



FUNDACJA  
IM. STEFANA  
BATOREGO

Warszawa, kwiecień 2016

## Opinia o rozwiązaniach ustawowych w zakresie tzw. budżetu obywatelskiego

Dr Kazimierz Bandarzewski

Przedstawiono do zaopiniowania propozycje następującej nowelizacji art. 18. ust. 2 pkt 16 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.).

### **Zaproponowana regulacja**

Art. 18 ust. 2 pkt 16 ustawy o samorządzie gminnym

Rada gminy rozstrzyga o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących budżet obywatelski, do dnia 31 marca roku poprzedzającego rok budżetowy, podejmując uchwałę, w której wyraża zgodę albo nie wyraża zgody na wyodrębnienie budżetu obywatelskiego w danym roku budżetowym. Rada gminy określa kwotę środków stanowiących budżet obywatelski;

- a) Uchwała o wyrażeniu zgody na wyodrębnienie budżetu ma zastosowanie do lat budżetowych następujących po roku w którym została podjęta. Rada gminy może do 31 marca podjąć uchwałę zmieniającą zasady i tryb realizacji budżetu obywatelskiego na kolejny rok budżetowy;
- b) Uchwała o nie wyrażeniu zgody na wyodrębnienie funduszu ma zastosowanie wyłącznie do roku budżetowego następującego po roku w którym została podjęta;
- c) Zasady i tryb realizacji budżetu obywatelskiego określa uchwała rady gminy;
- d) O zadaniach do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego rozstrzygają mieszkańcy;
- e) Propozycje wybrane przez mieszkańców w ramach budżetu obywatelskiego wójt, burmistrz, prezydent wprowadza do projektu budżetu na kolejny rok budżetowy. Uchwalając budżet, rada gminy przyjmuje propozycje zadań do realizacji wybrane przez mieszkańców w ramach budżetu obywatelskiego.

## **Zasadnicze kwestie, niezbędne do przyjęcia przed dokonaniem oceny zaproponowanych rozwiązań**

**I.** Procedura uchwalania budżety gminy regulowana jest ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 23013 r., poz. 885 z późn. zm.) oraz uchwałami rad gmin, obejmujących w szczególności:

- a) określenie terminów składania projektów planowanych wydatków i inne terminy obowiązujące w toku prac nad budżetem gminy (art. 234 pkt 2 ustawy o finansach publicznych);
- b) wymogi dotyczące uzasadnień i materiałów informacyjnych przedkładanych przez wójta radzie gminy wraz z projektem uchwały budżetowej (art. 234 pkt 3 ustawy o finansach publicznych);
- c) wymaganą szczegółowość projektu uchwały budżetowej, przy czym takie uchwały są rzadkością, ponieważ obowiązujące przepisy ustawy o finansach publicznych i rozporządzenia wykonawcze szczegółowo określają wymogi uchwały budżetowej (art. 234 pkt 1 ustawy o finansach publicznych);
- d) inne zagadnienia (art. 234 ustawy o finansach publicznych posługuje się sformułowaniem „w szczególności” co oznacza, że poza ww. zakresem możliwe są jeszcze uchwały o innej treści, oby tylko dotyczyły one trybu prac nad projektem budżetu gminy i nie naruszały ustawowych uprawnień innych organów lub podmiotów).

Tylko ta ostatnia podstawa prawna umożliwi udział mieszkańców w procedurze przygotowania projektu budżetu gminy. Ani ustawa o finansach publicznych, ani uchwały rad gminy w zakresie objętym delegacją ustawową z art. 234 pkt 1-3 ustawy o finansach publicznych nie posługują się pojęciem mieszkańców gminy jako zbiorowości mającej uprawnienia do udziału w kształtowaniu projektu budżetu gminy. Przede wszystkim ustawa o finansach publicznych posługuje się pojęciem jednostki pomocniczej (art. 212 ust. 1 pkt 9 ustawy o finansach publicznych).

