



**Regionalna Izba Obrachunkowa
w Warszawie**

ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa
tel. (22) 628 28 62; 628 78 42
e-mail: warszawa@warszawa.rio.gov.pl



Warszawa, dnia 10 marca 2023 r.

KI.0011.104.2023.AB

**Przewodniczący
Rady Miasta Pruszkowa**
J. I. Kraszewskiego 14/16
05-800 Pruszków

W załączeniu przekazuję uchwałę Nr 7.104.2023 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 28 lutego 2023 roku - w celu służbowego wykorzystania.

Z poważaniem

PREZES
[Signature]
Wojciech Furmanowski

Załączniki

Uchwała Nr 7.104.2023
wraz z uzasadnieniem
plik kart 3, str. 5

Otrzymują:

1 x Adresat
1 x Prezydent Miasta
1 x aa.

Uchwała Nr 7.104.2023
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 28 lutego 2023 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr LXXI.651.2023 Rady Miasta Pruszkowa z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami miasta Pruszkowa w zakresie budżetu obywatelskiego.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1

Orzeka o nieważności uchwały Nr LXXI.651.2023 Rady Miasta Pruszkowa z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami miasta Pruszkowa w zakresie budżetu obywatelskiego, z powodu istotnego naruszenia art. 5a ust. 2, ust. 4, ust. 5 i ust. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

§ 2

Na niniejszą uchwałę Miastu Pruszków służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 31 stycznia 2023 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr LXXI.651.2023 Rady Miasta Pruszkowa z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami miasta Pruszkowa w zakresie budżetu obywatelskiego.

Badanie powyższej uchwały przez regionalną izbę obrachunkową wynika z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zgodnie z którym w zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach procedury uchwalania budżetu i jego zmian.

W myśl art. 5a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, w ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy. Wynika z tego, że budżet obywatelski jest częścią budżetu gminy, a zatem i procedura jego uchwalania jest elementem składowym uchwalania budżetu.

W podstawie prawnej badanej uchwały Rada Miasta Pruszkowa wskazała art. 5a ust. 2 i ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 3 ust. 1 badanej uchwały Rada Miasta Pruszkowa postanowiła, cyt. *„Wysokość budżetu obywatelskiego na każdy rok budżetowy wynosi kwotę stanowiącą co najmniej 0,5% wydatków Miasta Pruszkowa zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu.”*

Przepis art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi dla rady gminy podstawę prawną do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy, z zastrzeżeniem ust. 7, który stanowi, że rada gminy określa uchwałą wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego. Zgodnie z art. 5a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, 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.

Kolegium Izby stoi na stanowisku, że Rada Miasta Pruszkowa, uchwalając regulacje na podstawie ww. delegacji ustawowej, winna wskazać konkretną kwotę wydatków, jaka będzie przeznaczona na realizację budżetu obywatelskiego w oparciu o dane zawarte w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu.

Rada Miasta Pruszkowa, uchwalając zapis, cyt. „co najmniej 0,5%” nie wypełniła delegacji przewidzianej ustawą, czym naruszyła w stopniu istotnym przepis art. 5a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym.

Następnie Rada Miasta Pruszkowa uchwaliła przepisy dotyczące **zasad realizacji** zadań wyłonionych w drodze konsultacji społecznych, a mianowicie:

