



WOJEWODA PODKARPACKI
ul. Grunwaldzka 15, 35-959 Rzeszów

Rzeszów, 2019-11-20

P-II.4131.2.405.2019

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 4 ust. 1, ust. 2, ust. 3 w zakresie treści „z zachowaniem zasad określonych w ust. 4, 5 i 6.”, ust. 4, ust. 5 i ust. 6 zarządzenia Nr 324/2019 Prezydenta Miasta Tarnobrzega z dnia 23 września 2019 r. w sprawie przeprowadzenia głosowania nad projektami złożonymi w ramach budżetu obywatelskiego miasta Tarnobrzega na 2020 rok oraz załącznika Nr 4 i załącznika Nr 5 do przedmiotowego zarządzenia.

UZASADNIENIE

Prezydent Miasta Tarnobrzega w dniu 23 września 2019 r. wydał zarządzenie Nr 324/2019 w sprawie przeprowadzenia głosowania nad projektami złożonymi w ramach budżetu obywatelskiego miasta Tarnobrzega na 2020 rok.

Przedmiotowe zarządzenie zostało doręczone organowi nadzoru w dniu 31 października 2019r.

W podstawie prawnej przedmiotowego zarządzenia powołane zostały m.in. przepisy art. 5a i art. 30 ust. 1, ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) oraz zapisy uchwały Nr XI/110/2019 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 24 kwietnia 2019 r. w sprawie budżetu obywatelskiego Miasta Tarnobrzega (Dziennik Urzędowy Województwa Podkarpackiego z dnia 10 czerwca 2019 r. poz. 3162).

W toku badania legalności zarządzenia organ nadzoru stwierdził, że § 4 ust. 1, ust. 2, ust. 3 w zakresie treści „z zachowaniem zasad określonych w ust. 4, 5 i 6.”, ust. 4, ust. 5 i ust. 6 zarządzenia Nr 324/2019 Prezydenta Miasta Tarnobrzega z dnia 23 września 2019 r. w sprawie przeprowadzenia głosowania nad projektami złożonymi w ramach budżetu

obywatelskiego miasta Tarnobrzega na 2020 rok oraz załącznik Nr 4 i załącznik Nr 5 do przedmiotowego zarządzenia w sposób istotny narusza art. 5a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.), *dalej ustawy* w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 94 Konstytucji RP oraz § 19 ust. 3 i § 20 ust. 5 uchwały Nr XI/110/2019 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 24 kwietnia 2019 r. w sprawie budżetu obywatelskiego Miasta Tarnobrzega (Dziennik Urzędowy Województwa Podkarpackiego z dnia 10 czerwca 2019 r. poz. 3162), *dalej uchwały*.

Zgodnie z art. 5a ust. 7 ustawy rada gminy określa w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, w szczególności: wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty; 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; 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; zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości, biorąc pod uwagę, że zasady przeprowadzania głosowania muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania. Rada Miasta Tarnobrzega wypełniając delegację z art. 5a ust. 7 ustawy podjęła w dniu 24 kwietnia 2019 r. uchwałę Nr XI/110/2019 w sprawie budżetu obywatelskiego Miasta Tarnobrzega.

W uchwale w Rozdziale 5. Głosowanie w § 19 ust. 3 Rada określiła, że „każdy uprawniony do głosowania może głosować raz, osobiście w punkcie wyznaczonym przez Prezydenta w drodze zarządzenia, poprzez umieszczenie wypełnionych kart do głosowania w przygotowanej w tym celu zaplombowanej urnie. Natomiast w § 20 ust. 5 uchwały wskazała, że „Karty do głosowania wydaje się uprawnionemu do głosowania w punkcie wyznaczonym do głosowania, po uprzednim sprawdzeniu dokumentu tożsamości ze zdjęciem, wpisaniu imienia i nazwiska oraz adresu zamieszkania uprawnionego na listę osób, które oddały głos na projekty w ramach budżetu obywatelskiego”.

