



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 1 czerwca 2026 r.

Poz. 2782

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE WNK.IV.4131.13.2026 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 12 lutego 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXIV/137/2025 Rady Miejskiej Kikół z dnia 29 grudnia 2025 r. w sprawie zasad funkcjonowania i wdrożenia budżetu obywatelskiego dla Miasta Kikół.

Uzasadnienie

W dniu 29 grudnia 2025 r. Rada Miejska Kikół działając na podstawie art. 5a ust. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, podjęła uchwałę w sprawie zasad funkcjonowania i wdrożenia budżetu obywatelskiego dla Miasta Kikół.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 14 stycznia 2026 r.

Zawiadomieniem z dnia 5 lutego 2026 r. (znak: WNK.IV.4131.13.2026) organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały, wskazując, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

W wyznaczonym terminie Burmistrz Kikoła nie ustosunkował się do przedstawionych zarzutów. Organ nadzoru podtrzymuje zatem swoje stanowisko wyrażone w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Jako wadliwe organ nadzoru wskazuje uregulowania zawarte w § 11 ust. 2 i 3, § 19 oraz § 31 załącznika do ww. uchwały – Regulaminu budżetu obywatelskiego dla Miasta Kikół (zwanego dalej: Regulaminem).

W pierwszej kolejności organ nadzoru zwraca jednak uwagę na istotną wadliwość przedmiotowej uchwały w kontekście uregulowań art. 5a ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym. Rada Miejska Kikół określając w uchwale zasady realizacji budżetu obywatelskiego, ograniczyła bowiem jego zasięg wyłącznie do jednej jednostki organizacyjnej - miasta Kikół. Pozostałe jednostki organizacyjne gminy wyłączone zostały z udziału w realizacji budżetu obywatelskiego.

Jak stwierdził WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r. (sygn. akt I SA/Bd 593/19): „Przeciwko przyjętemu w uchwale takiemu rozwiązaniu przemawia art. 5a w tym w szczególności ust. 6 u.s.g., na podstawie którego 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. Zgodzić się należy zatem z organem nadzoru, że budżet obywatelski obejmuje swoim zakresem obszar całej gminy, natomiast może być on podzielony na mniejsze pule dla poszczególnych jednostek pomocniczych lub ich grup. Budżet obywatelski najczęściej definiowany jest w ujęciu funkcjonalnym jako forma współudziału mieszkańców danej społeczności lokalnej w podejmowaniu decyzji o przeznaczeniu określonej puli środków publicznych. Bywa on także przedstawiany jako forma współuczestniczenia mieszkańców gminy w projektowaniu lokalnych wydatków. W ten sposób zapewnia on mieszkańcom prawo do podejmowania decyzji co do tworzenia części budżetu i określania jego wydatków. Instytucja budżetu obywatelskiego została wprowadzona do ustawy o samorządzie gminnym w celu

zwiększenia udziału obywateli w procesie funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Budżet obywatelski służy angażowaniu mieszkańców w proces podejmowania decyzji, które zadania publiczne w określonym roku budżetowym powinny zostać zrealizowane, a co za tym idzie – sfinansowane ze środków publicznych. Nie można zatem ustalać zasad projektu budżetu obywatelskiego skierowanego wyłącznie do wybranej jednostki pomocniczej i pomijanie innych jednostek tej samej gminy, a tym samym już uchwałą, niejako z góry eliminować z tej formy demokratyzmu część mieszkańców ze względu na miejsce zamieszkania gminy, czyli uzależniać od tego, na terenie której jednostki pomocniczej zamieszkują. Oceny tej nie może zmienić okoliczność istnienia w obrocie prawnym odmiennych regulacji choćby wynikających z ustawy z dnia [...] lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (...). Są to różne zagadnienia, odmiennie uregulowane, podlegające różnemu nadzorowi, mające też inne zadania i cele. Istnienie funduszu sołeckiego nie wyklucza istnienia budżetu obywatelskiego.”.

Jako wadliwy należy zakwalifikować również przepis § 11 ust. 2 Regulaminu, zgodnie z którym formularz zgłoszenia projektu zawiera listę poparcia dla zadania, która musi zostać podpisana przez co najmniej 30 mieszkańców miasta.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja sprzeczna jest z normą kompetencyjną zawartą w art. 5a ust. 7 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. Na podstawie przytoczonego przepisu, rada gminy określa w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, w szczególności m.in. 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.

