UCHWAŁA NR 473/XXVIII/2021
RADY MIASTA PŁOCKA

z dnia 25 lutego 2021 r.

w sprawie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie Nr 32.393.2020 z dnia 29 grudnia 2020 r., w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 137/VII/2019 Rady Miasta Płocka z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych budżetu obywatelskiego z mieszkańcami miasta Płocka.

Na podstawie art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713 z późn. zm.) oraz art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 z późn. zm.) uchwala się co następuje :

§ 1. 1. Postanawia się zatwierdzić czynność wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie Nr 32.393.2020 z dnia 29 grudnia 2020 r., w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 137/VII/2019 Rady Miasta Płocka z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych budżetu obywatelskiego z mieszkańcami miasta Płocka oraz upoważnia się Prezydenta Miasta Płocka do dalszego podtrzymywania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym wniesionej skargi.

2. Skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie stanowi Załącznik do uchwały.

§ 2. Wykonanie Uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Płocka.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miasta
Płocka

Artur Jaroszewski

Płock, dnia 08 lutego 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie
ZA POŚREDNICTWEM
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie

Skarżąca: Gmina Miasto Płock
ul. Stary Rynek 1, 09-400 Płock
reprezentowana przez Prezydenta Miasta Płocka
Andrzeja Nowakowskiego NIP: 774-313-57-12
reprezentowanego przez Adw. Honoratę Żółtowską – Szostek
z substytucji Adw. Krzysztofa Świętkowiaka
Kancelaria Adwokacka ul. Kościuszki 9, 09-402 Płock

Organ: Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie
ul. Koszykowa 6A, 00-564 Warszawa

opłata: 300 zł

SKARGA

do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie Nr 32.393.2020 z dnia 29 grudnia 2020 r., w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 137/VII/2019 Rady Miasta Płocka z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych budżetu obywatelskiego z mieszkańcami miasta Płocka

Działając w charakterze pełnomocnika Gminy Miasta Płock (pełnomocnictwo w załączeniu), na podstawie art. 3 § 2 pkt 5,6 i 7 Prawo o postepowaniu przed Sądami Administracyjnymi (zwanej dalej: p.p.s.a.), zaskarżam w całości uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie Nr 32.393.2020 z dnia 29 grudnia 2020 r., w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 137/VII/2019 Rady Miasta Płocka z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych budżetu obywatelskiego z mieszkańcami miasta Płocka.

Przedmiotowej uchwale zarzucam w pierwszej kolejności, naruszenie:

1. art. 171 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (zwanej dalej „Konstytucją RP") w zw. z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (zwanej dalej „u.s.g.") w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (zwanej dalej „u.r.i.o."), poprzez przyjęcie, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie jest organem właściwym do sprawowania nadzoru nad uchwałą nr 137/VII/2019 Rady Miasta Płocka z dnia 25 kwietnia 2019 r., podczas gdy przedmiotowa uchwała nie dotyczy procedury uchwalania budżetu i jego zmian, a określa jedynie zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych budżetu obywatelskiego z mieszkańcami miasta Płocka, nie stanowiąc w bezpośredni sposób o procedurze uchwalania budżetu, a w konsekwencji poprzez wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego przez organ w tej sprawie niewłaściwy;
2. art. 90 ust. 2 u.s.g. poprzez stwierdzenie, że uchwała Nr 137/VII/2019 Rady Miasta Płocka z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych budżetu obywatelskiego z mieszkańcami miasta Płocka została przedłożona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie z przekroczeniem ustawowego terminu, podczas gdy niniejsza uchwała nie podlega nadzorowi w/w organu, a w konsekwencji nie podlega obowiązkowi jej przedłożenia temu organowi;

3. ponadto zaskarżonej uchwale Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie Nr 32.393.2020 z dnia 29 grudnia 2020 r., doręczonej Gminie Miastu Płock dnia 11 stycznia 2021r. zarzucam także naruszenie art. 91 u.s.g., polegające na jej podjęciu w sytuacji gdy uchwała, której nieważność była stwierdzana uchwałą organu została w dniu 30 grudnia 2020r. w całości uchylona mocą uchwały Nr 447/XXVI/20 Rady Miasta Płocka z dnia 30.12.2020r.;

Z daleko posuniętej ostrożności procesowej, na wypadek nieuwzględnienia przez Sąd argumentacji przedstawionej w skardze dotyczącej w/w zarzutów rozstrzygnięciu nadzorczemu zarzucam również naruszenie następujących przepisów:

4. art. 5a ust. 5 i 6 u.s.g. poprzez przyjęcie, iż uchwała Nr 137/VII/2019 Rady Miasta Płocka z dnia 25 kwietnia 2019r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych budżetu obywatelskiego z mieszkańcami miasta Płocka została podjęta niezgodnie z tym przepisami, albowiem Rada Miasta Płocka nie dokonała prawidłowego określenia wysokości wydatków przeznaczonych na budżet obywatelski, w więc nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z w/w przepisów, w szczególności w zakresie określenia podziału tych środków na pule;