- w § 4 ust. 1 badanej uchwały Rada Miasta Pruszkowa uchwaliła etapy procesu budżetu obywatelskiego, które w pkt 7 i 8 obejmują, odpowiednio: monitoring i ewaluację. Następnie w ust. 5 ustalono, cyt. „Każda edycja roczna budżetu obywatelskiego kończona jest podsumowaniem i ewaluacją jej przebiegu pod względem merytorycznym i finansowym, a jej wyniki są podawane do publicznej wiadomości w terminie trzech miesięcy od zakończenia edycji.”;
- „Rozdział 3. Monitoring i ewaluacja §.18. 1. Realizacja projektów wybranych przez mieszkańców w ramach budżetu obywatelskiego podlega monitoringowi przez Prezydenta Miasta a jego wyniki i stan bieżącej realizacji są podawane do publicznej wiadomości raz na kwartał.
2. Po zakończeniu realizacji projektu do publicznej wiadomości podawane są: całkowity koszt realizacji, lista zadań niezrealizowanych lub zmodyfikowanych względem ostatecznej wersji projektu.
3. Ewaluacja procedury budżetu obywatelskiego prowadzona jest we współpracy z mieszkańcami miasta w oparciu o zasięganie ich opinii.
4. Opinie, o których mowa w ust. 3 uzyskiwane są podczas otwartych spotkań z mieszkańcami oraz poprzez zbieranie uwag w formie pisemnej i elektronicznej.
5. Wykaz zebranych uwag i opinii wraz z propozycją zmian procesu Budżetu Obywatelskiego jest podawany do publicznej wiadomości wraz z wynikami ewaluacji w terminie określonym w § 4 ust. 5.”;
- „§ 16. (...)
2. Informacja o skierowaniu projektu do realizacji przekazywana jest projektodawcy, najpóźniej na pięć dni roboczych od ogłoszenia informacji o wynikach głosowania, o której mowa w ust.1. §. 17.
1. Projekty wybrane w głosowaniu budżetu obywatelskiego realizowane są przez wydziały merytoryczne Urzędu Miasta, jednostki organizacyjne miasta lub organizacje społeczne wyłonione w formie konkursowej określonej w art. 13 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.
2. Realizatorzy projektów, o których mowa w ust.1. zobowiązani są na etapie wykonawczym do stałego kontaktu z projektodawcami realizowanych projektów oraz uzgodnień ewentualnych koniecznych zmian wynikających z pojawiających się trudności w ich realizacji.
3. 1. Jeżeli w trakcie przystąpienia do realizacji projektu okazuje się, że z przyczyn obiektywnych nie będzie mógł być zrealizowany zgodnie z warunkami określonymi w § 6. środki finansowe przeznaczone na jego realizację zostają skierowane na realizację kolejnego, spełniającego te warunki projektu z listy rankingowej w danym obszarze, a w przypadku braku takiego – na realizację kolejnego spełniającego je z listy rankingowej ogólnej.
3. 2. Rozpoczęcie prac nad przygotowaniem i realizacją projektów następuje z początkiem roku budżetowego, tak by ewentualny wybór alternatywny wskazany w ust. 3. 1. był możliwy w pierwszym półroczu i dawał możliwość jego realizacji do końca roku.
4. Jeżeli z przyczyn obiektywnych projekt o charakterze inwestycyjnym nie może być zrealizowany w roku kalendarzowym jednej edycji budżetu obywatelskiego, środki finansowe przeznaczone na jego realizację mogą być przeniesione na rok następny w formie środków niewygasających.
5. Jeżeli z przyczyn obiektywnych projekt o charakterze nie inwestycyjnym nie może być zrealizowany w roku kalendarzowym jednej edycji budżetu obywatelskiego, jego realizacja może być sfinansowana z budżetu miasta w roku kolejnym.”.

Ponadto Rada Miasta Pruszkowa w § 6 ust. 1 pkt 9 badanej uchwały postanowiła o zasadach zgłaszania projektów w zakresie ustanawiania tytułów prawnych do nieruchomości w przypadku lokalizacji projektu nie inwestycyjnego, cyt. „w przypadku lokalizacji projektu nieinwestycyjnego na

terenie do którego gmina nie posiada tytułu prawnego do dysponowania, do formularza zgłoszeniowego należy dołączyć ofertę osoby uprawnionej do rozporządzania nieruchomością, zawierającą deklarację, że – w przypadku wyboru projektu do realizacji – zobowiązuje się ona zawrzeć z Gminą Miasto Pruszków umowę o udostępnienie nieruchomości w celu realizacji projektu. Wzór oferty stanowi załącznik nr 6 do uchwały;”

Przepisy 5a ust. 4, ust. 2 i ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiące podstawę uchwalenia badanej uchwały, dają organowi stanowiącemu podstawę do określenia trybu i zasad przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy, **nie dają natomiast podstaw do regulowania przebiegu procesu realizacji zadań wyłonionych w drodze konsultacji oraz oceny tej realizacji.**

Kolegium Izby uznało zatem, że Rada Miasta Pruszkowa, uchwalając ww. regulację, wykroczyła poza wskazaną postawę prawną, czym naruszyła w sposób istotny przepisy 5a ust. 2, ust. 4 i ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym.

