



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.376.2017

Lublin, dnia 2 listopada 2017 r.

**Rozstrzygnięcie nadzorcze  
stwierdzające nieważność Zarządzenia Nr 43 Burmistrza Kazimierza  
Dolnego z dnia 11 sierpnia 2017 r. w sprawie budżetu obywatelskiego  
Kazimierza Dolnego na rok 2018.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r.  
o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1875)

**stwierdzam nieważność**  
Zarządzenia Nr 43 Burmistrza Kazimierza Dolnego z dnia 11 sierpnia 2017r.  
w sprawie budżetu obywatelskiego Kazimierza Dolnego na rok 2018.

**Uzasadnienie**

Zarządzenia Nr 43 została doręczona organowi nadzoru w dniu 12 października 2017 r.

Na mocy § 1 zarządzenia Nr 43 z dnia 11 sierpnia 2017 r. Burmistrz Kazimierza Dolnego, wprowadził Regulamin Budżetu Obywatelskiego w Kazimierzu Dolnym na 2018 rok stanowiący załącznik do zarządzenia.

Wskazany Regulamin ustala procedurę i terminy zgłaszania projektów do budżetu obywatelskiego (§ 1-5 Regulaminu), procedurę i kryteria oceny złożonych projektów (§ 6 Regulaminu), zasady udziału mieszkańców Kazimierza Dolnego w głosowaniu na projektami (§ 7-8 Regulaminu).

W ocenie organu nadzoru przedmiotowe zarządzenie zostało podjęte bez uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa, a zatem bez podstawy prawnej.

W podstawie prawnej zarządzenia powołane zostały przepisy art. 30 ust. 1 i art. 50 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. W pierwszej kolejności należy wskazać, iż w ustawie o samorządzie gminnym nie ma jednostki redakcyjnej oznaczonej jako art. 50 ust. 3.

Zgodnie z brzmieniem powołanego art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa.

Z treści art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie można wyinterpretować normy kompetencyjnej, która upoważniałaby Burmistrza do wydania zarządzenia o wskazanej wyżej treści.

Według art. 169 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych.

Uszczegółowieniem zasady wyrażonej w Konstytucji jest przepis art. 15 ust. 1 oraz art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jednoznacznie rozdzielającej funkcje rady gminy i wójta (burmistrza, prezydenta miasta) powierzając temu ostatniemu funkcje wykonawcze.

W ramach funkcji wykonawczych, ustawodawca precyzuje w art. 30 ww. ustawy, że wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa (w szczególności przygotowuje projekty uchwał rady gminy, określa sposoby ich wykonania, gospodaruje mieniem komunalnym, wykonuje budżet, zatrudnia i zwalnia kierowników gminnych jednostek organizacyjnych), a w art. 31 ww. ustawy, że kieruje on bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz.

Rozdzielenie funkcji organu stanowiącego i wykonawczego oznacza brak uprawnienia do wkraczania w każdą z tych sfer bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Organ wykonawczy posiada zatem sprecyzowany ustawowo zakres kompetencji, który winien przestrzegać przy wykonywaniu swoich zadań, nie wkraczając w uprawnienia organu stanowiącego.

Wprowadzony zarządzeniem Nr 43 przez Burmistrza Kazimierza Dolnego Regulamin Budżetu Obywatelskiego w Kazimierzu Dolnym dotyczy przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy w sprawie wyboru projektów, jakie będą zakwalifikowane do Budżetu Kazimierza Dolnego i staną się zadaniami Gminy Kazimierz Dolny. Treść poszczególnych unormowań Regulaminu, a zwłaszcza § 3 i § 7 tego aktu wskazują jednoznacznie na konsultacyjny charakter omawianego zarządzenia.

W ocenie organu nadzoru brak jest delegacji ustawowej dla organu wykonawczego do wydania samodzielnego zarządzenia ustalającego zasady konsultacji społecznych dotyczących „budżetu obywatelskiego”.

Instytucję konsultacji społecznych na poziomie gminy reguluje przepis art. 5a ustawy o samorządzie gminnym. Wskazany przepis ustawy umożliwia podmiotom wykonującym administrację publiczną w gminie zasięganie opinii (stanowisk) mieszkańców w sprawach mających szczególne znaczenie dla gminy. Przy czym ustawa nie precyzuje, które sprawy są ważne dla gminy, z wyjątkiem sytuacji wskazanych wprost w ustawie. Decyzja w tej sprawie należy zatem do organu podejmującego działania w sprawie konsultacji. Organ ten rozstrzyga o tym, kiedy dana sprawa jest ważna dla gminy, i przeprowadza konsultacje, albo podejmuje określone działania (rozstrzygnięcia) bez przeprowadzenia konsultacji.

Ustalenie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji następuje w drodze uchwały rady gminy.

W niniejszej sprawie, zasady te zostały ustalone uchwałą Nr XXXIX/265/06 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 26 kwietnia 2006 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami.

Uchwała Nr XXXIX/265/06 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym została podjęta na podstawie art. 5a ustawy o samorządzie gminnym.

Stosownie do treści wskazanego przepisu – w brzmieniu obowiązującym również w dniu podjęcia przedmiotowej uchwały, w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy (ust. 1). Zasady i tryb

przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy (ust. 2).

Kompetencja zawarta w przytoczonym powyżej przepisie upoważnia radę gminy do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji. Przy czym, przez zasady należy rozumieć reguły, w treści których zawarty jest sposób postępowania przy przeprowadzaniu konsultacji. Oznacza to, że rada gminy w uchwale powinna m.in. określić: kto inicjuje konsultacje, sposób i formę konsultacji, czas i miejsce ich przeprowadzenia, reguły ustalania wyników oraz sposób przekazania tych wyników do wiadomości społeczności lokalnej.

