

BUDŻET OBYWATELSKI W PRAKTYCE SAMORZĄDÓW

Adrian Misiejko

DOBRE PRAKTYKI W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM

BUDŻET OBYWATELSKI W PRAKTYCE SAMORZĄDÓW

Adrian Misiejko

DOBRE PRAKTYKI W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM

Stan prawny na 1 marca 2020 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne
Agnieszka Witczak

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przystługających im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawoLubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-768-8

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Słowo wstępne.....	11
Rozdział 1	
Wprowadzenie – co to jest budżet obywatelski?	15
1.1. Podstawowe założenia	15
1.2. Warianty budżetów obywatelskich w Polsce (przed 2018 r.).....	18
Rozdział 2	
Wyciąg z przepisów	21
2.1. Budżet obywatelski w gminie.....	21
2.2. Budżet obywatelski w powiecie.....	22
2.3. Budżet obywatelski w województwie samorządowym.....	23
Rozdział 3	
Istota i zasady budżetu obywatelskiego	25
3.1. Co wynika, a co nie wynika z ustaw samorządowych?	25
3.2. Określenie kwoty budżetu obywatelskiego oraz jej podział na pule	35
3.3. Uchwała w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego.....	45
3.3.1. Wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty	48
3.3.2. Wymagana liczba podpisów mieszkańców popierających projekt.....	59

3.3.3. Zasady oceny zgłaszanych projektów oraz tryb odwołania się od decyzji.....	60
3.3.3.1. Kryterium zgodności z prawem	63
3.3.3.2. Kryterium wykonalności technicznej	83
3.3.3.3. Decyzja o niedopuszczeniu do głosowania i tryb odwoławczy.....	84
3.3.4. Zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości.....	89
3.4. Treść fakultatywna.....	96
3.4.1. Działania edukacyjne i promocyjne.....	96
3.4.2. Społeczna kontrola nad budżetem obywatelskim oraz udział jednostek pomocniczych gminy, rad młodzieżowych i rad seniorów.....	97
3.4.3. Ograniczenia w zakresie zgłaszania projektów	99
3.4.4. Ewaluacja.....	102
3.4.5. Realizacja projektów	104
Rozdział 4	
Właściwy organ nadzoru	105
Rozdział 5	
Wybrane zagadnienia związane z ujęciem zadań w uchwale budżetowej.....	107
Rozdział 6	
Wybrane aspekty ochrony danych osobowych	109
Rozdział 7	
Przykładowy schemat budżetu obywatelskiego	115
1. Prace koncepcyjne nad budżetem obywatelskim – wypracowanie ogólnych założeń (w tym założeń akcji edukacyjnej) i opracowanie projektów aktów prawnych...	116
2. Konsultacje społeczne w sprawie założeń budżetu obywatelskiego (zwłaszcza uchwały w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego)...	117

3. Przyjęcie aktów regulujących procedurę budżetu obywatelskiego przez organy JST	118
4. Rozpoczęcie akcji edukacyjnej oraz warsztatów dla osób zainteresowanych składaniem wniosków o realizację zadania.....	119
5. Zainicjowanie budżetu obywatelskiego w danym roku kalendarzowym.....	120
6. Przyjmowanie wniosków i ocena ich zgodności z kryteriami ustawowymi (oraz ewentualne procedury odwoławcze).....	121
7. Przeprowadzenie głosowania	122
8. Analiza oddanych głosów, kontrola prawidłowości przebiegu głosowania oraz opublikowanie jego wyników...	122
9. Ujęcie zadań w projekcie uchwały budżetowej oraz uchwalenie uchwały budżetowej.....	123
10. Ewaluacja procedury budżetu obywatelskiego.....	123
11. Realizacja zwycięskich projektów.....	123
12. Ewaluacja realizacji zwycięskich projektów.....	123

Rozdział 8

Skorowidz w formie pytań i odpowiedzi	125
--	------------

Rozdział 9

Wzory	133
1. Uchwała w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego – gmina.....	133
2. Uchwała w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego – powiat.....	144
3. Uchwała w sprawie kwoty budżetu obywatelskiego oraz jego podziału na pule – gmina	155
4. Uchwała w sprawie kwoty budżetu obywatelskiego oraz jego podziału na pule – powiat	157
5. Uchwała w sprawie zainicjowania budżetu obywatelskiego	159
6. Zarządzenie wykonawcze – wersja 1.....	160
7. Zarządzenie wykonawcze – wersja 2.....	162

