

Ekspertyza prawna dotycząca uwarunkowań funkcjonowania budżetu obywatelskiego w miastach i zakresu możliwości przyznania miejskim jednostkom pomocniczym uprawnień do określania finansowanych z budżetu zadań w sposób wiążący organy gminy, na zasadach zbliżonych do funduszu sołeckiego

1. Przedmiot ekspertyzy

Podstawowym problemem będącym przedmiotem ekspertyzy jest analiza możliwości przyznania jednostkom pomocniczym utworzonym na terenach miast podobnych uprawnień jak przyznane na terenach wiejskich sołectwom na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim, tj. prawa do podejmowania decyzji wiążących organy gmin miejskich w zakresie określenia przeznaczenia pewnej puli środków budżetowych. Konstrukcja uprawnień zidentyfikowanych jako dopuszczalne z punktu widzenia porządku prawnego i wyposażających miejskie jednostki pomocnicze w realne uprawnienia wymaga konfrontacji z rozpowszechniającą się praktyką tworzenia w miastach tzw. „budżetów obywatelskich” („partycypacyjnych”) polegających na przyznaniu mieszkańcom pewnych uprawnień w tym zakresie – mimo braku konkretnych regulacji prawnych i niejako „obok” regulacji statutowych stwarzających możliwość przyznawania środków do dyspozycji osiedli (dzielnic) utworzonych na terenie miasta na podstawie art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

2. Praktyka stosowania „budżetu obywatelskiego” i charakter prawny tej instytucji

Jak pokazuje praktyka stosowana przez miasta tworzące tzw. budżet obywatelski (partycypacyjny), jest to instytucja opierana najczęściej o instytucję konsultacji z mieszkańcami gminy (art. 5a ustawy o samorządzie gminnym), których zasady określa rada gminy w okresie trwania prac nad projektem uchwały budżetowej lub poprzedzającym te prace. Konstrukcja taka implikuje dwa podstawowe wnioski:

- ustalenia podjęte (zasugerowane) przez mieszkańców co do przeznaczenia środków budżetowych nie posiadają żadnej mocy prawnie wiążącej organ gminy, ponieważ zgodnie z ugruntowanym w doktrynie i orzecznictwie poglądem istotą konsultacji gminnych jest ich

niewiązący charakter. Za cel konsultacji przyjmuje się uzyskanie opinii społeczności na dany temat, w związku z czym nie przyznaje się im charakteru wiążącego,

- uzasadnione wątpliwości wzbudza zagrożenie decydowania przez radę gminy – bez wyraźnego upoważnienia ustawowego – o rozpoczęciu konsultacji w sprawie określenia przez mieszkańców proponowanego kształtu części projektowanego budżetu. Wyłączna inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej należy do organu wykonawczego gminy (art. 233 pkt 1 ustawy o finansach publicznych). O ile sam tryb konsultacji nie ma cech wiążących organ wykonawczy, o tyle wątpliwości wzbudza wskazywanie w uchwałach w sprawie konsultacji (lub stanowiących załącznik do nich tzw. „regulaminach” czy „harmonogramach” budżetu obywatelskiego) o obowiązku uwzględnienia w projekcie budżetu przez burmistrza (prezydenta miasta) tych projektów zgłoszonych przez mieszkańców, które uzyskają największą liczbę głosów.