5. art. 5a ust. 7 pkt. 2 u.s.g. poprzez przyjęcie, iż uchwała Nr 137/VII/2019 Rady Miasta Płocka z dnia 25 kwietnia 2019r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych budżetu obywatelskiego z mieszkańcami miasta Płocka została podjęta niezgodnie z tym przepisami, albowiem Rada Miasta Płocka winna w oparciu o w/w przepis wskazać konkretną liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt;
6. art. 5a ust. 2 i ust. 7 u.s.g. poprzez przyjęcie, iż uchwała Nr 137/VII/2019 Rady Miasta Płocka z dnia 25 kwietnia 2019r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych budżetu obywatelskiego z mieszkańcami miasta Płocka została podjęta niezgodnie z tymi przepisami, a w szczególności poprzez przyjęcie, że Rada Miasta Płocka dopuściła się scedowania przyznanych jej ustawowo kompetencji na rzecz Prezydenta Miasta Płocka w skutek czego samodzielnie nie wypełnia w całości delegacji ustawowej stanowienia aktu wykonawczego;

7. w przypadku nie uwzględnienia w/w zarzutów i uznaniu przez Sąd, iż zaskarżona uchwała organu nadzoru była zasadna, zarzucam nadto naruszenie art. 91 u.s.g. poprzez stwierdzenie nieważności całości kontrolowanej uchwały Nr 137/VII/2019 Rady Miasta Płocka z dnia 25 kwietnia 2019r., w sytuacji gdy ewentualne stwierdzenie nieważności powinno dotyczyć wyłącznie tych przepisów kontrolowanej uchwały, które zdaniem organu nadzoru zostały w niej określone w sposób niezgodny z ustawą u.s.g. ewentualnie w oparciu o treść art. 91 ust. 4 u.s.g. uznanie, iż stwierdzone uchybienia nie są istotne i uznaniu, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa;

Na podstawie art. 148 p.p.s.a. wnoszę o uwzględnienie skargi i uchylenie zaskarżonego aktu nadzoru w całości oraz zasądzenie od organu na rzecz skarżącej zwrotu kosztów postępowania (w tym kosztów zastępstwa procesowego w sprawie) według norm przepisanych.

UZASADNIENIE

W dniu 25 kwietnia 2019 r. Rada Miasta Płocka podjęła uchwałę nr 137/VII/2019 w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych budżetu obywatelskiego z mieszkańcami miasta Płocka. Zgodnie z treścią art. 90 ust. 1 u.s.g. Prezydent Miasta Płocka w dniu 30.04.2019r. przekazał uchwałę wojewodzie. Wojewoda Mazowiecki, któremu uchwała została przekazana nie zgłosił żadnych uwag czy zastrzeżeń do jej treści. Nie stwierdził także, że jest niewłaściwym organem, jak również nie uznał za zasadne przekazania jej innemu organowi.

W dniu 11 grudnia 2020 r., po uprzednim wezwaniu, przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie. W drodze uchwały Nr 32.393.2020 z dnia 29 grudnia 2020 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło o nieważności w/

w uchwały Rady Miasta Płocka, z powodu istotnego naruszenia art. 5a ust. 2, ust. 5, ust. 6 i ust. 7 pkt 1 i 2 u.s.g.

Rozstrzygnięcie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie jest nieuzasadnione.

Uzasadnienie zarzutów 1-2 .

Należy przede wszystkim wskazać, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie nie jest organem właściwym do sprawowania nadzoru nad uchwałą Rady Miasta Płocka w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych budżetu obywatelskiego z mieszkańcami miasta Płocka, w związku z czym wydanie przez w/w organ uchwały w tym przedmiocie nastąpiło z przekroczeniem jego kompetencji, wynikających bezpośrednio z Konstytucji RP i u.s.g., a w szczegółowym zakresie także z u.r.i.o.

Uprawnienia regionalnych izb obrachunkowych w zakresie nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego zostały wskazane już w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 171 ust. 2 ustawy zasadniczej, organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. Powyższy przepis został w praktycznie niezmienionej postaci powtórzony w art. 86 u.s.g. Zakres spraw finansowych, objętych działalnością jednostek samorządu terytorialnego, nad którą izby sprawują nadzór został szczegółowy wymieniony w art. 11 ust. 1 u.r.i.o. W zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach:

1. procedury uchwalania budżetu i jego zmian;
2. budżetu i jego zmian;
3. zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek;
4. zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
5. podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy - Ordynacja podatkowa;
6. absolutorium;
7. wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian.

W uzasadnieniu uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej z dnia 29 grudnia 2020 r. wskazano, iż uchwała Rady Miasta Płocka z dnia 25 kwietnia 2019 r. podlega nadzorowi regionalnych izb obrachunkowych na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 1 u.r.i.o. Kolegium przyjęło tym samym, że w/w uchwała związana była z procedurą uchwalania budżetu lub jego zmian. Analizując

wskazany w art. 11 ust. 1 u.r.i.o. zakres nadzoru stwierdzić jednak należy, że uchwała Rady Miasta Płocka w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych budżetu obywatelskiego z mieszkańcami miasta Płocka nie pozostaje w związku z procedurą uchwalania budżetu i jego zmian, nie dotyczy także samego budżetu i jego zmian. Tym bardziej nie znajduje ona powiązania ze sprawami wskazanymi w art. 11 ust. 1 pkt 3-7 u.r.i.o. Nie sposób kategorycznie zaprzeczyć, jakoby uchwała w sprawie konsultacji społecznych budżetu obywatelskiego pozostawała w pewnym związku z budżetem jednostki samorządu terytorialnego. Należy mieć jednak na uwadze, że jest to jedynie związek pośredni, polegający na tym, że tego typu konsultacje mogą mieć w przyszłości wpływ na kształt budżetu, nie mają one jednak charakteru wskazanego w art. 11 ust. 1 u.r.i.o. Tylko takie natomiast, wynikające bezpośrednio z ustawy powiązanie pozwala na objęcie danej uchwały lub zarządzenia jednostki samorządu terytorialnego nadzorem regionalnych izb obrachunkowych.

Powyższe stanowisko wzmacnia dodatkowo fakt, że kwestia budżetu obywatelskiego została potraktowana przez ustawodawcę jako odrębna kategoria spraw, mieszczących się w ramach konsultacji społecznych. Art. 5a ust. 3 u.s.g. wskazuje bowiem, iż szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet obywatelski. Zatem z woli samego ustawodawcy kwestie dotyczące budżetu obywatelskiego nie mają charakteru spraw budżetowych, a spraw związanych z konsultacjami społecznymi. Powyższy sposób określenia w ustawie spraw z zakresu spraw budżetu obywatelskiego uzasadnia stanowisko, zgodnie z którym wszelkie uchwały rady gminy/miasta dotyczące zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych winny być traktowane jednakowo, niezależnie od przedmiotu tych konsultacji. Uchwały te z kolei niezmiennie pozostają w zakresie nadzoru wojewodów. Podnieść jednocześnie należy, iż uchwałą, o której mowa w art. 11 ust. 1 pkt 1 u.r.i.o. jest uchwała rady gminy podejmowana na podstawie art. 234 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, nie zaś uchwała określająca zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych, choćby dotyczyła ona budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto porównanie wskazanych powyżej uchwał jednoznacznie wskazuje na ich odmienny zakres i charakter.

Konsekwencją stanowiska, zgodnie z którym regionalne izby obrachunkowe nie są właściwym organem nadzorczym w stosunku do uchwał dotyczących konsultacji społecznych, niezależnie od ich charakteru, jest przyjęcie, iż organem tym jest wojewoda. Wskazują na to wspomniane już art. 171 ust. 2 Konstytucji RP i art. 86 u.s.g., które przyznają mu kompetencje nadzorcze. Jeżeli zatem ustalono, że w danej sprawie kompetencje te nie przysługują jednemu organowi (w tym przypadku regionalnej izby obrachunkowej), to muszą one pozostać w rękach innego, wskazanego w przepisie organu. Pomocny w tym przypadku okazuje się również art. 90 u.s.g., określający kwestie związane z obowiązkiem przedłożenia uchwały rady gminy organowi nadzorczemu. Art. 90 ust. 1

u.s.g. wskazuje, że uchwały rady gminy powinny być co do zasady przedkładane wojewodzie, natomiast tylko określone rodzaje uchwał o charakterze finansowym, przedkładane są regionalnej izbie obrachunkowej. Ustalenie, że dana uchwała nie ma takiego charakteru automatycznie rodzi domniemanie kompetencji wojewody w przedmiocie nadzoru, któremu to taką uchwałę należy przedłożyć. Art. 90 u.s.g. nie wymienia jednocześnie Prezesa Rady Ministrów jako organu, któremu należy przedkładać uchwały rady gminy, co nie pozostaje bez znaczenia z uwagi na fakt, iż art. 171 ust. 2 Konstytucji RP i art. 86 u.s.g. przyznają mu kompetencje nadzorcze nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego.

Stanowisko skarżącego, dotyczące kompetencji organów w zakresie sprawowania nadzoru nad uchwałami o charakterze tożsamym z uchwałą Rady Miasta Płocka z dnia 25 kwietnia 2019 r. znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 lipca 2019 r. (V SA/Wa 1097/19). W przedmiotowym orzeczeniu WSA stwierdził, że organem właściwym do sprawowania nadzoru nad tego rodzaju uchwałami nie jest regionalna izba obrachunkowa, a wojewoda. Sąd wskazał jednocześnie, że podobne sprawy były już przedmiotem rozstrzygnięć przez sądy administracyjne i wówczas przedmiotem spraw były rozstrzygnięcia właściwych wojewodów, a nie rozstrzygnięcia regionalnej izby obrachunkowej (por. wyroki NSA z 15 marca 2019 r., I GSK 939/18; WSA: w Opolu z 6 czerwca 2019 r., II SA/Op 118/19, i z 14 czerwca 2018 r., II SA/Op 109/18, z 17 maja 2018 r., II SA/Op 108/18; w Rzeszowie z 5 lutego 2019 r., II SA/Rz 1185/18 i II SA/Rz 1192/18; w Poznaniu z 18 kwietnia 2018 r., IV SA/Po 176/18).