Podstawą do ustalenia liczby wymaganych podpisów pod projektem powinna być zatem liczba mieszkańców gminy (ew. liczba mieszkańców jednostki pomocniczej objętej wydzieloną pulą środków). Zgodnie z danymi zawartymi w Banku Danych Lokalnych (bdl.stat.gov.pl), na dzień 30 czerwca 2025 r. Gminę Kikół zamieszkuje 6550 mieszkańców. Zatem liczba podpisów wymaganych pod projektem gminnym nie powinna być większa niż sześć. W konsekwencji wskazanie w uchwale, że propozycja projektu powinna być poparta podpisami co najmniej 30. mieszkańców, w sposób rażąco narusza dyspozycję art. 5a ust 7 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Kolejną wadliwą regulacją - w ocenie organu nadzoru - jest unormowanie § 11 ust. 3 Regulaminu, zgodnie z którym: „W przypadku gdy zgłoszenia lub poparcia projektu dokonuje osoba małoletnia, do formularza należy dołączyć zgodę opiekuna prawnego, na jej udział w procedurze budżetu obywatelskiego.”.

Jak zauważył NSA w wyroku z dnia 19 marca 2025 r. (sygn. akt I GSK 1341/21), organ uchwałodawczy związany jest normą kompetencyjną zawartą w ustawie, a norma ta nie pozwala na wprowadzenie jakiegokolwiek warunku, zróżnicowania mieszkańców gminy, które ograniczałyby ich prawa do wzięcia udziału w konsultacjach społecznych. Przepis ustawy upoważnia radę gminy jedynie do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji. 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. Na kwalifikację danej osoby jako mieszkańca konkretnej gminy nie wpływa w żaden sposób jej wiek, związana z nim zdolność do czynności prawnych, pozbawienie praw publicznych czy też np. brak zameldowania.

Jak trafnie wskazał NSA w wyroku z dnia 8 grudnia 2011 r. (sygn. akt II OSK 1562/11), kompetencja organu gminy określona w art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, nie obejmuje określania praw podmiotowych warunkujących uprawnienie do udziału w konsultacjach społecznych. Krąg osób uprawnionych został określony przez samego ustawodawcę. Są to mieszkańcy gminy, czyli osoby zamieszkujące w miejscowości położonej na jej obszarze z zamiarem stałego pobytu. Ustawodawca nie wprowadził żadnych dodatkowych kryteriów uczestnictwa w konsultacjach i nie upoważnił rady gminy do podejmowania zabiegów prawotwórczych w tym zakresie. Zatem żadne inne kryteria, poza stałym zamieszkiwaniem na terenie gminy, nie powinny decydować o udziale w konsultacjach (por. m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 kwietnia 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 20/11; wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 lipca 2016 r., sygn. akt III SA/Łd 364/16; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Gl 106/17; wyrok WSA w Opolu z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Op 64/18; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 28 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 683/19; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 lutego 2020 r., sygn. akt IV SA/PO 934/19). Oznacza to, że osoby które np. mają ograniczoną zdolność do czynności prawnych (osoby, które ukończyły 13 lat, częściowo ubezwłasnowolnione), są

obcokrajowcami, zostały pozbawione praw publicznych – posiadają status mieszkańca i mogą uczestniczyć w konsultacjach społecznych.

W analizowanej uchwale nie zostało również uregulowane obligatoryjne zagadnienie, o którym mowa w art. 5a ust. 7 ustawy, tj. tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu budżetu obywatelskiego do głosowania.

Zagadnienie to jest na tyle istotne, że ustawodawca zwrócił uwagę na konieczność określenia go w uchwale rady gminy stanowiącej akt prawa miejscowego. Badana uchwała nie tylko nie reguluje trybu odwoławczego w przypadku niedopuszczenia projektu do głosowania w ramach budżetu obywatelskiego, ale także, wbrew normie art. 5a ust. 7 pkt 3 ustawy stwierdza, że: „Weryfikacja dokonana przez służby merytoryczne gminy jest ostateczna, a jej wyniki nie podlegają procedurze odwoławczej.” (§ 19 Regulaminu).

Brak trybu odwoławczego (wymaganego przepisami ustawy), prowadzić może do niewłaściwego ukształtowania katalogu projektów poddanych pod głosowanie, co przekłada się na ważność całego aktu i musi skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w całości. Uchwała, która nie wypełnia przesłanek ustawowych nie może stanowić podstawy, w oparciu o którą przeprowadzane będą konsultacje społeczne w ramach budżetu obywatelskiego.

