

Koncepcje ustawowego uregulowania budżetów obywatelskich (partycypacyjnych)

1. Wprowadzenie

Brak ustawowej regulacji budżetu obywatelskiego (partycypacyjnego) powoduje ryzyko, że rozwiązanie to będzie jedynie krótkotrwałym eksperymentem w polskich samorządach. Oznacza również, że między modelami budżetu partycypacyjnego stosowanymi przez poszczególne gminy mogą występować istotne różnice. Tymczasem, konieczne wydaje się zapewnienie przynajmniej podstawowych reguł ogólnych, które gwarantowałyby, że budżet obywatelski stanie się stałym, istotnym elementem zarządzania publicznego w samorządzie lokalnym, a także będzie zapewniał mieszkańcom realny wpływ na wysokość i przeznaczenie wydatków publicznych.

W niniejszej analizie opisano dwa kierunki potencjalnej regulacji budżetów obywatelskich – w ustawie o referendum lokalnym oraz w ustawie o samorządzie gminnym. Nie wyklucza to możliwości ujęcia tej problematyki w ustawie o finansach publicznych czy też w odrębnej ustawie dedykowanej wyłącznie budżetowi partycypacyjnemu, wzorowanej np. na ustawie o funduszu sołeckim. Byłoby to jednak rozwiązanie wpływające negatywnie na spójność systemu prawa samorządowego.

Do swoistego pakietu minimum elementów konstrukcyjnych budżetu partycypacyjnego, które powinny zyskać rangę ustawową należy zaliczyć:

- zapewnienie wszystkim mieszkańcom gminy prawa do zgłaszania projektów do budżetu obywatelskiego;

- ograniczenie weryfikacji zgłoszonych projektów wyłącznie do kryteriów formalnych, tj. zgodności z przepisami prawa;
- wprowadzenie procedury quasi-referendum budżetowego, tj. głosowania otwartego dla wszystkich mieszkańców gminy nad uprzednio zgłoszonymi projektami;
- zagwarantowanie – obok głosowania – konsultacji i deliberacji nad zgłoszonymi projektami, a także konsultacji tej części budżetu gminy, która nie podlega rozdysponowaniu w procedurze budżetu partycypacyjnego;
- zabezpieczenie przed fasadowym charakterem procedury budżetu partycypacyjnego, tj. przede wszystkim wprowadzenie minimalnej, procentowej części wydatków, która w tym trybie ma być rozdysponowywana.

2. Ustawa o referendum lokalnym¹

Referendum jest ważną instytucją demokracji lokalnej zagwarantowaną już na poziomie Konstytucji. Zgodnie z art. 170 Konstytucji: „Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa.” Ustawa o referendum lokalnym – zgodnie z powyższą regulacją konstytucyjną - przewiduje zasadniczo dwa typy referendum, które mogą być organizowane na szczeblu każdej jednostki samorządu terytorialnego:

- w sprawach istotnych dla danej wspólnoty samorządowej, przy czym nie muszą to być wyłącznie sprawy mieszczące się w zakresie działania i zadań danego szczebla samorządu;
- referendum odwoławcze w sprawie odwołania organów jednostki samorządu terytorialnego pochodzących z wyborów powszechnych (wójt, burmistrz, prezydent miasta, rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa).

Zgodnie z art. 3 ustawy o referendum lokalnym: „W referendum mają prawo brać udział osoby stale zamieszkujące na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, posiadające czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki.” Oznacza to, że podstawowym wymogiem udziału w referendum – bez względu na jego przedmiot – jest pełnoletniość. Taki wymóg koresponduje z wiążącym charakterem referendum i jest jednym z elementów różniących referendum od konsultacji społecznych na szczeblu samorządowym. Udział w nich nie jest bowiem ustawowo ograniczony wyłącznie do

¹ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2000 r., nr 88, poz. 985 ze zm.).
Fundacja im. Stefana Batorego ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa, maszglos@batory.org.pl

mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego, którzy posiadają czynne prawo wyborcze.

Budżet obywatelski wykazuje podobieństwo do referendum lokalnego w sprawach istotnych dla wspólnoty samorządowej w dwóch głównych aspektach – **przebiegu procedury** oraz jej **skutku**. Praktyka budżetu obywatelskiego w polskich gminach opiera się bowiem na głosowaniu nad zgłoszonymi projektami. Głosowanie to odbywa się zazwyczaj w lokalach wykorzystywanych także na potrzeby referendum lokalnych oraz wyborów powszechnych. Wybierający podlegają weryfikacji, aby zapobiec kilkukrotnemu głosowaniu. Nad prawidłowością procesu czuwają specjalne komisje do spraw budżetów obywatelskich, które spełniają funkcję analogiczną do komisji referendalnych czy wyborczych. Z drugiej strony, w wielu przypadkach głosowanie w sprawie budżetu obywatelskiego nie jest tajne – głosujący na tej samej karcie wskazuje wybrane przez siebie projekty i podaje swoje dane osobowe.

Co do skutku głosowania, wyniki procedur budżetu obywatelskiego traktowane są jako wiążące czy to dla wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przygotowującego projekt uchwały budżetowej, czy to dla rady, która ów projekt uchwala. Tak samo wyniki referendum lokalnego (o ile są wiążące dzięki uzyskaniu odpowiedniej frekwencji) obligują wszystkie organy danej jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia wszelkich kroków (również legislacyjnych) mających na celu urzeczywistnienie woli mieszkańców wyrażonej w referendum. O ile w przypadku referendum lokalnego jego wiążący skutek wynika bezpośrednio z ustawy², taki sam efekt procedury budżetu obywatelskiego nie ma *de lege lata* zaczepienia w przepisach prawa. Mało tego, z uwagi na to, że budżet obywatelski jest traktowany jako szczególna formuła konsultacji społecznych ujętych w art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, wszelkie próby nadania mu wiążącego charakteru na drodze aktów prawa miejscowego należy uznać za nieskuteczne. Innymi słowy, lokalne regulacje wprowadzające zobowiązanie do uwzględnienia w projekcie uchwały budżetowej wyników budżetu obywatelskiego pozostają w sprzeczności z art. 5a ustawy o samorządzie gminnym czy przepisami określającymi kompetencje poszczególnych organów gminy w procedurze budżetowej.

Wprowadzenie regulacji budżetu obywatelskiego do ustawy o referendum lokalnym przyniosłoby w tej sytuacji korzyść w postaci przesądzenia o wiążącym skutku tej procedury. Ustawa o referendum lokalnym wydaje się najbardziej logiczną „lokalizacją” regulacji budżetu

² Zgodnie z art. 65 ustawy o referendum lokalnym: „Jeżeli referendum zakończy się wynikiem rozstrzygającym w sprawie poddanej pod referendum, właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego niezwłocznie podejmie czynności w celu jej realizacji.

Fundacja im. Stefana Batorego ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa, maszglos@batory.org.pl

obywatelskiego. Podkreślałoby to jakościową odrębność budżetu obywatelskiego od typowych, niewiążących konsultacji społecznych. Uniemożliwiłoby władzom lokalnym lekceważenie woli wyrażonej przez mieszkańców, kreując prawne zobowiązanie do jak najpełniejszej i najściślejszej realizacji ich wytycznych w kwestii planowanych wydatków gminy.

Inna istotna korzyść z umieszczenia regulacji budżetu obywatelskiego w ustawie referendum lokalnym to rozszerzenie zakresu jego stosowania na pozostałe jednostki samorządu terytorialnego – powiaty i województwa, bez konieczności wprowadzania zmian w ustawach ustrojowych tych szczebli samorządu. Ustawa o referendum lokalnym ma bowiem zastosowanie do wszystkich wspólnot samorządowych, choć oczywiście w praktyce jest stosowana przede wszystkim na szczeblu samorządu gminnego.

