

Łódź, 21 maja 2021 r.

PNIK-I.4131.453.2021

**Rada Miejska  
w Krośniewicach**

### **Zawiadomienie o wszczęciu postępowania**

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) w związku z art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735)

**zawiadamiam,**

że wszczęte zostało z urzędu postępowanie określone w rozdziale 10 ustawy o samorządzie gminnym w celu kontroli legalności uchwały Nr XXXV/221/2021 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 26 kwietnia 2021 r. w sprawie określenia wymagań jakie powinien spełniać projekt Budżetu Obywatelskiego Gminy Krośniewice, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 5 maja 2021 r.

### **Uzasadnienie**

Zgodnie z treścią art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zwaną dalej – ustawą, wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet obywatelski - ust. 3.

Z kolei w myśl art. 5a ust. 7 ustawy 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

**ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI**

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40 Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP  
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. poz.1696);

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.

Upoważnienie zawarte we wskazanej regulacji prawnej nie daje radzie gminy podstaw do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących materie inne niż wymienione w przytoczonym przepisie, ani też pomijania kwestii, które winny być obligatoryjnie uregulowane w uchwale w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego

Mając na uwadze powyższy przepis, zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą następujących regulacji zawartych w Załącznikach do uchwały:

1) regulacje zawarte w § 2 ust. 1- 4 Załącznika do uchwały wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 5a ust. 7 ustawy;

2) § 2 ust. 9 Załącznika do uchwały, Rada w sposób nieuprawniony nałożyła na Burmistrza obowiązek określenia wzoru kart i formularzy zobowiązując w tym zakresie do wydania zarządzenia.

Elementy te zgodnie z art. 5a ust. 2 i ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym mają być zawarte w uchwale Rady dotyczącej budżetu obywatelskiego. Podkreślić należy, że ustawodawca wymaga aby to rada gminy określiła wszystkie wymogi formalne, jakim odpowiadać muszą zgłaszane projekty, w tym zakres danych jakie należy w nich podać;

3) w § 4 ust. 1 Załącznika do uchwały, Rada nałożyła na kierownika właściwej komórki merytorycznej obowiązek oceny zachowania wymogu ogólnodostępności;

4) w § 5 ust. 4 Załącznika do uchwały, Rada wymieniła sytuacje, w których projekt pozostawia się bez rozpatrzenia. Ustawodawca nie wprowadza takiego rozwiązania, możliwe jest wyłącznie „niedopuszczenie projektu do głosowania”;

5) w § 11, § 12, § 13 i § 14 Załącznika do uchwały, Rada określiła tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania wskazując, iż dokonuje tego powołany przez Burmistrza Krośniewic Zespół ds. Budżetu Obywatelskiego Gminy Krośniewice;

Zgodnie z art. 5a ust. 7 pkt 3 ustawy tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania powinien być zawarty w uchwale a nie poza nią jak to przyjęto w wymienionych paragrafach, a ponadto Rada nie posiada delegacji ustawowej do powołania organu, który miałby kompetencje do procedowania zasadności decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania, tym samym należy uznać, iż Rada nie wypełniła delegacji ustawowej zawartej w ww. przepisie;

6) w § 15 Załącznika do uchwały, Rada uregulowała zasady przeprowadzenia głosowania, które sprowadza się do głosowania przez internet.

W ocenie organu nadzoru, Rada nie zrealizowała w pełni upoważnienia określonego w art. 5a ust. 2 i ust. 7 ustawy. Kwestionowana uchwała w sprawie budżetu obywatelskiego nie reguluje w sposób prawidłowy kwestii dotyczących zasad przeprowadzania głosowania nad zgłoszonymi projektami budżetu obywatelskiego. Stosownie do treści art. 5a ust. 7 pkt 4 ustawy rada gminy jest zobowiązana do uregulowania tychże zasad w taki sposób, aby zapewniały one równość i bezpośredniość głosowania.

