



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

---

Szczecin, dnia 29 sierpnia 2022 r.

Poz. 3600

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.245.2022.KN WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 8 sierpnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559, poz. 583, poz. 1005, poz. 1079, poz. 1561)

#### **stwierdzam nieważność**

- § 3 ust. 2 w zakresie wyrazów „którzy ukończyli lub ukończą 16 lat w roku, w którym odbywa się głosowanie”;
- § 2 ust. 17 Załącznika nr 1 w zakresie wyrazów „oraz głosowania”;
- § 5 ust. 4 Załącznika nr 1 w zakresie wyrazów „który w roku głosowania ma ukończone bądź ukończy 16 lat” uchwały Nr XLII/354/22 Rady Miejskiej w Bobolicach z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie określenia wymagań jakie powinien spełniać projekt Budżetu Obywatelskiego Gminy Bobolice na rok 2023.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 30 czerwca 2022 r. Rada Miejska w Bobolicach podjęła uchwałę Nr XLII/354/22 w sprawie określenia wymagań jakie powinien spełniać projekt Budżetu Obywatelskiego Gminy Bobolice na rok 2023. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 11 lipca 2022 r. W toku badania legalności tego aktu stwierdzono, że w części w stopniu istotnym narusza on obowiązujący porządek prawny ze względów omówionych poniżej.

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały stanowią art. 5a ust. 2 i ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którymi 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.

Prawodawca statuuje budżet obywatelski jako szczególną formę konsultacji społecznych (art. 5a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym). 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 (art. 5a ust. 4 ww. ustawy).

Budżet obywatelski jest formą współudziału mieszkańców danej społeczności lokalnej w podejmowaniu decyzji o przeznaczeniu określonej puli środków publicznych, jak również formą współuczestniczenia mieszkańców gminy, dzielnicy, osiedla lub sołectwa w projektowaniu lokalnych wydatków. W ten sposób zapewnia on mieszkańcom prawo do podejmowania wiążących rozstrzygnięć co do tworzenia części budżetu i określania jego wydatków. Budżet obywatelski w formie określonej w ustawie o samorządzie gminnym jest formą demokracji bezpośredniej o charakterze rozstrzygającym, gdyż art. 5a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym z mocy prawa obliguje do uwzględnienia w uchwale budżetowej zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego.

Nie służą zatem głosy mieszkańców oddane w ramach budżetu obywatelskiego jedynie do wyrażenia takiej czy innej opinii o zasadności realizacji konkretnych zadań, służących w szczególności poprawie jakości ich życia. Nie mają więc one tylko charakteru opiniodawczo-doradczego, jak to ma miejsce w każdej innej sprawie konsultowanej z mieszkańcami. W ramach budżetu obywatelskiego to mieszkańcy gminy przedstawiają swoje propozycje zadań, zaś odpowiednio szerokie poparcie części z nich jest prawnie wiążące dla organów gminy.

W świetle powyższego nie może zatem budzić wątpliwości, że uchwała podjęta na podstawie art. 5a ust. 2 i ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym stanowi akt prawa miejscowego<sup>1)</sup>, co w sposób szczególnie zobowiązuje radę gminy do takiego konstruowania norm prawnych zawartych w uchwale, które w pełni będą respektować wytyczne wynikające z ustawowego upoważnienia.

W omawianym stanie faktycznym to upoważnienie nie ma jednoznacznie zakreślonych ram, prawodawca we wskazanych regulacjach posłużył się bowiem niedookreślonymi zwrotami, takimi jak: „zasady” i „tryb”, a dodatkowo wymienił jedynie przykładowo (w szczególności), jakie zagadnienia powinny się znaleźć w uchwale w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych w ramach budżetu obywatelskiego. Wnosić stąd należy, że organ stanowiący gminy dysponuje pewnym marginesem swobody we wskazanym zakresie, w tym przede wszystkim co do stopnia szczególowości sformułowanych zapisów, co nie może być jednak rozumiane jako uprawnienie do stanowienia zupełnie dowolnych przepisów.