Dzięki regulacji budżetu obywatelskiego w ustawie referendalnej można też jednoznacznie rozstrzygnąć kontrowersyjną dziś kwestię kręgu osób uprawnionych do udziału w procedurze. Dopóki podlega ona przepisom o konsultacjach społecznych, nie ma podstaw nawet do wprowadzenia ograniczeń wiekowych udziału w procedurze. Art. 5a ustawy o samorządzie gminnym (i analogiczne przepisy ustawy o samorządzie powiatowym oraz samorządzie województwa) nie ograniczają uprawnienia do udziału w konsultacjach wyłącznie do osób pełnoletnich (posiadających pełną zdolność do czynności prawnych). Mało tego, ponieważ grupa uprawnionych do udziału w konsultacjach („mieszkańcy gminy/powiatu/województwa”) została wskazana w ustawie, lokalne regulacje nie mogą jej obecnie w żaden sposób modyfikować. Wszelkie uchwały czy zarządzenia organów lokalnych wprowadzające np. ograniczenia wiekowe udziału w procedurze budżetu obywatelskiego są w obecnym stanie prawnym wadliwe.

Powyższe argumenty potwierdzają zasadność umieszczenia regulacji budżetu obywatelskiego w ustawie o referendum lokalnym. Należy się teraz zastanowić, jaką formułę regulacji należy przyjąć. Możliwe są dwa rozwiązania:

- poddanie budżetu obywatelskiego regulacji referendum w sprawach istotnych dla wspólnoty samorządowej przy jednoczesnym zagwarantowaniu obligatoryjnego charakteru tego referendum (obecnie jest ono fakultatywne). Wszelkie aspekty procedury budżetu obywatelskiego byłyby zatem regulowane przepisami dla referendum w sprawach istotnych dla wspólnoty samorządowej, z wyjątkiem kwestii wyraźnie wyłączonych spod regulacji ogólnej.

- wypracowanie szczególnej regulacji quasi-referendum budżetowego. W takim wariantcie tylko niektóre, wyraźnie wskazane przepisy dotyczące innych typów referendum będą miały zastosowanie do procedury budżetu obywatelskiego. W pozostałym zakresie, regulacja dotycząca „klasycznego” referendum lokalnego będzie wyłączona. W szczególności nie będą miały zastosowania przepisy dotyczące powoływania specjalnych komisji referendalnych, prowadzenia kampanii referendalnej, finansowania kampanii referendalnej, a także sposobu i zasad głosowania.

Opowiadam się zdecydowanie za drugim wariantem regulacyjnym. Przemawia za duży stopień oryginalności i odrębności budżetu obywatelskiego w zestawieniu z typowym referendum, a także potrzeba zachowania elastycznej, mniej sformalizowanej jego formy. Wspólnym mianownikiem dla referendum zwykłego i referendum w ramach budżetu obywatelskiego powinien pozostać jego wiążący skutek, tj. obowiązek organów samorządu do realizacji poprzez stosowne akty rozstrzygnięć podjętych przez samych mieszkańców w głosowaniu powszechnym.

Regulację budżetu obywatelskiego należy zatem wprowadzić do ustawy o referendum lokalnym jako odrębny rozdział. W przepisach ogólnych (rozdział 1) należy natomiast wprowadzić następujące zmiany:

- w art. 2 ust. 1: dodać jako odrębny typ referendum wyrażenie przez członków wspólnoty samorządowej w drodze głosowania woli „w sprawie zagospodarowania wydzielonego części budżetu jednostki samorządu terytorialnego (referendum w sprawie budżetu obywatelskiego)”.
- w art. 4: wskazanie, że referendum w sprawie budżetu obywatelskiego nie wymaga inicjatywy organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego ani wniosku określonej liczby mieszkańców, lecz odbywa się na warunkach określonych w przepisach szczególnych ustawy o referendum lokalnym poświęconym budżetowi obywatelskiemu.