8. Zarządzenie w sprawie powołania zespołu wspierającego proces oceny projektów	164
9. Zarządzenie w sprawie powołania zespołu wspierającego proces rozpatrywania odwołań.....	165
10. Informacja o przetwarzaniu danych osobowych – dla wnioskodawców.....	166
Podsumowanie	169
Bibliografia.....	171

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1950 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm. i sprost.)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
- RODO – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1)
- u.p.t.z. – ustawa z 16.12.2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2475 ze zm.)
- u.s.g. – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)
- u.s.p. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 511 ze zm.)
- ustawy ustrojowe – zbiorcze określenie dla ustaw o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa
- u.s.w. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 512 ze zm.)
- z.t.p. – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283)

Publikatory urzędowe, zbiory orzecnictwa i czasopisma

Dz.U.	-	Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE	-	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Dz.Urz. Woj. Doln.	-	Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego
Dz.Urz. Woj. Kujaw.- -Pom.	-	Dziennik Urzędowy Województwa Kujawsko-Pomorskiego
Dz.Urz. Woj. Mał.	-	Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego
Dz.Urz. Woj. Mazow.	-	Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego
Dz.Urz. Woj. Podkarp.	-	Dziennik Urzędowy Województwa Podkarpackiego
Dz.Urz. Woj. Podl.	-	Dziennik Urzędowy Województwa Podlaskiego
Dz.Urz. Woj. Pom.	-	Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego
Dz.Urz. Woj. Śląsk.	-	Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego
Dz.Urz. Woj. Święt.	-	Dziennik Urzędowy Województwa Świętokrzyskiego
Dz.Urz. Woj. Warm.- -Maz.	-	Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego
Dz.Urz. Woj. Wielk.	-	Dziennik Urzędowy Województwa Wielkopolskiego
ONSAiWSA	-	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OTK-A	-	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
OwSS	-	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
ST	-	Samorząd Terytorialny

Inne

CBOSA	-	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (dostępna na stronie: orzeczenia.nsa.gov.pl)
GUS	-	Główny Urząd Statystyczny
JST	-	jednostka/jednostki samorządu terytorialnego
NIK	-	Najwyższa Izba Kontroli
NSA	-	Naczelnny Sąd Administracyjny
RIO	-	Regionalna Izba Obrachunkowa
TK	-	Trybunał Konstytucyjny
WSA	-	Wojewódzki Sąd Administracyjny

SŁOWO WSTĘPNE

Budżet obywatelski miał stać się jednym z narzędzi budowania wspólnot samorządowych opartych na szerokim zaangażowaniu ich członków. Przekonanie, że mieszkańcy będą mogli decydować o przeznaczeniu części środków samorządowych na wybrane przez siebie cele, miało stanowić odpowiedź na pojawiający się gdzieś tam marazm i ograniczone uczestnictwo mieszkańców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym i regionalnym.

Praktyka okazała się – jak to bywa – bardzo różna. Obok świetnie zorganizowanych mechanizmów zaczęto tworzyć również procedury, które można uznać raczej za karykaturę budżetów obywatelskich. Zaczęły pojawiać się problemy z ustaleniem, co mieści się w zakresie działania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (a w konsekwencji – na co mogą być wydatkowane środki publiczne). Niekiedy zaś okazywało się, że regularnie wygrywiają dość podobne do siebie projekty (np. przewidujące dofinansowanie szkół publicznych, które potrafiły zgromadzić wokół siebie zdeterminowaną społeczność mieszkańców-rodziców). W końcu zaś zauważono, że niektóre zwycięskie zamierzenia (nawet jeżeli okazywały się zgodne z prawem) mogą długo pozostawać niezrealizowane, ponieważ wyniki konsultacji społecznych nie wiązały prawnie organów samorządowych.

Na fenomen budżetów partycypacyjnych zdecydował się zareagować ustawodawca. Nowelizacja ustaw samorządowych ze stycznia 2018 r. po raz pierwszy na poziomie ustawowym wprowadzała pojęcie budżetu obywatelskiego jako formy konsultacji społecznych. Już samo to rodziło

kontrowersje – niektórzy twierdzili, że nie ma sensu centralnie regulować tej sfery funkcjonowania wspólnot samorządowych.

Wraz z wejściem w życie ustawy z 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130) jednostki samorządu terytorialnego stanęły przed koniecznością „zmieszczenia się” w nowych ramach prawnych przewidzianych (już wprost) dla budżetów obywatelskich. Zrodziło to wiele pytań, zwłaszcza o to, co tak naprawdę może zostać „doregulowane” w aktach prawa miejscowego. Dopuszczalność żądania numerów PESEL, ustalania wieku osób uprawnionych do głosowania czy też tworzenia pul przedmiotowych – kwestie nierozstrzygnięte w ustawach w sposób wyraźny – stały się przedmiotem dyskusji oraz sporów z organami nadzoru. Skutkowało to stwierdzaniem nieważności uchwał wydawanych przez organy zarówno dużych, jak i mniejszych JST. Nic dziwnego, że pojawiło się zapotrzebowanie na uporządkowaną wiedzę dotyczącą tych zagadnień.

W niniejszym opracowaniu skupiłem się na kwestiach związanych z prawidłowym przygotowaniem podstawowych aktów prawnych regulujących procedurę budżetu obywatelskiego, zwłaszcza uchwały w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego. Celem poradnika jest pomoc pracownikom urzędów JST w zmierzeniu się z występującymi w tym zakresie problemami. Mam nadzieję, że okaże się on przydatny również dla adwokatów, radców prawnych i sędziów, którzy w swojej praktyce zawodowej będą stykać się z problematyką budżetów obywatelskich (często jedynie okazjonalnie). Poradnik jest pisany z punktu widzenia prawnika i jego przeważająca część poświęcona jest wykładni przepisów, ale staram się uwzględniać także dotychczasowe praktyczne doświadczenia samorządów i sugerować pewne rozwiązania organizacyjne. Dla zilustrowania poszczególnych rozwiązań staram się przywoływać odpowiednie rozstrzygnięcia nadzorcze organów nadzoru, bez względu na to, czy się z nimi zgadzam, czy też się wobec nich dystansuję.

Na końcu poradnika znajduje się skorowidz w formie pytań i odpowiedzi, który ma ułatwić znalezienie odpowiedzi na często pojawiające się wątpliwości. Załączone zostały również wzory ułatwiające przygotowanie projektów aktów wydawanych przez organy JST. Sugeruję korzystanie z nich w powiązaniu z treścią poradnika, co ułatwi dostosowanie ich treści do potrzeb poszczególnych jednostek. Zostały one sporządzone przede wszystkim w oparciu o przedstawioną w nim argumentację i aktualne orzecznictwo organów nadzoru czy sądów administracyjnych. Wciąż trzeba jednak mieć na uwadze względną „nowość” omawianych przepisów oraz to, że interpretacja niektórych z nich może ulegać zmianie wraz z kolejnymi wyrokami sądów administracyjnych (które dotychczas były raczej sporadyczne).

W poradniku został poruszony problem właściwego organu nadzoru w przypadku uchwał związanych z budżetami obywatelskimi. Mimo wątpliwości co do właściwości regionalnych izb obrachunkowych w tych sprawach, w poradniku odwołuję się również do orzecznictwa kolegiów RIO (ze względu na poruszanie w nim wielu kontrowersyjnych kwestii). Należy mieć to na uwadze przy lekturze, zwłaszcza gdy Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygnie daną kwestię.

W publikacji uwzględniono stan prawny na 1.03.2020 r.

Rozdział 1

WPROWADZENIE – CO TO JEST BUDŻET OBYWATELSKI?

1.1. Podstawowe założenia

Budżety obywatelskie zakorzeniły się w praktyce funkcjonowania wspólnot samorządowych. Od początku drugiej dekady XXI w. możemy obserwować wzrost zainteresowania tą formą partycypacji mieszkańców w funkcjonowaniu gmin, a także powiatów i województw. Dość łatwo wymienić dwa podstawowe elementy tej procedury – członkowie wspólnot samorządowych zgłaszają i wybierają projekty do zrealizowania na obszarze JST, a jej organy zajmują się ich wykonaniem (w tym wydatkowaniem środków publicznych). Od dawna zwraca się jednak uwagę na to, że to bardzo uproszczony obraz tego, czym jest (lub czym powinien być) budżet obywatelski.

W opracowaniach omawiających budżety obywatelskie często wskazuje się, że źródłem tej instytucji były rozwiązania wdrożone w brazylijskim mieście Porto Alegre. Kluczowe dla funkcjonowania tego systemu było powołanie licznych tzw. sąsiedztw i okręgów, w ramach których zgłaszano projekty, poddawano je pod dyskusję, a w końcu wybierano niektóre z nich do realizacji¹. Można stwierdzić, że to właśnie aspekt szerokiej

¹ D. Sześciło, *Uwarunkowania prawne budżetu partycypacyjnego*, „Finanse Komunalne” 2012/12, s. 16–18.

debaty nad projektami i zaangażowanie ze strony zainteresowanych były elementami przesądzającymi o znaczeniu budżetu obywatelskiego.

Do podstawowych założeń omawianej instytucji należy także skuteczne realizowanie projektów, które zostały wybrane przez osoby uprawnione. W przeciwieństwie do innych konsultacji ma ona wiążący charakter. To, co mieszkańcy wybrali jako „ich” projekty, organy JST obowiązane są realizować. Jednak na ile owo „związanie” będzie rzeczywiście miało miejsce, zależy od obowiązującego prawa. Przed 2018 r. następowało to na skutek „samozwiązania” się organów gminy wyłącznie w sferze pozaprawnej. Niedopuszczalne było bowiem na przykład podjęcie uchwały, w której organ stanowiący zobowiązałby organ wykonawczy (i sam siebie) do realizacji projektów, które wygrały w głosowaniu². Dopiero w obowiązującym stanie prawnym ustawodawca nakazał organom JST uwzględnianie zwycięskich projektów w procedurze uchwalania budżetu danej JST i zakazał im ich istotnego modyfikowania po głosowaniu. W obu przypadkach zachodzi jednak ryzyko zignorowania tego zobowiązania; w obecnym stanie – poprzez naruszenie przepisów. Trudno wówczas o znalezienie lepszego sposobu na zniechęcenie mieszkańców do współuczestniczenia w wykonywaniu zadań publicznych przez samorząd terytorialny.

Choć zatem „szkieletem” budżetów obywatelskich jest możliwość zgłaszania projektów, głosowania na nie przez członków wspólnoty samorządowej oraz realizacja tych projektów przez organy JST, to nie należy poprzestawać tylko na tych elementach. Warto bowiem wykorzystać ten mechanizm do włączenia mieszkańców w szeroko pojęte mechanizmy współzarządzania JST oraz wzbudzenia w nich poczucia sprawstwa. Osiągnięcie tych ostatnich celów jest niemożliwe bez działań edukacyjnych i promocyjnych.

Liczba przepisów określających wykonywanie zadań przez JST jest bardzo duża i właściwie co roku rośnie. Nawet pracownicy samorządowi z wieloletnim stażem oraz zewnątrzni prawnicy zajmujący się prawem administracyjnym mają duże problemy z ich interpretacją. Nic więc

² Wyrok WSA we Wrocławiu z 30.08.2016 r., III SA/Wr 777/16, CBOSA.

dziwnego, że przeciętny mieszkaniec może nie wiedzieć choćby o tak podstawowych (z punktu widzenia JST, a także organów nadzoru) sprawach, jak ta, że co do zasady gmina nie może inwestować na nieruchomościach, do których nie ma tytułu prawnego. Jeżeli nie otrzyma on merytorycznego wsparcia ze strony macierzystej JST, łatwo może zniechęcić się do podejmowania aktywności społecznej lub utwierdzić się w przekonaniu, że „wszystko jest ustawione” (gdy otrzyma napisaną niezrozumiałym językiem informację, że jego projekt nie zostanie dopuszczony do głosowania).

Dlatego trzeba powiedzieć wprost, że podstawowym celem budżetu obywatelskiego powinno być włączenie mieszkańców w sprawy ich JST. Aby to osiągnąć, daje się im narzędzie, przygotowuje do korzystania z niego, a następnie wykorzystuje się kompetencje mieszkańców do skutecznego zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty. Rola organów JST i pracowników samorządowych jest tu trudna do przecenienia – zwłaszcza jeżeli budżet obywatelski uruchamiany jest po raz pierwszy.

Budżet obywatelski nie musi funkcjonować w próżni, byłoby dobrze, gdyby stanowił jedno z wielu działań służących aktywizacji mieszkańców JST. Takie instytucje, jak fundusz sołecki, inicjatywa lokalna, obywatelska inicjatywa uchwałodawcza czy różnorodne warianty konsultacji mogą okazać się przydatne przy wykonywaniu wielu zadań własnych. Posiadanie zespołu osób odpowiedzialnych za partycypację i utrzymywanie atrakcyjnej oferty informacyjnej i edukacyjnej może zaprocentować wzrostem aktywności mieszkańców na wielu polach. Nie oznacza to jednak, że „samotny” budżet obywatelski jest skazany na porażkę. Jednak umieszczenie go w szerszym kontekście może dać dodatkowy, pozytywny impuls do działania, a niekiedy również pozwoli na uniknięcie błędów w stanowieniu prawa miejscowego – choćby poprzez świadomość różnorodnych regulacji prawnych dotyczących poszczególnych mechanizmów partycypacji.