Wskazać zatem należy, iż Rada Miasta Płocka dokonała czynności przedłożenia wydanej przez siebie uchwały wojewodzie zgodnie z dyspozycją art. 90 ust. 1 u.s.g. W tym zakresie termin do przedłożenia uchwały został zachowany. Co więcej wojewoda korzystając ze swych uprawnień nadzorczych, nie zakwestionował tej uchwały, jak również nie przekazał jej według właściwości do RIO, jak to czynią niekiedy wojewodowie w odniesieniu do innych jednostek samorządu terytorialnego (np. w przypadku cytowanego wyżej orzeczenia WSA). Z tego względu zdaniem skarżącej Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej nie miało kompetencji do wydania zaskarżonej uchwały.

<u>Uzasadnienie zarzutu 3.</u>

Zaskarżona uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie Nr 32.393.2020 z dnia 29 grudnia 2020 r., została doręczona Gminie Miastu Płock dnia 11 stycznia 2021r. Z dniem doręczenia uchwały Gmina Miasto Płock powzięła wiadomość o jej treści. Zgodnie z art. 92 u.s.g. *„Stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego”.* Oznacza to, iż dopiero z dniem doręczenia uchwały nie jest możliwe jej uchylenie lub zmiana albowiem z mocy prawa wykonanie uchwały zostaje

wstrzymane. Bogate orzecznictwo Sądów Administracyjnych wskazuje dobitnie, iż po otrzymaniu uchwały organu nadzoru nie jest prawnie dopuszczalne dokonanie zmian uchwały objętej rozstrzygnięciem nadzorczym, lub jej uchylenie. W niniejszej sprawie jednakże uchwała organu nadzoru została podjęta w dniu 29.12.2020r. na posiedzeniu, w którym udział osób reprezentujących Radę Miasta Płocka nie był możliwy. Nie było zatem możliwości powzięcia wiadomości o podjętej przez organ nadzorczy decyzji w sprawie kontrolowanej uchwały. Organ nadzoru był natomiast informowany o tym, że na dzień 30.12.2020r. jest zaplanowana sesja Rady Miasta Płocka, na której to ma być procedowana kwestia uchylenia kontrolowanej uchwały i jej zastąpienia nową uchwałą. Z tego względu nie mając wiedzy na temat podjętych przez organ nadzoru decyzji, Rada Miasta Płocka podjęła uchwałę Nr 447/XXVI/20 z dnia 30.12.2020r. mocą, której uchyliła w całości uchwałę Nr 137/VII/2019 Rady Miasta Płocka z dnia 25 kwietnia 2019r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych budżetu obywatelskiego z mieszkańcami miasta Płocka oraz zastąpiła ją nową.

W tym stanie rzeczy brak podstaw do stwierdzenia nieważności uchwały, która de facto została uchylona zanim Rada Miasta Płocka miała możliwość dowiedzieć się o treści uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie Nr 32.393.2020 z dnia 29 grudnia 2020 r. Zasadnym zatem jest uchylenie zaskarżonej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej, albowiem w chwili jej doręczenia uchwała, której nieważność została stwierdzona przez organ nadzoru faktycznie była uchylona a w jej miejsce Rada Miasta Płocka uchwaliła nową uchwałę obowiązująca aktualnie.

<u>Uzasadnienie zarzutu 4-6.</u>

Zarzut 4.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej uznało, iż Rada Miasta Płocka nie dokonała prawidłowego określenia wysokości wydatków przeznaczonych na budżet obywatelski, w więc nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z w/w przepisów, w szczególności w zakresie określenia podziału tych środków na pule, czym naruszyła art. 5a ust. 5 i 6 u.s.g.

Trudno zgodzić się z taką tezą, albowiem zgodnie z art. 5a ust. 5 u.s.g. 5. - „*W gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe, z tym że wysokość budżetu obywatelskiego wynosi co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu”*. Zapis określający zatem wysokość budżetu obywatelskiego został określony w zaskarżonej uchwale zgodnie z treścią dyspozycji w/w przepisu. W §2 ust. 1 uchwały Rada Miasta Płocka wskazała, iż kwota budżetu obywatelskiego wynosi co najmniej 0,5 % wydatków Miasta (…). Jak wskazują komentatorzy wartość, o której chodziło ustawodawcy w art. 5a ust. 5 u.s.g. może być określona kwotowo lub procentowo, w takim przypadku wystarczy w uchwale będącej aktem prawa miejscowego niemal powtórzyć brzmienie drugiej czę-

ści przepisu art. 5a ust. 5 u.s.g. (vide: „Budżet Obywatelski w Praktyce Samorządów", Adrian Misiejko, Wolters Kluwer 2020r. s. 41).