Tego typu rozwiązania budzą nadal wątpliwości, mimo ewolucji przepisu określającego wyłączne kompetencje organu wykonawczego gminy na etapie opracowywania pierwszej wersji projektu budżetu. Przepisu ten zawarty obecnie w art. 233 pkt 1 u.f.p. wskazuje, że organowi wykonawczemu przysługuje wyłączne prawo „inicjatywy w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej”, zaś poprzedzający go art. 179 u.f.p. z 2005 r. stanowił, że do wyłącznej kompetencji zarządu j.s.t. należy „przygotowanie projektu uchwały budżetowej”. Wynika stąd, że nadal rada gminy nie ma uprawnień do wszczęcia prac nad projektem. Rozpoczęcie prac może rozpocząć się wyłącznie z inicjatywy organu wykonawczego. Również ostateczne jego sporządzenie należy do tego organu, a nie np. do rady gminy. Niejasny jest zatem cel przedstawionej zmiany, gdyż ustawodawca nie wypowiedział się na ten temat w uzasadnieniu. Jego obecne brzmienie nie wyklucza oczywiście, a nawet wskazuje na większą możliwość udziału innych podmiotów w procesie opracowywania pierwszej wersji projektu uchwały budżetowej. Udział ten nie może jednakże polegać na wykonaniu czynności zastrzeżonych ustawą dla organu wykonawczego. Nie ma wyraźnych przeszkód prawnych, aby uczestnictwo to polegało na merytorycznym wpływie na kształt postanowień projektu w sposób niewiązący organu sporządzającego projekt, a w ograniczonym – lecz ściśle określonym prawem – zakresie było ono także instrumentem współdecydowania o kształcie przyjętych postanowień. Niezbędne wydaje się zatem stworzenie ustawowego upoważnienia (jak w przypadku funduszu sołeckiego), na mocy którego podejmowane byłyby działania ograniczające w jakikolwiek sposób swobodę

decydowania organu wykonawczego o kształcie projektu. Stosowne rozwiązanie wprowadzone w formie przepisu ustawy byłoby zarówno prawną gwarancją dla mieszkańców (miejskich jednostek pomocniczych) uwzględnienia ich decyzji w projekcie, jak i prawną podstawą do uczestnictwa innych podmiotów w procesie określania postanowień pierwotnej wersji projektu uchwały budżetowej. **Żaden z tych elementów nie znajduje dostatecznego umocowania przy zastosowaniu trybu konsultacji z mieszkańcami, o których mowa w art. 5a u.s.g.**

O ile brak regulacji prawnych nadających charakter wiążący organy gminy decyzjom mieszkańców miast w sprawie określenia zadań do realizacji uniemożliwia bezwzględnie nadanie tym decyzjom takiej cechy na podstawie aktów wydawanych przez organy gminy, o tyle dla zorganizowania „budżetu obywatelskiego” można znaleźć rozwiązanie niebudzące wątpliwości z punktu widzenia problemu ingerencji rady gminy w prace nad projektem uchwały budżetowej. Ingerencji takiej można bowiem dopatrywać się ze względu na fakt ogłoszenia konsultacji przez radę i określenia ich charakteru jako rzekomo wiążącego dla prac nad projektem uchwały – bez przepisu prawa przewidującego takie kompetencje rady w procedurze budżetowej. Rozwiązaniem eliminującym w obecnym stanie prawnym ten problem jest wprowadzenie przez radę gminy stosownych regulacji w uchwale podejmowanej na podstawie art. 234 u.f.p., który przewiduje delegację dla organu stanowiącego do określenia trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, tj. co najmniej:

- wymaganej szczegółowości projektu budżetu;
- terminów obowiązujących w toku prac nad projektem uchwały budżetowej;
- wymogów dotyczących uzasadnienia i materiałów informacyjnych, które organ wykonawczy przedłoży organowi stanowiącemu wraz z projektem uchwały budżetowej.

W uchwale takiej (w której zresztą powszechnie jest zawieranie postanowień przewidujących terminy na składanie wniosków do projektu budżetu przez osoby fizyczne, jednostki pomocnicze czy organizacje społeczne) należałoby zawrzeć regulację przewidującą możliwość podjęcia decyzji przez organ wykonawczy – jako inicjujący prace nad projektem – o zasadach składania wniosków w sprawie zadań do zrealizowania, przeznaczonej na ten cel puli środków i sposobie ich wyboru do realizacji (np. w drodze głosowania stosowanego przy „budżecie obywatelskim”). W ten sposób można uniknąć zarzutu o ingerencję rady gminy w opracowywanie pierwszej wersji projektu, ponieważ decyzja o zastosowaniu konstrukcji i warunków „budżetu obywatelskiego” przy opracowywaniu projektu na przyszły rok

należałyby do organu wykonawczego. Przy czym zaznaczenia wymaga, że uwzględnienie propozycji wyłonionych w tym trybie w budżecie w dalszym ciągu nie byłoby wymogiem prawnym, a efektem subiektywnego zaakceptowania zadań przez organ wykonawczy.

