



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, 26 kwietnia 2022 r.

P-1.4131.113.2022.AB

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVIII/1038/22 Rady Miasta Szczecin z dnia 22 marca 2022 r. w sprawie wprowadzenia zasad i trybu przeprowadzania Szczecińskiego Budżetu Obywatelskiego.

Uzasadnienie

W dniu 22 marca 2022 r. Rada Miasta Szczecin podjęła uchwałę Nr XXXVIII/1038/22 w sprawie wprowadzenia zasad i trybu przeprowadzania Szczecińskiego Budżetu Obywatelskiego. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 28 marca 2022 r. W toku badania legalności tego aktu stwierdzono, że 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 miejscowego¹, co w sposób szczególny 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 określonych 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 szczegółowości formułowanych 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 zawęzać kręgu uprawnionych poprzez pozbawienie możliwości udziału w konsultacjach społecznych pewnej kategorii mieszkańców, a to z powodu wieku, a to z powodu posiadania zdolności do czynności prawnych, czy wreszcie innych cech. W pojęciu zasad i trybu przeprowadzania konsultacji nie mieści się bowiem

¹ Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 maja 2021 r., sygn. akt III SA/GI 154/21.

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 zawężenie kręgu osób uprawnionych do głosowania w konsultacjach społecznych nastąpić może nie tylko poprzez jednoznaczny wymóg spełnienia dodatkowej przesłanki, przez mieszkańca gminy (np. pełnoletniość, posiadanie czynnego prawa wyborczego), ale również poprzez ustalenie takiego sposobu głosowania, który pozbawi część mieszkańców możliwości oddania głosu. Tymczasem, z art. 5a ust. 7 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości, powinny być formułowane tak, by zapewniać równość i bezpośredniość głosowania.

Z treści uchwały Nr XXXVIII/1038/22 Rady Miasta Szczecin wynika, że głosowanie w ramach budżetu obywatelskiego odbywa się wyłącznie w formie elektronicznej, zaś każdy głosujący musi podać: imię, nazwisko, numer PESEL, nazwisko panieńskie matki, adres zamieszkania oraz numer telefonu celem SMS-owej weryfikacji (§21 ust. 3 i ust. 9 pkt 1 uchwały). I jakkolwiek, §21 ust. 6 uchwały tego aktu stanowi, że prawo do udziału w głosowaniu ma każdy mieszkaniec Szczecina, to w istocie przecież nie każdy, a tylko ten, który posiada dostęp do urządzenia podłączonego do sieci Internet i telefon komórkowy. Nie może wobec tego budzić wątpliwości, że działanie Rady Miasta Szczecin prowadzi w konsekwencji do dyskryminacji części uprawnionych do udziału w głosowaniu nad Szczecińskim Budżetem Obywatelskim mieszkańców, którzy nie posiadają ww. urządzeń.

Co trzeba wyraźnie zaakcentować, organ nadzoru nie neguje prawa Rady Miasta Szczecin do wyboru formy głosowania, zgodzić się również należy, że możliwość oddania głosu elektronicznie wychodzi naprzeciw oczekiwaniom części mieszkańców, dla których forma ta jest dostępna i najbardziej dogodna. Ustanowienie jej jednak jako jedynej możliwej musi zostać uznane za działanie o charakterze dyskryminującym. Nie może przy tym ująć uwadze, że mieszkańcom gminy, którzy nie posiadają z różnych przyczyn możliwości wzięcia udziału w głosowaniu w formie elektronicznej, nie zapewniono możliwości udziału w tym głosowaniu w inny sposób, w szczególności poprzez zorganizowanie miejsc, w których mieszkańcy mogliby oddać głos osobiście. Wskazanie w §21 ust. 5 uchwały, że mieszkańcy Szczecina mogą zorganizować punkty do głosowania na projekty SBO, nie zwalnia organów Gminy Miasto Szczecin z obowiązku takiego ukształtowania zasad i trybu głosowania, który wszystkim mieszkańcom Gminy zapewni prawo do oddania głosu. W ocenie organu nadzoru, podejmując uchwałę Nr XXXVIII/1038/22 Rada Miasta z obowiązku tego się nie wywiązała, co powoduje istotną wadliwość uchwały.

Niezależnie od powyższego, uchwała Nr XXXVIII/1038/22 zawiera także inne uchybienia, a mianowicie, określając kryteria weryfikacji formalnej (§15) oraz merytorycznej (§16) uchwałodawca posłużył się zwrotem: „w szczególności”, co oznacza, że właściwe jednostki miejskie, dokonując weryfikacji projektów zgłoszonych w ramach SBO, będą uprawnione do dokonywania tej weryfikacji przy zastosowaniu innych, niewymienionych w uchwale kryteriów oceny. Dodatkowo, w §15 pkt 7 wskazano, że na kryteria weryfikacji

formalnej składa się m.in. wymóg, „czy opis projektu nie budzi wątpliwości”, który zupełnie wymyka się spod możliwości zweryfikowania projektu przy zastosowaniu tego kryterium, ponieważ nie wiadomo, o wątpliwości jakiej natury tu chodzi.

Takie działanie powoduje w efekcie brak pewności po stronie projektodawcy co do wyniku weryfikacji zgłoszonego przez niego projektu zadania, skoro podmioty dokonujące oceny będą w zasadzie niczym nieograniczone, jeśli chodzi o będące w ich dyspozycji kryteria oceny. Kryteria, które – co ważne - powinny jasno wynikać z uchwały podjętej w oparciu o art. 5a ust. 2 i ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym. Ustalając bowiem zasady i tryb konsultowania w ramach budżetu obywatelskiego, rada jest zobligowana określić wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, w szczególności: wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty, a także zasady oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełniania przez nie wymogów formalnych.

Stanowiąc natomiast tak jak w uchwale Nr XXXVIII/1038/22, Rada Miasta Szczecin stworzyła dla podmiotów dokonujących oceny projektów zgłaszanych w ramach Szczecińskiego Budżetu Obywatelskiego nieskrępowane prawo do zupełnie swobodnej ich oceny, a w rzeczywistości uprawnienie do kreowania nowych, niewynikających z uchwały kryteriów oceny, w szczególności niekorespondujących z wymaganiami dotyczącymi projektów, a wymienionymi w rozdziale 2. uchwały.

Opisane wyżej nieprawidłowości, powodujące w konsekwencji istotne naruszenie art. 5a ust. 1, ust. 2, ust. 4 i ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym, uzasadniają stwierdzenie nieważności Nr XXXVIII/1038/22 Rady Miasta Szczecin z dnia 22 marca 2022 r. *w sprawie wprowadzenia zasad i trybu przeprowadzania Szczecińskiego Budżetu Obywatelskiego.*

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

II Wicewojewoda Zachodniopomorski

Mateusz Wagemann

otrzymują:

1. Rada Miasta Szczecin,
2. a.a.