

Propozycje zmian w ustawie o samorządzie gminnym dotyczące regulacji budżetów obywatelskich

Wersja z dnia 10.04.2020 r.

W dobie kryzysu wywołanego pandemią spowodowaną przez wirusa COVID-19 jeszcze wyraźniej widać, jak niepraktyczne i nieskuteczne dla rozwoju partycypacji w polskich samorządach okazały się przepisy dotyczące budżetów obywatelskich wprowadzone w życie Ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych.

Szytywne wytyczne co do kształtu procedury i narzucenie ustawowo obowiązku uruchamiania procesu w miastach na prawach powiatu (choć już w momencie wejścia w życie ustawy większość tych JST i tak realizowała BO) od początku budziły wiele wątpliwości, szczególnie wśród osób na co dzień zajmujących się wdrażaniem procesów BO. W sytuacji kryzysowej uniemożliwiają władzom samorządowym elastyczne reagowanie na rozwój sytuacji, zwłaszcza w obliczu nieuchronnych ograniczeń budżetowych, przez którymi stają.

W tej sytuacji apelujemy do ustawodawców o wprowadzenie jak najszybciej przepisów „kryzysowych”, umożliwiających władzom samorządowym samodzielne podjęcie odpowiedzialnych decyzji o kontynuacji procesów budżetu obywatelskiego w roku 2020, na miarę lokalnych możliwości, oraz docelową zmianę przepisów ustawy o samorządzie gminnym w zakresie budżetu obywatelskiego w sposób, który zagwarantuje samorządom autonomię w kształtowaniu tych procesów i przywróci im możliwość przemyślanego rozwijania mechanizmów partycypacji, bazując na zdobywanym przez lata doświadczeniu i dialogu ze społecznościami lokalnymi. Propozycję takich zapisów zamieszczamy poniżej. Zwracamy się z prośbą o ich analizę i pilną nowelizację.

Prezentowana propozycja zmian w zapisach ustawy o samorządzie gminnym w zakresie regulacji dotyczących budżetu obywatelskiego powstała pod auspicjami Fundacji Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, w efekcie spotkania i wymiany uwag pomiędzy przedstawicielami 20 miast na prawach powiatu – praktyków i praktyczek wdrażania budżetów obywatelskich na poziomie gminnym, które miały miejsce od lutego 2020 r. Jest to kontynuacja inicjatywy w sprawie nowelizacji ww. przepisów, która została po raz pierwszy podjęta już w lutym 2018 r. Apele w tej sprawie, kierowane przez Związek Miast Polskich, uczestników 5. Forum Praktyków Partycypacji oraz Radę Działalności Pożytku Publicznego, zarówno do Kancelarii Prezydenta RP, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, jak i parlamentarzystów, jak dotąd nie przyniosły niestety skutku.

Proponowane zmiany w ustawie o samorządzie gminnym

Wykreślić art. 5a ust. 3, 4, 5, 6, 7.

Dodać art. 5d w brzmieniu:

1. Gmina podejmuje działania na rzecz wspierania i upowszechniania aktywności obywatelskiej oraz wzmacniania udziału mieszkańców we współdecydowaniu o rozwoju gminy.
2. Rada gminy może utworzyć budżet obywatelski.
3. Zasady i tryb funkcjonowania budżetu obywatelskiego, w szczególności zasady zgłaszania pomysłów, oceny zgłoszonych pomysłów, odwołania od negatywnego wyniku oceny zgłoszonych pomysłów oraz sposobu wyboru pomysłów do realizacji, określa uchwała rady gminy wypracowana w procesie konsultacji z mieszkańcami gminy, o których mowa w art. 5a ust. 1.

Uzasadnienie:

- Obecne rozwiązanie wprowadzone do ustawy powoduje, że budżet obywatelski jako **partycypacyjny proces współdecydowania** jest uznawany za szczególną formułę konsultacji społecznych. Jest to sprzeczne z metodologią procesów włączających mieszkańców w współzarządzanie wspólnotą i wprowadza negatywne w skutkach pomieszenie terminów na gruncie legislacyjnym. Co do zasady, proces konsultacyjny jest formą dialogu z mieszkańcami polegającą na zbieraniu ich opinii i uwag (w różnych formach i z zastosowaniem różnych narzędzi) i na tej podstawie podejmowaniu decyzji przez władze samorządowe. Tymczasem partycypacyjny proces współdecydowania jest unikalną formą dialogu, w której to jego uczestnicy podejmują decyzję wiążącą dla władz samorządowych. Dlatego też proponujemy poświęcenie osobnego artykułu w tym dziale ustawy, klasyfikując w ten sposób budżet obywatelski jako proces partycypacji wspierający i upowszechniający aktywność obywatelską, co jest zadaniem własnym gminy, oraz wzmacniający udział mieszkańców we współdecydowaniu o jej rozwoju. Rozwiązanie takie pozwala również na niestosowanie do budżetu obywatelskiego wykładni przepisów, wyroków sądów administracyjnych oraz rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów, które odnosząc się do konsultacji, znacząco utrudniają zaplanowanie i przeprowadzenie skutecznego procesu partycypacyjnego w formule budżetu obywatelskiego.
- Ostateczna decyzja co do uruchomienia budżetu obywatelskiego w danym roku oraz wysokości przeznaczonych na niego środków, także w przypadku miast na prawach powiatu, nie powinna wynikać z obowiązku ustawowego, lecz powinna być dobrowolną suwerenną decyzją poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, uwzględniającą bieżącą sytuację budżetową danej JST w każdym kolejnym roku budżetowym.
- Zapisy dot. budżetu obywatelskiego przyjęte w obecnym brzmieniu ustawy są niejasne i narzucają dość sztywne rozwiązania dla tej procedury, m.in. sprowadzając proces partycypacyjny do plebiscytu i usztywniając dopuszczalne formy jego realizacji, ignorując doświadczenia i rozwiązania, które wykształciły się w tym zakresie w polskich samorządach przez ostatnie 8 lat. Dlatego, na wzór zapisów o konsultacjach z mieszkańcami gminy (art. 5a ust. 2), proponujemy, aby to **rada gminy określała zasady i tryb przeprowadzenia budżetu obywatelskiego, opierając się na konsultacjach z mieszkańcami na ten temat**. Kluczowymi elementami tych zasad powinny być obowiązkowo: tryb zgłaszania pomysłów, tryb oceny zgłoszonych pomysłów, tryb odwołania od negatywnego wyniku oceny zgłoszonych pomysłów oraz sposób wyboru pomysłów do realizacji w ramach procedury BO.