3. Uwarunkowania prawne i funkcjonalne dotyczące wyposażenia miejskich jednostek pomocniczych w prawo określania przeznaczenia środków budżetu

Konstrukcja „budżetu obywatelskiego” opierana jest o głosowanie ogółu mieszkańców gminy nad propozycjami zadań do realizacji. Pomija zatem rolę jednostek pomocniczych utworzonych na terenie miasta. Z punktu widzenia organów gminy jest to rozwiązanie wygodniejsze – unika się nadmiernego rozdrobnienia środków przeznaczonych do dyspozycji mieszkańców na rzecz realizacji kilku zadań o większej wartości – przy czym jak pokazuje praktyka projekty dopuszczane do głosowania poddawane są jeszcze wstępnej selekcji, nie zawsze opartej o obiektywne, formalne kryteria. Z perspektywy mieszkańców „budżet obywatelski” uniemożliwia zaś co do zasady przeforsowanie projektów mniejszych, o znaczeniu istotnym dla społeczności danego osiedla czy dzielnicy. **Dla realizacji celów rzeczywistej partycypacji obywatelskiej właściwe jest postulowanie przyjęcia dla jednostek miejskich rozwiązań ustawowych, opartych na modyfikacji przepisów regulujących funduszu sołecki, tj. w szczególności:**

- wyposażenie organu stanowiącego gminy w prawo decydowania o postawieniu środków do dyspozycji jednostek pomocniczych,
- uregulowanie obiektywnych zasad ustalania wysokości środków do dyspozycji jednostek pomocniczych,
- uregulowanie trybu wyrażania decyzji przez jednostkę pomocniczą (jej organ uchwałodawczy) o przeznaczeniu środków – rozwiązanie takie zapewni należytą demokratyzację decyzji,
- określenie warunków prawidłowości decyzji jednostki pomocniczej na zasadach ustalonych dla funduszu sołeckiego (zgodność przedsięwzięć z zadaniami własnymi gminy/miasta na prawach powiatu, wymóg „zmieszczenia się” kosztów zadania w kwocie przypadającej jednostce),
- wyraźne wskazanie w ustawie, że prawidłowo podjęta i udokumentowana decyzja jednostki pomocniczej wiąże organy gminy przy opracowywaniu projektu i podejmowaniu uchwały budżetowej.

Rozważenie szczegółowych uwarunkowań różniących miejskie jednostki pomocnicze od sołectw w zakresie prawa do określania przeznaczenia środków budżetowych prowadzi do wniosku, że zasadniczym obszarem wymagającym modyfikacji będą zasady ustalania wysokości środków do dyspozycji. Za wspólne dla jednostek miejskich i wiejskich należy przyjąć ogólne założenia, według których zasady ustalania wysokości środków budżetowych do dyspozycji jednostek pomocniczych powinny charakteryzować się następującymi cechami:

- być uregulowane w ustawie;
- gwarantować obiektywne zasady ustalania wysokości środków dla wszystkich jednostek pomocniczych z terenu gminy;
- ustanawiać uprawnienie organów gminy do kształtowania wysokości środków do dyspozycji jednostek pomocniczych (uprawnienie organów gminy do ustalania wysokości środków powinno być realizowane w granicach między zagwarantowaną ustawą minimalną wysokością środków dla jednostek, a maksymalną kwotą, którą można postawić do dyspozycji jednostek, np. obliczaną w stosunku do planu wydatków budżetu).

Zagadnienie minimalnej i maksymalnej wysokości środków dla jednostek pomocniczych, czyli rozpiętości ram, w których organy gminy mogłyby ustalić wysokość środków dla jednostek pomocniczych na dany rok budżetowy pełni kluczową rolę. Ustawodawca winien zagwarantować (jak w przypadku funduszu sołectkiego) minimalną wysokość środków dla miejskich jednostek pomocniczych. Konstrukcja taka ma mieć na celu zapewnienie, aby wyrażenie woli przyznania jednostkom pomocniczym uprawnień do określenia przeznaczenia części środków budżetu wiązało się z rzeczywistą możliwością zaplanowania, wykonania i sfinansowania konkretnego zadania, które będzie służyło społeczności danej jednostki pomocniczej. Z drugiej strony, zakres ewentualnej decyzji w sprawie wysokości środków do dyspozycji jednostek pomocniczych musi być ograniczony wartością maksymalną. Chodzi o zabezpieczenie przed – co prawda w zasadzie teoretycznym – niebezpieczeństwem przyznania jednostkom środków w wysokości zagrażającej realizacji podstawowych zadań gminy czy sfinansowania „sztywnych” wydatków budżetu, a także w wysokości budzącej wątpliwość co do ponoszenia odpowiedzialności przez organy gminy za gospodarkę finansową gminy i realizację jej zadań.

