



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 grudnia 2025 r.

Poz. 7068

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.692.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 listopada 2025 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIII/239/25 Rady Miasta Zabrze z dnia 27 października 2025 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami miasta w formie budżetu obywatelskiego „Zabrzeński Budżet Obywatelski”, w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 2 w zw. z ust. 7 pkt 1-4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 października 2025 r. Rada Miasta Zabrze przyjęła uchwałę Nr XXIII/239/25 w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami miasta w formie budżetu obywatelskiego „Zabrzeński Budżet Obywatelski”, dalej jako „uchwała”. Załącznik do ustawy stanowią: *Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami miasta w formie budżetu obywatelskiego „Zabrzeński Budżet Obywatelski”*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 5a ust. 2 i 7 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 października 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z przepisem art. 5a ust. 1-7 ustawy:

- 1. W wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy.*
- 2. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem ust. 7.*
- 3. Szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet obywatelski.*
- 4. 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.*
- 5. W gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe, z tym że wysokość budżetu obywatelskiego wynosi co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu.*

6. Środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części lub kategorie kwotowe projektów dotyczące całości obszaru gminy lub jej części.

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 2024 r. poz. 1411);

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.

Analiza treści art. 5a ustawy prowadzi do stwierdzenia, iż określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy (tu: radzie miasta), ustawodawca wyznaczył granice tego upoważnienia określonego w art. 5a ust. 7 ustawy. O ile jednak w zakresie przedmiotowym nie tworzy on zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść uchwały określającej wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, które winny być w tej uchwale ujęte, o tyle użyte w nim wyrażenie „w szczególności” wskazuje na to, iż uchwalane wymagania w stosunku do ww. projektów muszą obejmować wszystkie kwestie (elementy) określone w art. 5a ust. 7 pkt 1-4 ustawy.

Organ nadzoru podkreśla, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że § 9 ust. 2 załącznika do uchwały nie wypełnia upoważnienia ustawowego w zakresie określenia wymaganej liczby podpisów mieszkańców popierających projekt budżetu obywatelskiego, co stanowi istotne naruszenie art. 5a ust. 2 w zw. z ust. 7 pkt 2 ustawy. Rada Miasta w regulacji § 9 ust. 1-3 załącznika do uchwały wskazała, co następuje:

Rozdział 5.

Wymagana liczba podpisów mieszkańców popierających projekt

§ 9. 1. Wymaganą liczbę podpisów na liście poparcia projektu składanego do puli obejmującej całe miasto (dla projektów ogólnomiejskich) określa się na 50.

2. Dla projektów składanych do poszczególnych pul obejmujących dane jednostki pomocnicze (dzielnice) nie wymaga się podpisów mieszkańców popierających projekt.

3. Z zastrzeżeniem § 2 mieszkaniem może poprzeć więcej niż jeden projekt.

W powołanych regulacjach załącznika do uchwały Rada Miasta określiła wymaganą liczbą podpisów na liście poparcia projektu składanego do puli obejmującej całe miasto oraz wskazała, że nie wymaga się podpisu mieszkańców dla projektów składanych do poszczególnych pul obejmujących dane jednostki pomocnicze (dzielnice). Jednakże w ocenie organu nadzoru, organ stanowiący miasta na podstawie art. 5a ust. 7 pkt 2 ustawy był obowiązany określić 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). Wskazanie wymaganej liczby podpisów, która powinna być określona w omawianej uchwale, stanowi jeden z jej obligatoryjnych elementów. Zatem, Rada Miasta podejmując uchwałę w sprawie

zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami miasta w formie budżetu obywatelskiego – nie jest upoważniona do wskazania, że nie będą wymagane podpisy mieszkańców pod projektami składanymi w ramach budżetu obywatelskiego. Wobec powyższego, Rada Miasta Zabrze nie wypełniła delegacji ustawowej w zakresie określenia wymaganej liczby podpisów mieszkańców popierających projekt budżetu obywatelskiego dla projektów składanych do poszczególnych pul obejmujących dane jednostki pomocnicze (dzielnice), co stanowi istotne naruszenie art. 5a ust. 2 w zw. z ust. 7 pkt 2 ustawy.