Co wymaga szczególnego zaakcentowania, krąg podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych został określony *explicite* w art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Rada gminy korzystając zatem z kompetencji, o której mowa w art. 5a ust. 2 i ust. 7 tej ustawy, nie może w żaden sposób modyfikować przyjętego przez prawodawcę rozwiązania w tym zakresie, w szczególności zawężyć kręgu uprawnionych poprzez pozbawienie możliwości udziału w konsultacjach społecznych pewnej kategorii mieszkańców, a to z powodu wieku, posiadania zdolności do czynności prawnych, czy wreszcie innych cech. W pojęciu zasad i trybu przeprowadzania konsultacji nie mieści się bowiem określenie kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych. Rada gminy nie posiada więc uprawnienia do odbierania komukolwiek prawa do wyrażania opinii w ramach udziału w konsultacjach społecznych. Fakt, że dana osoba np. pozbawiona jest praw publicznych, praw wyborczych, czy też została ubezwłasnowolniona, nie odbiera jej cechy świadczącej o byciu mieszkańcem gminy, tym samym prawa do udziału w tych konsultacjach. Z ustawy o samorządzie gminnym wynika w sposób niebudzący żadnych wątpliwości, że konsultacje przeprowadza się z mieszkańcami gminy.

Powyższe nieuchronnie musi prowadzić do wniosku, że na organach gminy ciąży obowiązek takiego ustalenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych, które daje wszystkim osobom uprawnionym możliwość udziału w głosowaniu. Niedopuszczalne prawnie jest zawężenie kręgu osób uprawnionych do głosowania w konsultacjach społecznych poprzez wymóg spełnienia dodatkowej przesłanki przez mieszkańca gminy (np. pełnoletniość, posiadanie czynnego prawa wyborczego).

Tymczasem w § 3 ust. 2 uchwały Nr XLII/354/22 oraz w § 2 ust. 17, § 5 ust. 4 Załącznika nr 1 do tego aktu, organ stanowiący Gminy Bobolice postanowił odpowiednio, że

<sup>1)</sup> Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Gl 154/21.

- uprawnionymi do wzięcia udziału w konsultacjach są mieszkańcy gminy Bobolice, którzy ukończyli lub ukończą 16 lat w roku, w którym odbywa się głosowanie.
- prawo zgłaszania projektów oraz głosowania posiadają wszyscy mieszkańcy, którzy ukończyli lub ukończą 16 lat w roku głosowania.
- w głosowaniu może wziąć udział każdy Mieszkaniec, który w roku głosowania ma ukończone bądź ukończy 16 lat.

Tym samym organ stanowiący Gminy Bobolice ograniczył w powołanych unormowaniach w sposób nieupoważniony – sprzeczny z ustawą - krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych do osób, które mają ukończone lub ukończą 16 lat w roku głosowania. Zarówno bowiem w art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, jak też w ust. 1 tego przepisu prawodawca postanowił, że uprawnionymi do konsultacji są mieszkańcy gminy.

Powyższe normy nie zawierają żadnych ograniczeń, ani - co istotne - nie odsyłają w tym zakresie do innych aktów prawa. Wspólnotę tworzą osoby stale zamieszkujące w danej gminie - mieszkańcy gminy, przy czym, ustawa o samorządzie gminnym nie definiuje pojęcia „mieszkańca”. W doktrynie przyjmuje się, że w tym przypadku uzasadnione jest sięgnięcie do przepisów Kodeksu cywilnego<sup>2)</sup>, w którym w art. 25 wskazano, że *miejszem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu*. O miejscu zamieszkania danej osoby decydują zatem dwa czynniki, tj.: faktyczne przebywanie (*corpus*) oraz zamiar stałego pobytu (*animus manendi*)<sup>3)</sup>. W konsekwencji stwierdzić należy, że mieszkańcem danej jednostki samorządu terytorialnego jest każda osoba, która faktycznie przebywa na jej terenie, a nadto, wyraża ona wolę stałego przebywania. Na kwalifikację danej osoby jako mieszkańca konkretnej gminy, poza ww. wymogami, nie może wpływać zatem żaden inny czynnik.

Mając na względzie przedstawioną wyżej argumentację, stwierdzenie nieważności § 3 ust. 2 w zakresie wyrazów „*którzy ukończyli lub ukończą 16 lat w roku, w którym odbywa się głosowanie*”, § 2 ust. 17 Załącznika nr 1 w zakresie wyrazów „*oraz głosowania*”, § 5 ust. 4 Załącznika nr 1 w zakresie wyrazów „*który w roku głosowania ma ukończone bądź ukończy 16 lat*” uchwały Nr XLII/354/22 Rady Miejskiej w Bobolicach z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie określenia wymagań jakie powinien spełniać projekt Budżetu Obywatelskiego Gminy Bobolice na rok 2023, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO  
II WICEWOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI

**Mateusz Wagemann**

<sup>2)</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r., poz. 1740 z późn. zm.).

<sup>3)</sup> Tak Monika Augustyniak oraz Roman Machraj w komentarzu do art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, LEX.