Za właściwe z punktu widzenia obiektywizmu ustalania wysokości środków dla jednostek pomocniczych należy uznać obliczanie postawionych im do dyspozycji środków budżetu jako iloczynu liczby mieszkańców i kwoty na jednego mieszkańca. I właśnie

w przypadku jednostek miejskich zasady te wymagają specyficznego uregulowania, odrębnego niż istniejące dla sołectw. Przyjąć można w ustawie minimalną wysokość środków na jednego mieszkańca jednostki utworzonej na terenie miasta z zaznaczeniem, że nie może to być mniej niż np. 10.000 zł. Jeżeli chodzi o ograniczenie maksymalnej wysokości środków, właściwe byłoby przyjęcie wskaźnika odnoszącego się do ogólnej kwoty wydatków budżetu gminy z roku poprzedzającego rok budżetowy (rok ujęcia zadań budżecie) o 2 lata. Na etapie uruchamiania uprawnień jednostek i obliczania wysokości środków (czyli w roku poprzedzającym rok budżetowy) możliwe będzie bowiem stwierdzenie, czy warunek maksymalnej wysokości środków dla jednostek pomocniczych został zachowany. Maksimum sumy środków postawionych do dyspozycji wszystkich miejskich jednostek pomocniczych można przyjąć na poziomie np. 1% wydatków wykonanych za rok poprzedzający rok budżetowy o 2 lata.

4. Podsumowanie

Z zaprezentowanej analizy wynika przede wszystkim, że **nie ma żadnych instytucjonalnych ani funkcjonalnych przeszkód aby jednostki pomocnicze utworzone na terenie miast korzystały z prawa do decydowania o przeznaczeniu części środków budżetowych w oparciu o konstrukcję zbliżoną do instytucji funduszu sołeckiego.** Wymaga to jednak podjęcia działań ustawodawczych, wprowadzających stosowne kompetencje organów gminy i jednostek pomocniczych – jako wyjątek w procedurze opracowywania projektu uchwały budżetowej. Obszarem wymagającym specyficznego uregulowania względem u.f.s. byłby w szczególności sposób ustalania wysokości środków do dyspozycji jednostek – ze względu na drastyczne różnice w liczbie jednostek miejskich i wiejskich, a także na brak zasadności formułowania konstrukcji zwrotu z budżetu państwa części wydatków poniesionych w następstwie decyzji miejskich jednostek pomocniczych. Pozostałe elementy konstrukcyjne właściwe obecnie dla funduszu sołeckiego nie wymagają zasadniczych zmian.

Rozwiązania, o których mowa, stanowiłyby z reguły alternatywę korzystniejszą dla mieszkańców miast niż stosowane w niektórych miastach tryby oparte na konsultacjach, nazywane „budżetem obywatelskim” lub „budżetem partycypacyjnym”. Tryby te nie mają bowiem żadnego prawnego umocowania umiejscawiającego je w procedurze budżetowej, a także nie gwarantują prawa autonomicznej decyzji mieszkańców i obowiązku jej akceptacji

przez organy gminy. Aczkolwiek nie można wykluczać możliwości sformułowania ustawowych regulacji określających zasady wyrażania przez mieszkańców woli w trybie głosowania na szczeblu gminy (a nie jednostek pomocniczych) o projektach przewidzianych do realizacji. Taka konstrukcja poważnie umniejszałaby jednak szanse na realizację zadań istotnych dla mniejszych grup społeczności miasta, obejmujących sprawy kluczowe tylko dla danej dzielnicy czy osiedla, czym wydaje się ograniczać ideę partycypacji obywatelskiej.

Ekspertyza prawna została sporządzona na zlecenie Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska.

Sporządził:

Dr Rafał Trykozko