



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 9 maja 2025 r.

Poz. 2348

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.163.2025.AS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 29 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, poz. 1572, poz. 1907, poz. 1940

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVII/130/2025 Rady Miasta Szczecinek z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać budżet obywatelski.

Uzasadnienie

W dniu 27 marca 2025 r. Rada Miasta Szczecinek podjęła uchwałę Nr XVII/130/2025 w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego. Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 2 kwietnia 2025 r.

Materialnoprawną podstawę ww. uchwały stanowi art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym 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 2022 r. poz. 2240 oraz z 2024 r. poz. 731 i 1081);*
- 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.

Przywołany przepis nie tylko upoważnia radę gminy do określenia wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, ale jednocześnie nakłada na nią obowiązek uregulowania w uchwale podjętej w tym przedmiocie co najmniej kwestii wymienionych w cyt. unormowaniu. Ze sformułowania „określa w szczególności” należy wyprowadzać wniosek o obligatoryjnym zakresie uchwały dotyczącej budżetu obywatelskiego.

Podkreślenia wymaga, że uchwała podejmowana na podstawie art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym stanowi akt prawa miejscowego, powinna więc kompleksowo regulować wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów stanowi niewypełnienie delegacji ustawowej, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa. Za wadliwą bowiem uznać trzeba

nie tylko uchwałę podjętą z naruszeniem upoważnienia ustawowego, ale również uchwałę, która takiego upoważnienia nie realizuje.¹⁾

Analiza treści uchwały Nr XVII/130/2025 prowadzi do wniosku, że Rada Miasta Szczecinek nie uregulowała w niej kompleksowo spraw wymienionych w art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym, powierzając unormowanie niektórych z nich Burmistrzowi Szczecinka, do czego – zadaniem organu nadzoru – nie była upoważniona.

Co prawda, w przedmiotowej uchwale znajdują się postanowienia dotyczące sposobu i terminu zgłaszania projektów do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego (§2 i §3), zasad oceniania zgłoszonych projektów i trybu odwołania od oceny negatywnej (§4), terminu i formy głosowania przez mieszkańców Miasta Szczecinek (§6) oraz sposób ustalenia wyników głosowania nad projektami w ramach budżetu obywatelskiego (§7), jednak nie regulują one szczegółowo kwestii wymaganych przez art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym, ale w znacznej mierze odsyłają w tym zakresie do zarządzenia Burmistrza Szczecinka. Tym samym, Rada Miasta Szczecinek scedowała swoje ustawowe kompetencje na organ wykonawczy Gminy Miasto Szczecinek.

I tak, w myśl §1 ust. 3 ww. uchwały *Szczegółowe kwestie proceduralne, takie jak: wzór formularza zgłoszeniowego, kategorie projektów, minimalne i maksymalne koszty projektu, szczegółowy harmonogram, liczba głosów przyznanych każdemu mieszkańcowi w poszczególnych kategoriach oraz sposób przeprowadzenia poszczególnych etapów budżetu obywatelskiego (tj. w szczególności: naboru wniosków, oceny wniosków, głosowania, wyboru wniosków), a także poziom minimalnego poparcia, określa Burmistrz w drodze zarządzenia*. Dalej, w §6 ust. 3 uchwały Rada postanowiła, że *każdy mieszkaniec może oddać określoną liczbę głosów – szczegółowe zasady i limity głosów określa Burmistrz w zarządzeniu*.

O ile usprawiedliwione jest powierzenie organowi wykonawczemu kwestii organizacyjnych i technicznych związanych z głosowaniem nad budżetem obywatelskim, to jednak określenie w sposób wyczerpujący zasad przeprowadzania głosowania i ustalania jego wyników, zgodnie z art. 5a ust. 7 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, jest obowiązkiem organu stanowiącego gminy. Prawodawca nie upoważnił rady gminy do scedowania tego uprawnienia na inny organ.

Następnie, w myśl art. 5a ust. 7 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym w uchwale dotyczącej wymagań jakie powinien spełniać budżet obywatelski musi być wskazana wymagana liczba podpisów mieszkańców popierających projekt zgłaszany do budżetu obywatelskiego. Zawarte w tym przepisie zastrzeżenie, że liczba ta nie może być większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt określa jedynie granicę, której nie można przekroczyć ustalając wymaganą liczbę podpisów, nie zwalnia jednak rady gminy od jej wskazania.

