REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W GDAŃSKU

KI.0441/67/8/2022

Gdańsk, dnia 21 grudnia 2022 r.

Pan
Adam Ilarz
Radny Rady Miasta Malborka
a.ilarz@um.malbork.pl

Szanowny Panie,

w odpowiedzi na Pana pismo, które wpłynęło do tut. Izby w dniu 14 grudnia 2022 r. za pośrednictwem poczty elektronicznej, zawierające zapytanie dotyczące zawieszenia wykonania wniosków budżetu obywatelskiego przez Burmistrza Miasta Malborka cyt.: *„Czy miał do tego prawo? Czy mógł to zrobić jednoosobowo, nie przedkładając Radzie Miasta stosownej uchwały w tym temacie?”*, uprzejmie wyjaśniam co następuje.

Na wstępie należy zauważyć, że realizacja budżetu obywatelskiego nie ma precyzyjnie określonej podstawy prawnej. Budżet obywatelski jest formą aktywnego współdecydowania mieszkańców o przeznaczeniu części wydatków wyszczególnionych w budżecie danej jednostki samorządu terytorialnego na wybrane przez mieszkańców cele. Jest to instytucja opierana najczęściej o instytucję konsultacji z mieszkańcami gminy, których zasady określa rada gminy.

Zgodnie z art. 5a ust. 3 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) budżet obywatelski jest szczególną formą konsultacji społecznych. 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.

Należy mieć na uwadze, że, z wyjątkiem miast na prawach powiatu, utworzenie budżetu obywatelskiego jest fakultatywne, bowiem zgodnie z art. 5a ust. 5 *ustawy o samorządzie gminnym* tylko w gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe.

Zgodnie z art. 5a ust. 7 *ustawy o samorządzie gminnym* 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

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk,
centrala: (58) 301-86-45, fax: (58) 346-25-15
NIP 583-21-22-408 REGON 190134954

gdansk@rio.gov.pl www.bip.gdansk.rio.gov.pl

19 lipca 2019 r. o zapewnianiu 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, 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, z uwzględnieniem tego, że zasady przeprowadzania głosowania muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania.

Postanowienia *ustawy o samorządzie gminnym* nie wskazują żadnych konkretnych terminów przeprowadzania poszczególnych etapów, a jedynie określają poszczególne etapy składające się na procedurę budżetu obywatelskiego.

Powyższa regulacja zawarta w art. 5a ust. 7 *ustawy o samorządzie gminnym* przedstawia pewne etapy przebiegu konsultacji w ramach budżetu obywatelskiego. Ponadto jednoznacznie wskazuje, że to rada gminy określa w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego. Przepis ten stanowi ustawową delegację dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, jakim jest rada gminy, do wydania uchwały normującej wymagania, jakie powinien spełniać budżet obywatelski. Oznacza to, że rada gminy, jako organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, podejmuje uchwałę, w której określa zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami w powyższym zakresie.

Warto zaznaczyć, że uchwała w sprawie budżetu obywatelskiego jest aktem prawa miejscowego i podlega publikacji w dzienniku urzędowym województwa. Ponadto uchwały w tym przedmiocie podlegają nadzorowi sprawowanemu przez wojewodę.

Odnosząc do zapytania, które zostało sformułowane w Pana piśmie oraz do materiałów załączonych do niniejszego pisma, po przeanalizowaniu obowiązujących regulacji prawnych w zakresie budżetu obywatelskiego, w ocenie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, Burmistrz Miasta Malborka nie posiada kompetencji do samodzielnego zawieszenia wykonania wniosków budżetu obywatelskiego.

W ocenie tut. Izby uchwała nr V/31/2019 Rady Miasta Malbork z dnia 1 lutego 2019 r. *w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia na terenie Miasta Malborka konsultacji społecznych Budżetu Obywatelskiego Miasta Malbork* oraz zmieniająca ją uchwała nr XXIII/200/2020 Rady Miasta Malbork z dnia 18 czerwca 2020 r. *zmieniająca uchwałę nr V/31/2019 z dnia 01 lutego 2019 r. Rady Miasta Malbork w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia na terenie Miasta Malborka konsultacji społecznych Budżetu Obywatelskiego Miasta Malbork* nie przekazuje Burmistrzowi Miasta Malborka kompetencji do „zawieszenia wniosków budżetu obywatelskiego".