**Tym samym wprowadzenie podmiotu zbiorowego jakim są mieszkańcy, odrębnego od jednostki pomocniczej jako uczestnika w procedurze tworzenia budżetu gminy, wymaga wskazania właściwej ustawy, która może uregulować tą sprawę.**

**II.** Zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) w ustawie nie zamieszcza się przepisów, które regulowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy (regulowane stosunki) oraz podmioty (krąg adresatów).

To oznacza, że art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie byłby właściwym miejscem usytuowania proponowanych przepisów (jako art. 18 ust. 2 pkt 16). Art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym określa zakres spraw objętych uchwałami rady gminy i już wymienia uchwalanie budżetu – art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zamieszczenie w dwóch różnych punktach jednego artykułu właściwości rady gminy do uchwalania budżetu i budżetu partycypacyjnego zawierałoby niejasny zakres kompetencji rady gminy wzajemnie krzyżujących się.

Także umiejscowienie proponowanych przepisów w innych rozdziałach ustawy o samorządzie gminnym, a w szczególności w rozdziale 6 zatytułowanym „Gminna gospodarka finansowa” wydaje się być wątpliwe. Przedstawiona propozycja regulacji nie stanowi gminnej gospodarki finansowej.

**Wydaje się, że właściwszym miejscem usytuowania proponowanych przepisów powinna być ustawa o finansach publicznych. Ta bowiem ustawa reguluje tryb uchwalania budżetu gminy i już pozwala na określenie w drodze uchwał rad gminy zaangażowania społeczności lokalnych w projekcie tworzenia budżetu – art. 234 ustawy o finansach publicznych.**

Umiejscowienie tej regulacji mogłoby znaleźć się jako projektowany art. 236a ustawy o finansach publicznych.

## Ocena prawidłowości proponowanej regulacji.

I. Proponowane przepisy posługują się **pojęciem budżetu obywatelskiego**. Nie jest to pojęcie definiowane ustawowo, a znaczenie w języku polskim dopiero się kształtuje.

W związku z tym należałoby zdefiniować ten termin po to, aby uchwalając owy „budżet obywatelski” w każdej gminie rozumiano tą instytucję analogicznie. Pojęcie budżetu obywatelskiego wskazuje raczej, że jest to odrębny budżet od budżetu gminy. Należałoby zastanowić się nad zmianą nazewnictwa z „budżet obywatelski” na np. „fundusz obywatelski”, który także byłby częścią budżetu gminy, ale nie byłby przeciwstawiany budżetowi gminy jako odrębny od niego roczny (okresowy) plan dochodów i wydatków.

Nieprzypadkowo ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2009 r. Nr 52, poz. 420 z późn. zm.) posługuje się właśnie pojęciem funduszu, a nie budżetu sołectego i to właśnie dlatego, żeby nie wprowadzać niejasności i błędnego przekonania, że sołectwa mają własne budżety. Również społeczności lokalne (mieszkańcy) jak i jednostki pomocnicze nie mają własnych budżetów.

W związku z tym proponuje się uzupełnienie definicji na potrzeby tworzenia budżetu gminy poprzez dodanie art. 2 pkt 9 ustawy o finansach publicznych o następującej treści:

### Art. 2 pkt 9 ustawy o finansach publicznych:

**9) fundusz obywatelski – to część budżetu gminy obejmująca wydatki budżetu gminy ponoszone na cele określone w uchwale budżetowej, przy czym cele i kwoty wydatków powinny wynikać z propozycji jednostki pomocniczej gminy lub mieszkańców.**

#### *Uzasadnienie:*

Przedstawiona definicja wyraźnie określa, że fundusz obywatelski stanowi część budżetu gminy po stronie wydatków. Definicja ta umożliwi elastyczne dostosowanie samej regulacji funduszu obywatelskiego wprost do budżetu gminy. Istotnym jest również i to, że z tej definicji wynika konieczność ujęcia w funduszu obywatelskim celów i wydatków zaproponowanych przez albo jednostki pomocnicze (np. rady dzielnic, osiedli), albo samych mieszkańców.

To zakłada, że musi istnieć odrębna procedura pozwalająca na faktyczne objęcie projektem budżetu propozycji mieszkańców (jednostek pomocniczych) tak, aby te propozycje mogły być objęte budżetem i nie prowadziły do braku zbilansowania budżetu (a więc, żeby wydatki nie byłyby wyższe niż dochody).