Rada Miejska w Kazimierzu Dolnym w § 4 uchwały wskazała, iż konsultacje mogą być przeprowadzone z inicjatywy Rady Miejskiej lub Burmistrza.

Jednocześnie § 5 uchwały stanowi, iż konsultacje zarządza Rada Miejska podejmując uchwałę, w której określa:

- 1) przedmiot konsultacji,
- 2) formę konsultacji,
- 3) zasięg terytorialny,
- 4) treść pytania lub pytań do mieszkańców,
- 5) termin przeprowadzenia konsultacji,
- 6) sposób ogłoszenia wyników konsultacji.

Jak wynika z powyższego Burmistrz Kazimierza Dolnego upoważniony jest wyłącznie do podjęcia inicjatywy dotyczącej przeprowadzenia konsultacji społecznych (§ 4 uchwały), natomiast samo podjęcie uchwały w przedmiotowej sprawie należy do Rady Miejskiej (§ 5 uchwały).

Z przepisu art. 5a ustawy o samorządzie gminnym jednoznacznie wynika, iż jedynym organem uprawnionym do ustalania zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie gminy jest rada gminy. Rada Miejska w Kazimierzu Dolnym jednoznacznie wskazała tryb, w jakim będą zarządzane konsultacje społeczne – jest to uchwała rady.

Reasumując, z przywołanych unormowań prawnych wynika jednoznacznie wyłączna kompetencja Rady Miejskiej Kazimierza Dolnego do wydania uchwały zarządzającej przeprowadzenie konsultacji społecznych, w tym konsultacji dotyczących wyboru projektów realizowanych ze środków budżetu obywatelskiego.

Należy podkreślić, iż organ wykonawczy gminy, działając na podstawie postanowień uchwały rady gminy podjętej na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, jest władny do zarządzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy – w tym również w kwestii tzw. „budżetu obywatelskiego”, wyłącznie w przypadku stosownych zapisów upoważniających go do dokonania tej czynności w uchwale w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji.

Burmistrz Kazimierza Dolnego, wobec braku upoważnienia w uchwale Nr XXXIX/265/06 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym nie mógł uregulować zarządzeniem kwestii dotyczących budżetu obywatelskiego.

Pismem z dnia 25 października 2017 r. Pan Artur Pomianowski, Zastępca Burmistrza Kazimierza Dolnego złożył wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie. W ocenie organu nadzoru, nie zasługują one na uwzględnienie.

W przedłożonych wyjaśnieniach wskazane zostało, iż *zarządzenie ma na celu prawidłowe przygotowanie materiałów związanych z późniejszym*

*przeprowadzeniem konsultacji społecznych w trybie uchwały Nr XXXIX/265/2006 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 26 kwietnia 2006 r.*

W dalszej części Zastępca Burmistrza wyjaśnia, iż zarządzenie zostało wydane w celu prawidłowego kompleksowego przygotowania konkretnego projektu uchwały i większości dotyczy kwestii administracyjno-technicznych a nie merytorycznych.

Z powyższymi twierdzeniami nie można się zgodzić. Uregulowane w Zarządzeniu nr 43 kwestie bez wątpienia stanowią materię konsultacyjną i uprawniona do ich wprowadzenia jest wyłącznie Rada Miejska w Kazimierzu Dolnym. Burmistrz Miasta wskazał przedmiot konsultacji (projekty należące do zadań własnych gminy finansowane ze środków Budżetu Obywatelskiego - § 1 zarządzenia), zasięg terytorialny konsultacji (§ 3 zarządzenia), sposób i formę konsultacji (tryb i terminy zgłaszania projektów - § 4, wybór projektów na zebraniu ogólnym - § 7 zarządzenia), reguły ustalania wyników konsultacji (§ 8 zarządzenia).

Jak wynika z powyższego nie można zatem traktować zarządzenia Burmistrza jako swoistego „projektu uchwały” bądź też dokumentu stanowiącego wytyczne dla Rady Miejskiej w zakresie procedury i terminów zgłaszania projektów do budżetu obywatelskiego, procedury i kryteriów oceny złożonych projektów a także zasad wyboru przeznaczonych do realizacji projektów.

Zgodnie z art. 169 Konstytucji RP, jednostki samorządu terytorialnego (w tym gminy) wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Uszczegółowieniem tej konstytucyjnej zasady są przepisy art. 15 ust. 1 oraz art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jednoznacznie rozdzielające funkcje rady gminy i wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Rozdzielenie funkcji organu stanowiącego i wykonawczego oznacza brak uprawnienia do wkraczania w każdą z tych sfer bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Organ wykonawczy posiada sprecyzowany ustawowo zakres kompetencji, którego winien przestrzegać przy wykonywaniu swoich obowiązków. Należy zatem przyjąć, że wójt nie może regulować zarządzeniem tych kwestii, które mocą przepisów powszechnie obowiązujących (art. 5a ust. 2 ustawy) zostały powierzone kompetencji rady gminy, jako organowi stanowiącemu.

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzenie nieważności Zarządzenia Nr 43 Burmistrza Kazimierza Dolnego z dnia 11 sierpnia 2017 r. jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

w z. WOJEWODY LUBELSKIEGO

**Robert Gmitruczuk**  
WICEWOJEWODA

Otrzymuje:

Burmistrz Kazimierza Dolnego