Rada Miasta Malbork delegowała pewne kompetencje Burmistrzowi Miasta Malborka bowiem zgodnie z §1 uchwały nr XXIII/200/2020 Rady Miasta Malborka z dnia 18 czerwca 2020 r. *zmieniającej uchwałę nr V/31/2019 z dnia 01 lutego 2019 r. Rady Miasta Malbork w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia na terenie Miasta Malborka konsultacji społecznych Budżetu Obywatelskiego Miasta Malbork* (nadającemu nową treść §3 ww. uchwały Rady Miasta Malbork nr V/31/2019) cyt.: *„Każdorazowo Burmistrz Miasta Malborka określi w drodze zarządzenia:*
1. Proponowaną wysokość kwoty przeznaczonej na Budżet Obywatelski.
2. Kwotowe ograniczenia wartości składanych projektów w podziale na „Duże" i „Małe".
3. Harmonogram przeprowadzenia konsultacji społecznych Budżetu Obywatelskiego.
4. Skład Zespołu ds. Budżetu Obywatelskiego oraz regulamin pracy Zespołu.
5. Wzór formularza zgłoszenia projektu do Budżetu Obywatelskiego.
6. Wzór karty do głosowania na projekty do Budżetu Obywatelskiego."

Na podstawie delegacji zawartej w wyżej wymienionej uchwale Burmistrz Miasta Malborka został umocowany do dokonywania poszczególnych czynności składających się na etapy procedury budżetu obywatelskiego. Natomiast Rada Miasta Malbork nie przyznała organowi wykonawczemu miasta uprawnień do podjęcia decyzji o nieujęciu w projekcie budżetu na kolejny rok budżetowy zadań wybranych do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego.

Tego rodzaju uprawnienie nie wynika ani z treści zacytowanego §3 przedmiotowej uchwały z dnia 1 lutego 2019 r. *w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia na terenie Miasta Malborka konsultacji społecznych Budżetu Obywatelskiego Miasta Malbork* zmienionego uchwałą nr XXIII/200/2020 Rady Miasta Malbork z dnia 18 czerwca 2020 r., ani pozostałych postanowień ww. uchwały Rady Miasta Malbork, ani z żadnych przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Warto również podkreślić, że szczególną regulację zawiera ustawa z dnia 12 marca 2022 r. *o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa* (Dz. U. z 2022 r. poz. 583 z późn. zm.), mianowicie art. 112 który, stanowi, że:

1. W związku z realizacją zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, rada miasta na prawach powiatu może podjąć uchwałę o:

1) nieprzeprowadzaniu konsultacji społecznych w formie budżetu obywatelskiego, o którym mowa w art. 5a ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w zakresie projektów, przewidzianych do realizacji w 2024 r.;

2) zawieszeniu przeprowadzania konsultacji społecznych w formie budżetu obywatelskiego, o którym mowa w art. 5a ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w zakresie projektów, przewidzianych do realizacji w 2023 r.;

3) zawieszeniu w 2022 r. realizacji niektórych projektów ze środków budżetu obywatelskiego.

2. Uchwała, o której mowa w ust. 1 pkt 3, nie może dotyczyć projektów, których realizacja rozpoczęła się przed dniem wejścia w życie tej uchwały.

3. W uchwale, o której mowa w ust. 1 pkt 2, określa się również:

1) rok, w którym projekty przewidziane do realizacji w 2023 r. będą realizowane;

2) zasady postępowania ze zgłoszonymi dotychczas projektami, przewidzianymi do realizacji w 2023 r., w tym harmonogram oceny tych projektów, składania odwołań od oceny negatywnej, rozpatrywania takich odwołań, głosowania mieszkańców i ogłoszenia wyników głosowania.

4. W uchwale, o której mowa w ust. 1 pkt 3, określa się również harmonogram realizacji projektów, które objęte są zakresem tej uchwały.