Ocena poszczególnych przedstawionych za zaopiniowania rozwiązań prawnych zawartych jako art. 18 ust. 2 pkt 16 ustawy o samorządzie gminnym (graficznie przedstawionych na **zielonym tle**) oraz własna propozycja rozwiązań prawnych stanowiąca projekt art. 236a ustawy o finansach publicznych

I.

#### *Przedstawiona do zaopiniowania propozycja:*

Art 18 ust. 2 pkt 16 ustawy o samorządzie gminnym

Rada gminy rozstrzyga o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących budżet obywatelski, do dnia 31 marca roku poprzedzającego rok budżetowy, podejmując uchwałę, w której wyraża zgodę albo nie wyraża zgody na wyodrębnienie budżetu obywatelskiego w danym roku budżetowym. Rada gminy określa kwotę środków stanowiących budżet obywatelski.

*Uzasadnienie:*

Zaproponowane rozwiązanie stanowi regulację analogiczną do obecnie istniejącego funduszu sołeckiego. Proponuje się techniczne doprecyzowanie tej propozycji poprzez posłużenie się jako pojęciem „fundusz” obywatelski zamiast „budżet” obywatelski, następnie zobowiązanie rady gminy do podjęcia uchwały w przedmiocie funduszu obywatelskiego (a więc o jego utworzeniu lub braku utworzenia) oraz wprowadzenie obowiązku zgłaszania przez wójta w odpowiednim terminie projektu uchwały w przedmiocie budżetu obywatelskiego. Odpowiedni termin to taki termin, który pozwala na podjęcie uchwały przez radę gminy do 31 marca. Gdyby jednak wójt przedłożył projekt uchwały o niewyodrębnieniu funduszu obywatelskiego, to wówczas należałoby zaproponować (zдание czwarte art. 236a ust. 1 ustawy o finansach publicznych) możliwość przedłożenia odrębnego projektu w sprawie funduszu obywatelskiego przez inne podmioty mające inicjatywę uchwałodawczą w danej gminie. Umożliwia to podjęcie stosownej uchwały bez inicjatywy wójta.

Zaproponowane rozwiązanie jest zbliżone do regulacji funduszu sołeckiego, ale jednak od niego różniące się, ponieważ propozycja ta wyraźnie nakłada obowiązek podejmowania uchwał w sprawie wyodrębnienia funduszu obywatelskiego.

***Propozycja regulacji***

**Art. 236a ustawy o finansach publicznych.**

**1. Rada gminy rozstrzyga o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz obywatelski, do dnia 31 marca roku poprzedzającego rok budżetowy, podejmując uchwałę w przedmiocie wyodrębnienia funduszu obywatelskiego w danym roku budżetowym. Rada gminy określa kwotę środków stanowiących fundusz obywatelski. Projekt uchwały w tym przedmiocie zgłasza w odpowiednim terminie wójt (burmistrz, prezydent miasta). Nie wyklucza to uprawnień przewodniczącego rady gminy, radnych lub inne podmioty uprawnione według statutu gminy do przedkładania projektów uchwał w przedmiocie wyodrębnienia funduszu obywatelskiego.**

**II.**

***Propozycja regulacji***

**Art. 236a ustawy o finansach publicznych.**

**2. Nie ma obowiązku podejmowania uchwał w przedmiocie funduszu obywatelskiego, jeżeli rada gminy podjęła uchwałę w sprawie wyodrębnienia funduszu sołeckiego.**

*Uzasadnienie:*

Zaproponowane rozwiązanie umożliwia uniknięcie sytuacji, w której w danej gminie byłby już fundusz sołecki i należałoby koniecznie podejmować uchwały w sprawie tworzenia funduszu obywatelskiego. Wówczas może rada gminy ustanowić oba fundusze, może poprzestać na ustanowieniu tylko funduszu sołeckiego.

