



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, 25. 08. 2023

P-1.4130.25.2023.AB

Pan
Gruszczyński

Szanowny Panie,

odpowiadając na pismo z dnia 10 sierpnia 2023 r., kwestionujące zgodność z prawem uchwały Nr XLI/1123/22 Rady Miasta Szczecin z dnia 28 czerwca 2022 r. w sprawie wprowadzenia zasad i trybu przeprowadzania Szczecińskiego Budżetu Obywatelskiego, uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

W pierwszej kolejności, wobec treści sformułowanego w ww. piśmie żądania, wyjaśnić należy istotę nadzoru sprawowanego przez wojewodę nad działalnością samorządu terytorialnego w oparciu o unormowania ustawy o samorządzie gminnym¹. Zasadą jest, że nadzór ten odbywa się wyłącznie z zastosowaniem kryterium zgodności z prawem, o czym przesądza wprost art. 85 ww. ustawy. Dodatkowo, prawodawca zastrzegł, że wkroczenie w tę działalność następuje jedynie w przypadkach przewidzianych w ustawach (art. 87). Takie rozwiązanie ustawowe jest efektem zagwarantowania samorządom terytorialnym w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej² samodzielności w wykonywaniu zadań własnych. W myśl bowiem art. 16 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej *Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.*

Nadzór wojewody ma zatem niewątpliwie charakter ograniczony, przy czym ograniczenie to przejawia się nie tylko w zawężeniu nadzoru do kryterium legalności, ale również w ustaleniu ściśle oznaczonego katalogu środków nadzorczych, jakie pozostają do dyspozycji organów nadzoru. Z unormowań ustawy o samorządzie gminnym wynika, że do właściwości wojewody należą – stwierdzenie nieważności aktu organu gminy w wyznaczonym terminie, wskazanie naruszenia prawa, skarga do sądu wojewódzkiego na akt organu gminy. Zgodnie z brzmieniem art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności całości bądź części aktu prawnego organu jednostki samorządu terytorialnego następuje tylko w sytuacji, gdy narusza on przepisy powszechnie obowiązującego prawa w sposób istotny. Wadliwość tego rodzaju - zgodnie z ugruntowanymi poglądami zarówno orzecznictwa sądowoadministracyjnego, jak i doktryny – występuje wtedy, gdy akt ten (tu: uchwała Rady Miasta) został wydany bez podstawy prawnej bądź z naruszeniem granic delegacji ustawowej, uchybia przepisom prawa ustrojowego, a także prawa materialnego oraz przepisom regulującym procedurę jego wydania³. Co ważne, **sprzeczność z prawem musi być oczywista i bezpośrednia**. Nie ma sprzeczności, jeżeli

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.).

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

³ Por. wyroki NSA: z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97 oraz z dnia 26 września 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 821/05.

określone rozstrzygnięcie podjęte przez organ nie jest wyraźnie zakazane przez ustawodawcę i mieści się w granicach swobodnego uznania (por. wyrok NSA z dnia 29 listopada 2006 r., sygn. akt I OSK 1287/06).

Wojewoda, przed zastosowaniem ww. środka nadzorczego weryfikuje, jakiego rodzaju następstwa w sferze prawnej wywołuje dany akt i czy charakter oraz istota prawnych konsekwencji jasno wskazują, że ich akceptacja z punktu widzenia demokratycznego państwa prawa jest niedopuszczalna. Ocena, czy do istotnego naruszenia doszło, należy wyłącznie do organu nadzoru, który w tym zakresie działa z urzędu, jak też nie jest on związany oceną dokonywaną przez inne podmioty i organy publiczne, w tym sądy administracyjne.

Przechodząc do kwestii merytorycznych – zgodnie z art. 5a ust. 2 i ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym odpowiednio:

2. *Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem ust. 7.*

7. *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 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, biorąc pod uwagę, że zasady przeprowadzania głosowania muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania.*

Na podstawie ww. regulacji, Rada Miasta Szczecin podjęła – budzącą Pana zastrzeżenia - uchwałę Nr XLI/1123/22, w której uregulowała wymagane cyt. przepisami ustawy o samorządzie gminnym zagadnienia, w tym, postanowiła w §5 pkt 9 lit. a-f, że *W ramach SBO nie może być zrealizowana inwestycja, która jest inwestycją infrastrukturalną planowaną do realizacji na terenie:*

- a) *niestanowiącym przedmiotu własności ani użytkowania wieczystego Miasta;*
- b) *niestanowiącym przedmiotu własności ani użytkowania wieczystego Skarbu Państwa, jeżeli terenem tym nie gospodaruje Prezydent wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej;*
- c) *niestanowiącym przedmiotu własności ani użytkowania wieczystego spółdzielni mieszkaniowej;*
- d) *niestanowiącym przedmiotu własności ani użytkowania wieczystego ani nie pozostającym w trwałym zarządzie komunalnej jednostki organizacyjnej;*
- e) *niestanowiącym przedmiotu własności ani użytkowania wieczystego kapitałowej spółki handlowej, w której Miasto posiada udziały odpowiadające 100 % kapitału zakładowego;*
- f) *niestanowiącym przedmiotu własności ani użytkowania wieczystego instytucji kultury, dla której organizatorem jest Miasto (...).*