Natomiast Prezydent Miasta Tarnobrzega w § 4 zarządzenia Nr 324/2019 w sprawie przeprowadzenia głosowania nad projektami złożonymi w ramach budżetu obywatelskiego miasta Tarnobrzega na 2020 rok wprowadził wzór formularza potwierdzenia odbioru kart do głosowania jak również obowiązek podpisania przedmiotowego formularza obok wpisania do niego imienia i nazwiska oraz adresu zamieszkania. Ponadto przedmiotowym zarządzeniem organ wykonawczy zobligował osoby małoletnie do przedstawienia zgody na udział w głosowaniu, dodatkowo podpisanej przez opiekuna prawnego, którego wzór określił

w załączniku Nr 5 do zarządzenia. Zobowiązał również albo małoletniego albo jego opiekuna prawnego do podpisania formularza odbioru kart do głosowania, a w sytuacji nie posiadania dokumentu tożsamości przez małoletniego został nałożony na opiekuna prawnego obowiązek okazania aktu urodzenia małoletniego. Natomiast w § 4 ust. 6 zarządzenia Nr 324/2019 w stosunku do cudzoziemców określono obowiązek okazania dokumentu podróży wydanego przez państwo, którego osoba jest obywatelem. Nałożenie w drodze zarządzenia powyższych obowiązków na uprawnionych do głosowania, w tym na małoletnich, ich opiekunów prawnych czy na cudzoziemców stanowi przekroczenie upoważnienia wynikającego z aktu prawa miejscowego.

Uchwała Rady Miasta Tarnobrzega wskazuje tylko, że uprawniony dostaje kartę do głosowania po uprzednim sprawdzeniu dokumentu tożsamości ze zdjęciem, wpisaniu imienia i nazwiska oraz adresu zamieszkania uprawnionego na listę osób, które oddały głos na projekty w ramach budżetu obywatelskiego. Nie ma natomiast w tym zakresie delegacji dla organu wykonawczego do wprowadzania kolejnych dokumentów które wymagałyby od uprawnionych do głosowania podawania danych nie wskazanych wprost w akcie prawa miejscowego jakim jest uchwała.

W ocenie organu nadzoru regulacja § 4 ust. 4, ust. 5 i 6 zarządzenia Nr 324/2019, jak również załącznika nr 4 i nr 5 do zarządzenia są sprzeczne z art. 5a ust. 1 i ust. 2, art. 5a ust. 7 pkt 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W ocenie organu nadzoru nie tylko Prezydent w drodze zarządzenia, ale również nawet Rada Miejska nie jest uprawniona do zawężenia kręgu osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych, gdyż został on określony przez samego ustawodawcę. Wszyscy mieszkańcy terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, a nie tylko pełnoletni mieszkańcy, czy małoletni lub cudzoziemcy po spełnieniu dodatkowych warunków są uprawnieni do brania udziału w konsultacjach społecznych. Tym samym, Prezydent przekroczył upoważnienie wynikające nie tylko z aktu prawa miejscowego ale również z art. 5a ust. 7 pkt 1 ustawy, czym istotnie naruszył prawo.

W świetle art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wszyscy są równi wobec prawa i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw może być ustanowione tylko w ustawie (art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Stąd też przyjąć należy, że ograniczenie kręgu osób uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach poprzez zobowiązanie w treści zarządzenia osoby małoletnie czy cudzoziemców do złożenia dodatkowych dokumentów w trakcie głosowania, nie wymaganych w uchwale, stanowi naruszenie powyższych zasad konstytucyjnych.