Następnie Rada Miasta Pruszkowa uchwaliła zapisy dotyczące terminów przebiegu konsultacji w ramach budżetu obywatelskiego, a mianowicie:

- w § 9 ust. 1 pkt 3, cyt. „Weryfikacja formalna obejmuje sprawdzenie, czy: (...) 3) projekt został złożony w wyznaczonym terminie określonym w Terminarzu Budżetu Obywatelskiego;”;
- w § 9 ust. 6, cyt. „Informację o wyniku weryfikacji formalnej podaje się do publicznej wiadomości w terminie wskazanym w Terminarzu Budżetu Obywatelskiego”;
- w § 9 ust. 7, cyt. „Po rozpatrzeniu odwołań podaje się do publicznej wiadomości w terminie wskazanym w Terminarzu Budżetu Obywatelskiego informację o ostatecznym wyniku weryfikacji formalnej.”;
- w § 10 ust. 9, cyt. „Informację o wynikach weryfikacji szczegółowej, ostatecznej wersji projektu oraz urealnionych kosztach podaje się do publicznej wiadomości w terminie wskazanym w Terminarzu Budżetu Obywatelskiego.”;
- w § 11 ust. 1 pkt 3, cyt. „Zasady odwołania od wyników weryfikacji są następujące: (...) 3) odwołanie może zostać złożone w formie papierowej w Kancelarii Urzędu Miasta Pruszkowa lub elektronicznej na adres podany w terminarzu danej edycji Budżetu Obywatelskiego”;
- w § 13 ust. 1 pkt 1, cyt. „Zasady głosowania mieszkańców Pruszkowa na projekty są następujące: 1) głosować można w terminie określonym w Terminarzu Budżetu Obywatelskiego; (...)”;
- w § 13 ust. 1 pkt 6, cyt. „Zasady głosowania mieszkańców Pruszkowa na projekty są następujące: (...) 6) głos można oddać w formie:
 - a) papierowej – umieszczając kartę do głosowania w urnie, w punktach do głosowania wyznaczonych przez Prezydenta Miasta Pruszkowa i podanych do publicznej wiadomości w terminie określonym w Terminarzu Budżetu Obywatelskiego,”;
- w § 13 ust. 2, cyt. „Kolejność projektów na karcie do głosowania ustalana jest w drodze publicznego losowania w terminie określonym w Terminarzu Budżetu Obywatelskiego, przy czym projekty ogólnomiejskie umieszcza się przed projektami lokalnymi.”;
- w § 14 lit. f, cyt. „Głos jest traktowany jako nieważny, jeśli głosujący:(...). f) oddał głos po terminie głosowania określonym w Terminarzu Budżetu Obywatelskiego.”.

Przepis art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym daje podstawę organowi stanowiącemu do określenia trybu i zasad przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy w sprawie budżetu obywatelskiego. Przez „Tryb” należy rozumieć procedurę, sposób wyboru projektów w ramach budżetu obywatelskiego. Jak wskazał WSA w Opolu z dnia 15 czerwca 2022 r. I SA/Op 123/22, cyt. „Tryb w rozumieniu potocznym według słownika języka polskiego oznacza: ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metodę postępowania, sposób, system (por. E. Sobol (red.): Nowy słownik języka polskiego. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003 r., s. 1050)”.

Kolegium Izby zauważa, iż Rada Miasta Pruszkowa uchwaliła zasady i tryb postępowania w toku procedury realizacji konsultacji, **w tym zasady dotyczące trybu odwoławczego** ze wskazaniem na terminy zawarte w „Terminarzu Budżetu Obywatelskiego”, nie uchwaliła natomiast wskazanego terminarza, czym scedowała swoje kompetencje w tym zakresie na organ wykonawczy.

Kolegium Izby zauważa, że organy jednostek samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych stanowią źródła prawa powszechnie obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Tak więc kompetencji do stanowienia aktów prawa miejscowego nie

można domniemywać lub delegować bez wyraźnej podstawy w prawie. Muszą one być określone jasno i ściśle na podstawie normy ustawowej.

Przekroczenie lub niewypełnienie zakresu upoważnienia do stanowienia aktu prawa miejscowego stanowi w związku z powyższym istotne naruszenie przepisu kompetencyjnego.

Stanowisko Kolegium Izby w tym zakresie poparte jest przez orzecznictwo sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15 WSA w Poznaniu stwierdził, cyt. „Zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12), przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia.”. Z kolei w wyroku z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13: NSA wskazał, cyt. „...do takich istotnych naruszeń skutkujących nieważnością uchwały zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.”.

Następnie Rada Miasta Pruszkowa postanowiła o losowaniu w toku realizacji konsultacji społecznych **nie ustaliła jednak trybu tego losowania**, i tak:

- w § 13 ust. 2, cyt. „*Kolejność projektów na karcie do głosowania ustalana jest w drodze publicznego losowania w terminie określonym w Terminarzu Budżetu Obywatelskiego, przy czym projekty ogólnomiejskie umieszcza się przed projektami lokalnymi.*”;
- w § 15 ust. 7, cyt. „*Jeżeli kilka projektów uzyskało tę samą liczbę punktów, a pozostała kwota nie umożliwia realizacji ich wszystkich, do realizacji przekazuje się projekt wyłoniony w drodze losowania przeprowadzonego przez Radę Budżetu Obywatelskiego.*”.

W tej sytuacji Kolegium Izby uznało, iż Rada Miasta Pruszkowa nie wypełniła delegacji wynikającej z przepisu art. 5a ust. 7 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, który nakłada na nią obowiązek określenia w drodze uchwały wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, **w tym określenia zasad ustalania wyników wyborów projektów.**

Ponadto z postanowień § 3 ust. 2 badanej uchwały wynika, że kwota budżetu obywatelskiego dzielona jest na pulę projektów lokalnych i pulę projektów ogólnomiejskich, przy czym pula projektów lokalnych stanowi 65% kwoty określonej w ust. 1 badanej uchwały (tj. kwoty stanowiącej co najmniej 0,5% wydatków Miasta Pruszkowa zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu). Z kolei w § 6 ust. 1 pkt 2 badanej uchwały wskazano, że projekt lokalny musi mieć załączoną listę poparcia min. 30 mieszkańców danego obszaru, na którym będzie realizowany, przy czym przez projekt lokalny należy rozumieć jako propozycję zadania zgłoszonego do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego miasta Pruszkowa w danym obszarze i dla realizacji potrzeb jego mieszkańców (§ 2 ust. 1 pkt 4).

Skoro Rada Miasta Pruszkowa postanowiła, że projekty będą realizowane w podziale na obszary, to zgodnie z art. 5a ust. 7 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, powinna określić wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt.

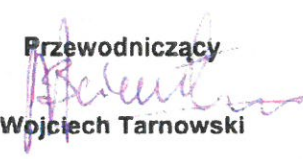
Uczyniła to § 6 ust. 1 pkt 2 badanej uchwały następująco, cyt. „*projekt lokalny musi mieć załączoną listę poparcia min. 30 mieszkańców danego obszaru, na którym będzie realizowany*”.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że zgodnie z cytowanym wyżej przepisem ustawy o samorządzie gminnym, liczba podpisów mieszkańców popierających projekt nie może być większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą. Zatem, jeśli projekty, jak postanowiła Rada Miasta Pruszkowa, będą zgłaszane i realizowane w podziale na obszary, to określając liczbę podpisów popierających projekt, powinna tę liczbę odnieść do liczby mieszkańców obszaru z uwzględnieniem treści art. 5a ust. 7 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Reasumując, Kolegium Izby stoi na stanowisku, że Rada Miasta Pruszkowa - działając na podstawie upoważnienia ustawowego (art. 5a ust. 2 i ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym) - powinna podjąć uchwałę, która ureguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Niewypełnienie i przekroczenie delegacji ustawowej, sprawia, że zachodzi konieczność wyeliminowania badanej uchwały z obrotu prawnego.

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło,
jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący


Wojciech Tarnowski

RADCA PRAWNY


Aneta Chmielewicz
LB-2106