



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 25 lutego 2020 r.

Poz. 1509

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.130.2.2020.JW1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 21 lutego 2020 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.),

**stwierdzam nieważność**

**uchwały nr XXIII/252/2020 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie Budżetu Obywatelskiego Miasta Szklarska Poręba na rok 2020.**

#### Uzasadnienie

Rada Miejska w Szklarskiej Porębie, powołując się na art. 5a ustawy o samorządzie gminnym – dalej jako: ustawa, podjęła na sesji w dniu 30 stycznia 2020 r. (uchwała przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu w trybie przewidzianym w art. 90 ust. 1 ustawy samorządzie gminnym wskazywała datę 20 grudnia 2020 r., co stanowi oczywistą omyłkę) uchwałę nr XXIII/252/2020 w sprawie Budżetu Obywatelskiego Miasta Szklarska Poręba na rok 2020 – dalej jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 17 lutego 2020 r.

**W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 2 i art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), w związku z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), w związku z art. 5a ust. 7 pkt 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym, polegającym na ustaleniu wymogów jakim powinny odpowiadać składane projekty oraz zasad przeprowadzenia głosowania, które uniemożliwiają przeprowadzenie konsultacji społecznych, jakimi jest budżet obywatelski.**

Zgodnie z art. 5a ust. 1 i 3 ustawy, w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet obywatelski. W art. 5a ust. 4 ustawy ustalono, że 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.

Na podstawie art. 5a ust. 7 ustawy 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. poz. 1696), 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.

Realizując wskazaną kompetencję prawodawczą Rada Miejska w Szklarskiej Porębie ustaliła regulamin budżetu obywatelskiego miasta Szklarska Poręba, który określa kilkustopniowe konsultacje społeczne. Pierwszy etap stanowić ma zgłaszanie projektów na formularzu, którego wzór określa uchwała, co ma nastąpić w okresie od dnia 31 stycznia do dnia 20 lutego 2020 r. Po nim nastąpić mają dwa etapy weryfikacji projektów, najpierw etap trwający od dnia 21 lutego 2020 r. do dnia 2 marca 2020 r., a następnie etap przewidziany na okres od dnia 3 marca 2020 r. do dnia 5 marca 2020 r. Z kolei w okresie od dnia 9 marca 2020 r. do dnia 23 marca 2020 r. zaplanowane zostało głosowanie mieszkańców nad projektami. Na podstawie uzyskanego wyniku głosowania, do dnia 31 marca 2020 r., mają zostać ogłoszone wyniki konsultacji.

Rzecz w tym, że cała procedura może zostać przeprowadzona tylko w przypadku, gdy do dnia 20 lutego 2020 r. zostaną zgłoszone projekty, które będą przedmiotem dalszego postępowania. Tymczasem na podstawie kwestionowanej uchwały nie jest to możliwe.

Rada Miejska w Szklarskiej Porębie podjęła bowiem uchwałę w dniu 30 stycznia 2020 r., z kolei dopiero w dniu 13 lutego 2020 r. została ona opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego (uchwałę skierowano do publikacji w dniu 12 lutego 2020 r.). Uchwała ustala przy tym – co jest zgodne z ustawową regułą adekwatności czternastodniowego *vacatio legis* – że wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia publikacji. Powyższe oznacza, że uchwała wejdzie w życie z dniem 28 lutego 2020 r. Zatem dopiero od tego dnia zapisy uchwały zaczną obowiązywać.

Z powyższego można wyprowadzić prosty wniosek, że każdy adresat uchwały, który chciałby skorzystać z uprawnienia do złożenia projektu, które uchwała mu przyznaje, jest z mocy tej samej uchwały pozbawiony tego prawa. Uchwała wskazuje bowiem *expressis verbis*, że formularze (na których przedstawia się projekty), które wpłyną do Urzędu Miejskiego w Szklarskiej Porębie po dniu 20 lutego 2020 roku nie będą uwzględnione podczas dalszych prac nad wyborem projektów w ramach budżetu obywatelskiego.

Oznacza to, że żaden projekt nie może być w oparciu o zasady i tryb przewidziany w uchwale prawidłowo zgłoszony do procedowania. Do dnia 27 lutego 2020 r. włącznie nie jest bowiem możliwe podjęcie na podstawie uchwały żadnych czynności, które wywołałyby skutek prawny, zaś złożenie projektu po tej dacie – z mocy samej uchwały – dyskwalifikuje projekt. Tym samym ustalenie harmonogramu wdrażania budżetu obywatelskiego bez uwzględnienia momentu wejścia w życie uchwały spowodowało *de facto* jej niewykonalność, a sama uchwała wprowadza swoistą fikcję ustalenia zasad realizowania w Szklarskiej Porębie budżetu obywatelskiego na 2020 r.

Należy podkreślić, że uchwała podejmowana na podstawie art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym jest aktem prawa miejscowego, a to oznacza, że nie jest możliwe jej stosowanie od dnia podjęcia, lecz konieczne jest jej ogłoszenie we właściwym dzienniku urzędowym oraz upływ okresu *vacatio legis*, który pozwoli adresatom na przygotowanie się do stosowania nowego prawa.

Nie ulega wątpliwości, że w przypadku uchwały określającej zasady szczególnej formy konsultacji, jaką jest budżet obywatelski czternastodniowa *vacatio legis* to absolutne minimum, tym bardziej, jeżeli od jej upływu przewidziano krótki termin na zgłoszenie przez mieszkańców projektów, które miałyby zostać poddane konsultacjom. Tymczasem Rada Miejska w Szklarskiej Porębie nie tylko, że nie uzależniła początku terminów obowiązujących w ramach konsultacji społecznych od wejścia w życie uchwały (ustalając, że termin na składanie projektów zaczyna biec w dniu następującym po dniu jej uchwalenia), to wprowadziła regulację, której wymaganiami, paradoksalnie, sprostać mogą jedynie te osoby, które jej nie realizują. Nie można bowiem postępować zgodnie z prawem, które jeszcze nie obowiązuje. Tymczasem, jeżeli ktoś złożyłby projekt spełniający wymogi uchwały i w terminie w niej przewidzianym, to nie zrobiłby tego na podstawie uchwały, lecz mimo tego że uchwała jeszcze nie obowiązuje. Z kolei każdy kto, chcąc skorzystać z uprawnienia płynącego z uchwały, czekałby na jej wejście w życie byłby zaś pozbawiony możliwość skutecznego złożenia projektu. Taki stan rzeczy jest niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym, jakim formalnie pozostaje Rzeczypospolita Polska na mocy art. 2 Konstytucji RP.

W istocie rzeczy uchwała zobowiązuje do niemożliwego, co nie tylko pozbawia ją zasadności, ale także godzi w mieszczącą się w art. 2 Konstytucji RP, zasadę *impossibilia nulla obligatio est*. Żaden mieszkaniec Szklarskiej Poręby nie ma możliwości, aby na podstawie aktu prawa miejscowego, który nabiera mocy prawnej

w dniu 28 lutego 2020 r., podjąć działania, które doprowadzą do złożenia przez niego projektu poddanego procedurze konsultacji społecznych w ramach budżetu obywatelskiego do dnia 20 lutego 2020 r.

Jedynymi mieszkańcami Szklarskiej Poręby, których projekty mogłyby być przedmiotem konsultacji społecznych byli by Ci, którzy jeszcze przed wejściem w życie (a zapewne jeszcze przed uchwaleniem) uchwały mieli wiedzę na temat ostatecznego kształtu zasad przeprowadzania konsultacji w ramach budżetu obywatelskiego i stosowny projekt mogli przygotować. Jest to sytuacja jaskrawie dyskryminująca dla wszystkich tych, którzy chronieni zasadą obligatoryjnej publikacji uchwały stanowiącej źródło prawa powszechnie obowiązującego oraz gwarancjami zachowania odpowiedniej *vacatio legis* oczekiwali na wejście uchwały w życie, aby móc na jej podstawie aktywnie uczestniczyć w procedurach konsultacyjnych. Ich prawa zostałyby bowiem zredukowane do „czynnego prawa konsultacyjnego” (prawa głosowania), zaś „biernego prawa konsultacyjnego” (prawa do zgłoszenia projektu pod głosowanie) byłiby pozbawieni.

Taki sposób wprowadzenia w życie uchwały w sprawie Budżetu Obywatelskiego Miasta Szklarska Poręba na rok 2020 w sposób rażąco narusza Konstytucję RP oraz normy ustawowe dotyczące ogłaszania aktów normatywnych oraz przeprowadzania konsultacji w sprawie budżetu obywatelskiego.

Na marginesie dodać można, że uchwała przewiduje kampanię informacyjno-promocyjno-edukacyjną, której pierwszym etapem ma być przybliżenie mieszkańcom Szklarskiej Poręby idei budżetu obywatelskiego oraz zachęcenie do składania propozycji projektów. Kampania ta ma być przeprowadzona z użyciem różnych kanałów komunikacyjnych dostosowanych do zróżnicowanych grup mieszkańców. Ma być ona prowadzona przez Urząd Miejski w Szklarskiej Porębie (a zatem Burmistrza) i akcentować bezpośredni, równy i otwarty dla mieszkańców wpływ na wybór projektów. Dodatkowo gwarantuje się mieszkańcom uzyskanie pomocy i doradztwa w Urzędzie Miejskim Szklarskiej Poręby.

Jak taką kampanię przeprowadzić i jak zagwarantować realizację wartości, które powinny być przez nią propagowane oraz w jaki sposób doradzać mieszkańcom w sytuacji, gdy w dniu wejścia uchwały w życie minął już termin na zgłaszanie projektów (w przypadku pozostawienia uchwały w obrocie prawnym) pozostawałoby pytaniem retorycznym, ale istotnie wpływającym na sytuację prawną mieszkańców, którzy trafnie mogliby dopatrywać się wydania wskazanych regulacji z istotnym naruszeniem zasady zaufania do organów władzy publicznej i stanowionego przez nie prawa.

Dodatkowo trzeba zauważyć, że uchwała, choć ma dotyczyć budżetu obywatelskiego na 2020 r. to w załączniku nr 2 do Regulaminu, przy załącznikach do formularza, wskazano błędnie na zgodę opiekuna prawnego na udział osoby małoletniej w budżecie na rok 2019 r. (pkt 3 tabeli). Tak samo błędnie wskazano w załączniku stanowiącym zgodę opiekuna prawnego na udział osoby małoletniej w budżecie na 2020 r., gdzie w treści zgoda dotyczy roku 2019.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:  
J. Obremski