Powyższego obowiązku nie realizuje §2 ust. 4 uchwały Nr XVII/130/2025, zgodnie z którym *Nie wymaga się podpisów popierających projekt*, ani §1 ust. 3 tego aktu, w zakresie, w jakim powierza Burmistrzowi określenie poziomu minimalnego poparcia w zarządzeniu regulującym sposób przeprowadzenia poszczególnych etapów budżetu obywatelskiego. Nie ustalając minimalnej liczby podpisów wymaganych do poparcia projektu zgłoszonego do budżetu obywatelskiego Rada Miasta Szczecinek nie wypełniła zatem delegacji ustawowej.

W kontekście art. 5a ust. 7 ustawy nie sposób zaakceptować również treści §7 ust. 2 uchwały Nr XVII/130/2025, zgodnie z którą *W przypadku przekroczenia dostępnej kwoty przez projekt z wyższą liczbą głosów, Burmistrz może pominąć ten projekt i wybrać kolejny, którego koszt mieści się w pozostałej puli – pod warunkiem, że uzyskał on określone przez Burmistrza minimalne poparcie*. Z postanowienia tego wynika, że niezależnie od wyników głosowania (a więc od decyzji mieszkańców), Burmistrz może pominąć projekt, który uzyskał więcej głosów i wybrać kolejny, jeśli zostanie przekroczona dostępna pula środków.

Oceniając powyższy zapis trzeba mieć na uwadze, że budżet obywatelski jest wyrazem partycypacji społecznej i stanowi szczególny proces decyzyjny, w ramach którego mieszkańcy uczestniczą w współtworzeniu budżetu gminy, a tym samym współdecydują o celu, na jaki zostanie przeznaczona określona część środków publicznych.

W wypracowanych przez organizacje społeczne standardach budżetu obywatelskiego podnosi się, że zasadniczym celem stosowania budżetu partycypacyjnego jest włączenie w procesy zarządzania miastem,

¹⁾ Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 stycznia 2020 r., sygn. akt III SA/Gl 944/19

gminą czy regionem jego mieszkańców oraz uwzględnienie w nich elementu deliberacji – czyli dyskusji w szerokim gronie członków wspólnoty, którzy funkcjonują jako „eksperci we własnej sprawie”, artykułują swoje potrzeby i podejmują rozmowę na temat priorytetów społeczności z perspektywy jej wspólnego dobra. Otwarcie na mieszkańców nie jest jednak celem samym w sobie: ma prowadzić do efektywnego wydawania wspólnych środków z lokalnego budżetu oraz budowania więzi w lokalnej społeczności. Co ważne, wyniki wyboru projektów w ramach budżetu partycypacyjnego muszą mieć charakter wiążący dla organów gminy. W świetle obecnych przepisów polskiego prawa, projekt budżetu przygotowuje organ wykonawczy, a uchwałę budżetową przyjmuje ostatecznie organ uchwałodawczy, niemniej ich zapisy powinny uwzględniać projekty wybrane do realizacji w procesie budżetu partycypacyjnego przez mieszkańców, w kształcie zgodnym z tym, który był przedmiotem głosowania.²⁾

Zdaniem organu nadzoru, §7 ust. 2 uchwały Nr XVII/130/2025 przyznający Burmistrzowi prawo ingerencji w wynik wyborów dokonanych przez mieszkańców Szczecinka w głosowaniu nad budżetem obywatelskim powyższych standardów nie spełnia, przez co nie odpowiada idei partycypacji społecznej.

W świetle przedstawionej argumentacji, wobec niewypełnienia w sposób prawidłowy delegacji art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVII/130/2025 Rady Miasta Szczecinek z dnia 27 marca 2025 r. *w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać budżet obywatelski* jest konieczne i uzasadnione.

Na niniejsze 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 doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński
I Wicewojewoda Zachodniopomorski

²⁾ Tak: Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce, red. Ewa Serzysko, wyd. Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2014 r., s. 5-6; opracowanie dostępne pod adresem internetowym: <https://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2014/06/broszura-budzety-partycypacyjne.pdf>