Odrębny rozdział, regulujący procedurę budżetu obywatelskiego, ulokować należy optymalnie po rozdziale 8 („Tryb przeprowadzania oraz ustalania i ogłaszania wyników referendum”), aby podkreślić, że jest to szczególny typ referendum, do którego nie ma zastosowania zdecydowana większość przepisów regulujących pozostałe typy referendum. Regulacja w odrębnym rozdziale może przedstawiać się następująco:

„Rozdział 8a. Referendum w sprawie budżetu obywatelskiego

Art. 67a. 1. W referendum w sprawie budżetu obywatelskiego członkowie wspólnoty samorządowej rozstrzygają w formie głosowania o zagospodarowaniu kwoty stanowiącej nie mniej niż 1% wydatków zaplanowanych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego na kolejny rok budżetowy.

2. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego rozstrzyga w formie uchwały do dnia 31 marca roku poprzedzającego rok budżetowy o przeprowadzeniu referendum w sprawie budżetu obywatelskiego. Uchwała ma zastosowanie w kolejnych latach budżetowych, chyba że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego postanowi inaczej. Uchylenie albo zmiana uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie budżetu obywatelskiego jest dopuszczalne do 31 marca każdego roku.

3. Uchwała, o której mowa w ust. 2 określa zasady i tryb przeprowadzenia referendum w sprawie budżetu obywatelskiego, w szczególności:

1) kwotę przeznaczoną do zagospodarowania w referendum w sprawie budżetu obywatelskiego;

2) zasady zgłaszania propozycji do budżetu obywatelskiego, w tym wzór formularza zgłoszenia propozycji;

3) zasady weryfikacji zgłoszonych propozycji, w tym określenie organu upoważnionego i trybu weryfikacji, przy czym weryfikacja może dotyczyć wyłącznie legalności zgłaszanych propozycji;

4) zasady prowadzenia kampanii referendalnej, w tym sposób informowania mieszkańców o zgłoszonych propozycjach oraz zasady organizowania publicznych dyskusji nad zgłoszonymi propozycjami;

5) tryb przeprowadzenia referendum, w tym sposób głosowania, wzór karty do głosowania oraz sposób ustalania i ogłaszania wyników referendum.

4. Z uwzględnieniem uchwały, o której mowa w ust. 2 organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego ogłasza w formie zarządzenia do dnia 30 kwietnia każdego roku harmonogram czynności związanych z

przeprowadzeniem referendum w sprawie budżetu obywatelskiego, przy czym okres zgłaszania propozycji do budżetu obywatelskiego nie może być krótszy niż 45 dni, a głosowanie w sprawie zgłoszonych propozycji nie może się odbyć później niż 15 października.

5. Wynik referendum jest rozstrzygający bez względu na liczbę ważnie oddanych głosów. Wynik referendum organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego uwzględnia w projekcie uchwały budżetowej.

6. Koszty referendum pokrywa się z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, której dotyczy referendum.”

Zaproponowana regulacja stanowić może punkt wyjścia do dyskusji i dalszych modyfikacji. Wymaga także zapewne dalszych konsultacji w zakresie techniki legislacyjnej. Poza tym, należy się pochylić nad pewnymi wątpliwościami natury konstytucyjnej, które mogą rzutować na kształt regulacji referendum w sprawie budżetu obywatelskiego. Podstawowym dylematem jest kwestia tajności głosowania. Konstytucja w przypadku referendum lokalnego, inaczej niż w odniesieniu do wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego, nie wymaga wprost zachowania wymogu tajności głosowania. W przypadku referendum uregulowanych w ustawie o referendum lokalnym zasada tajności także nie została wyrażona *expressis verbis*. Wynika jednak w szczególności z przepisów określających treść karty do głosowania, gdzie nie przewiduje się miejsca na podanie danych osobowych osoby głosującej.

Wydaje się, że dopuszczalne będzie rozstrzygnięcie kwestii tajności/jawności głosowania przez radę gminy/radę powiatu/sejmik województwa w uchwale określającej zasady i tryb przeprowadzenia referendum w sprawie budżetu obywatelskiego. W przypadku wyboru jawnej formuły głosowania, takiej jak praktykowana obecnie w większości gmin, łatwiejsze będzie także zastosowanie alternatywnych metod głosowania, jak głosowanie elektroniczne czy pocztowe.

3. Ustawa o samorządzie gminnym i pozostałe ustawy ustrojowe samorządu terytorialnego

Ustawa o samorządzie gminnym w art. 5a lakonicznie reguluje instytucję konsultacji społecznych na poziomie gminnym poprzez wskazanie, że: „W wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy” (art. 5a ust. 1 u.s.g.). Kwestię bardziej

szczegółowego określenia zasad i trybu konsultacji ustawodawca pozostawił do rozstrzygnięcia radom gmin w formie stosownych uchwał (art. 5a ust. 2 u.s.g.). Analogiczne przepisy zawierają ustawy ustrojowe pozostałych szczebli samorządu terytorialnego – ustawa o samorządzie powiatowym oraz ustawa o samorządzie województwa. Regulacja ustawowa zakreśla zatem jedynie bardzo ogólne ramy prowadzenia konsultacji społecznych na szczeblu gminnym. Wykładnia przywołanego przepisu, szczególnie art. 5a ust. 1 u.s.g. prowadzi do wniosku, że konsultacje mogą mieć charakter obligatoryjny („w wypadkach przewidzianych ustawą”) lub fakultatywny („w innych sprawach ważnych dla gminy”). Zarazem konsultacje obligatoryjne nie obejmują projektu budżetu gminy.

Z orzecnictwa sądów administracyjnych wynika jednoznacznie, że do istotnych elementów konsultacji społecznych w samorządzie należy w szczególności ich niewiązący charakter. W wyroku z 1 lutego 2001 r. NSA potwierdził różnicę między konsultacjami a referendum lokalnym. Wskazał, że dotyczy ona w głównej mierze skutków zastosowania każdej z tych form udziału społeczeństwa w decydowaniu o sprawach istotnych dla gminy: „W referendum mieszkańcy gminy wyrażają w drodze głosowania swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy, po osiągnięciu wymaganej przewagi głosów wynik referendum jest rozstrzygający, a rada gminy niezwłocznie podejmuje czynności w celu realizacji poddanej sprawy (...).W wyniku konsultacji uzewnętrznia się natomiast opinia (życzenia, oczekiwania) mieszkańców co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy należącej do właściwości innego organu.”³ Niewiążącego charakteru konsultacji nie zmienia nawet przeprowadzenie ich w formie zbliżonej do referendum, czyli poprzez powszechne głosowanie mieszkańców gminy, co jest dopuszczalne i praktykowane.

Dotychczas stosowane mechanizmy budżetu partycypacyjnego opierały się właśnie na art. 5a u.s.g., choć jak wspomniałem już wyżej, samorządy w przyjmowanych uchwałach i zarządzeniach regulujących całą procedurę częstokroć próbowały nadać konsultacjom wymiar rozstrzygający.

Wprowadzenie procedury budżetu obywatelskiego jako podtypu konsultacji społecznych (np. jako art. 5a ust. 3 i dalsze ustawy o samorządzie gminnym) również wiązałoby się z zakwestionowaniem zasady jedynie opiniodawczego charakteru konsultacji społecznych. Mogłoby to powodować zarzuty o niespójność regulacji, ale wciąż jest to rozwiązanie formalnie dopuszczalne. Regulacja budżetu obywatelskiego wprowadzona w ustawie o samorządzie gminnym mogłaby mieć kształt analogiczny do zaproponowanej wyżej regulacji w ustawie o referendum lokalnym, oczywiście z niezbędnymi modyfikacjami:

³ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 1 lutego 2001 r., II SA 2817/00.
Fundacja im. Stefana Batorego ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa, maszglas@batory.org.pl

„Art. 5a. 3. Konsultacje na zasadach określonych w uchwale wydanej na podstawie ust. 2 przeprowadza się w szczególności w sprawie projektu uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego.