Na marginesie należy jedynie zasygnalizować, że budżet obywatelski jest jedną z praktyk partycypacyjnych mających na celu zaangażowanie mieszkańców w proces zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego promujących jednocześnie innowacyjność i inicjatywność (w związku z możliwością zgłaszania projektów) (Chmielnicki Paweł (red.), Ustawa o samorządzie gminnym, publ. WKP 2022). Zatem omawiany wymóg do wskazania w uchwale ww. podpisów mieszkańców jest potrzebny do społecznego poparcia dla projektu i zapewnienia, że zgłaszane pomysły odzwierciedlają rzeczywiste potrzeby mieszkańców. Podpisy są dowodem na to, że dany projekt ma swoich zwolenników i nie jest tylko inicjatywą jednej osoby, tj. mieszkańca składającego projekt. Wymóg ten może przyczynić się również do demokratyzacji procesu decyzyjnego i zwiększeniu zaangażowania obywateli w życie lokalne.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Zabrze w przedmiotowej uchwale nie uregulowała wymaganej liczby podpisów mieszkańców popierających projekt budżetu obywatelskiego dla projektów składanych do poszczególnych pul obejmujących dane jednostki pomocnicze (dzielnice), co stanowi niewypełnienie upoważnienia wynikającego z art. 5a ust. 2 w zw. z ust. 7 pkt 2 ustawy. Przedmiotowe niewypełnienie delegacji ustawowej należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Paragraf 8 ust. 1 załącznika do uchwały stanowiący, że: *Wnioskodawca składa projekt spełniający wymogi co do formy, terminu i miejsca składania* – również nie wypełnia prawidłowo upoważnienia ustawowego. Z powyższej regulacji załącznika do uchwały wynika obowiązek złożenia projektu, który spełnia wymogi co do jego formy, terminu i miejsca składania. Jednakże z pozostałych regulacji przedmiotowej uchwały i jej załącznika nie wynika forma projektu, jak również miejsce jego złożenia. Rada nie określiła więc w sposób prawidłowy *wymogów formalnych jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty* (art. 5 ust. 7 pkt 1 ustawy).

Dodatkowo należy wskazać, że określenie wymogów co do formy projektu ma istotne znaczenie, gdyż zgodnie z § 10 ust. 2 pkt 1 załącznika do uchwały – projekt będzie oceniany czy spełnia wymogi formalne określone m.in. w § 8. Wobec powyższego, omawiana regulacja załącznika do uchwały również istotnie narusza art. 5a ust. 7 pkt 1-4 ustawy.

Dalej należy wskazać, że w § 13 i § 17 ust. 1 załącznika do uchwały określono uprawnienie wnioskodawcy do zmiany projektu m.in. w zakresie ograniczenia lub rozszerzenia zakresu rzeczowego, zmiany kategorii projektu, czy też jego lokalizacji. Jak już wyżej wyjaśniono, podpisy mieszkańców popierających dany projekt są dowodem na to, że dany projekt ma swoich zwolenników i nie jest tylko inicjatywą jednej osoby. Zatem umożliwienie wnioskodawcy dokonywania zmian w treści projektu, np. poprzez ograniczenie lub rozszerzenie jego zakresu rzeczowego – spowoduje, że projekt zmieniony zgodnie z wolą wnioskodawcy, nie będzie miał już poparcia mieszkańców – jako że będzie różnił się od tego, pod którym złożyli oni podpisy. Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja istotnie narusza art. 5a ust. 2 w zw. z ust. 7 pkt 2 ustawy, ponieważ przewiduje możliwość procedowania nad projektem (np. zasadniczo zmienionym przez wnioskodawcę), który nie ma poparcia mieszkańców.

W ocenie organu nadzoru przepisy § 20 ust. 3 i ust. 7 załącznika do uchwały nie są ze sobą spójne, gdyż w zasadach ustalania wyników głosowania wskazanych w ww. ust. 7 nie uwzględniono projektów mieszkańca, który nie uzyskał przynajmniej 50 głosów, o którym mowa w § 20 ust. 3 załącznika do uchwały. Powyższe prowadzi do wniosku, że ww. regulacje załącznika do uchwały są niejasne, a taki stan niepewności co do treści obowiązujących regulacji jest niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym i stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP. Należy wyjaśnić, że jedną z pochodnych tej zasady Konstytucyjnej jest również nakaz tworzenia przepisów jasnych i zrozumiałych dla adresata, niedopuszczających nieograniczonego luzu interpretacyjnego. Rada powinna zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny, jednoznaczny i wewnętrznie spójny. Jak już wyżej wykazano, kwestionowane regulacje nie spełniają jednak ww. wymogów, gdyż nie są ze sobą wewnętrznie spójne.

Organ nadzoru jedynie sygnalizuje, że w § 4 ust. 3 załącznika do uchwały Rada przewiduje dodatkową pulę projektów dot. placówek oświatowych, która *de facto* stanowi trzecią pulę projektów wraz z dwoma podstawowymi pulami, tj. projektami ogólnomiejskimi i dzielnicowymi. Jednakże w ocenie organu nadzoru w przedmiotowym załączniku do uchwały nie przewidziano dla tej dodatkowej puli regulacji, które by dotyczyły m.in. wymagań dla tych projektów czy zasad ich oceny.

Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXIII/239/25 Rady Miasta Zabrze z dnia 27 października 2025 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami miasta w formie budżetu obywatelskiego „Zabrzański Budżet Obywatelski”, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz