

# Dokument elektroniczny

## Miejsce i data sporządzenia dokumentu

2021-05-31

## Dane nadawcy

REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W WARSZAWIE  
00-564 WARSZAWA  
UL. KOSZYKOWA 6A  
Województwo: MAZOWIECKIE  
Powiat: M. ST. WARSZAWA  
Gmina: WARSZAWA - ŚRÓDMIEŚCIE

## Dane adresata

GMINA PIASECZNO (05-500 PIASECZNO, WOJ. MAZOWIECKIE)

URZĄD MIASTA I GMINY PIASECZNO	
KANCELARIA	
wpłynęło	2021-05-31
dnia	PR.57593.2021/BR1
L. dz.	
Ilość załącz.	podpis
Nr sprawy	

Burmistrz Mi. G. Pi. w.  
01.06.2021

## UCHWAŁA KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

KI.0011.164.2021

Uchwała Nr 20.164.2021 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 25 maja 2021 r. w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 777/XXXVII/2021 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 21 kwietnia 2021 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie miasta Piaseczno konsultacji społecznych w sprawie Budżetu Obywatelskiego w Piasecznie jako części budżetu Gminy Piaseczno na rok 2022

## Załączniki:

[KI.0011.164.2021 Uchwała Kolegium RIO w Warszawie.pdf](#)

Dokument nie zawiera podpisu

## Podpis elektroniczny

Podpis elektroniczny  
zweryfikowany w dniu

2021 -05- 3 1

WYNIK: (ważny, nieważny, brak możliwości weryfikacji)

(podpis i pieczęć osoby sporządzającej wydruk)

POMOCA ADMINISTRACYJNA

Aleksandra Bramorska



**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](mailto:warszawa@warszawa.rio.gov.pl)



KI.0011.164.2021.DS.

Warszawa, dnia 31 maja 2021 r. MIASTA I GMINY PIASECZNO

KANCELARIA

wpłynęło .....  
dnia 2021-05-31

L. dz. ....  
Ilość załącz. .... podpis .....  
Nr sprawy .....

**Przewodniczący  
Rady Miejskiej w Piasecznie**  
ul. Kościuszki 5  
05 - 500 Piaseczno

W załączeniu przekazuję uchwałę Nr 20.164.2021 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 25 maja 2021 roku - w celu służbowego wykorzystania.

Z poważaniem  
PIASECZNO  
  
Wojciech Farnowski

**Załączniki:**

Uchwała Nr 20.164.2021  
wraz z uzasadnieniem  
plik kart 2, str.4

**Otrzymują:**

- Adresat
- Burmistrz Miasta i Gminy Piaseczno
- aa.

**Uchwała Nr 20.164.2021**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie**  
**z dnia 25 maja 2021 r.**

**w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 777/XXXVII/2021 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 21 kwietnia 2021 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie miasta Piaseczno konsultacji społecznych w sprawie Budżetu Obywatelskiego w Piasecznie jako części budżetu Gminy Piaseczno na rok 2022**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, uchwała co następuje:**

**§ 1**

Orzeka o nieważności uchwały Nr 777/XXXVII/2021 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 21 kwietnia 2021 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie miasta Piaseczno konsultacji społecznych w sprawie Budżetu Obywatelskiego w Piasecznie jako części budżetu Gminy Piaseczno na rok 2022, z powodu istotnego naruszenia art. 5a ust. 2, 4 i 7 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

**§ 2**

Na niniejszą uchwałę przysługuje Gminie Piaseczno prawo wniesienia skargi 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 26 kwietnia 2021 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr 777/XXXVII/2021 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 21 kwietnia 2021 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie miasta Piaseczno konsultacji społecznych w sprawie Budżetu Obywatelskiego w Piasecznie jako części budżetu Gminy Piaseczno na rok 2022.

**Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.**

Budżet obywatelski, mając na uwadze art. 5a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, jest częścią budżetu gminy, co oznacza, że procedura jego uchwalania jest elementem składowym uchwalania budżetu. W związku z powyższym, zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych ww. uchwała podlega nadzorowi regionalnych izb obrachunkowych.

Zgodnie z art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy określa w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, w szczególności:

- 1) wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty;
- 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.

Podejmując uchwałę, w wykonaniu wyżej wymienionego upoważnienia, rada gminy zobowiązana jest do kompleksowego uregulowania kwestii objętych tym upoważnieniem. Jak wynika z art. 5a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, budżet obywatelski jest szczególną formą konsultacji społecznych.