Ponadto wskazuje się, że wzór formularza potwierdzenia odbioru kart zawiera w swojej treści regulacje niezgodne z obowiązującymi przepisami prawa jak np. wymóg złożenia oświadczenia w brzmieniu „Jestem również świadomy/ma odpowiedzialności wynikającej z podawania nieprawdziwych informacji i składania nieprawdziwych oświadczeń”. W ocenie organu nadzoru wprowadzenie wymogu złożenia oświadczenia z odwołaniem się do bliżej nieokreślonej odpowiedzialności za podawanie nieprawdziwych informacji i składanie nieprawdziwych oświadczeń wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z ustawy o samorządzie gminnym. Żaden przepis ustawy o samorządzie gminnym nie daje możliwości nakładania przez organ czy to stanowiący czy wykonawczy obowiązku składania wskazanego wyżej oświadczenia pod groźbą odpowiedzialności. Niewątpliwie odpowiedzialność za składanie fałszywych oświadczeń istnieje, niemniej jednak wynika ona wprost z przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2019, poz. 1950, ze zm.). Zgodnie z art. 233 § 1 Kodeksu karnego kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. W myśl art. 233 § 6 Kodeksu karnego, przepis § 1 stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Z powyższego unormowania wynika zatem, iż przestępstwem jest złożenie fałszywego oświadczenia, warunkiem jednak odpowiedzialności za złożenie fałszywego oświadczenia jest to, by przepis ustawy, na podstawie której oświadczenie jest składane, przewidywał możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej (zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 17 maja 2017 r. - sygn. akt).

Jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymagany oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty rygor odpowiedzialności np. karnej za składanie fałszywych oświadczeń, to rygor ten wprowadza wprost do ustawy i dopiero wówczas w razie przeniesienia kompetencji na np. organ stanowiący gminy do podjęcia uchwały, winien przewidzieć w treści upoważnienia wymóg pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie przewidują możliwości składania w trakcie głosowania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności (domniemywać można, że karnej), a zatem Prezydent nie jest uprawniony aby zarządzeniem wydanym w wykonaniu zawartego w akcie prawa miejscowego upoważnienia stanowić w tym zakresie.

Zatem wprowadzenie we wzorze formularza potwierdzenia odbioru kart do głosowania, ustalonym w Załączniku Nr 4 do zarządzenia Nr 324/2019, ryguru odpowiedzialności za podawanie nieprawdziwych informacji i składanie nieprawdziwych oświadczeń wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego czy to z aktu prawa miejscowego jak również z art. 5a ust. 7 ustawy.

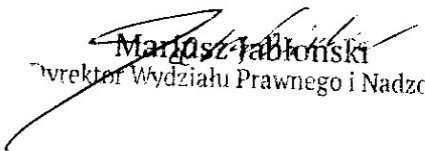
Zarówno w doktrynie jak również w orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym (upoważniającym), że powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakres umocowania do stanowienia aktów niższego rzędu nie może być interpretowany rozszerzająco. Oznacza to, między innymi że taki akt nie może regulować wskazanych w ustawie czy w akcie prawa miejscowego materii w sposób dowolny, z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego czy uchwałodawczego, jak też nie może regulować tego co już zostało uregulowane. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa.

Zgodnie z zasadą legalizmu, wyrażoną w art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Działanie organu administracji publicznej uprawnionego do wydania zarządzenia na podstawie aktu prawa miejscowego, polegające na wprowadzeniu do treści aktu elementów regulacji prawnej wykraczających poza granice określone w upoważnieniu prowadzi do stanu wadliwości takiego aktu normatywnego. Normy kompetencyjne powinny być zatem interpretowane w sposób ścisły i literalny. Niedopuszczalne jest odczytywanie takich norm w drodze analogii bądź wykładni rozszerzającej.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 i ust. 4 ustawy, organ nadzoru stwierdza nieważność zarządzenia, które w sposób istotny narusza prawo tj. gdy pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawa. Przedmiotowe zarządzenie, jak wykazano wyżej, w sposób oczywisty narusza przepisy w/w ustawy, dlatego też należało stwierdzić w części jego nieważność.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

Ł up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO


Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

Otrzymują:

1. Prezydent Miasta Tarnobrzega
2. Przewodniczący Rady Miasta Tarnobrzega

