



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016r., poz. 466)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/161/2016 Rady Miasta Ustroń z dnia 25 lutego 2016 roku w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Ustroń na temat budżetu Miasta Ustroń na 2017 rok w części określonej w:

- § 12 Załącznika do przedmiotowej uchwały, zwanego dalej „Załącznikiem”, w zdaniu pierwszym w zakresie wyrazów „, który ukończył 16 rok życia” oraz w zdaniu drugim, jako niezgodnej z art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej „ustawą”,

- § 14 Załącznika w zakresie wyrazów „, którzy ukończyli 16 lat” oraz w zdaniu drugim, jako niezgodnej z art. 5a ust. 2 ustawy,

- § 29 Załącznika w zakresie wyrazów „, którzy najpóźniej w ostatnim dniu głosowania ukończyli 16 rok życia”, jako niezgodnej z art. 5a ust. 2 ustawy,

- § 30 zdanie drugie Załącznika, jako niezgodnej z art. 5a ust. 2 ustawy,

- Załączniku Nr 1 do Zasad i trybu przeprowadzenia Budżetu Obywatelskiego, w "Formularzu zgłoszeniowym propozycji projektu do budżetu obywatelskiego na 2017 rok" w wersji 3 dotyczącym zgłoszenia nr pesel, jako niezgodnej z art. 5a ust. 2 ustawy,

- Załączniku Nr 1 do Zasad i trybu przeprowadzenia Budżetu Obywatelskiego w Formularzu zgłoszeniowym propozycji projektu do budżetu obywatelskiego na 2017 rok w punkcie 9 pt. Załączniki obowiązkowe do składanego projektu, w zakresie wyrazów „, którzy najpóźniej w dniu składania podpisu ukończyli 16 rok życia”, oraz w punkcie 12 pt. Oświadczenia, w zakresie wyrazów „mam ukończone 16 lat,”, jako niezgodnej z art. 5a ust. 2 ustawy,

- Załączniku Nr 1 do Zasad i trybu przeprowadzania Budżetu Obywatelskiego w zakresie obejmującym kolumnę czwartą wzoru "Lista poparcia dla projektu pod tytułem (...)", dotyczącą numeru PESEL, jako niezgodnej z art. 5a ust. 2 ustawy,

- Załączniku Nr 2 do Zasad i trybu przeprowadzenia Budżetu Obywatelskiego w "Karcie obiegowej analizy projektu zgłoszonego do Budżetu Obywatelskiego na rok 2017" w części B pt. Ocena formalna wniosku, w punkcie 5 w zakresie wyrazów „numer pesel” (pojawiających się w tym punkcie dwukrotnie) oraz w punkcie 6 w zakresie wyrazów „, którzy ukończyli 16 lat”, jako niezgodnej z art. 5a ust. 2 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 lutego 2016 r. Rada Miasta Ustroń podjęła uchwałę Nr XV/161/2016 w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Ustroń na temat budżetu Miasta Ustroń na 2017 rok. Przedmiotowa uchwała została przesłana Wojewodzie dnia 7 marca 2016 roku.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 5a ustawy. W myśl ust. 1 ww. przepisu w wypadkach przewidzianych ustawą oraz innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzone na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Dalej w ust. 2 przepis wskazuje, że zasady i tryb ich przeprowadzenia określa uchwała rady gminy, co stanowi normę kompetencyjną dla podejmowania w tej materii uchwał przez odpowiednie organy jednostek samorządu terytorialnego. Jednakże kompetencja zawarta w tym przepisie upoważnia rady gmin jedynie do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji. Należy zgodzić się z tym, że przez zasady należy rozumieć tezy, w których treści zawarte jest prawo rządzące jakimiś procesami, podstawa, na której coś się opiera, a z pojęciem trybu wiąże się sposób postępowania. Tylko do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji upoważniona została Rada i tylko w tym zakresie powinna się poruszać tworząc przepisy uchwały.

Tymczasem Rada Miasta Ustroń zawarła w Załączniku do przedmiotowej uchwały pt. Zasady i tryb przeprowadzenia Budżetu Obywatelskiego przepisy określające prawa podmiotowe decydujące o prawie jednostki do udziału w konsultacjach, określając krąg podmiotów uprawnionych do udziału w nich. Zauważyć jednak należy, że krąg osób mogących uczestniczyć w konsultacjach został już przez ustawodawcę określony w art. 5a ust. 1 ustawy. Ustawa jasno wskazuje bowiem na mieszkańców gminy jako adresatów i uczestników przeprowadzanych konsultacji. W treści § 12 Załącznika Rada postanowiła natomaist, że propozycję projektu może zgłosić każdy mieszkaniec osiedla, który ukończył 16 rok życia. W dalszej części tej normy Rada określiła, że w przypadku osób, które ukończyły 18 rok życia za mieszkańców Osiedla uważane są osoby, którym przysługuje prawo wybierania, tj. czynne prawo wyborcze, do zarządów osiedli określone w statutach osiedli. Biorąc pod uwagę, że w ustawie to mieszkańcy gminy, czyli osoby zamieszkujące w miejscowości położonej na jej obszarze z zamiarem stałego pobytu mogą uczestniczyć w konsultacjach, a pojęcie mieszkańca nie jest tożsame z pojęciem mieszkańca

osiedla, któremu przysługuje prawo wybierania do zarządu osiedla, to kwestionowany przepis niezgodny jest z art. 5a ust. 1 ustawy oraz przekracza granicę delegacji ustawowej zawartą w art. 5a ust. 2 ustawy (zob. *Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 29.04.2011 r. sygn. akt. III SA/Wr 20/11; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 16.09.2015 r. sygn. akt. III SA/Wr 474/15; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 13.06.2006 r. sygn. akt. II SA/Op 213/06, publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl*). Próba definiowania pojęcia mieszkańcy gminy dokonana przez Radę zawsze będzie traktowane jako modyfikacja przepisów ustawy, a w takim wypadku orzecznictwo sądowe trafnie wskazuje, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (por. *wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17; wyrok NSAz dnia 6 czerwca 1996 r., SA/Wr 2761/95, niepublikowany*).

Z powodów wskazanych powyżej za niezgodne z prawem należy uznać również regulacje znajdujące się w treści § 14 Załącznika do uchwały w zakresie wyrazów ", którzy ukończyli 16 lat" oraz w zdaniu drugim tej regulacji, jak również w § 29 Załącznika w zakresie wyrazów ", którzy najpóźniej w ostatnim dniu głosowania ukończyli 16 rok życia". Za niezgodny z prawem uznaje się również § 30 w zakresie zdania drugiego, a także w treść Załącznika Nr 1 do Zasad i trybu przeprowadzenia Budżetu Obywatelskiego w Formularzu zgłoszeniowym propozycji projektu do Budżetu Obywatelskiego Na Rok 2017 w punkcie 9 pt. Załączniki obowiązkowe do składanego projektu, w zakresie wyrazów ", którzy najpóźniej w dniu składania podpisu ukończyli 16 rok życia" oraz w Formularzu zgłoszeniowym propozycji projektu Do Budżetu Obywatelskiego Na Rok 2017 w punkcie 12 pt. Oświadczenia, w zakresie wyrazów „mam ukończone 16 lat”. Należy wskazać, że kompetencja zawarta w ustawie upoważnia Radę jedynie do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji. Przepis z art. 5a ust. 2 ustawy odnosi się tylko i wyłącznie do określenia procedury konsultacyjnej, a więc opisu sposobu przeprowadzenia tych konsultacji, z uwzględnieniem obowiązujących uregulowań aktów wyższego rzędu. Kwestionowane zaś przepisy uchwały podjęte zostały z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ustawy i jako takie powinny zostać z uchwały wyeliminowane.

Nadto, w Załącznikach Nr 1 i Nr 2 do Zasad i trybu przeprowadzania Budżetu Obywatelskiego, zawierających wzór formularza, listy, oświadczenia i karty do wypełnienia, znajdują się elementy wykraczające poza delegację ustawową jaka została radzie udzielona. W Załączniku Nr 2 w Karcie Obiegowej Analizy Projektu Zgłoszonego do Budżetu Obywatelskiego na rok 2017 w części B pt. Ocena formalna wniosku w punkcie 5 oraz w punkcie

6 oraz w Załączniku Nr 1 w zakresie obejmującym kolumnę czwartą wzoru oraz w Formularzu zgłoszeniowym propozycji projektu do Budżetu Obywatelskiego na rok 2017 w kolumnie pierwszej w wersji 3 Rada postanowiła o konieczności wpisania przez wnioskodawcę swojego numeru PESEL. Zdaniem organu nadzoru obowiązek wskazywania numeru PESEL nie znajduje uzasadnienia prawnego. Dodanie do procedury przeprowadzenia konsultacji warunku podania numeru ewidencyjnego PESEL wykracza poza granice przyznanych Radzie przez ustawodawcę kompetencji. Na poparcie powyższego stanowiska należy przytoczyć wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 maja 2013 r. (sygn. akt III SA/Wr 140/13), w którym trafnie wywodzono, że Rada Miejska wymagając, by wniosek mieszkańców zawierał numer PESEL przekroczyła zakres upoważnienia przyznanego temu organowi przepisem art. 5a ust. 2 ustawy. Wprowadzenie takiego unormowania jest nie tylko nieuprawnionym tworzeniem przez organ stanowiący dodatkowych, nieprzewidzianych ustawowo kryteriów niesłużących przecież (jak wykazano wcześniej) określeniu "mieszkańca gminy", ale stanowi także ograniczenie kręgu "mieszkańców gminy" do osób legitymujących się numerem PESEL, a więc pomija przypadki, w których mieszkaniec gminy nie dysponuje takim numerem. Ponadto wskazać należy, że numer PPESEL nie jest niezbędnym elementem pozwalającym na weryfikację mieszkańca gminy, w żaden sposób nie wskazuje bowiem na miejsce zamieszkania danej osoby.

W świetle powyższego stwierdzić należy, iż uchwała Rady Miasta Ustroń Nr XV/161/2016 z dnia 25 lutego 2016 r. została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanych częściach uzasadnionym i koniecznym.

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

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak