

Propozycje zmian w ustawie o samorządzie gminnym, dotyczące regulacji budżetów obywatelskich (partycypacyjnych)

Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych wprowadziła w art. 5a podstawy prawne dla coraz popularniejszych w wielu JST budżetów obywatelskich (partycypacyjnych), co jest zgodne z naszymi postulatami, formułowanymi od lat. Jednak niektóre z przyjętych przepisów **budzą wątpliwości**, o czym mowa w uzasadnieniu niniejszego projektu.

Dlatego Związek Miast Polskich proponuje dokonanie w nich następujących korekt:

Art. 5a:

3. Szczególną formą konsultacji społecznych z mieszkańcami jest budżet obywatelski (partycypacyjny).
4. W ramach budżetu obywatelskiego (partycypacyjnego) mieszkańcy ~~w bezpośrednim głosowaniu~~ decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego.
5. W gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego (partycypacyjnego) jest obowiązkowe, z tym że wysokość budżetu obywatelskiego wynosi co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu.
6. Środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego (partycypacyjnego) mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy ~~lub~~ jej części w postaci jednostek pomocniczych ~~lub~~, grup jednostek pomocniczych ~~albo~~ innych obszarów wydzielonych na potrzeby budżetu obywatelskiego, określonych przez radę gminy w uchwale, o której mowa w ust. 7.
7. Rada gminy określa w drodze uchwały zasady i tryb przeprowadzenia budżetu obywatelskiego (partycypacyjnego)

Analogiczne zmiany należy wprowadzić w art. 2. w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz w art. 3. w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

UZASADNIENIE

uzupełnienie w ust. 3: Obecnie zamiennie funkcjonują nazwy **budżet obywatelski** oraz **budżet partycypacyjny**. Obie nazwy są stosowane od 6 lat, różnie w różnych samorządach, a mieszkańcy są przyzwyczajeni do tych terminów, które są powszechnie używane lokalnie (wiele przepisów samorządowych sankcjonuje funkcjonowanie spraw lokalnych „w sposób zwyczajowo przyjęty”).

zmiana w ust. 4: Usankcjonowanie bezpośredniego głosowania jako jedynej metody udziału w tym szczególnym procesie konsultacji sprawi, że utrwalony zostanie model plebiscytowy całego procesu (który jest coraz częściej krytykowany przez niektóre samorządy), a niemożliwe staną się inne, innowacyjne procedury decydowania o wydatkach w ramach budżetu obywatelskiego, np. w modelu deliberacyjnym, zorientowanym na wypracowywanie przez samych mieszkańców konsensusu.

zmiana w ust. 6: Użycie łącznika „i” sugeruje, że możliwe będzie jedynie przeprowadzenie procedury BO w skali całej gminy lub w modelu pul łączonych czyli ogólnogminnej i w podziale na jednostki pomocnicze (ewentualnie ich grupy). Niemożliwe będzie zorganizowanie procesu wyłącznie w podziale na dzielnice (osiedla), co funkcjonuje w wielu samorządach. Niemożliwe będzie także zastosowanie w BO podziału na jednostki niepokrywające się z wyznaczonymi administracyjnie jednostkami pomocniczymi. Takie specjalne podziały funkcjonują w wielu samorządach i mają na celu realizację procesu w jak najbliższym otoczeniu mieszkańców, w granicach osiedli, parafii czy okręgu szkolnego. Poza tym tworzenie jednostek pomocniczych nie jest obowiązkowe, zatem podział terytorialny puli nie byłby możliwy w miastach i gminach, gdzie ich nie utworzono.

zmiana ust. 7: Zapisy przyjęte w obecnym brzmieniu tego ustępu w art. 5a ustawy są niejasne, wobec braku definicji kilku użytych w nim określeń i pojęć:

- nie jest jasne, czym jest „projekt budżetu obywatelskiego”,
- nie wiadomo, czego mogłyby dotyczyć „wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty”, a także, jak można by było ocenić „zgodność z prawem” projektu zgłaszanego przez grupę mieszkańców; nie wiadomo też, czy można będzie stosować kryteria inne niż wymienione w tym przepisie, np. celowość lub gospodarność;
- nie jest jasne, czy w sformułowaniu „tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania” chodzi o tryb administracyjny, odwołanie od niesłusznej oceny, czy też o coś jeszcze innego;
- wątpliwości budzi także (podobnie jak w ust. 3) użycie określeń przynależnych głosowaniu obywateli w wyborach lub referendum: „zapewnić równość i bezpośredniość głosowania”; per analogiam można by sądzić, że udział w tych specyficznych konsultacjach wymaga utworzenia „komisji wyborczych”, które zapewnią dotrzymanie tych kryteriów; według wstępnych komentarzy należałoby także wykluczyć głosowania internetowe, co chyba nie było intencją ustawodawcy.

Dodatkowe wątpliwości budzi nieuwzględnienie tych szczególnych regulacji ustawowych w przepisach dotyczących procedury uchwalania budżetu, zawartych w ustawie o finansach publicznych.

Tymczasem przyjęte ramy ustawowe tej szczególnej formy konsultacji społecznych w sposób istotny ingerują w zadania i uprawnienia zarówno organu wykonawczego w odniesieniu do projektu budżetu JST, jak i w uprawnienia organu stanowiącego przy rozpatrywaniu projektu i uchwalaniu budżetu, określone w ustawie o finansach publicznych, zatem powinny znaleźć w nich odzwierciedlenie.

Żywiec, 1 marca 2018 r.

(Zarząd ZMP przyjął ten projekt na podstawie uwag wypracowanych przez przedstawicieli miast: Dąbrowy Górniczej, Gdyni, Łodzi, Lublina, Sosnowca, Gdańska, Sopotu, Wrocławia, Warszawy, Gliwic, Radomia i Płocka, z udziałem osób reprezentujących organizacje pozarządowe).