**III.**

Przedstawiona do zaopiniowania propozycja:

Art 18 ust. 2 pkt 16 lit. a ustawy o samorządzie gminnym

Uchwała o wyrażeniu zgody na wyodrębnienie budżetu ma zastosowanie do lat budżetowych następujących po roku w którym została podjęta. Rada gminy może do 31 marca podjąć uchwałę zmieniającą zasady i tryb realizacji budżetu obywatelskiego na kolejny rok budżetowy.

*Uzasadnienie:*

Zaproponowane rozwiązanie jest trafne, aczkolwiek proponuję kilka modyfikacji. Przede wszystkim celem ustalenia wzajemnej relacji pomiędzy poniżej przedstawionym projektem art. 236a ust. 1 ustawy o finansach publicznych, który nakłada obowiązek podjęcia uchwały w przedmiocie wyodrębnienia funduszu obywatelskiego, a projektem art. 236a ust. 3 ww. ustawy, który wskazuje, że raz podjęta uchwała obowiązuje w kolejnych latach budżetowych. Zaproponowana modyfikacja wyraźnie wskazuje, że rada gminy może dokonać zmiany co do wyodrębnienia funduszu obywatelskiego i takie zmiany realizowane byłyby na podstawie projektu art. 236a ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Zdanie drugie propozycji regulacji jest właściwe i umożliwia elastyczne regulowanie wysokości funduszu obywatelskiego.

***Propozycja regulacji***

**Art. 236a ustawy o finansach publicznych.**

**3. Uchwała o wyrażeniu zgody na wyodrębnienie funduszu obywatelskiego ma zastosowanie także do kolejnych okresów uchwalania budżetów, chyba że inaczej postanowi rada gminy. Rada gminy może w terminie do końca marca każdego roku budżetowego podjąć uchwałę zmieniającą zasady i tryb realizacji funduszu obywatelskiego.**

**IV.**

***Propozycja regulacji***

**Art. 236a ustawy o finansach publicznych.**

**4. Dopuszczalna jest zmiana celów i wysokości wydatków objętych funduszem obywatelskim w trakcie roku budżetowego, o ile nie spowoduje to naruszenia obowiązującego prawa.**

*Uzasadnienie:*

Takie rozwiązanie umożliwia likwidację praktycznych skutków regulacji funduszu sołeckiego. Fundusz sołecki zawierający wysokość wydatków na konkretne przedsięwzięcia nie może być modyfikowany w trakcie roku budżetowego co do wybranych przedsięwzięć do realizacji.

Proponowana modyfikacja dopuszcza zmianę celów i wysokości wydatków objętych funduszem obywatelskim w trakcie roku budżetowego, o ile nie spowoduje to naruszenia obowiązującego prawa.

Jest to rozwiązanie, które umożliwia społecznościom lokalnym na modyfikację celów w trakcie roku budżetowego.

**V.**

Przedstawiona do zaopiniowania propozycja:

Art 18 ust. 2 pkt 16 lit. b ustawy o samorządzie gminnym

Uchwała o nie wyrażeniu zgody na wyodrębnienie funduszu ma zastosowanie wyłącznie do roku budżetowego następującego po roku w którym została podjęta.

*Uzasadnienie:*

Proponowałbym zrezygnowanie z tej regulacji. Skoro co roku podejmowana ma być uchwała w przedmiocie wyodrębnienia funduszu obywatelskiego, a wyodrębnienie takiego funduszu wywołuje skutki także na kolejne lata budżetowe, to nie ma potrzeby jeszcze potwierdzać obowiązku podjęcia uchwały w sprawie wyodrębnienia funduszu obywatelskiego, jeżeli w ostatnim roku budżetowym uchwały o wyodrębnieniu nie podjęto.