Warto jednak zaznaczyć, że powyższa regulacja odnosi się wyłącznie do miast na prawach powiatu, które to mają obowiązek utworzenia budżetu obywatelskiego.

Powyższa regulacja nie ma jednak bezpośredniego zastosowania w omawianym przypadku, bowiem miasto Malbork będąc gminą miejską nie ma obowiązku tworzenia budżetu obywatelskiego na podstawie art. 5a ust. 5 *ustawy o samorządzie gminny.*

Podjęcie przez Radę Miasta Malborka uchwał w przedmiocie zasad i trybu przeprowadzenia na terenie Miasta Malborka konsultacji społecznych Budżetu Obywatelskiego Miasta Malborka świadczy o wyrażeniu woli utworzenia budżetu obywatelskiego. Zatem to organ stanowiący gminy decyduje o utworzeniu budżetu obywatelskiego w momencie podjęcia uchwały w sprawie wymagań, jakie powinien spełnić projekt budżetu obywatelskiego. Natomiast przekazanie odpowiednich kompetencji w zakresie procedury budżetu obywatelskiego organowi wykonawczemu przesądza o obowiązku Burmistrza do podjęcia zarządzeń dokładnie regulujących poszczególne etapy, które składają się na procedurę budżetu obywatelskiego.

Ponadto z informacji zawartych w Pana piśmie wynika, że procedura wyłonienia zadań budżetu obywatelskiego przewidzianych do realizacji w kolejnym roku budżetowym, tj. w 2023 została zainicjonowana przez organ wykonawczy i przeprowadzona. W jej wyniku

doszło do wyłonienia wniosków, które następnie powinny zostać ujęte w projekcie uchwały budżetowej na 2023 rok.

W ocenie tutejszej Izby Burmistrz Miasta Malborka winien zaplanować wyłonione zadania w projekcie budżetu gminy, za czym przemawia treść art. 5a ust. 4 zdanie drugie *ustawy o samorządzie gminnym* cyt.: *„Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy"*. Następnie cyt.: *„Rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego,"* o czym stanowi art. 5a ust. 4 zdanie trzecie *ustawy o samorządzie gminnym.*

Rada Miasta Malbork w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego przekazała Burmistrzowi Malborka kompetencje do podejmowania określonych czynności, które składają się na poszczególne etapy procedury budżetu obywatelskiego. W ramach przekazanych kompetencji trudno jest się doszukać uprawnienia do zawieszenia planowania wydatków na realizację zadań wyłonionych w ramach budżetu obywatelskiego. Uprawnienie takie nie wynika ani z *ustawy o samorządzie gminnym* ani z regulacji, na którą powołał się Burmistrz Malborka w swojej odpowiedzi z dnia 30 listopada 2022 r. na Pana interpelację z dnia 27 listopada 2022 r. Burmistrz zawieszając wykonanie budżetu obywatelskiego nie może powołać się na zapisy uchwały Rady, gdyż w ocenie tutejszej Izby, nie zawierają ku temu podstawy prawnej.

Organem uprawnionym do podjęcia decyzji w zakresie przyjęcia bądź nie przyjęcia do realizacji zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego jest organ stanowiący gminy. Rada gminy uchwalając budżet gminy na kolejny rok budżetowy może zdecydować o rezygnacji z realizacji zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego.

Podsumowując, Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku stroi na stanowisku, że to jedynie Rada Miasta Malbork posiada kompetencje do rezygnacji z realizacji zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego.

Jednocześnie pragnę podkreślić, że jest to jedynie stanowisko Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, która nie posiada uprawnień do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawa.

Z poważaniem

Signature Not Verified

Dokument podpisany przez Luiza Budner - Iwanicka; RIO w Gdańsku
Data: 2022.12.21 13:44:07 CET

Luiza Budner – Iwanicka
Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Gdańsku

Do wiadomości:
1. Pan Paweł Dziwosz – Przewodniczący Rady Miasta Malborka,
2. Pan Marek Charzewski – Burmistrz Miasta Malborka.

Otrzymują:
1. adresat,
2. a/a.