W ustawie o samorządzie gminnym brak jest legalnej definicji pojęcia: równość i bezpośredniość głosowania. Dla oceny legalności uchwały w tym zakresie należy podjąć próbę wyjaśnienia znaczenia tychże terminów ustawowych. Zdaniem organu nadzoru przez równość głosowania należy rozumieć przyznanie każdemu z głosujących jednakowej liczby głosów i o jednakowej ich sile. Tak rozumiana równość głosowania wyklucza zastosowanie kilkakrotnego głosowania przez tę samą osobę,

Równość głosowania sprowadza się także do równego dostępu do głosowania. To oznacza, że każdy uprawniony do głosowania, ma prawo z niego korzystać na równych zasadach i przy zachowaniu równych szans. Zapewnienie równości głosowania będzie zatem polegać na stworzeniu odpowiednich warunków pozwalających każdemu głosującemu na swobodne oddanie swego głosu.

Głosowanie nad projektem budżetu obywatelskiego musi być również bezpośrednie. Zasada bezpośredniości głosowania oznacza, że mieszkańcy sami, bez pośrednictwa innych osób, decydują o wyborze danego projektu obywatelskiego. Głosują więc osobiście i bezpośrednio na te projekty budżetu obywatelskiego, które chcieliby, aby znalazły się w realizowanym w danym roku budżetowym. Wymóg osobistego głosowania przez uprawnionego mieszkańca znajduje uzasadnienie w tym, że akt głosowania jest realizacją szczególnego prawa członka

wspólnoty samorządowej do czynnego i bezpośredniego udziału w kreowaniu budżetu gminy, której jest mieszkańcem, i jako taki akt ten powinien być realizowany osobiście.

Rada gminy kreując zatem system głosowania nad obywatelskim projektem budżetu, ma zapewnić, aby głosowanie było równe, czyli aby każdy głosujący mógł uczestniczyć w głosowaniu na jednakowych zasadach. W stworzonych przez radę gminy mechanizmach głosowania każdy powinien dysponować jednakową liczbą głosów, bez żadnego uprzywilejowania któregokolwiek z głosujących, bądź dyskryminowania. Jednocześnie rada gminy musi stworzyć takie gwarancje prawne, które zapewnią osobiste oddanie głosu przez danego głosującego, a także możliwość weryfikacji tego. System głosowania musi uwzględniać cel, któremu głosowanie to służy, a którym jest wyłonienie większością równych i bezpośrednio oddanych głosów, danego projektu budżetu obywatelskiego.

Natomiast Rada tak konstruując § 15 ust. 2 Załącznika do uchwały, pozbawiła określoną grupę mieszkańców możliwości skorzystania ze swego ustawowego uprawnienia do głosowania. Brak bowiem zapewnienia mieszkańcom nie posiadającym dostępu do nośników elektronicznych, alternatywnego sposobu głosowania w tradycyjnej formie (np. w formie kart do głosowania) przesądził o naruszeniu przez Radę zasady równości.

W ocenie organu nadzoru uchwała nie stworzyła również żadnych gwarancji dla zapewnienia zasady bezpośredniości głosowania nad projektami budżetu obywatelskiego. W uchwale nie wskazano jednak żadnych mechanizmów kontrolnych, służących weryfikacji tego, czy dany głos został oddany bezpośrednio przez jednego uprawnionego do głosowania.

Takie unormowanie stwarza warunki do tego, aby jedna osoba mogła zagłosować na projekt budżetu obywatelskiego nie tylko za siebie ale również za inne osoby. Uchwała bowiem nie zawiera żadnych postanowień dotyczących weryfikacji osób.

Niezależnie od powyższych zastrzeżeń do postanowień Załącznika do uchwały, w ocenie organu nadzoru Rada Miejska nie wypełniła w pełni delegacji określonej w art. 5a ust. 7 pkt 3, bowiem nie wskazała zasad oceny projektów co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełnienia przez nie wymogów formalnych. W prawdzie w treści Załącznika do uchwały w § 2 ust. 6 zawarto regulacje dotyczące wymogów technicznych, w ust. 7 tego przepisu zawarto regulacje dotyczące wymogów merytorycznych, jednakże nie są to zdaniem organu nadzoru zasady oceny projektów co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej spełnienia przez nie wymogów formalnych, według których należy oceniać zgłaszane projekty budżetu obywatelskiego.

Wobec powyższego proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie do dnia 27 maja br. Wyjaśnienia należy przesłać do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi na adres Elektronicznej Skrzynki Podawczej ePUAP: /lodzuw/skrytka.

**Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO**

*Ewa Wardęga*  
**Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru  
i Kontroli**

Do wiadomości  
Burmistrz Krośniewic