Rada gminy określa – na podstawie art. 5a ust. 2 tej ustawy - zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy oraz wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, które muszą zostać zawarte w uchwale (np. zasady głosowania i oceny projektów) – na podstawie art. 5a ust. 7 tej ustawy. Zawarty - w art. 5a ust. 7 ustawy - zwrot „w szczególności” pozwala radzie gminy uregulować w uchwale także inne sprawy (oprócz tych, które zostały wymienione w jego treści), o ile zagadnienia te mieszczą się w ramach ww. zasad i trybu.

W § 1 ust. 1 badanej uchwały Rada Miejska w Piasecznie postanowiła o przeprowadzeniu konsultacji, cyt. „z mieszkańcami miasta Piaseczno w sprawie Budżetu Obywatelskiego w Piasecznie jako części budżetu Gminy Piaseczno na rok 2022”.

W Regulaminie przeprowadzenia Budżetu Obywatelskiego w Piasecznie na rok 2022, stanowiącym załącznik Nr 1 do badanej uchwały, określono:

- w § 1 ust. 1, cyt. „Budżet Obywatelski w Piasecznie (zwany dalej Budżetem Obywatelskim lub BO) to szczególna forma konsultacji społecznych, w ramach której mieszkańcy Piaseczna w bezpośrednim głosowaniu decydują o części wydatków budżetu gminy”,
- w § 1 ust. 2, cyt. „Budżet Obywatelski należy rozumieć jako formę konsultacji społecznych w sprawie przeznaczenia środków z ogólnego budżetu Gminy Piaseczno na wskazane przez mieszkańców projekty do zrealizowania o charakterze lokalnym, które mieszczą się w kompetencji gminy. Jest to procedura wskazywania przez mieszkańców miasta Piaseczno projektów istotnych z punktu ich widzenia” oraz „wybór do realizacji w głosowaniu, skutkujący sfinansowaniem tych projektów z budżetu Gminy Piaseczno w ramach posiadanych środków finansowych”,
- w § 1 ust. 5 pkt 1, cyt. „internetowy system BO – należy przez to rozumieć internetowy system obsługi budżetu obywatelskiego w mieście Piaseczno, umożliwiający zgłaszanie projektów i ich publikację, ogłaszanie wyników oceny projektów, głosowanie i podawanie wyników głosowania do publicznej wiadomości”,
- w § 7 ust. 6, cyt. „Głosować mogą mieszkańcy miasta Piaseczno, którzy są w stanie potwierdzić swoje zamieszkanie w granicach administracyjnych miasta Piaseczno”.

Następnie w pkt 3 załącznika Nr 5 do badanej uchwały określono, cyt. „Głosować może osoba mieszkająca w granicach administracyjnych miasta Piaseczno”.

Jak wynika z przepisów art. 5a ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym, konsultacje społeczne przeprowadza się z mieszkańcami gminy, a szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet obywatelski. Zgodnie natomiast z art. 5a ust. 4 tej ustawy, w ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy.

Zdaniem organu nadzoru ze wskazanych przepisów wynika, że konsultacje w sprawie budżetu obywatelskiego winny być przeprowadzone z mieszkańcami całej gminy, a nie ograniczone jedynie do mieszkańców miasta Piaseczna. W ocenie Kolegium Izby w ramach delegacji ustawowej, obejmującej określenie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji, nie mieści się określenie (zawężenie) kręgu osób uprawnionych do wzięcia udziału w tych konsultacjach. Krąg osób uprawnionych został bowiem określony przez ustawodawcę w art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, z którego wynika, że uprawnionymi do udziału w konsultacjach społecznych są mieszkańcy gminy. Przepis ten nie zawiera żadnych ograniczeń. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że ustawodawca nie zdefiniował pojęć „zasady” i „tryb” przeprowadzania konsultacji. Zarówno w judykaturze, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że uchwała organu gminy wydawana na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym winna określać podmioty inicjujące konsultacje, sposób i formę konsultacji, czas i miejsce ich przeprowadzania, reguły ustalania wyników tych konsultacji, czy też sposób ich przekazania społeczności lokalnej. Uchwała taka nie może natomiast ustalać kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych (tak: uzasadnienie faktyczne wyroku WSA w Łodzi z dnia 7 lipca 2016 r. III SA/Łd 364/16)

Jak wskazał WSA w Opolu w wyroku z dnia 13 czerwca 2006 r. II SA/Op 213/06 przez zasady należy rozumieć tezy, w których treści zawarte jest prawo rządzące jakimiś procesami, podstawa, na której coś się opiera, a z pojęciem trybu wiąże się sposób postępowania.

Ponadto przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie definiują pojęcia mieszkańca. Stąd też w tym zakresie należy sięgnąć do art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.), w myśl którego miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba przebywa z zamiarem stałego pobytu. Każda osoba spełniająca ten wymóg jest więc mieszkańcem gminy i zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest uprawniona do brania udziału w konsultacjach społecznych (tak: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 19 listopada 2019 r. I SA/Bd 593/19).

W § 4 ust. 8 załącznika Nr 1 do badanej uchwały postanowiono, że do formularza zgłoszeniowego projektu budżetu obywatelskiego należy dołączyć listę 15 osób popierających projekt, z czego wszystkie osoby popierające są mieszkańcami Gminy Piaseczno, przy czym minimum 10 z nich to mieszkańcy miasta Piaseczno. Powyższy zapis - zdaniem Kolegium Izby - nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa i powoduje nierówny dostęp do udziału w konsultacjach.

Następnie postanowiono:

- w § 1 ust. 7 pkt 13 załącznika Nr 1 do badanej uchwały, cyt. „Realizacja BO składa się z następujących etapów: ewaluacja prowadzona przez cały okres realizacji BO” oraz w pkt 13 załącznika Nr 2 do badanej uchwały, określającego terminy przeprowadzenia budżetu obywatelskiego na 2022 r., postanowiono, cyt. „ewaluacja prowadzona przez cały okres realizacji BO”,

- w § 8 załącznika Nr 1 do badanej uchwały, cyt.

„1. Realizacja projektów wybranych przez mieszkańców w ramach BO podlega monitoringowi przez Koordynatora.

2. Ewaluacja procedury BO prowadzona będzie przez Koordynatora, we współpracy z Pomysłodawcami, Radą Miejską, pracownikami wydziałów Urzędu Miasta, którzy zaangażowani byli w pracę w ramach weryfikacji projektów i promocji BO oraz mieszkańcami.

3. Każdy wydział czy jednostka organizacyjna Urzędu zobowiązany jest do informowania Koordynatora o stanie realizacji projektów”, ust. 4 „Osobami odpowiedzialnymi za kontakt z Pomysłodawcami w sprawie stanu realizacji projektu oraz udzielaniu wszelkich informacji dotyczących projektów są pracownicy Urzędu oraz jednostek organizacyjnych odpowiedzialni za realizację danego projektu”,

- w załączniku Nr 3 do badanej uchwały, stanowiącym wzór formularza zgłoszeniowego, wskazano na możliwość wyrażenia zgody na, cyt. „otrzymywanie informacji mailowo lub telefonicznie o postępkach w realizacji projektu, jeżeli zostanie wybrany do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego w Piasecznie na rok 2022” oraz cyt. „otrzymywanie informacji mailowo lub telefonicznie o ewaluacji budżetu obywatelskiego w Piasecznie na rok 2022”.

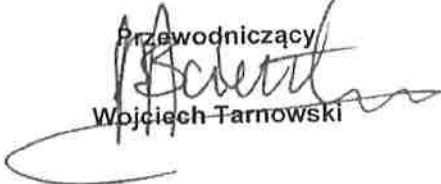
Powyższe regulacje dotyczą określenia zasad realizacji budżetu gminy w zakresie budżetu obywatelskiego, nie dotyczą zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy w przedmiocie budżetu obywatelskiego oraz nie określają wymagań jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, skutkiem czego regulacje te wykraczają także poza zakres delegacji art. 5a ust. 2 oraz ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym.

Ponadto Rada Miejska w Piasecznie w § 2 ust. 2 pkt 5 załącznika Nr 1 do badanej uchwały wskazała, cyt. „w ramach BO mieszkańcy Gminy Piaseczno nie mogą zgłosić projektów, które po realizacji generowałyby koszty utrzymania niewspółmiernie wysokie w stosunku do wartości jednostkowej zgłoszonego zadania”. Z kolei w § 5 ust. 10 pkt 2 lit. g załącznika Nr 1 do badanej uchwały Rada Miejska w Piasecznie określiła, że oceny merytorycznej dokonuje się, cyt. „w zakresie wykonalności technicznej zgłoszonego projektu poprzez analizę, czy adekwatnie określono kosztorys wraz z uwzględnieniem przyszłych kosztów eksploatacji”, bez wskazania w stosunku do czego ta adekwatność ma być odniesiona. Nieprecyzyjność powyższych postanowień mogłaby doprowadzić do swobody działania Zespołu Konsultacyjnego (powołanego do oceny merytorycznej zgłoszonych projektów), a co za tym idzie odrzucenia zgłoszonego zadania bez możliwości uzupełnień lub poprawek. Rada Miejska w Piasecznie nie określiła mierników tych kosztów i ich limitów, ani okresu za jaki mają być ustalone, a także nie wskazała adekwatnie do czego ma zostać określony kosztorys wraz z uwzględnieniem przyszłych kosztów eksploatacji. Sposób redakcji powyższych postanowień – w ocenie Kolegium Izby – może prowadzić do uznaniowości przy odrzuceniu zgłoszonego zadania. Zgodnie z § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przepisy prawa

miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Brak precyzyjnych zapisów powoduje powstanie luzu interpretacyjnego, a używanie zwrotów niedookreślonych jest niedopuszczalne. W judykaturze ugruntowane jest stanowisko, że uchwały stanowiące przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania czytelne, jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (np. wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/GD 6/20, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r. IV SA/Po 1248/20).

Ponadto Kolegium Izby zwraca uwagę na pozostawienie wolnych miejsc w załącznikach Nr 3 - 6 do badanej uchwały w treści zapisu, cyt. „Oświadczam także, iż zapoznałam(-em) się z treścią uchwały nr ..... Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia ..... r. w sprawie przeprowadzenia na terenie miasta Piaseczno konsultacji społecznych w sprawie Budżetu Obywatelskiego w Piasecznie na rok 2022”. Taki sposób zapisu może spowodować, że osoby składające projekty lub biorące udział w głosowaniu w ogóle nie wypełnią bądź wypełnią w nieprawidłowy sposób pozostawione wolne miejsca, czego konsekwencją może być nieważność złożonego projektu, bądź oddanego głosu.

Mając na uwadze, że badana uchwała w istotny sposób narusza prawo, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący  
  
Wojciech Tarnowski

RADCA PRAWNY

  
**Aneta Chmielewicz**  
LB-2106

*M. OS. W. W.*

## UPP - Urzędowe Poświadczenie Przedłożenia

Identyfikator Poświadczenia: ePUAP-UPP62674940

### Adresat dokumentu, którego dotyczy poświadczenie

Nazwa adresata dokumentu: GMINA PIASECZNO

Identyfikator adresata: umigpiaseczno

Rodzaj identyfikatora adresata: ePUAP-ID

### Nadawca dokumentu, którego dotyczy poświadczenie

Nazwa nadawcy: REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W WARSZAWIE

Identyfikator nadawcy: 90y54djsek

Rodzaj identyfikatora nadawcy: ePUAP-ID

### Dane poświadczenia

Data doręczenia: 2021-05-31T13:37:45.403

Data wytworzenia poświadczenia: 2021-05-31T13:37:45.403

Identyfikator dokumentu, którego dotyczy poświadczenie: DOK90234768

### Dane uzupełniające (opcjonalne)

Rodzaj informacji uzupełniającej: Źródło

Wartość informacji uzupełniającej: Poświadczenie wystawione przez platformę ePUAP

Rodzaj informacji uzupełniającej: Identyfikator ePUAP dokumentu

Wartość informacji uzupełniającej: 90234768

Rodzaj informacji uzupełniającej: Informacja

Wartość informacji uzupełniającej: Zgodnie z art 39<sup>1</sup> par. 1 k.p.a. pisma powiązane z przedłożonym dokumentem będą przesyłane za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Rodzaj informacji uzupełniającej: Pouczenie

Wartość informacji uzupełniającej: Zgodnie z art 39<sup>1</sup> par. 1d k.p.a. istnieje możliwość rezygnacji z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

### Dane dotyczące podpisu

Poświadczenie zostało podpisane - aby je zweryfikować należy użyć oprogramowania do weryfikacji podpisu

Lista podpisanych elementów (referencji):

referencja ID-f6b8b2b55c2b47d93caf10abd12f86a7 :

referencja ID-0f8990b4aafce2712694048ba64f5940 : KI.0011.164.2021.xml

referencja : #xades-id-7ee0bce017d6643328070379c5fa7066