### **Propozycja regulacji**

**brak zaproponowanego przepisu**

## **VI.**

**Przedstawiona do zaopiniowania propozycja:**

**Art 18 ust. 2 pkt 16 lit.c ustawy o samorządzie gminnym**

**Zasady i tryb realizacji budżetu obywatelskiego określa uchwała rady gminy.**

*Uzasadnienie:*

Proponowałbym zrezygnowanie z tej regulacji. Zasady i tryb realizacji budżetu (funduszu) obywatelskiego to nic innego jak określenie procedury wydatkowania środków zapisanych w budżecie gminy, a częścią tego budżetu byłby projektowany fundusz obywatelski. To przede wszystkim ustawa o finansach publicznych określa zasady wykonywania budżetu (art. 247-264 ustawy o finansach publicznych), a samo wykonanie budżetu sprowadza się do podejmowania decyzji przez dysponentów części budżetu o realizacji zadań i związanego z tym wydatkowania kwot zapisanych w odpowiednich paragrafach uchwały budżetowej i doprecyzującym budżet planie finansowym jednostki.

Nie ma przeszkód, aby dodatkowo w drodze uchwały rady gminy doprecyzować proces podejmowania decyzji przez kierownika samorządowej jednostki budżetowej związanej z wydatkowaniem środków z budżetu gminy. Takie sytuacje mają miejsce także w praktyce i polegają one na tym, że wprawdzie decyzje o wydatkowaniu środków podejmuje np. wójt (zasadą jest bowiem, że środki przeznaczone na jednostki pomocnicze gminy są obejmowane planem finansowym urzędu gminy, co wynika wprost z art. 249 ust. 3 ustawy o finansach publicznych), to jednak można uregulować procedurę poprzedzającą podjęcie takiej decyzji. Taka procedura może zaś polegać na np. wskazaniu przez społeczności lokalne (mieszkańców lub jednostki pomocnicze) na jakie konkretnie zadania wójt powinien przeznaczyć środki finansowe.

Jednakże w związku z tym, że proponowane rozwiązania zakładają podobną zasadę tworzenia funduszy obywatelskich jak fundusz sołecki, to w związku z tym przesunięty został moment czasowy aktywnego udziału mieszkańców na etap projektowania budżetu, a nie wykonywania (wydatkowania) środków finansowych zapisanych w budżecie. W takim zaś przypadku nie ma potrzeby regulowania samych zasad wydatkowania środków zapisanych w budżecie w części objętych funduszem obywatelskim, bo w tym zakresie znajdzie zastosowanie ustawa o finansach publicznych, a w tym jej art. 261 określający, że to kierownik samorządowej jednostki budżetowej zaciąga zobowiązania pieniężne do wysokości kwot określonych w zatwierdzonym planie finansowym.

Zaproponowane rozwiązanie wprowadzające nakaz ustalania zasad i trybu realizacji funduszu obywatelskiego nie będzie miało zastosowania w tych gminach, w których fundusz obywatelski będzie ustalany zgodnie z proponowaną regulacją zawartą w projektowanym art. 18 ust. 2 pkt 16 lit. d i e ustawy o samorządzie gminnym. Celem uniknięcia ww. wątpliwości, a nawet zarzutów co do konieczności jednoczesnego ustalania dwóch regulacji funduszu obywatelskiego, proponuje się skreślenie tej propozycji.

Owe dwa modele regulacje to:

Pierwszy model - umożliwienie mieszkańcom udziału w zakresie wyznaczania zadań, które mają być objęte przyszłym budżetem i taki model przyjmuje zaproponowane rozwiązanie.

Drugi model - umożliwienie mieszkańcom udziału na etapie wykonywania budżetu polegający na dokonywaniu wyboru lub współwyboru zadań, jakie mają wykonywać jednostki samorządowe i ten model wynikałby z zaproponowanego art. 18 ust. 2 pkt 16 lit. c ustawy o samorządzie gminnym.

Można stosować oba modele, ale wydaje się być trafniejszym poprzestanie na razie na stosowaniu jednego z nich bez nakazywania jednoczesnego stosowania obu rozwiązań. Brak proponowanego zapisu nie pozbawia możliwości wprowadzania w gminie także obu modeli, ale w związku z **proponowaną regulacją wprowadzanie obowiązku jednoczesnego stosowaniu obu modeli wydaje się być przedwczesne**

### **Propozycja regulacji**

#### **brak proponowanego przepisu**

## **VII.**

*Przedstawiona do zaopiniowania propozycja:*

Art 18 ust. 2 pkt 16 lit. d ustawy o samorządzie gminnym

O zadaniach do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego rozstrzygają mieszkańcy.