W uchwale stwierdzającej nieważność organ zaznaczył nadto, iż w sposób sprzeczny z ustawą Rada Miasta Płocka dokonała podziału na pule środków przeznaczonych na budżet obywatelski. Jak wynika z treści art. 5a ust. 6 u.s.g. *„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"*. Odnosząc się do zapisów z zakwestionowanej uchwały wskazać należy, iż w §2 ust. 3 został określony prawidłowo sposób podziału środków na pule. Po pierwsze, wyodrębniono dwie pule: ogólnomiejską i osiedlową. Po drugie, rodzaj podziału na pule został określony w sposób poprawny i zgodny z ustawą, a także z jej literalnym brzmieniem, wszak bowiem z ustawy wynika możność dokonania podziału budżetu obywatelskiego na pule, a więc określeniu ich rodzaju. Jedynym zastrzeżeniem jakie mogło wzbudzić wątpliwości był fakt braku określenia wysokości oznaczonych pul, czy to kwotowo czy procentowo. Powyższe wynika z faktu, iż ustawodawca w treści art. 5a ust. 6 u.s.g. nie wymaga wprost określenia podziału środków, tak jak ma to miejsce w ust. 5 art. 5a u.s.g., gdzie ustawodawca wprost mówi o kwocie budżetu obywatelskiego, którą co jest oczywiste należy w uchwale określić czy to kwotowo czy procentowo. Przepis art. 5a ust. 6 u.s.g. natomiast nie wymaga określenia kwot przeznaczonych na poszczególne pule budżetu obywatelskiego, ale określenia ich rodzaju, co też w uchylonej uchwale Rada Miasta Płocka uczyniła. W związku z tym brak zdaniem skarżącej przesłanek do uznania, iż doszło do istotnego naruszenia prawa w szczególności art. 5a ust. 6 u.s.g. Ewentualnie można mówić o braku doprecyzowania zapisu w uchwale o wymóg nie wynikający wprost z treści przepisu ustawy. Dlatego naruszenie wykazane w zaskarżonej uchwale należy uznać za niebyłe, ewentualnie nieistotne nie uprawniające do uchylenia uchwały.

Zarzut 5.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej uznało także, iż Rada Miasta Płocka naruszyła treść art. 5a ust. 7 pkt. 2 u.s.g. albowiem winna w oparciu o w/w przepis wskazać konkretną liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt. Trudno zgodzić się z takim zarzutem, albowiem w §5 ust. 2 pkt. 2 uchwały, której nieważność stwierdzono, Rada Miasta Płocka wskazała, iż wymagana liczba podpisów mieszkańców popierających projekt nie może być większa niż 0,1 % mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt. Organ nadzoru w tej kwestii zarzucił Radzie Miasta Płocka jakoby dokonywała nieuprawnionego kopiowania treści ustawy, podczas gdy ustawodawca wymagał od niej określenia wymaganej liczby podpisów określonej konkretną cyfra lub procentem. Z treści dyspozycji art. 5a ust. 7 pkt. 2 u.s.g. nie da się wyczytać obowiązku określenia wymaganej liczby podpisów, określonej konkretną cyfrą lub procentem. Ustawodawca wskazał jedynie, na fakt, iż oczekuje od organu stanowiącego

jednostki samorządu terytorialnego ustalenia zasad dotyczących wymagań stawianym zgłaszanym projektom budżetu obywatelskiego, w tym ustalenia wymaganej liczby podpisów, która nie może być większa niż 0,1 % mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt. Ustawodawca nie określił zatem wprost, czy w uchwale musi zostać określona minimalna liczba mieszkańców popierających projekt. Nie określono także tego według jakich danych ma być obliczona owa liczba oraz czy w ogóle można odstąpić od nakładania obowiązku uzyskania podpisów. Według komentatorów jednostki samorządu terytorialnego mogą nawet zrezygnować z wymogu uzyskania przez wnioskodawcę jakichkolwiek podpisów mieszkańców popierających projekt (vide: „Budżet Obywatelski w Praktyce Samorządów", Adrian Misiejko, Wolters Kluwer 2020r. s. 59).

Reasumując przepis art. 5a ust. 7 pkt. 2 u.s.g wymaga wskazania wymaganej liczby podpisów, ale nie określa w jaki sposób ma ona zostać ustalona czy wskazana, w tym zakresie pozostawia dowolność danej jednostce samorządu terytorialnego. Ograniczeniem jedynym jest zapis mówiący o maksymalnej ilości wymaganych podpisów, która nie może przekroczyć 0,1 % mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt. Zapis zatem uchwały Rady Miasta Płocka nie stoi w sprzeczności z ustawą. Rada Miasta Płocka zgodnie z wymogiem stawianym jej w art. 5a ust. 7 pkt. 2 u.s.g. określiła wymaganą liczbę podpisów, określając ją w sposób dowolny/swobodny jednakże nie przekraczający 0,1 % mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt. Brak zatem podstaw do uznawania, iż tak określony wymóg wskazania liczby podpisów w jakikolwiek istotny sposób narusza przepis art. 5a ust. 7 pkt. 2 u.s.g. Gdyby Rada Miasta Płocka ustaliła wymaganą liczbę podpisów na nie przekraczającą 0,5% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt, byłaby w kontrze do zapisów ustawy. Zakwestionowane zatem brzmienie zapisów uchylonej uchwały nie jest sprzeczne z prawem a tym bardziej w sposób istotny jak to wskazało Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej.

Zarzut 6.

Na koniec odnieść należy się do ostatniego z zarzutów stawianych uchwale Nr 137/VII/2019 Rady Miasta Płocka z dnia 25 kwietnia 2019r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych budżetu obywatelskiego z mieszkańcami miasta Płocka a mianowicie naruszenia art. 5a ust. 2 i ust. 7 u.s.g. Według organu nadzoru Rada Miasta Płocka scedowała na Prezydenta Miasta Płocka najbardziej istotne uregulowania przypisane do jej wyłącznej kompetencji, czym w sposób istotny naruszyła prawo.

Zastrzeżenia organu nadzorczego dotyczyły następujących kwestii:

1. podawania do widomości co rocznie przez Prezydenta Miasta Płocka konkretnej kwoty przeznaczonej na budżet obywatelski, zgodnej z zapisami §2 ust. 2 i 3 uchwały. Kwota podawana

przez Prezydenta wynikała z wyliczenia 0,5% kwoty wydatków Miasta, zawartej w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu (informacji jawnej i dostępnej publicznie) oraz była rozdzielona między ustalone pule tj. ogólnomiejską i osiedlową. Zdaniem organu nadzoru Rada Miasta Płocka w sposób nieuprawniony scedowała na Prezydenta Miasta Płocka kompetencję do określenia wysokości kwoty budżetu obywatelskiego. Nie można zgodzić się z takim stwierdzeniem, albowiem zgodnie z przepisem art. 5a ust. 5 u.s.g. została ustalona wysokość budżetu obywatelskiego w treści §2 ust. 2 uchwały Rady Miasta Płocka. Nawet jeżeli Prezydent Miasta Płocka został upoważniony przez Radę Miasta Płocka do określenia środków z budżetu obywatelskiego w zarządzeniu, to i tak wysokość tych środków była tożsama ze środkami, o których mowa w §2 ust. 2 uchwały Rady Miasta Płocka. Nie doszło zatem do przeniesienia na Prezydenta kompetencji do określania wysokości środków przeznaczanych na budżet obywatelski, gdyż jak wynika treści §2 ust. 4 uchwały Rady Miasta Płocka środki, o których mowa w uchwale i środki, które wskazać miałby Prezydent w zarządzeniu są tożsame. Poza tym zgodnie z art. 30 ust. 1 u.s.g. to *„Prezydent wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa”.* Prezydent zatem w tym konkretnym przypadku nie wyszedł poza granice określone przez Radę Miasta Płocka w uchwale, a jedynie jako organ wykonawczy, uprawniony do wykonywania uchwał Rady Miasta Płocka dokonał określenia kwotowego środków przeznaczonych na budżet obywatelski zgodnie z regułą określoną w uchwale.

2. określania przez Prezydenta harmonogramu terminów zgłaszania projektów - §4 ust. 4 uchwały, której nieważność stwierdzono. Jak wynika z treści uchwały Rady Miasta Płocka stanowiącej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych budżetu obywatelskiego mieszkańców miasta Płocka, Prezydent został uprawniony do określenia harmonogramu terminów zgłaszania projektów. Zdaniem organu nadzoru, doszło do przeniesienia kompetencji Rady Miasta Płocka na Prezydenta w zakresie ustalenia zasad i trybu. Jak można pośrednio wnioskować (uzasadnienie jest bowiem w tym zakresie dosyć krótkie) zdaniem organu ustalanie terminów zgłaszania projektów wchodzi w zakres pojęcia zasad i trybu. Jak wskazano w orzecznictwie, „przez zasady należy rozumieć tezy, w których treści zawarte jest prawo rządzące jakimiś procesami, podstawa na której coś się opiera, zaś z pojęciem trybu wiąże się sposób postępowania” (vide: wyrok NSA z 13.09.2019r. I GSK 1324/18). Wbrew stwierdzeniu organu nadzoru kwestia ustalania harmonogramu terminów zgłaszania projektów nie została w sposób bezpośredni scedowana na Prezydenta. Wszak zważyć, wypada, iż w §3 ust. 3 uchwały Nr 137/VII/2019 z dnia 25.04.2019r. Rada Miasta Płocka w pierwszej kolejności ustaliła, iż co rocznie w zarządzeniu Prezydent będzie ustalał harmonogram konsultacji podawany do publicznej wiadomości nie później niż 14 dni przed rozpoczęciem konsultacji. Dalej w §4 ust. 4 uchwały Rada Miasta Płocka wskazała, iż zgłaszanie projektów jest możliwe w terminie określonym w harmonogramie ogłoszonym przez Prezydenta.

Nie ma zatem żadnych wątpliwości, iż te dwa zapisy tj. §3 ust. 3 uchwały i §4 ust. 4 uchwały są ze sobą powiązane i tworzą pewien proces, wynikiem którego będzie określenie terminu zgłaszania projektów. Sama Rada Miasta Płocka w treści tych przepisów określa w jaki sposób ma ów termin zostać określony, i upoważnia w tym zakresie Prezydenta jako organu wykonawczego uprawnionego z art. 30 ust 1 u.s.g. do dokonania czynności wykonawczych. Trudno zatem uznawać, iż doszło do przekazania na rzecz Prezydenta jakiś uprawnień, raczej został określony proces ustalania i podawania do publicznej wiadomości informacji o terminie zgłaszania projektów, a wiec terminie konsultacji.

3. ustalania przez Prezydenta wzoru formularza - §4 ust. 6 uchwały Rady Miasta Płocka.

Zarzut jakoby przeniesienie na Prezydenta Miasta Płocka kompetencji do ustalenia wzoru formularza wykorzystywanego podczas konsultacji stanowił istotne naruszenie prawa wydaję się być chybiony. Wszak bowiem jak już było podnoszone to Prezydent jako organ wykonawczy ma za zadanie wykonywać uchwały podejmowane przez organ stanowiący. Jeżeli zatem w uchwale organ stanowiący określił zasady i tryb przeprowadzania konsultacji, określił wymogi formalne jak i merytoryczne, to przekazanie Prezydentowi ustalenia wzoru formularza nie stanowi naruszenia prawa. Organ wykonawczy jak sam przepis stanowi (art. 30 ust. 1 u.s.g.) jest zobowiązany do wykonywania uchwał organu stanowiącego, Prezydent nie ma zatem możliwości ustalenia formularza o treści odmiennej od wytycznych wynikających z treści uchwały Rady Miasta Płocka. Gdyby organ nadzoru przeanalizował treść wzoru formularza i doszedłby do wniosku, iż jest on sprzeczny z zapisami uchwały, to można by mówić o naruszeniu prawa, gdyż Prezydent naruszyłby treść art. 30 ust. 1 u.s.g. albowiem przygotował wzór formularza niezgodnie z uchwałą. Wobec braku konkretnych zarzutów względem wzoru formularza jaki został przygotowany przez Prezydenta w oparciu o treść uchwały, brak jest przesłanek do uznania, iż samo przeniesienie na Prezydenta czynności wykonawczej jaką jest przygotowanie wzoru formularza stanowi scedowanie na Prezydenta swoich uprawnień.

Reasumując, żadne zastrzeżenie dotyczące scedowania na Prezydenta uprawnień Rady Miasta Płocka nie jest zasadne. Żaden z zakwestionowanych zapisów uchwały nie narusza przepisu art. 5a ust. 2 u.s.g. ani art. 5a ust. 7 u.s.g. Odmienne rozumienie roli Prezydenta jako organu wykonawczego prowadziłoby do wniosku o jego zbędności, wystarczył by dobrze zorganizowany sekretariat wykonujący zapisy treści uchwał. Ustawodawca jednakże w jakimś celu dokonał rozróżnienia na organy stanowiące i wykonawcze. Z tego względu uznać należy, iż również w zakresie zarzutów dotyczących scedowania kompetencji Rady Miasta Płocka na Prezydenta organ nadzoru także się myli.

<u>Uzasadnienie zarzutu 7.</u>

Zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g. organ nadzoru miał możliwość stwierdzenia nieważności całej

uchwały, jej części lub w oparciu o treść art. 91 ust. 4 u.s.g. stwierdzenia nieistotnego naruszenia prawa i ograniczenia się do stwierdzenia, że została wydana z naruszeniem prawa. Organ zaskarżona uchwałą uznał, iż jedynie stwierdzenie nieważności całej uchwały będzie w niniejszej sprawie odpowiednie. Biorąc pod uwagę okoliczności podniesione w uzasadnieniu zarzutów 4-6 wskazać należy, iż nawet jeżeli w części zarzuty organu były zasadne to nie stanowiły tak rażących uchybień aby stwierdzać nieważność całego aktu, zwłaszcza, po tak długim czasie i w sytuacji gdy jego treść wywarła już skutki w funkcjonowaniu Gminy Miasto Płock. Zdaniem skarżącej stwierdzone przez organ uchybienia, nie stanowiły podstawy do uchylenia uchwały Rady Miasta Płocka w całości.

Uwagi dotyczące treści art. 98 ust. 3 u.s.g.

Zgodnie z treścią art. 98 ust. 3 u.s.g. : *„Do złożenia skargi uprawniona jest gmina lub związek międzygminny, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Podstawą do wniesienia skargi jest uchwała lub zarządzenie organu, który podjął uchwałę lub zarządzenie albo którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze”*.

Z uwagi na powyższe należy w pierwszej kolejności wskazać, iż Gmina Miasto Płock reprezentowana przez Prezydenta Miasta Płocka Andrzeja Nowakowskiego jest kompetentna do złożenia niniejszej skargi. Również uprawnienie do złożenia niniejszej skargi uzasadnione jest interesem prawnym Gminy Miasto Płock, który został naruszony. Wskazać bowiem należy, iż zaskarżona uchwała eliminuje z obrotu prawnego uchwałę Rady Miasta Płocka o istotnym znaczeniu dla realizacji budżetu obywatelskiego za rok 2019 i 2020. W wyniku bowiem przeprowadzenia procedury wyboru projektów do realizacji z uchylonej przez organ uchwały, zostały one wdrożone do wykonania. Zwrócić należy uwagę, iż uchwała pochodzi z kwietnia 2019r. a rozstrzygnięcie nadzorcze z grudnia 2020r. Oczywistym jest, że Gmina Miasto Płock podjęła wszelkie działania celem, których jest doprowadzanie do realizacji projektów wybranych w wyniku procedury projektu obywatelskiego. W tym celu rozpoczęto procedury zamówień publicznych, szereg już jest zakończonych albo w trakcie wyboru. Również część z inwestycji jest już w trakcie realizacji albo zakończona. Utrzymanie w mocy zaskarżonej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej naruszy i to w sposób istotny interes Gminy Miasto Płock, której wydatki bieżące i inwestycyjne dokonane w wyniku realizacji projektów z budżetu obywatelskiego nie będą miały podstawy prawnej ani budżetowej. W tym stanie rzeczy wniesienie niniejszej skargi jest w pełni uzasadnione.

Wskazać należy nadto, iż zgodnie z w/w przepisem podstawą do wniesienia skargi jest uchwała organu, którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze, w niniejszej sprawie jest to zatem uchwała Rady Miasta Płocka.

W dniu 11.01.2021r. kiedy wpłynęła do Gminy Miasto Płock uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, została jej treść przekazana do Prezydenta Miasta Płocka

oraz radnych Rady Miasta Płocka. Oczywistym jest, iż Rada Miasta Płocka jako organ stanowiący musi podejmować decyzje kolegialnie na posiedzeniach tak aby wszyscy radni mogli w nich wziąć udział. Z uwagi na trudności wynikające z obowiązującego stanu pandemii Covid-19 w Polsce, praca Rady Miasta Płocka, jak zresztą w całym kraju, jest utrudniona. Z tego względu w chwili obecnej projekt niniejszej skargi wraz z projektem uchwały w przedmiocie zatwierdzenia zgody na jej złożenie jest procedowany przez Rade Miasta Płocka zgodnie z harmonogramem pracy Rady. W dniu 25.02.2021r. zaplonowana jest sesja Rady Miasta Płocka, na której zostanie podjęta uchwała zatwierdzająca zgodę na złożenie niniejszej uchwały. Niezwłocznie zatem po jej podjęciu zostanie ona przekazana w ślad za skargą.

Zgodnie z aktualna i wiodąca linią orzeczniczą uchwała o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego może być podjęta i przedstawiona do sądu po złożeniu skargi do dnia wydania orzeczenia w sprawie. Postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31.01.2012r. w sprawie I OSK 106/12 uznał, iż „*Gmina może podjąć uchwałę, o której mowa w art. 98 ust. 3 u.s.g., także po upływie terminu przepisanego do złożenia przez nią skargi. Złożenie ww. uchwały do sądu przed dniem wydania orzeczenia kończącego postępowanie winno zatem powodować skutek w postaci uznania przez sąd, iż złożona przez stronę skarga nie jest już obciążona tego rodzaju brakiem, a w konsekwencji jej merytorycznym rozpoznanie*m."

Pogląd ten jest efektem szerokiej interpretacji art. 98 ust. 3 s.g.u., art. 85 ust. 3 s.p.u. i art. 86 ust. 2 s.w.u., przejętej z orzecznictwa Sądu Najwyższego. Już bowiem w postanowieniu Sądu Najwyższego Izba Pracy z 7 lipca 1994 r., sygn. akt III ARN 42/94, (Legalis nr 28723), wydanym na podstawie wcześniej obowiązującego stanu prawnego, wskazano, że uchwała rady gminy o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody, jako podstawa materialnoprawna skargi, może być przedłożona w postępowaniu sądowoadministracyjnym do dnia wydania orzeczenia rozstrzygającego o zasadności skargi.

Nadto przytoczyć wypada inne istotne rozstrzygnięcia w tej kwestii, które wskazują, iż złożenie niniejszej skargi bez złożenia jednocześnie uchwały Rady Miasta Płocka wydanej w trybie art. 98 ust. 3 u.s.g. jest w pełni dozwolone :

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30.11.2005r. w sprawie II OSK 290/05 :

„*Przepis art. 98 ust. 3 ustawy z dnia 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) nie ustanawia terminu do podjęcia uchwały lub zarządzenia o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego."*

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 04.01.2011r. w sprawie II OSK 2450/10:

„Skarga powiatu na rozstrzygnięcie nadzorcze, wniesiona przed podjęciem uchwały nie może zostać odrzucona, jeżeli w późniejszym terminie akt, o jakim mowa w art. 85 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) zosta-

nie uchwalony i przekazany do sądu administracyjnego, także po upływie terminu do wniesienia skargi.”

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Poznaniu z dnia 02.03.2017r. w sprawie II SA/Po 554/16:

„Złożenie uchwały, o której mowa w art. 98 ust. 3 SamGminU, przed dniem wydania orzeczenia kończącego postępowanie winno powodować skutek w postaci uznania przez sąd, że złożona przez stronę skarga nie jest już obciążona tego rodzaju brakiem, a w konsekwencji jej merytorycznym rozpoznaniem."

Wnoszę zatem o przyjęcie skargi do rozpoznania.

Załączniki:
- pełnomocnictwo,
- dowód uiszczenia opłaty sądowej,
- uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie Nr 32.393.2020 z dnia 29 grudnia 2020 r.,
- pismo z dnia 30.04.2019r. w sprawie przekazania uchwał Rady Miasta Płocka z dnia 29.04.2019r.
- uchwała Nr 137/VII/2019 Rady Miasta Płocka z dnia 25 kwietnia 2019 r.

Wysokość opłaty od skargi ustalona w oparciu o treść § 2 ust. 1 pkt 5 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16.12.2003r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.
Opłata skarbowa od pełnomocnictwa – zwolnienie z art. 7 ust. 3 ustawy o opłacie skarbowej.