4. Niezależnie od konsultacji, o których mowa w ust. 1, członkowie wspólnoty samorządowej posiadający czynne prawo wyborcze w wyborach do organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego rozstrzygają w formie głosowania o zagospodarowaniu kwoty stanowiącej nie mniej niż 1% wydatków zaplanowanych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego na kolejny rok budżetowy (wiążące konsultacje w sprawie budżetu obywatelskiego).

5. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego rozstrzyga w formie uchwały do dnia 31 marca roku poprzedzającego rok budżetowy o przeprowadzeniu wiążących konsultacji w sprawie budżetu obywatelskiego. Uchwała ma zastosowanie w kolejnych latach budżetowych, chyba że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego postanowi inaczej. Uchylenie albo zmiana uchwały o przeprowadzeniu wiążących konsultacji w sprawie budżetu obywatelskiego jest dopuszczalne do 31 marca każdego roku.

5. Uchwała, o której mowa w ust. 5 określa zasady i tryb przeprowadzenia referendum w sprawie budżetu obywatelskiego, w szczególności:

1) kwotę przeznaczoną do zagospodarowania w ramach wiążących konsultacji w sprawie budżetu obywatelskiego;

2) zasady zgłaszania propozycji do budżetu obywatelskiego, w tym wzór formularza zgłoszenia propozycji;

3) zasady weryfikacji zgłoszonych propozycji, w tym określenie organu upoważnionego i trybu weryfikacji, przy czym weryfikacja może dotyczyć wyłącznie legalności zgłaszanych propozycji;

4) zasady informowania mieszkańców o zgłoszonych propozycjach oraz organizowania publicznych dyskusji nad zgłoszonymi propozycjami;

5) tryb przeprowadzenia konsultacji, w tym sposób głosowania, wzór karty do głosowania oraz sposób ustalania i ogłaszania wyników referendum.

6. Z uwzględnieniem uchwały, o której mowa w ust. 2 organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego ogłasza w formie zarządzenia do dnia 30 kwietnia każdego roku harmonogram czynności związanych z przeprowadzeniem wiążących konsultacji w sprawie budżetu obywatelskiego, przy czym okres zgłaszania propozycji do budżetu obywatelskiego nie może być krótszy niż 45 dni, a głosowanie w sprawie zgłoszonych propozycji nie może się odbyć później niż 15 października.

7. Wynik konsultacji jest rozstrzygający bez względu na liczbę ważnie oddanych głosów. Wynik konsultacji organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego uwzględnia w projekcie uchwały budżetowej.”

W celu rozciągnięcia procedury budżetu obywatelskiego na pozostałe szczeble samorządu, należałoby analogiczny przepis wprowadzić do ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa.

W przedstawionej powyżej propozycji wprowadzono jeszcze jeden istotny element, którego brakowało w propozycji referendalnej, a mianowicie wymóg poddania konsultacjom całości projektu uchwały budżetowej, a nie tylko powierzenie mieszkańcom możliwości decydowania czy współdecydowania o niewielkiej części planowanych na kolejny rok wydatków. Obecnie poważnym problemem w praktyce budżetów obywatelskich jest zapewnienie partycypacji obywatelskiej wyłącznie przy rozstrzygnięciu o kwocie nieprzekraczającej z reguły 1 proc. całości wydatków. W pozostałym zakresie bardzo rzadko odbywają się jakiegokolwiek konsultacje, a jeśli już, mają one często charakter uproszczony czy wręcz fasadowy. Ograniczają się do możliwości zgłoszenia uwag na piśmie.