*Przedstawiona do zaopiniowania propozycja:*

Art 18 ust. 2 pkt 16 lit. e ustawy o samorządzie gminnym

Propozycje wybrane przez mieszkańców w ramach budżetu obywatelskiego wójt, burmistrz, prezydent wprowadza do projektu budżetu na kolejny rok budżetowy. Uchwalając budżet, rada gminy przyjmuje propozycje zadań do realizacji wybrane przez mieszkańców w ramach budżetu obywatelskiego.

*Uzasadnienie:*

Przedstawione rozwiązania są niepełne i częściowo mają wspólny zakres przedmiotowy. Skoro o zadaniach do realizacji w projekcie budżetu rozstrzygają mieszkańcy (proponowany art. 18 ust. 2 pkt 16 lit. d ustawy o samorządzie gminnym) to oznacza, że to mieszkańcy te zadania wybierają. W związku z tym proponuje się znaczącą modyfikację przedstawionego art. 18 ust. 2 pkt 16 lit. d i e ustawy o samorządzie gminnym. Poniżej zostanie umówiona zaproponowana modyfikacja ww. propozycji wraz ze wskazaniem tych istotnych kwestii, które winny się znaleźć w ustawie.

Przedstawiona propozycja nie zawiera tak istotnych elementów jak wskazanie czasu, w którym mieszkańcy przedkładają propozycje zadań, ani też wysokości kosztów ich wykonania. Wprawdzie zgodnie z art. 234 pkt 2 ustawy o finansach publicznych rada gminy ustala w drodze uchwały terminy składania wniosków w procedurze przygotowywania projektu budżetu, ale wydaje się być uzasadnionym wprowadzenie, przynajmniej w podstawowym zakresie, ustawowej regulacji tej kwestii. Szczegóły ustali rada gminy w drodze uchwały.

Zaproponowana poniżej regulacja powinna przeciwdziałać sytuacjom, w których rada gminy ustali dowolnie terminy przedkładania przez mieszkańców propozycji, np. bardzo wcześnie (styczeń roku poprzedzającego rok budżetowy) lub bardzo późno (np. grudzień roku poprzedzającego rok budżetowy). Celem sprecyzowania tej kwestii proponuje się wprowadzenie obowiązku informowania mieszkańców oraz organ wykonawczy jednostki pomocniczej o treści uchwały w przedmiocie utworzenia funduszu obywatelskiego (a więc pozytywnej lub

negatywnej), a także o projektowanej wysokości środków funduszu obywatelskiego, o ile rada gminy podjęła uchwałę o wyodrębnieniu tego funduszu. Nałożony zostaje na organ wykonawczy gminy obowiązek wskazania projektowanej wysokości środków, które zamierzają być przeznaczone na fundusz obywatelski i **wysokość tą określa się, jako propozycję, na nie mniej niż 3% przewidywanej kwoty wydatków w przyszłym budżecie gminy.** Powinno to przeciwdziałać sytuacjom, w którym zgłaszane zadania nie byłyby uwzględniane w projekcie budżetu z powodu braku na nie środków. Będzie to także przeciwdziałać ustalaniu wysokości funduszu obywatelskiego w jak najniższych wielkościach, co z kolei spowoduje brak realnej możliwości decydowania o wykonywaniu zadań właśnie z powodu bardzo małej projektowanej pili środków na taki fundusz.

Wysokość 3% to i tak znacznie większe kwoty niż dotychczas przekazywane do dysponowania przez jednostki pomocnicze. Przykładowo budżet Gminy Miasta Krakowa na 2013 r. wynosi, po stronie wydatków, kwotę 3 mld 575 mln złotych (po stronie dochodów 3 mld 611 mln złotych). 3% z kwoty 3 mld 575 mln złotych to **107,25 mln złotych**. Taka kwota, nawet w podziale na 18 jednostek pomocniczych Miasta Krakowa oznacza już realną możliwość wykonywania zadań.

Oczywiście kwestia wysokości procentowego udziału funduszu obywatelskiego jest tylko propozycją.

Zgodnie z projektowanym poniżej art. 236a ust. 6 ustawy o finansach publicznych, rada gminy musi ustalić terminy przedkładania propozycji zadań wraz z kosztami ich realizacji w toku prac nad projektem budżetu. Obowiązek ustalania terminów w procedurze przygotowywania projektu budżetu został już nałożony na radę gminy na podstawie art. 234 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Proponowane rozwiązanie tylko doprecyzowuje, aby takie terminy dotyczyły także wniosków składanych w ramach propozycji do funduszu obywatelskiego.

Istotnym wydaje się być wyraźne rozróżnienie obowiązków wójta w razie otrzymania propozycji zadań z kosztami ich wykonywania. Jeżeli koszty te mieszczą się w wysokości wskazanej w informacji wójta (zgodnie z projektowanym ust. 5 art. 236a ustawy o finansach publicznych), to wówczas wójt dokonuje tylko oceny realności tych kosztów (czyli takiej, która sprowadza się do oceny ich wydatkowania umożliwiającej realizację zadania). To powinno przeciwdziałać sytuacjom, w którym mieszkańcy albo celowo zaniżają koszty wykonania zadania po to chociażby, żeby zobowiązać gminę do wykonania jak największej ilości zadań, albo też propozycje wydatków są zdecydowanie przeszacowane. Dostrzegam niebezpieczeństwo arbitralności decyzji wójta, ale temu częściowo ma przeciwdziałać swoista procedura kontrolna objęta propozycją projektowanego art. 236a ust. 8 ustawy o finansach publicznych.

Proponowany poniżej art. 236a ust. 7 ustawy o finansach publicznych zawiera dwie istotne kwestie, mianowicie definiuje minimalną ilość mieszkańców składających wnioski o zaaprobowanie w projekcie budżetu zadań i zasady ustalania pierwszeństwa składanych wniosków. Celem tej regulacji jest z jednej strony zapewnienie jakiejś reprezentatywności mieszkańcom (co ma przeciwdziałać przypadkom, gdy 2-3 mieszkańców składałoby wniosek formalnie poprawny) i związanego z tym szerszego postrzegania danych zadań za istotne dla społeczności lokalnej. Z drugiej strony rada gminy winna ustalić zasady kwalifikowania wniosków tak, aby w sposób czytelny ustalać, w jakiej kolejności składane wnioski winny być przez wójta akceptowane. Może bowiem w praktyce okazać się, że np. złożono 10 wniosków na kilkanaście zadań i wszystkie rozpatrując je formalnie winny być zakwalifikowane do funduszu obywatelskiego, ale łączna wysokość wydatków znacznie przekracza projektowaną kwotę funduszu.

Przedstawione w propozycji regulacji ilości mieszkańców uprawnionych do złożenia wniosku - 5% mieszkańców jednostki pomocniczej lub 3% mieszkańców gminy - to oczywiście tylko propozycje. Przykładowo, w jednostce pomocniczej liczącej np. 10 000 mieszkańców, z których ok. 7 000 to osoby pełnoletnie, minimalny próg poparcia winien wynosić 350 osób.

Proponowane rozwiązanie zawarte w art. 236a ust. 8 ustawy o finansach publicznych stanowi uprawnienie wójta do podejmowania działań w przypadku przedłożenia wniosków przez mieszkańców lub jednostki pomocnicze, w których kwoty finansowania będą większe niż zaproponowane w projekcie funduszu obywatelskiego lub będą za małe, a więc uniemożliwiające ich realizację bądź też będą zbyt wysokie (a więc przeszacowane, co z kolei naruszałoby ustawową zasadę celowego, oszczędnego i optymalnego wydatkowania środków budżetowych



– art. 44ust. 3 ustawy o finansach publicznych) – w takich sytuacjach wójt **może (ale nie musi) zmodyfikować stronę kosztową tych zadań i taką wprowadzić do projektu budżetu**. Jak wyraźnie zapisano to w tym przepisie, wójt dokonując takiej modyfikacji ma kierować się zasadą zapewniania w możliwie największym stopniu udziału mieszkańców w przygotowywaniu budżetu, a więc nie może w sposób celowy i świadomy pomijać lub modyfikować takie wnioski niejako „w złej wierze” celem utrudnienia mieszkańcom skutecznego zgłaszania ich zadań do wykonywania.