Należy również rozważyć, czy zawarta w § 31 Regulaminu klauzula informacyjna RODO, nie powinna być raczej zamieszczona na wzorach formularzy zgłoszeniowych projektów oraz kart do głosowania, które zostaną określone przez Burmistrza Kikoła. To one będą bowiem przedmiotem przetwarzania danych osobowych w procedurze realizacji budżetu obywatelskiego.

Jak stwierdził WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 8 czerwca 2022 r. (sygn. akt IV SA/Po 205/22), jednym z kanonów legislacyjnych jest reguła wynikająca z § 115 w zw. z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283 tj. – dalej ZTP), w myśl której w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Jednocześnie każdy przepis winna cechować precyzja, komunikatywność oraz wynikająca z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy (zob. M. Zieliński (w:) S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, uwaga do § 6, s. 38–39). Dotyczy to także przepisów prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 marca 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 62/16).

Wobec powyższego akt prawa miejscowego, jak każdy akt normatywny, ze swej istoty powinien zawierać wyłącznie wypowiedzi (postanowienia) służące wyrażaniu norm prawnych, a więc określonych dyrektyw postępowania, a nie przekazywaniu nienormatywnych wypowiedzi (informacji, postulatów itd.). Racjonalny prawodawca używa przepisów prawnych tylko do wyrażania norm prawnych, będących narzędziem do osiągnięcia założonych celów.

Klauzula RODO zawarta w § 31 analizowanej uchwały ma charakter wyłącznie informacyjny, jej postanowienia dotyczą ogólnej materii przetwarzania danych osobowych w działalności organów gminy i znajdują zastosowanie w wielu procedurach realizowanych przez te organy. Nie stanowią zatem przedmiotu wyłącznej regulacji aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym. W przedmiotowej uchwale możliwe jest np. wskazanie, że przetwarzanie danych osobowych w procedurze budżetu obywatelskiego odbywać się będzie zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie uregulowaniami prawnymi. Natomiast klauzula RODO, jak wskazano powyżej, powinna być zamieszczona na formularzach zgłoszeniowych projektów oraz kartach do głosowania, wykorzystywanych w procedurze realizacji budżetu obywatelskiego.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Jak stwierdził WSA w Kielcach w wyroku z dnia 22 czerwca 2023 r. (sygn. akt I SA/Ke 218/23): „Niewyczerpanie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa i musi doprowadzić do wyeliminowania uchwały z porządku prawnego w całości, bez względu na to, czy w pozostałym zakresie jest ona zgodna z prawem (tak NSA w wyroku z 10 maja 2022 r., III OSK 1115/21; WSA w Opolu w wyrokach z 14 listopada 2019 r., I SA/Op 345/19 i I SA/Op 337/19; WSA w Opolu w wyroku z 18 grudnia 2019 r., I SA/Op 396/19; WSA w Kielcach w wyroku z 13 września 2017 r., II SA/Ke 483/17)”. W wyroku z dnia 17 stycznia 2007 r. (sygn. akt II SA/Gl 629/06) WSA

w Gliwicach zajął stanowisko, że za wadliwą należy uznać nie tylko uchwałę podjętą z naruszeniem upoważnienia ustawowego, ale również uchwałę, która takiego upoważnienia nie realizuje, nie wprowadzając w swej treści koniecznych regulacji.

Organ nadzoru dokonując kontroli legalności aktu prawa miejscowego i korzystając z przewidzianej w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym możliwości stwierdzenia nieważności uchwały w części, z uwagi na stwierdzenie wadliwości poszczególnych jej zapisów, obowiązany jest do dokonania oceny, czy w sytuacji wyeliminowania wadliwych zapisów, pozostałe regulacje uchwały będą nadal w pełni realizowały zakres przedmiotowy wyznaczony do uregulowania w art. 5a ust. 2 i 7 ustawy. W ocenie organu nadzoru stwierdzenie nieważności wskazanych wyżej wadliwych przepisów Regulaminu, brak obligatoryjnych regulacji uchwały, wynikających z przepisu kompetencyjnego oraz zawężenie kręgu podmiotów, do których adresowane są postanowienia uchwały - powodują konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości.

Po wyeliminowaniu przepisów istotnie naruszających prawo i przy braku regulacji wskazanych w upoważnieniu ustawowym, uchwała nie mogłaby funkcjonować w obrocie jako akt spełniający kryterium legalności (por. np. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 stycznia 2020 r., sygn. akt III SA/GI 944/19).

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy - za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz - w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Michał Sztybel