienia następujących stref budżetu obywatelskiego:

1. Brzezcie
2. Ocice
3. Sudół/Studzienna
4. Stara Wieś, Proszowiec, Miedonia
5. Markowice
6. Łąkowa/Wandy/1-go Maja
7. Nowe Zagrody

8. Polna/Pomnikowa/Opawska – koniec
9. Płonia, Obora
10. Centrum
11. Ostróg.

Zasięg terytorialny powyższych „stref budżetu obywatelskiego” został dookreślony poprzez wskazanie ulic, które zostały objęte poszczególnymi strefami oraz zobrazowanie go stosowną mapą zatytułowaną: *Budżet Obywatelski – Strefy*.

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wskazała art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym. Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 2 marca 2021 roku.

W ocenie organu nadzoru powyższa uchwała jest niezgodna z prawem, albowiem istotnie narusza przepis art. 5a ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem ust. 7. Przepis art. 5a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet obywatelski. Z art. 5a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że w ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego. Przepis art. 5a ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że 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.

Z art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że rada gminy określa w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, w szczególności:

- 1) wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty;
- 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.

Na radzie gminy ciąży prawny obowiązek uregulowania w formie uchwały wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego. Uchwała w tej materii jest aktem prawa miejscowego, regulującym w sposób normatywny, tzn. generalny i abstrakcyjny, prawa bliżej nieokreślonej liczby mieszkańców gminy. W konsekwencji przedmiotowa uchwała powinna zostać sporządzona, uchwalona i ogłoszona zgodnie ze standardami prawidłowej legislacji. Zgodnie z art. 7 Konstytucji w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Normę zawartą w tym przepisie należy odczytywać jako zakaz domniemywania kompetencji organu, a więc nakaz, dyrektywę interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone (cytat z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 r., K 20/01, Legalis nr 54123). To oznacza, że organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia, musi też respektować unormowania zawarte w innych przepisach prawa (art. 87 ust. 1 Konstytucji).

Z przepisu art. 5a ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że 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. To oznacza, że regulacje uchwały podejmowanej na podstawie art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym muszą respektować i uwzględniać obowiązujący w Gminie podział na jednostki pomocnicze.

Tymczasem z załącznika Nr 1 do uchwały wynika, że w Mieście Racibórz zostało wydzielonych 11 stref budżetu obywatelskiego:

1. Brzezie
2. Ocice
3. Sudół/Studzienna
4. Stara Wieś, Proszowiec, Miedonia
5. Markowice
6. Łąkowa/Wandy/1-go Maja
7. Nowe Zagrody
8. Polna/Pomnikowa/Opawska – koniec
9. Płonia, Obora
10. Centrum
11. Ostróg.

Obszary te nie są jednak jednostkami pomocniczymi Miasta Racibórz, albowiem na terenie tej Gminy takie jednostki formalnie nie istnieją. Zgodnie z treścią art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym Gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla, położone na terenie gminy miasto i inne. Jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Tym samym legalne utworzenie jednostki pomocniczej może nastąpić wyłącznie w tym trybie. W Gminie Racibórz brak jednak jakichkolwiek aktów prawnych erygujących jednostki pomocnicze.

Wskazane w uchwale strefy budżetu obywatelskiego natomiast odpowiadają (choć nie wszystkie) jedynie umownie przyjętemu podziałowi Miasta na "dzielnice" takie jak: Centrum, Nowe Zagrody, Ocice, Stara Wieś, Miedonia, Ostróg, Markowice, Płonia, Brzezie, Sudół, Studzienna, Obora. Przy czym strefa 6 budżetu obywatelskiego nazwana *Łąkowa/Wandy/1-go Maja* i strefa 8 określona jako *Polna/Pomnikowa/Opawska – koniec* nie pokrywa się nawet z ww. dzielnicami. Należy zatem stwierdzić, że wskazane w uchwale strefy to obszary, granice których zostały ustanowione przebiegiem ulic dopiero w tej uchwale i na jej użytek.

Powyższe działanie należy uznać za niedopuszczalne, albowiem zgodnie z art. 5a ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym budżet obywatelski powinien dotyczyć całości gminy lub jej części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych, nie zaś utworzonych tylko na potrzeby przedmiotowej uchwały obszarów miasta (Wyrok WSA w Białymstoku z 23.07.2020 r., II SA/Bk 374/20, LEX nr 3047820). W sytuacji zatem, w której na terenie Gminy nie doszło do legalnego utworzenia jednostek pomocniczych, budżet obywatelski może dotyczyć jedynie całości gminy. Nie jest więc dopuszczalnym dokonanie podziału miasta Racibórz na strefy obejmujące wskazane w załączniku Nr 1 obszary miasta, albowiem w konsekwencji tego dojdzie do podziału środków wydatkowanych z budżetu obywatelskiego w sposób nieprzewidziany w przepisie art. 5a ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym.

Podważenie legalności załącznika Nr 1 do uchwały i tym samym § 1 pkt 2 uchwały, powoduje konieczność zakwestionowania związanego z nimi ściśle przepisu § 1 pkt 1 uchwały ustalającego liczbę wymaganych dla poszczególnych stref podpisów mieszkańców popierających projekt.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że uchwała Nr XXIX/405/2021 Rady Miasta Racibórz z dnia 24 lutego 2021 r. w sprawie zmiany uchwały Nr III/37/2019 Rady Miasta Racibórz z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie wymagań jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego w Mieście Racibórz, w sposób istotny narusza przepis art. 5a ust. 6 i 7 ustawy – wobec czego stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości należy więc 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, 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**

Krzysztof Nowak  
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału  
Nadzoru Prawnego