Wydaje się też celowym wprowadzanie mechanizmu kontroli w przypadku pominięcia wniosku mieszkańców (jednostki pomocniczej) zawierającego zadania do wykonania w ramach funduszu obywatelskiego. Wskazane terminy, a więc poinformowania o braku akceptacji wniosku do końca września i złożenia niejako ponownego wniosku ze wskazaniem zadań i kosztami ich wykonania ale już wprost do rady gminy do dnia 14 października, umożliwi radzie gminy podjęcie uchwały co do akceptacji lub braku akceptacji takiego wniosku. Ponieważ terminem do przedłożenia przez wójta projektu uchwały radzie gminy jest data 15 listopada, to przedłożenie radzie gminy do 14 października takiego wniosku powinno umożliwić radzie gminy wypowiedzenie się co do tej kwestii i zarazem uwzględnienie jej jeszcze w propozycji budżetu. Celem rozwiania wątpliwości proponuje się, aby wójt był związany uchwałą rady gminy podjętą w przedmiocie zakwalifikowania danych zadań i kosztów ich wykonywania.

### ***Propozycja regulacji***

#### **Art. 236a ustawy o finansach publicznych.**

**5. Do dnia 31 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy wójt (burmistrz, prezydent miasta) informuje mieszkańców w sposób zwyczajowy przyjęty i organ wykonawczy jednostki pomocniczej o treści uchwały rady gminy w przedmiocie utworzenia funduszu obywatelskiego oraz o projektowanej wysokości środków funduszu obywatelskiego wynoszącym nie mniej niż 3% przewidywanej kwoty wydatków w przyszłym budżecie gminy, z podziałem na poszczególne jednostki pomocnicze.**

**6. W terminie określonym przez radę gminy, mieszkańcy lub jednostki pomocnicze przedstawiają propozycje zadań wraz z kosztami ich realizacji wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) do realizacji w przyszłym budżecie gminy. W przypadku, gdy wskazane koszty realizacji przedstawionych zadań mieszczą się w wysokości, o której poinformował wójt (burmistrz, prezydent miasta) zgodnie z ust. 5 i są one określone w wysokości umożliwiającej realizację zadań, zadania te wraz z kosztami ich realizacji są wprowadzane do projektu budżetu na kolejny rok budżetowy.**

**7. Rada gminy określi minimalną liczbę mieszkańców jaka jest wymagana do złożenia wniosku. Ilość ta nie może być większa niż 5% ilości pełnoletnich mieszkańców jednostki pomocniczej, a w razie braku takiej jednostki – nie większa niż 3% pełnoletnich mieszkańców gminy. Rada gminy ustala zasady pierwszeństwa uwzględnienia wniosków.**

**8. Jeżeli kwoty realizacji zadań wskazane zgodnie z ust. 6 są wyższe niż wynikające z informacji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przekazanej stosownie do ust. 5, lub też wskazana wysokość kosztów nie pozwala na realizację zadań, wójt (burmistrz, prezydent miasta) może je wprowadzić do projektu budżetu modyfikując wysokość kosztów, dążąc do zapewniania w możliwie największym stopniu mieszkańcom lub jednostkom pomocniczym udział w przygotowaniu projektu budżetu. W razie braku wprowadzenia zadania lub zadań do projektu budżetu, wójt (burmistrz, prezydent miasta) informuje o tym pisemnie organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty mieszkańców w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy. Po otrzymaniu tej informacji jednostka pomocnicza lub mieszkańcy mają prawo w terminie 14 dni przedstawić propozycje zadań wraz z kosztami ich wykonania radzie gminy celem podjęcia uchwały w przedmiocie ich uwzględnienia w projekcie budżetu. Wójt jest związany uchwałą rady gminy.**

**Fundacja im. Stefana Batorego**

Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00  
fax (48-22) 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Teksty udostępnione na licencji  
Creative Commons. Uznanie  
autorstwa na tych samych warunkach  
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



**ISBN**