Z kolei, w myśl §7 tej uchwały *Inwestycja infrastrukturalna może być realizowana wyłącznie na terenie:*

- a) stanowiącym przedmiot własności albo użytkowania wieczystego Miasta;
- b) stanowiącym przedmiot własności albo użytkowania wieczystego Skarbu Państwa, jeżeli terenem tym gospodaruje Prezydent, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej,
- c) stanowiącym przedmiot własności albo użytkowania wieczystego spółdzielni mieszkaniowej;
- d) stanowiącym przedmiot własności albo użytkowania wieczystego albo pozostającym w trwałym zarządzie komunalnej jednostki organizacyjnej;
- e) stanowiącym przedmiot własności albo użytkowania wieczystego kapitałowej spółki handlowej, w której Miasto posiada udziały odpowiadające 100 % kapitału zakładowego;
- f) stanowiącym przedmiot własności albo użytkowania wieczystego instytucji kultury, dla której organizatorem jest Miasto (...).

W Pana ocenie, ww. uregulowania wykluczają w ten sposób „olbrzymie obszary powierzchni miasta, które to poprzez skarb państwa pozostają własnością społeczną, ale nie są w zarządzie Prezydenta”. W efekcie, Pana zdaniem, prowadzi to do ograniczenia „prawa mieszkańców, którzy będąc mieszkańcami miasta nie przestali być jednak Polakami, obywatelami Polski i powinni mieć prawo dysponowania (o ile nie stoją temu na przeszkodzie inne określone prawnie, czy też gospodarczo względy) tym leżącym w granicach miasta mieniem ogólnospołecznym na cele obywatelskie na zasadach określonych w ustawie wprowadzającej budżet obywatelski. Wprowadzone ograniczenie jest szczególnie dotkliwe w Szczecinie z uwagi na fakt, że właśnie w Szczecinie ponad 21% powierzchni miasta stanowią śródlądowe wody płynące, które pozostają w Zarządzie Wód Polskich”.

Wyraził jednocześnie Pan wątpliwość, czy Rada Miasta Szczecin posiada upoważnienie do wprowadzenia ww. ograniczeń i czy nie przekroczyła przyznanych jej kompetencji.

Odnosząc się do powyższego, stwierdzić jednak trzeba, że formułując w cyt. wyżej unormowaniach uchwały Nr XLI/1123/22 warunki, wskazujące, że zgłaszane projekty w ramach SBO mogą być realizowane wyłącznie na nieruchomościach wymienionych w §7 uchwały, Rada Miasta Szczecin nie naruszyła prawa – żaden bowiem przepis powszechnie obowiązującego prawa po pierwsze nie statuuje reguły, wedle której zadanie może być realizowane na każdej nieruchomości, niezależnie od tego, czyją jest własnością, po drugie, podejmując uchwałę na podstawie art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym – rada jest uprawniona do określenia wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, w tym - wymogów formalnych, jakim muszą odpowiadać zgłaszane projekty.

W ramach tak określonej kompetencji, rada gminy ma prawo ustanowić wymóg, by zgłaszane projekty dotyczyły wyłącznie nieruchomości, które pozostają w pośrednim bądź bezpośrednim zarządzie organu wykonawczego gminy. Trzeba pamiętać, że budżet obywatelski stanowi szczególną formę konsultacji społecznych (art. 5a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym), w ramach których mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy. Wydatki te bez wątpienia powinny być przeznaczane na projekty służące zaspokojeniu zbiorowych potrzeb wspólnoty, w szczególności zadania wynikające z art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Nie sposób zatem przyjąć, że uprawnienie do decydowania o przeznaczeniu części budżetu gminy ma niczym nieskrępowany charakter – to rada gminy bowiem będąc organem umocowanym do uchwalenia budżetu gminy – ma prawo ustalić wymagania, jakie muszą spełniać projekty zgłaszane w ramach budżetu obywatelskiego. Badanie przyczyn, dla których dana jednostka samorządu terytorialnego wprowadziła takie a nie inne wymogi w odniesieniu do tych projektów, wykracza poza granice nadzoru, zakreślone w ustawie o samorządzie gminnym.

W konsekwencji bowiem oznaczałoby to konieczność sięgnięcia po inne – poza legalnością – kryteria, w tym celowości, co na gruncie rozwiązań konstytucyjnych jest wykluczone.

Z tych względów, nie może być również przesłanką uzasadniającą podjęcie nadzorczych działań ewentualne postrzeganie przez te czy inne podmioty przepisów uchwały jako zredagowanych w sposób wyjątkowo skomplikowany i zagmatwany. Na ocenę zgodności z prawem uchwały nie może bowiem wpływać umiejętność poszczególnych jej adresatów odkodowywania norm w uchwale tej zawartych.

