



PREZES REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W LUBLINIE

20-027 Lublin, ul. Karłowicza 4 IX p., tel. (081) 467 91 27

Lublin, 14 stycznia 2021 r.

RIO – I – 430/53/20

Pan Krzysztof Jakubowski

Prezes Zarządu Fundacji Wolności

kontakt@fundacjawolnosci.org

(drogą elektroniczną)

Szanowny Panie Prezesie

W odpowiedzi na wniosek z 16 grudnia 2020 r. o zbadanie zgodności z prawem usuwania zadań wybranych w budżecie obywatelskim z budżetu miasta Lublin uprzejmie wyjaśniam:

Zgodnie z przepisami art. 5a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) szczególną formą konsultacji jest budżet obywatelski. Z przepisów ust. 4 tego artykułu wynika, że w ramach budżetu obywatelskiego 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. Zakaz ten odnosi się również do uchwał zmieniających uchwałę budżetową gminy w trakcie roku budżetowego (wyrok NSA z 28.05.2020 r., I GSK 1939/19, LEX nr 3041412).

Stosownie do treści art. 5a ust. 5 ww. ustawy w gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe, a wysokość budżetu obywatelskiego wynosi co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu.

Budżet obywatelski jest formą decydowania o tym, w jaki sposób i na co wydać część środków finansowych jednostki samorządowej, a w uchwale budżetowej przyjmowanej na konkretny rok zabezpiecza się środki na zadania – wyłonione w ramach konsultacji społecznych przeprowadzanych w procedurze budżetu obywatelskiego – mają zostać zrealizowane.

Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy (podejmowana na podstawie upoważnienia wynikającego z art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym) w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu

obywatelskiego, obejmująca w szczególności: wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty, wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt, przy czym nie może być ona większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt, zasady oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełniania przez nie wymogów formalnych oraz tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania, zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości, biorąc pod uwagę, że zasady przeprowadzania głosowania muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania.

Zgodnie z przepisami dotyczącymi właściwości rzeczowej regionalnych izb obrachunkowych, zawartymi w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) nadzorowi Izby podlega badanie wyodrębnienia w uchwale budżetowej środków po stronie wydatków na zadania z zakresu budżetu obywatelskiego, natomiast uchwała podjęta na podstawie art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać budżet obywatelski podlega nadzorowi wojewody.

Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego stają się częścią budżetu i są ujmowane w uchwalonych wydatkach budżetowych. Ustawodawca nie ustanowił przy tym odrębnych reguł dokonywania wydatków na realizację zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego, co oznacza że podlegają one ogólnym zasadom wykonywania budżetu określonym w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.). Art. 51 tej ustawy stanowi, że zamieszczenie w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego dochodów z określonych źródeł lub wydatków na określone cele nie stanowi podstawy roszczeń ani zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego wobec osób trzecich, ani roszczeń tych osób wobec jednostek samorządu terytorialnego. Ujęte w budżetach jednostek samorządu terytorialnego dochody i przychody stanowią prognozy ich wielkości, zaś wydatki oraz łączne rozchody stanowią nieprzekraczalny limit - art. 52 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Powołana wyżej regulacja, zakazująca usuwania lub zmiany w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego, jednoznacznie wskazując na wiążący charakter konsultacji społecznych w sprawie budżetu obywatelskiego nie określa precyzyjnie granic, do jakich organ stanowiący może modyfikować wybrane w ramach budżetu obywatelskiego projekty. Ustawodawca dopuszcza możliwość dokonywania zmian przyjętych projektów, o ile mają one charakter nieistotny. Ocena, czy wprowadzone zmiany mają charakter istotny, należy każdorazowo do organu stanowiącego, a w dalszej kolejności do organu nadzoru.

Przywołane w Pana wniosku przypadki usunięcia lub zmniejszenia środków finansowych w budżecie 2020 roku na realizację zadań wybranych projektów budżetu obywatelskiego – jak wynika z cytowanych uzasadnień do przedkładanych Radzie Miasta Lublina projektów uchwał zmieniających uchwałę budżetową – spowodowane były różnymi okolicznościami, a to korzystniejszym niż zakładano rozstrzygnięciem przetargu, a to pojawiającymi się w trakcie roku budżetowego problemami, na które władze miasta nie miały wpływu, gdyż wynikały one z pojawienia się nieznanych wcześniej przesłanek skutkujących

koniecznością ograniczenia lub rezygnacji z części zaplanowanych wydatków (np. brak zgody na dysponowanie gruntem, brak możliwości realizacji zadania, ubytek dochodów własnych budżetu miasta będący konsekwencją epidemii Covid-19).

Na marginesie tego aspektu sprawy należy dodać, że wymogi dotyczące zgłaszanych do budżetu obywatelskiego projektów zostały określone w rozdziale 2 podjętej 31 stycznia 2019 r. przez Radę Miasta Lublin uchwale Nr 56/III/2019 w sprawie Budżetu Obywatelskiego Miasta Lublin (zmienionej uchwałami: Nr 142/IV/2019 z 28 lutego 2019 r., Nr 263/VII/2019 z 30 maja 2019 r., Nr 548/XVI/2020 z 27 lutego 2020 r. i Nr 634/XX/2020 z 26 czerwca 2020 r.). Właściwe organy miasta – w ramach posiadanych uprawnień – powinny dążyć we własnym zakresie do takiego uregulowania owych wymogów i zapewnić ich przestrzeganie, aby już na tym etapie postępowania wyeliminować możliwość kwalifikowania projektów, które nie mogą być realizowane.

Mając na uwadze obowiązujące w obecnym stanie prawnym przepisy zabraniające usuwania lub istotnego modyfikowania zadań wybranych przez mieszkańców w ramach procedury budżetu obywatelskiego i wprowadzające zakaz przeznaczania tych środków na inne cele Izba uznaje za uzasadnione zgłoszone w Pana wniosku wątpliwości w zakresie rezygnacji z realizacji zadań oraz wypełnienia ustawowych przesłanek dopuszczających dokonywanie zmian (z reguły polegających na zmniejszeniu planowanych kwot wydatków) zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego we wskazanych uchwałach zmieniających budżet miasta Lublin na 2020 rok. W związku z tym problematyka wyodrębnienia wybranych w procedurze budżetu obywatelskiego zadań w przedkładanych przez organy miasta uchwałach i zarządzeniach i dysponowania środkami tego budżetu oraz ocena, czy dotychczasowy nadzór był wystarczający będzie przedmiotem analizy Kolegium RIO, które – w przypadku stwierdzenia potrzeby wzmocnienia nadzoru nad działalnością organów miasta w tym obszarze – przygotuje stosowne rozwiązania.

Jak się wydaje są one konieczne również i z tego powodu, że właściwe w sprawach budżetu organy gminy mogą być zainteresowane w ograniczeniu możliwości wykonywania zadań objętych budżetem obywatelskim i kierowaniu uwolnionych tym sposobem środków na wskazane przez siebie cele. W praktyce bowiem na etapie wykonywania budżetu nadzór społeczny w tym zakresie jest trudny do sprawowania, gdyż brakuje wyraźnych instrumentów prawnych temu celowi służących, a zainteresowane organy gminy mogą wskazywać różne okoliczności mające uzasadnić rezygnację z określonych przedsięwzięć. Niejednokrotnie u ich podstaw mogą być „dziurawe”, niedopracowane przepisy uchwały w sprawie wymogów, jakim powinien odpowiadać budżet obywatelski pozwalające na dopuszczeniu do głosowania projektów, co do których możliwości realizacyjne są już na wstępie wysoce wątpliwe.

Wspomniane wyżej analizy ze strony Kolegium tut. Izby powinny w swoim praktycznym wymiarze przyczynić się do wzmocnienia „ochrony” budżetu obywatelskiego przez zapewnienie wyraźnego jego odzwierciedlenia w budżecie gminy, a także ograniczenia możliwości dokonywania w nim zmian w trakcie roku.

Końcowo przypomnieć także należy, że organ wykonawczy realizując budżet odpowiada także za wykonanie zadań przyjętych w ramach budżetu obywatelskiego przed

radą gminy oraz przed mieszkańcami. Zgodnie z przepisami art. 28aa ustawy o samorządzie gminnym organ wykonawczy co roku do dnia 31 maja przedstawia radzie raport o stanie gminy, który obejmuje podsumowanie jego działalności w roku poprzednim, w tym realizację budżetu obywatelskiego, obejmującą stan realizacji wybranych w głosowaniu projektów. Działalność ta jest oceniana przez radę w trakcie procedowania nad wotum zaufania oraz w głosowaniu nad udzieleniem absolutorium.

Ze swej strony pragnę podziękować Fundacji za zwrócenie uwagi na ten ważny z punktu widzenia odbioru społecznego, element gospodarki finansowej niektórych jednostek samorządu terytorialnego.

Z poważaniem,

prezes RIO w Lublinie

/-/ Jacek Grządka