

BUDŻET OBYWATELSKI W PRAKTYCE SAMORZĄDÓW

Adrian Misiejko

DOBRE PRAKTYKI W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM

BUDŻET OBYWATELSKI W PRAKTYCE SAMORZĄDÓW

Adrian Misiejko

DOBRE PRAKTYKI W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

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@wolterskluger.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

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 „zmiszczenia 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.

Należy podkreślić, że przyjęcie uchwały na jeden rok nie zmienia faktu, iż jest ona (podobnie jak uchwała „wieloletnia”) aktem prawa miejscowego⁴⁷.

3.3.1. Wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty

Kwestia określenia wymogów formalnych, jakim powinny odpowiadać projekty zgłaszane do budżetu obywatelskiego, została uregulowana niejednolicie. Zgodnie z art. 5a ust. 7 pkt 1 u.s.g. rada gminy określa w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, w szczególności wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty, z uwzględnieniem – o ile jest to możliwe – uniwersalnego projektowania, o którym mowa w art. 2 pkt 4 ustawy z 19.07.2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U. poz. 1696 ze zm.). Natomiast w art. 3d ust. 6 pkt 1 u.s.p. oraz art. 10a ust. 6 pkt 1 u.s.w. ustawodawca nie porusza zagadnienia uniwersalnego projektowania.

We wszystkich JST określenie wymogów formalnych będzie oznaczało konieczność ustalenia zakresu danych, które powinien przekazać wnioskodawca, aby jego projekt mógł zostać poddany pod głosowanie. Dane te będą obejmować informacje zarówno o osobie wnioskodawcy, jak i o samym przedmiocie projektu. Określenie wymogów formalnych powinno oznaczać również wskazanie terminów, do których będą mogły być zgłaszane projekty, oraz miejsca, w których może to nastąpić. Skoro z ustaw ustrojowych wynika, że zadania wybrane do budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwałach budżetowych JST, to przepisy te wymuszają odpowiednie określenie terminów, w których budżet obywatelski powinien być zrealizowany. Powinny one uwzględniać datę podjęcia uchwały oraz przewidziany okres *vacatio legis*⁴⁸, a także

⁴⁷ Wyrok WSA w Opolu z 6.06.2019 r., II SA/Op 118/19.

⁴⁸ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 21.02.2020 r., NK-N.4131.130.2.2020.JW1, Dz.Urz. Woj. Doln. poz. 1509.

być zsynchronizowane z terminami opracowania projektu budżetu JST i umożliwiać ujęcie zadań w budżecie⁴⁹.

Zakres danych o osobie wnioskodawcy będzie obejmował jego imię, nazwisko oraz adres (miejsce zamieszkania). Dopuszczalne wydaje się także żądanie informacji uprawdopodobniających zamieszkiwanie danej osoby pod wskazanym adresem. Nie jest jasne, czy możliwe jest żądanie informacji o wieku wnioskodawcy, ani czy JST może wyłączyć z możliwości składania projektów osoby na przykład poniżej 16. lub 18. roku życia.

Organy nadzoru oraz sądy administracyjne niemal konsekwentnie odrzucają możliwość żądania od mieszkańców (a więc także od wnioskodawców) podania ich numeru PESEL. Można wręcz pokusić się o stwierdzenie, że właśnie kwestia wymagania podania numeru PESEL jest jedną z najczęstszych przyczyn interwencji organów nadzoru. W orzecznictwie dominuje zatem stanowisko negatywne, oparte na argumente, że numer ten nie należy do danych pozwalających na zidentyfikowanie, czy konkretna osoba rzeczywiście jest mieszkańcem⁵⁰.

Z pewnością organy JST nie mogą ukształtować wymogów formalnych w ten sposób, aby kwestia podania numeru PESEL była bezwzględnym kryterium możliwości złożenia wniosku. Członkami wspólnoty samorządowej mogą być bowiem osoby, którym jeszcze nie nadano tego numeru⁵¹.

Nie zmienia to faktu, że odmawianie JST możliwości żądania numeru PESEL od mieszkańców, którym ten numer został przydzielony, jest kontrowersyjne⁵². Nie wydaje się, by można było w tym zakresie odwo-

⁴⁹ Kolegium RIO w Warszawie w uchwale z 19.02.2019 r., 5.79.2019.

⁵⁰ Na przykład wyrok WSA w Bydgoszczy z 19.11.2019 r., I SA/Bd 593/19; zob. również wyrok WSA w Poznaniu z 14.02.2020 r., IV SA/Po 934/19, CBOSA, oraz wyrok WSA w Gliwicach z 21.01.2020 r., III SA/Gl 944/19, LEX nr 2779405.

⁵¹ Na przykład cudzoziemiec zamieszkujący stale na obszarze gminy, który nie otrzymał jeszcze tego numeru.

⁵² Przykładowo ze „Sprawozdania z działalności Generalnego Inspektora Danych Osobowych w roku 2014” (s. 23–25) wynika, że Generalny Inspektor (wówczas jeszcze

ływać się regulacji dotyczących ochrony danych osobowych – przepisy unijne dopuszczają bowiem, by upoważnienie do zbierania tych danych przez organ władzy publicznej było określone stosunkowo ogólnie⁵³. Natomiast przewidziana w nich zasada minimalizacji danych musi być rozpatrywana w kontekście celu zbierania danych i stojących za nim wartości, a nie wyłącznie rozważań o teoretycznej możliwości zidentyfikowania uprawnionych do składania projektów lub głosowania. W wielu zaś sytuacjach PESEL może ułatwić zidentyfikowanie osoby, która ma wziąć udział w budżecie obywatelskim. Błędna jest perspektywa, która sprowadza problematykę żądania tego numeru wyłącznie do kwestii ustalenia, czy ktoś jest lub nie jest mieszkańcem – w tym zakresie numer PESEL rzeczywiście ma ograniczone znaczenie i może ewentualnie ułatwiać porównywanie danych osób głosujących z dostępnymi JST bazami. Należy jednak pamiętać, że żądanie wyłącznie imienia, nazwiska i adresu otwiera pole do powstawania wielu nieprawidłowości. Osoba nawet przeciętnie znająca swoich sąsiadów (choćby osoby starsze, które mają problemy z poruszaniem się lub korzystaniem z internetu) bez trudu może te dane uzyskać oraz wprowadzić do systemu internetowego (jeżeli JST z niego korzysta). Trudno natomiast spodziewać się, że w typowej sytuacji będzie dysponowała ich numerem PESEL.

Nie można zapominać o tym, że budżet obywatelski jest specyficzną formą konsultacji społecznych – jedyną, która ma charakter wiążący. Jednostki samorządu terytorialnego mają zatem obowiązek takiego ukształtowania zasad i trybu przeprowadzenia budżetu obywatelskiego, by w jak największym zakresie wykluczyć możliwość udziału osób niebędących mieszkańcami danej JST lub podejmujących się głosowania za

organ właściwy) nie dopatrywał się nieprawidłowości w żądaniu przez gminę podania numeru PESEL od osób głosujących w budżecie obywatelskim. Natomiast już w Informacji o wynikach kontroli NIK „Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych (obywatelskich)” (s. 27–30) uznano, że: „Zdaniem NIK powyższy cel można było osiągnąć nie naruszając ww. przepisów, poprzez ograniczenie wymaganych w konsultacjach danych do imienia, nazwiska i adresu zamieszkania osoby uprawnionej do udziału w tej procedurze. W przypadku ewentualnego zamieszkiwania pod jednym adresem osób z takim samym imieniem i nazwiskiem można rozważyć wprowadzenie wymogu dodatkowego złożenia stosownego oświadczenia”

⁵³ Zob. rozdział omawiający wybrane zagadnienia związane z ochroną danych osobowych.

Publikacja jest przewodnikiem po zagadnieniach dotyczących instytucji budżetu obywatelskiego oraz tworzenia aktów prawnych z nim związanych. W poradniku poruszono takie kwestie jak:

- właściwość organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie budżetu obywatelskiego;
- charakter prawny poszczególnych aktów podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego;
- wprowadzenie wymogu podania numeru PESEL na potrzeby głosowania budżetu obywatelskiego;
- dopuszczalność ograniczania udziału w budżecie obywatelskim niektórych kategorii mieszkańców;
- określenie wymogów, jakie powinny spełniać projekty składane do budżetu obywatelskiego;
- zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości.

Książka wzbogacona została o wzory niektórych aktów wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, przydatne w procesie organizowania budżetu obywatelskiego. Publikacja zawiera również skorowidz w formie pytań i odpowiedzi, który ułatwia czytelnikowi odnalezienie interesujących go zagadnień.

Poradnik jest przeznaczony dla pracowników organów jednostek samorządu terytorialnego. Będzie przydatny także dla prawników praktyków – adwokatów, radców prawnych i sędziów – oraz pracowników naukowych zajmujących się prezentowaną tematyką.

Adrian Misiejko – prawnik, doktorant na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu; wykładowca akademicki, szkoleniowiec; w swojej działalności zawodowej zajmuje się prawem administracyjnym, ze szczególnym uwzględnieniem prawa samorządu terytorialnego i publicznego transportu zbiorowego; autor publikacji naukowych i eksperckich.



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLWUER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 79 Zł (W TYM 5% VAT)