Na zakończenie – w związku z poczynioną w piśmie z dnia 10 sierpnia br. uwagą, iż Prezydent Miasta Szczecin może dysponować nieruchomościami nienależącymi do Miasta, w szczególności w oparciu o umowę użyczenia - dodać należy, że wody płynące śródlądowe, będące wodami publicznymi, jak też grunty pod tymi wodami – wyłączone są z obrotu cywilnoprawnego, z wyjątkiem przypadków wynikających z ustawy Prawo wodne⁴, co wynika bezpośrednio z art. 211 ust. 4 oraz art. 216 ust. 2 tego aktu. Możliwość wykonywania praw właścicielskich przez gminę w odniesieniu do śródlądowych wód płynących przewidziana została w art. 213 ust. 3 ustawy Prawo wodne, zgodnie z którym *Wody Polskie, po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, mogą powierzyć jednostkom samorządu terytorialnego lub ich związkom, w drodze porozumienia, na ich wniosek, wykonywanie praw właścicielskich Skarbu Państwa w stosunku do śródlądowych wód płynących znajdujących się w granicach jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków.*

W porozumieniu tym określa się zakres praw właścicielskich Skarbu Państwa powierzonych jednostkom samorządu terytorialnego lub ich związkom oraz zawiera się postanowienia dotyczące:

- 1) przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego lub ich związkom środków finansowych na realizację powierzonego zadania, w tym zasad i terminów ich przekazywania;
- 2) środków przeznaczanych przez jednostki samorządu terytorialnego lub ich związki na realizację powierzonego zadania (art. 213 ust. 4).

Powyższa ustawa reguluje również wszelkie pozostałe kwestie związane z gospodarowaniem wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, w szczególności kształtowaniem i ochroną zasobów wodnych, korzystaniem z wód oraz zarządzaniem zasobami wodnymi.

Rekapitulując, w toku badania legalności uchwały Nr XLI/1123/22 nie stwierdzono podstaw prawnych do wyeliminowania jej z obrotu prawnego, jak również aktualnie nie zachodzą przesłanki do zaskarżenia jej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie.

Zaprezentowane w niniejszym piśmie stanowisko wynika wyłącznie z faktu, że nadzór wojewody nad działalnością prawotwórczą jednostek samorządu terytorialnego polega na badaniu aktów prawnych organów samorządowych wyłącznie z uwzględnieniem kryterium legalności. Wojewoda – choćby podzielał wątpliwości co do celowości lub rzeczowości określonego rozwiązania przyjmowanego przez samorząd w danym akcie prawnym – nie ma prawa wydać rozstrzygnięcia nadzorczego, jeśli tego typu akt jest zgodny z prawem, jak ma to miejsce w przypadku kwestionowanej przez Pana uchwały. Celowość czy zasadność rozwiązania przyjętego w omawianej uchwale przez Radę Miasta Szczecin, niewątpliwie może budzić sprzeciw mieszkańców miasta, którzy dostrzegają potrzebę realizacji inwestycji także na nieruchomościach innych niż te, które zostały wskazane w rzeczonyj uchwale Rady Miasta Szczecin. Niemniej jednak, Wojewoda nie jest w takiej sytuacji władny do podjęcia określonych rozstrzygnięć, które doprowadziłyby do wyeliminowania omawianych

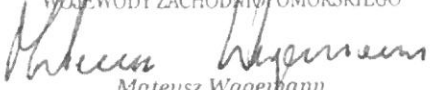
⁴ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1478 z późn. zm.).

przepisów z obrotu prawnego lub do podjęcia stosownej zmiany uchwały przez Radę Miasta Szczecin. Jak bowiem wskazano powyżej, przedmiotowe regulacje zawarte w uchwale Rady Miasta Szczecin nie są niezgodne z aktami prawnymi wyższego rzędu, a samorząd posiada konstytucyjnie zagwarantowaną samodzielność i niezależność w realizacji zadań własnych.

W tym stanie rzeczy, przedstawione przez Pana wątpliwości i uwagi, w ocenie Wojewody, winny być kierowane przede wszystkim do radnych Rady Miasta Szczecin, którzy posiadają kompetencje do wprowadzenia postulowanej przez Pana zmiany w przedmiotowej uchwale.

Ufam, że powyższe wyjaśnienia okażą się dla Pana wyczerpujące, jak też zapewniam, że sposób załatwienia zgłoszonej przez Pana sprawy wynika wyłącznie z ograniczonych kompetencji wojewody w zakresie nadzoru sprawowanego wobec działalności prawotwórczej jednostek samorządu terytorialnego.

w załączeniu:
klauzula informacyjna

Z wyrazami szacunku
z upoważnienia
WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Mateusz Wągełmann
II WICEWOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI

