

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2024.02.01.06>

dr Paweł ŚWITAL

<https://orcid.org/0000-0002-7404-5143>

Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego

e-mail: p.swital@uthrad.pl

Budżet obywatelski – jako forma partycypacji społecznej

Streszczenie

Aktualnie obserwować możemy wzrost udziału obywateli w sferze współzarządzania publicznego. Coraz silniej akcentowane są potrzeby obywateli oraz ich wpływ na wykonywanie zadań publicznych. W polskim systemie prawnym zauważyć można także zmiany legislacyjne mające wpływ na zwiększenie podmiotowości wspólnoty samorządowej oraz przyznanie im prawa do współadministrowania. Jednym z takich przykładów jest budżet obywatelski. Celem artykułu jest analiza przepisów prawnych, orzecznictwa oraz praktycznego działania administracji samorządowej w zakresie budżetu obywatelskiego i jego wpływu na podział środków publicznych i realizacji wybranych przez mieszkańców zadań publicznych. Tak założone przedstawienie tematu w opinii autora pracy pozwoli ukazać budżet obywatelski jako realną formę wpływu na współzarządzanie jednostką samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: budżet obywatelski, partycypacja społeczna, samorząd terytorialny, finanse lokalne.

Wstęp

Aktualnie w Polsce obserwowana jest zmiana w zakresie współzarządzania publicznego. W coraz większym stopniu wzrasta aktywność obywateli, którzy odgrywają istotną rolę w zakresie zarządzania publicznego. Wpływa to również na zmianę paradygmatu administracji publicznej. Jedną z form dających realny wpływ na współzarządzanie publiczne jest budżet obywatelski (partycypacyjny). Jest on szczególną formą konsultacji. W ramach tej instytucji obywatele mają realny wpływ na współdecydowanie o części środków publicznych. Wprowa-

dzona do ustaw o samorządzie gminnym¹, samorządzie powiatowym² oraz samorządzie województwa³ regulacja prawna podniosła status tej instytucji. Pozwoliło to na zagwarantowanie obligatoryjnego przeprowadzenia budżetu obywatelskiego w gminach będących miastami na prawach powiatu. Utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe, z tym że wysokość budżetu obywatelskiego wynosi co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu. W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego muszą zostać uwzględnione w uchwale budżetowej.

Budżet partycypacyjny narodził się w latach 90. XX w. w ponad milionowym mieście Porto Alegre w południowo-wschodniej Brazylii.⁴ Miał on służyć przede wszystkim długofalowej reformie społecznej, obejmującej zmianę sposobu redystrybucji zasobów finansowych na poziomie miasta. Wzmacnianie demokracji i wspieranie partycypacji nie były celem samym w sobie, lecz sposobem prowadzącym do zmiany społecznej.⁵ Celem artykułu jest analiza przepisów prawnych, orzecznictwa oraz praktycznego działania administracji samorządowej w zakresie budżetu obywatelskiego i jego wpływu na podział środków publicznych i realizacji wybranych przez mieszkańców zadań publicznych. Tak założone przedstawienie tematu w opinii autora pracy pozwoli ukazać budżet obywatelski jako realną formę mający wpływ na współzarządzanie jednostką samorządu terytorialnego. Budżet partycypacyjny ma na celu zwiększyć efektywność wydawania środków budżetowych, ograniczać marnotrawstwo, a także przywrócić zaufanie obywateli do władz.⁶ Tak założone cele stawiane przed budżetem pozwalają wskazać, że to obywatele w zakresie środków finansowych określonych ustawą mają realny wpływ na wskazanie projektów, które powinny zostać sfinansowane i są istotne dla lokalnej społeczności.

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm. (dalej jako u.s.g).

² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r. poz. 107 z późn. zm..

³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 566 z późn. zm..

⁴ J. Sułkowski, *Budżet partycypacyjny – źródło inspiracji i przemian dla demokracji uczestniczącej (na przykładzie budżetu Porto Alegre)*, [w:] R.P. Krawczyk, A. Borowicz (red.), *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, Łódź 2016, s. 335.

⁵ G. Baiocchi, *Politicizing the Civic: Participatory Budgeting In Porto Alegre*, [w:] P. Silva, H. Cleuren (red.), *Widening Democracy: Citizens and Participatory Schemes in Brazil and Chile*, Leiden 2009, s. 115–138; A. Novy, B. Leubolt, *Participatory Budgeting in Porto Alegre: Social Innovation and the Dialectical Relationship of State and Civil Society*, „Urban Studies” 2005 nr 11, s. 2028–2029.

⁶ P. Sadura, *Podzielmy się kulturą. Budżet partycypacyjny w Domu Kultury Śródmieście. Opis procesu wraz z rekomendacjami*, Warszawa 2013, s. 11.

1. Partycypacja społeczna jako konstrukcja współadministrowania publicznego

Prawo do uczestniczenia w administrowaniu sprawami publicznymi stanowi istotny element systemu praw człowieka. Demokrację według pryncypiów personalizmu w praktyce mogą realizować społeczeństwa świadome zarówno swojej podmiotowości, jak i cechujące się wysokim stopniem społecznej aktywności, samodzielności i samoorganizacji.⁷ Idea partycypacji społecznej uprawomocnia obywateli do aktywnego uczestniczenia w życiu publicznym, zarządzania sprawami publicznymi i rozstrzygania kwestii publicznych.⁸ Przyjąć należy, że partycypacja społeczna, rozumiana jako uczestnictwo obywateli w podejmowaniu decyzji, które ich bezpośrednio dotyczą, staje się częścią nowoczesnego zarządzania sferą publiczną⁹. Partycypacja społeczna jako prawna konstrukcja współzarządzania może stać się odpowiedzią na wszystkie problemy w zakresie udziału obywateli w zarządzaniu publicznym. Zakłada ona uczestnictwo mieszkańców w projektowaniu i podejmowaniu rozstrzygnięć mających wpływ na funkcjonowanie tej społeczności właściwie pod każdym względem: społecznym, ekonomicznym, gospodarczym, kulturowym, zdrowotnym czy środowiskowym, a tym samym zaangażowanie jednostki w proces decyzyjny, który może mieć charakter rozstrzygający - jak referendum, lub opiniujący - jak konsultacje.¹⁰ Partycypacja jest jednym z podstawowych elementów obywatelskości. Określa więc prawa obywateli do pełnego i równego uczestniczenia w sprawowaniu władzy w mieście lub innych jednostkach samorządowych.¹¹ Partycypację społeczną w samorządzie terytorialnym I. Niżnik-Dobosz ujmuje jako samodzielne uczestniczenie obywateli w administrowaniu lokalnym, w formach demokracji bezpośredniej, legitymizowanie przez nich działalności organów samorządu terytorialnego przez korzystanie z praw wyborczych i kontrolnych oraz udział obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć lub wykonywaniu zadań publicznych, w tym usług przez organy samorządu terytorialnego w zakresie spraw publicznych o charakterze lokalnym, ponadlokalnym lub regionalnym, a także spraw publicznych o charakterze ogólnopaństwowym, zleconych na rzecz jednostek samo-

⁷ W. Wojtyła, *Osoba-Spoleczeństwo-Demokracja. W poszukiwaniu personalistycznych podstaw władzy społecznej*, Lublin 2022, s. 274.

⁸ J. Smarż, *Znaczenie konsultacji jako formy partycypacji społecznej*, [w:] K. Głąbicka, P. Śwital (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym – aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne*, Radom 2016, s. 214.

⁹ K. Kułak-Krzysiak, *Partycypacja czy efektywność? Dylematy skutecznego osiągnięcia celów w administracji publicznej*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 60.

¹⁰ P. Śwital, *Gwarancje prawne udziału mieszkańców we współzarządzaniu gminą*, Radom 2019, s. 108.

¹¹ M. Błaszak, *Budżet obywatelski w Polsce i dylematy z nim związane*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, R. LXXXI, z. 3, s. 203.

ządu terytorialnego w drodze ustawy lub przyjętych przez te jednostki w drodze dobrowolnie zawartych porozumień administracji rządowej.¹² Wśród form tych obserwowane jest wzrastające zainteresowanie budżetem obywatelskim, który jak już wspomniano jest szczególną formą konsultacji społecznych.

Stwarzanie obywatelom podstaw do aktywnego uczestnictwa w zarządzaniu swoją wspólnotą samorządową jest jednym z instrumentów budowy społeczeństwa obywatelskiego, zaangażowanego nie tylko w indywidualne, własne sprawy¹³. Partycypacja obywateli wspomaga, uzupełnia, a czasami zastępuje działanie administracji publicznej, zwiększając skuteczność jej funkcjonowania. Jednocześnie jednak wymaga zachęty i wsparcia ze strony administracji¹⁴. W wymiarze publicznym partycypacja (publiczna, obywatelska, wertykalna) będzie związana z udziałem mieszkańców w życiu publicznym i politycznym oraz ich wpływem na kształtowanie polityki publicznej. Ten wymiar partycypacji może wyrażać się przez aktywność publiczną, partycypację wyborczą oraz partycypację obowiązkową (obligatoryjną).¹⁵ Pierwsza z nich aktywność publiczna, która wymaga zaangażowania zainteresowanych osób i podjęcia określonych działań z własnej inicjatywy, np. lobbying, protesty; angażowanie obywateli, w którym inicjatywę przejawiają władze publiczne, co ma służyć poprawie jakości podejmowanych rozstrzygnięć i lepszej realizacji zadań; partycypacja wyborcza - udział w wyborze organów władzy publicznej oraz partycypacja obligatoryjna, do której jest zaliczane np. płacenie podatków, a więc współtworzenie przez wszystkich obywateli zasobu finansów publicznych.¹⁶ Tak rozumiana partycypacja społeczna ukazuje, że władza publiczna nie należy wyłącznie do organów władzy publicznej, które mają monopol na podejmowanie rozstrzygnięć. To obywatele jako członkowie wspólnoty samorządowej powinni mieć wpływ na współdecydowanie publiczne. Podstaw takiego zachowania można upatrywać w demokratycznym państwie prawnym, w którym władza należy do obywateli. Mogą oni dokonywać wyboru organów jak i dokonać ich odwołania. Mają także prawo do uczestnictwa w konsultacjach, inicjatywie uchwałodawczej, budżecie obywatelskim, a także przysługuje im między innymi prawo dostępu do informacji publicznej. Wspólnoty lokalne w przypadku przyznanych im uprawnień do współdecydowania są w stanie udowodnić, że potrafią korzystać z przysługujących im praw oraz podejmować przyznane prawem rozstrzygnięcia. Zgodzić się należy

¹² I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 21 – 43.

¹³ P. Śwital, *Gwarancje prawne udziału...*, s. 75.

¹⁴ M. Probosz, P. Sadura, *Konsultacje w społeczności lokalnej, planowanie przygotowanie, prowadzenie konsultacji społecznych metodą warsztatową*, Warszawa 2011, s. 7.

¹⁵ M. Giełda, *Partycypacja jako wartość administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 186.

¹⁶ A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna*, Warszawa 2011, s. 85.

z M. Błaszak, że dylematy, z jakimi się boryka budżet obywatelski, mają różne źródła. Niejednokrotnie się przenikają: wątpliwości, które wyjściowo można określić prawnymi czy finansowymi, mają na przykład skutki społeczne. Dużą część pojawiających dylematów stanowią ograniczenia prawne, brak regulacji prawnych albo niewłaściwie ich sformułowanie, co powoduje różnorodność interpretacji.¹⁷

Pomimo podniesienia z poziomu aktów prawa miejscowego do rangi ustawowej instytucji budżetu obywatelskiego istnieje nadal zagrożenia w aspekcie przypisywanym do konsultacji społecznych. Zauważane jest zjawisko w ramach którego wskazać można, że realny wpływ na kształt przyjmowanych w wyniku konsultacji rozwiązań jest bardzo zróżnicowany, a niestety czasami iluzoryczny¹⁸. Cechą jaką jest charakter opiniodawczy budzi zastrzeżenia, a nawet niechęć obywateli do włączenia się w proces konsultacji. Obywatele chcą realnego współdecydowania o sprawach publicznych. Dlatego postulowanym jest przeprowadzanie konsultacji społecznych w których uwzględniana będzie podmiotowość obywateli przez organy władzy publicznej. W szczególności poprzez wdrażanie proponowanych rozwiązań lub uzasadnianie dlaczego nie było to możliwe. W tym zakresie należy poszukiwać rozwiązań i narzędzi wzmacniających ten proces m.in. planowanie partycypacyjne, sondaże deliberatywne, warsztaty przyszłościowe, panele obywatelskie i inne. Techniki te pozwalają na zaangażowanie obywateli na każdym etapie konsultacji oraz zebranie informacji niezbędnych do podjęcia rozstrzygnięcia.

Partycypacja społeczna pozwala w zakresie współzarządzania publicznego dokonać wyboru najskuteczniejszego rozwiązania. Pozwala zdiagnozować potrzeby obywateli. Pozwala stwierdzić na jakie zadania obywatele chcą przekazać środki publiczne. Dzięki sprawnej komunikacji jaka ma miejsce pozwala niwelować konflikty społeczne. Wykorzystywane techniki wzmacniające pozwalają także na przekazanie wiedzy eksperckiej. Doświadczenia wykorzystywania ich w partycypacji pozwala stwierdzić, że mieszkańcy w większym stopniu identyfikują się z regionem oraz mieszkańcami żyjącymi w społeczności, a więc tworzą świadomy samorząd. Działania takie identyfikowane są jako te które działają na rzecz obywateli, a więc dla dobra wspólnego gminy, powiatu czy też województwa. Organy administracji zdobywają od mieszkańców informacje dotyczące proponowanych przez nią rozwiązań, zaś mieszkańcy otrzymują od tych organów wiedzę o kształcie i rozmiarze planowanych przez nie przedsięwzięć.¹⁹

¹⁷ M. Błaszak, *Budżet obywatelski...*, s. 218.

¹⁸ E. Kloc, *Udział mieszkańców w stanowieniu prawa przez organy samorządu terytorialnego – dobre prawo czy złudna iluzja*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 101.

¹⁹ P. Śwital, *Konsultacje społeczne jako forma współuczestnictwa obywateli w działaniach administracji publicznej*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, t. 16, nr 1(4), s. 98.

2. Uwarunkowania prawne budżetu obywatelskiego

W polskim prawodawstwie nie ma definicji legalnej budżetu obywatelskiego. Wprowadzane przez poszczególne polskie miasta procedury są póki co wyrazem indywidualnie konstruowanych przez samorządy rozwiązań. Są one przedmiotem regulacji wewnętrznych opartych o generalną konstrukcję wypracowaną z art. 5a ustawy o samorządzie gminnym.²⁰ Budżet partycypacyjny określany jest jako „proces decyzyjny, w ramach którego mieszkańcy współtworzą budżet danego miasta, współdecydując tym samym o dystrybucji określonej puli środków publicznych.”²¹ Budżet obywatelski jest częścią budżetu gminy, co oznacza, że procedura jego uchwalania jest elementem składowym uchwalania budżetu, mając na uwadze ustawy o samorządzie gminnym.²² Podkreślić należy, że choć jest on procesem demokratycznym, to posiada on marginalne znaczenie w systemie finansów lokalnych, gdyż obejmuje zazwyczaj symboliczną część wydatków budżetowych.²³ J. Łubina wskazuje natomiast, że jest on filarem gwarantującym udział społeczeństwa w wydatkowaniu środków publicznych na szczeblu lokalnym.²⁴

Uchwała podjęta na podstawie art. 5a u.s.g. powinna m.in. określić, kto inicjuje konsultację, sposób i formę konsultacji, czas i miejsce ich przeprowadzenia, reguły ustalania wyników oraz sposób przekazania tych wyników do wiadomości społeczności lokalnej. Przez zasady należy rozumieć tezy, w których treści zawarte jest prawo rządzące jakimiś procesami, podstawa, na której coś się opiera, zaś z pojęciem trybu wiąże się sposób postępowania.²⁵

Specyfika dotycząca zasad przeprowadzania budżetu obywatelskiego jest zależna od uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Pozostawienie takiej zdolności daje możliwość dostosowania zasad do specyfiki lokalnej. Jak zauważa E. Markowska-Bzducha procedury budżetu partycypacyjnego w polskich miastach są głównie trzy-etapowe, wzorowane na doświadczeniach Sopotu. Typowa procedura obejmuje: etap I – zgłaszanie projektów, etap II – weryfikację projektów, etap III – wybór projektów (głosowanie).²⁶ W przy-

²⁰ A. Sobol, *Budżet obywatelski jako narzędzie rozwoju lokalnego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 316, s. 174.

²¹ W. Kęłowski, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Warszawa 2013, s. 8.

²² Uchwała KRIO w Warszawie z 29.12.2020 r., 32.393.2020, Mazow 2022, nr 5452.

²³ E. Gulińska, B. Składanek, *Budżet partycypacyjny jako przejaw demokracji uczestniczącej w samorządzie terytorialnym*, „Studia Ekonomiczne, Prawne i Administracyjne” 2017, nr 1, s. 39.

²⁴ J. Łubina, *Budżet partycypacyjny jako narzędzie do bezpośredniego zaangażowania społeczności w rozwój lokalny*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Samorząd terytorialny jako forma upodmiotowienia społeczności lokalnych*, Warszawa 2023, s. 233.

²⁵ Wyrok WSA we Wrocławiu z 30.08.2016 r., III SA/Wr 777/16, LEX nr 2268222.

²⁶ E. Markowska-Bzducha, *Ile partycypacji w demokracji? Doświadczenia z budżetem partycypacyjnym w polskich miastach*, [w:] K. Głąbicka, P. Śwital (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym – aspekty prawne, ekonomiczne, społeczne*, Radom 2016, s. 176.

padku wybrania projektu szczegółowe zasady jego realizacji określa organ jednostki samorządu terytorialnego. Za A. Misiejko przyjąć należy, że zasady rozpoczynania procedury budżetu partycypacyjnego uregulowane powinny być w ogólnej uchwale w sprawie zasad i trybu konsultacji. Natomiast kwota budżetu obywatelskiego (lub sposób jej obliczenia) i jej podział na pule stanowi kwestię odrębną, która powinna zostać określona w odrębnej uchwale. To samo dotyczy wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego. Możliwe jest jednak uregulowanie całej tej materii w jednej uchwale.²⁷

Wzorcem Sopotu, czyli pierwszego miasta w Polsce w którym wprowadzono budżet obywatelski można wskazać dokładną procedurę w tym zakresie, która opisuje uchwała Rady Miasta Sopotu w sprawie zasad budżetu obywatelskiego. Na podstawie tej procedury można wskazać następujące zasady sopockiego budżetu partycypacyjnego: 1) do rozdysponowania w procedurze budżetu obywatelskiego przeznaczona jest określona kwota z całego budżetu gminy, 2) każdy ma prawo zgłosić projekty, które jego zdaniem należy zrealizować z tych środków, np.: remonty dróg, budynków użyteczności publicznej itd. 3) Prezydent Miasta we współpracy ze specjalnie do tego celu powołaną komisją Rady Miasta dokonuje selekcji zgłoszonych projektów, 4) lista wyselekcjonowanych projektów jest poddawana pod głosowanie powszechne mieszkańców gminy, 5) projekty, które uzyskały największe poparcie, zostają wprowadzone do budżetu.²⁸ Zasady te mogą stanowić wzorzec dla innych samorządów.

Interpretując przepis art. 5a u.s.g. trzeba mieć na względzie, że instytucja budżetu obywatelskiego została wprowadzona do u.s.g. w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Budżet obywatelski służy angażowaniu mieszkańców w proces podejmowania decyzji, które zadania publiczne w określonym roku budżetowym powinny zostać zrealizowane, a co za tym idzie - sfinansowane ze środków publicznych. Decydentami w powyższym zakresie nie mogą być zatem osoby nie będące mieszkańcami gminy.²⁹ Tak założony cel ustawowy jak wskazuje się w orzecznictwie służyć ma również kontroli finansów lokalnych jednostki samorządu terytorialnego. Jest to również instrument w zakresie wydatkowania środków publicznych. Co ważne w orzeczeniu tym Wojewódzki Sąd Administracyjny przesądza także, że w wyborze projektów zgłoszonych do budżetu obywatelskiego mogą brać udział także osoby, które nie mają faktycznego miejsca zamieszkania na terenie jednostki samorządu terytorialnego. Traktując ten przepis rozszerzająco warto zwrócić uwagę, że ustawodawca daje możliwość brania udziału w procedurze budżetowej również osobom przebywającym na terytorium jednostki samorządu terytorialnego. Za Wojewódzkim Sądem Admini-

²⁷ A. Misiejko, *Budżet obywatelski w praktyce samorządów*, Warszawa 2020.

²⁸ M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 123.

²⁹ Wyrok WSA w Rzeszowie z 5.02.2019 r., II SA/Rz 1185/18, LEX nr 2635465.

stracyjnym w Rzeszowie przyjąć należy, że przepis art. 5a ust. 1 i ust. 2 w zw. ust. 7 u.s.g. stanowi ogólną normę kompetencyjną do podejmowania przez radę miejską uchwał w sprawach określania zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy, w tym także w przedmiocie budżetu obywatelskiego. Powyższa kompetencja nie obejmuje jednak określania praw podmiotowych warunkujących uprawnienie mieszkańców gminy do udziału w konsultacjach.³⁰ Jak zauważa W. Wojtyła sama przynależność społeczna nie implikuje jeszcze członkostwa we wspólnocie.³¹

Środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych. Budżet obywatelski obejmuje więc swoim zakresem obszar całej gminy, natomiast może być on podzielony na mniejsze pule dla poszczególnych jednostek pomocniczych lub ich grup, wśród których można wyróżnić np. poszczególne dzielnice. Przepis artykułu 5a ustęp 6 u.s.g. nie przewiduje zatem możliwości innego podziału ww. środków, w tym na środki inwestycyjne i nie inwestycyjne.³² Podział terytorium na mniejsze obszary należy do kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Można spotkać się w praktyce, że projekty są przypisywane również do całego obszaru jednostki samorządu terytorialnego.

Przykładowo wskazać można na zasady opisane w uchwałach jednostek samorządu terytorialnego jako te, które opisują procedurę szczegółową przeprowadzenia budżetu obywatelskiego. W Krakowie Uchwała NR LI/1410/21 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 stycznia 2021 r. w sprawie Regulaminu budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa.³³ Ze środków budżetu obywatelskiego finansowane są projekty zgłaszane przez mieszkańców, należące do zadań własnych gminy lub zadań własnych powiatu. Wdrożenie i realizacja budżetu obywatelskiego powinny składać się z następujących etapów: 1) kampania informacyjno-edukacyjna; 2) spotkania konsultacyjne z mieszkańcami; 3) zgłaszanie projektów; 4) weryfikacja zgłoszonych projektów; 5) głosowanie; 6) realizacja projektów. Regulamin określa także: podział środków, zgłaszanie projektów, weryfikację i uzupełnianie projektów, głosowanie i obliczanie wyników, harmonogram budżetu obywatelskiego, promocja, informacja, edukacja i ewaluacja, realizacja projektów. Każda jednostka ma możliwość określenia zasad dostosowanych do swoich potrzeb, a także specyfiki lokalnej.

³⁰ Wyrok WSA w Rzeszowie z 28.08.2019 r., II SA/Rz 683/19, LEX nr 2723104.

³¹ W. Wojtyła, *Od podmiotowości osoby do podmiotowości wspólnoty. Personalistyczne podstawy samorządności*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Samorząd terytorialny jako forma upodmiotowienia społeczności lokalnych*, Warszawa 2023, s. 467.

³² Wyrok NSA z 24.02.2021 r., III OSK 3534/21, LEX nr 3186675.

³³ Regulamin budżetu obywatelskiego Miasta Kraków, https://budzet.krakow.pl/start/229577,artykul,regulaminy_-_budzet_obywatelski_.html [dostęp 28.01.2023].

3. Przykłady dobrych praktyk

Omawiając instytucję budżetu obywatelskiego należy zwrócić uwagę na dobre praktyki w tym zakresie. Są one praktycznym ukazaniem jak istotny wpływ ma współdecydowanie w formie budżetu obywatelskiego. Ze względu na ograniczenia w artykule ukazane zostaną wyłącznie wybrane inicjatywy z Polski.

Jedną z inicjatyw podjętych w Gdańsku jest tzw. „Zielony Budżet Obywatelski”, który realizowany jest w Gdańsku.³⁴ Gdański Zarząd Dróg i Zieleni zaplanował cykl 6 spotkań dla mieszkańców, którzy planują przygotowanie, bądź już mają gotowy do złożenia projekt. W ramach spotkań prowadzone są przez architektów, architektów krajobrazu i urbanistów z doświadczeniem w zakresie edukacji architektonicznej, konsultacji społecznych oraz projektowania przestrzeni publicznych warsztaty o charakterze informacyjnym. Spotkania poprzedzone są prezentacją na temat projektowania przestrzeni w zakresie małej architektury, placów zabaw i zieleni oraz dostępności dla osób o specjalnych potrzebach. Działanie takie ocenić należy prawidłowo. Poprzez informowanie mieszkańcy uzyskują informację na temat projektu, mogą zadawać pytania eksperckie, uzupełniają swoją wiedzę o wiedzę specjalistyczną. Pozwala to prawidłowo skonstruować projekt oraz uniknąć błędów w przygotowanym projekcie. Warto zwrócić uwagę na zamieszczone na stronie zielonego budżetu³⁵ zasady. Dotyczy on: nasadzeń i pielęgnacji roślinności na terenach zieleni miejskiej, nowych przestrzeni zielonych, budowy ogrodów deszczowych, renowacji i modernizacji zagospodarowania istniejących terenów zieleni oraz działań ekologicznych. Inicjatywę tę należy ocenić w pełni pozytywnie zarówno z perspektywy organizacji warsztatów jak również działania o charakterze ekologicznym.

Wśród projektów pojawiają się także takie, które wybierane są i realizowane przez kilka edycji ze względu na zainteresowanie mieszkańców. Takim przykładem może być m.in. Trener Osiedlowy i Trener Senioralny – darmowe zajęcia ruchowe dla mieszkańców Poznania. W ramach projektu na terenie Poznania odbywał się cykl zajęć sportowych skierowanych głównie do dzieci, młodzieży, a w ostatnim czasie także do seniorów. Ideą zakresu „trener osiedlowy” jest organizacja bezpłatnych zajęć sportowo-rekreacyjnych, animacji czasu wolnego, dla młodych ludzi, które odbywają się w czasie wolnym od nauki, w oparciu o miejską bazę sportowo rekreacyjną (głównie przyszkolne boiska ze sztuczną nawierzchnią oraz boiska typu Orlik). Trenerzy osiedlowi organizują zajęcia, ale również osiedlowe turnieje, festyny i rozgrywki. Dla seniorów są zajęcia ta-

³⁴ Inspiracje i przykłady dobrych praktyk, czyli jak przygotować projekt do gdańskiego Zielonego Budżetu Obywatelskiego, <https://gzdz.gda.pl/aktualnosci/inspiracje-i-przyklady-dobrych-praktyk-czyli-jak-przygotowac-projekt-do-gdanskiego-zielonego-budzetu-obywatelskiego,a,5282> [dostęp 28.01.2023].

³⁵ Zielony budżet obywatelski, <https://www.gdansk.pl/budzet-obywatelski/zielony-budzet> [dostęp 28.01.2023].

neczne, zajęcia „zdrowy kręgosłup” czy też *aqua-aerobic*.³⁶ Projekt ten ma charakter integracyjny i prozdrowotny, ale także integracyjny dla społeczności.

Kolejnym przykładem są dobre praktyki odnoszące się do powoływania komisji konsultacyjnych. Prezydent Piły w 2017 r. powołał komisję konsultacyjną spośród mieszkańców miasta, składającą się z dwóch przedstawicieli każdego osiedla i obszarów zniesionych osiedli oraz z pracowników Urzędu. Jej zadaniem było wyłącznie policzenie głosów oddanych podczas konsultacji i ustalenie wyników głosowania w ramach budżetu obywatelskiego na 2018 r. Praktykę taką należy ocenić jako zwiększającą transparentność przeprowadzania budżetu partycypacyjnego.³⁷ Jak wskazuje Prezydent Piły celem budżetu obywatelskiego jest zwiększenie aktywności mieszkańców i ich partycypacji w podejmowaniu decyzji dotyczących rozwoju Piły oraz budowanie poczucia współodpowiedzialności za całą wspólnotę. Miasto w ten sposób rozpoznaje potrzeby swoich mieszkańców, zaspokaja je oraz upowszechnia wiedzę o zadaniach realizowanych ze środków publicznych.³⁸

Projekty te ocenić należy pozytywnie i wskazywać je jako dobre praktyki. Zwrócić należy uwagę także na kwestie zmian przepisów prawnych w znowelizowanej ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁹. Przepisy te wskazały dla konsultacji społecznych nowe formy prowadzenia konsultacji. Są to m.in.: spotkania otwarte, panele eksperckie lub warsztaty, spotkania plenerowe lub spacer studyjny, ankiety lub geoankiety, wywiady, prowadzenie punktu konsultacyjnego lub dyżury projektanta. Formy te mają charakter aktywizujący oraz edukacyjny. Przyczynić się mają do zwiększenia zainteresowania prowadzonymi procesami konsultacji, a także na zebranie informacji od mieszkańców. Praktyki jak już zauważono w artykule są stosowane w praktyce samorządu terytorialnego. Warto wdrażać takie rozwiązania ze względu na zwiększenie zaangażowania obywateli, a także ukazania realnego wpływu na rzecz podejmowanych rozstrzygnięć.

Podsumowanie

Tworzenie ram prawnych dla aktywnego udziału obywateli we współzarządzaniu w sprawach społeczności lokalnej jest instrumentem budowania społec-

³⁶ Trener osiedlowy, trener senioralny, trener przedszkolaka, https://pbo23.um.poznan.pl/i/pbo23/proposal/202-Trener_osiedlowy_trener_senioralny_trene [dostęp 28.01.2023].

³⁷ Raport NIK, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,21186,vp,23818.pdf> [dostęp 28.01.2023].

³⁸ Uzasadnienie do Uchwały Nr LXXII/741/23 Rady Miasta Piły z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie Pilskiego Budżetu Obywatelskiego, <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://konsultacjespoleczne.pila.pl/regulations/regulamin.pdf> [dostęp 28.01.2023].

³⁹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn.: t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 z późn. zm.).

czeństwa obywatelskiego.⁴⁰ Jest to proces niezwykle ważny z perspektywy obywateli. Daje on możliwość zaangażowania społecznego w proces podejmowania decyzji. Obywatele mają wpływ na realizację zadań publicznych. Poprzez zgłaszanie projektów można ocenić jakie potrzeby ma dana wspólnota samorządowa. Możliwe jest zatem skupienie środków na tych inwestycjach, które są dla mieszkańców najważniejsze. Pozwala on zatem na lepszą alokację środków publicznych, ponieważ projekty, które otrzymują największą liczbę głosów, są rzeczywiście tymi, które są najważniejsze dla społeczeństwa. Wprowadzenie przepisów do ustaw samorządowych podnosi rangę tej instytucji. Dążyć należy do tego, aby jak najwięcej jednostek samorządu terytorialnego gwarantowało obywatelom możliwość współdecydowania. Stosowanie budżetu obywatelskiego przyczynia się do wpływu na kształtowanie społeczności lokalnej, a także na aktywność o charakterze samoorganizacyjnym. Należy zatem promować tego typu działania i pokazywać pozytywny wpływ oddziaływania społeczeństwa na realizację zadań publicznych. Wskazane dobre praktyki ukazują, że zainteresowanie budżetem obywatelskim nie spada. Należy zatem rozwijać nowe formy, prowadzić aktywny dialog co przyczyni się do budowy świadomego społeczeństwa obywatelskiego.

Bibliografia

Literatura

- Baiocchi G., *Politicizing the Civic: Participatory Budgeting In Porto Alegre*, [w:] P. Silva, H. Cleuren (red.), *Widening Democracy: Citizens and Participatory Schemes in Brazil and Chile*, Leiden 2009.
- Błaszak M., Budżet obywatelski w Polsce i dylematy z nim związane, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, R. LXXXI, z. 3.
- Giełda M., *Partycypacja jako wartość administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Gulińska E., Składanek B., *Budżet partycypacyjny jako przejaw demokracji uczestniczącej w samorządzie terytorialnym*, „Studia Ekonomiczne, Prawne i Administracyjne” 2017, nr 1.
- Kębtowski W., *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Warszawa 2013.
- Kloc E., *Udział mieszkańców w stanowieniu prawa przez organy samorządu terytorialnego – dobre prawo czy złudna iluzja*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.

⁴⁰ P. Śwital, *Principles determining the system of local government in Poland*, „Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2021, vol. 14, no. 1, s. 470.

- Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013.
- Kułać-Krzysiak K., *Partycypacja czy efektywność? Dylematy skutecznego osiągnięcia celów w administracji publicznej*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.
- Łubina J., *Budżet partycypacyjny jako narzędzie do bezpośredniego zaangażowania społeczności w rozwój lokalny*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Samorząd terytorialny jako forma upodmiotowienia społeczności lokalnych*, Warszawa 2023.
- Markowska-Bzducha E., *Ile partycypacji w demokracji? Doświadczenia z budżetem partycypacyjnym w polskich miastach*, [w:] K. Głąbicka, P. Śwital (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym – aspekty prawne, ekonomiczne, społeczne*, Radom 2016.
- Misiejko A., *Budżet obywatelski w praktyce samorządów*, Warszawa 2020.
- Niżnik – Dobosz I., *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.
- Novy A., Leubolt B., *Participatory Budgeting in Porto Alegre: Social Innovation and the Dialectical Relationship of State and Civil Society*, „Urban Studies” 2005, nr 11.
- Olech A. (red.), *Partycypacja publiczna*, Warszawa 2011.
- Probosz M., Sadura P., *Konsultacje w społeczności lokalnej, planowanie przygotowanie, prowadzenie konsultacji społecznych metodą warsztatową*, Warszawa 2011.
- Sadura P., *Podzielmy się kulturą. Budżet partycypacyjny w Domu Kultury Śródmieście. Opis procesu wraz z rekomendacjami*, Warszawa 2013.
- Smarż J., *Znaczenie konsultacji jako formy partycypacji społecznej*, [w:] K. Głąbicka, P. Śwital (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym – aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne*, Radom 2016.
- Sobol A., *Budżet obywatelski jako narzędzie rozwoju lokalnego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 316.
- Sułkowski J., *Budżet partycypacyjny – źródło inspiracji i przemian dla demokracji uczestniczącej (na przykładzie budżetu Porto Alegre)*, [w:] R.P. Krawczyk, A. Borowicz (red.), *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, Łódź 2016.
- Śwital P., *Principles determining the system of local government in Poland*, „Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2021, vol. 14, no. 1.
- Śwital P., *Gwarancje prawne udziału mieszkańców we współzarządzaniu gminą*, Radom 2019.

Śwital P., *Konsultacje społeczne jako forma współuczestnictwa obywateli w działaniach administracji publicznej*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, t. 16, nr 1(4).

Wojtyła W., *Od podmiotowości osoby do podmiotowości wspólnoty. Personalistyczne podstawy samorządności*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Samorząd terytorialny jako forma upodmiotowienia społeczności lokalnych*, Warszawa 2023.

Wojtyła W., *Osoba-Społeczność-Demokracja. W poszukiwaniu personalistycznych podstaw władzy społecznej*, Lublin 2022.

Orzecznictwo

Wyrok NSA z 24.02.2021 r., III OSK 3534/21, LEX nr 3186675.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 28.08.2019 r., II SA/Rz 683/19, LEX nr 2723104.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 5.02.2019 r., II SA/Rz 1185/18, LEX nr 2635465.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 30.08.2016 r., III SA/Wr 777/16, LEX nr 2268222.

Uchwała KRIO w Warszawie z 29.12.2020 r., 32.393.2020, Mazow 2022, nr 5452.

Akty prawne

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 107 z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 566 z późn. zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.

Inne

Inspiracje i przykłady dobrych praktyk, czyli jak przygotować projekt do gdańskiego Zielonego Budżetu Obywatelskiego <https://gzdz.gda.pl/aktualnosci/inspiracje-i-przyklady-dobrych-praktyk-czyli-jak-przygotowac-projekt-do-gdanskiego-zielonego-budzetu-obywatelskiego,a,5282> [dostęp: 28.01.2023].

Raport NIK, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,21186,vp,23818.pdf> [dostęp: 28.01.2023].

Regulamin budżetu obywatelskiego Miasta Kraków, https://budzet.krakow.pl/start/229577,artykul,regulaminy_-_budzet_obywatelski_.html [dostęp 28.01.2023].

Trener osiedlowy, trener senioralny, trener przedszkolaka, https://pbo23.um.poznan.pl/i/pbo23/proposal/202-Trener_osiedlowy_trener_senioralny_trene [dostęp: 28.01.2023].

Uzasadnienie do Uchwały Nr LXXII/741/23 Rady Miasta Piły z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie Pilskiego Budżetu Obywatelskiego, chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://konsultacjespoleczne.pila.pl/regulations/regulamin.pdf [dostęp: 28.01.2023].

Zielony budżet obywatelski, <https://www.gdansk.pl/budzet-obywatelski/zielony-budzet> [dostęp: 28.01.2023].

Civic budget – as a form of public participation

Abstract

Currently, we are witnessing an increase in citizen participation in public co-management. There is a growing emphasis on the needs of citizens and their influence on the performance of public tasks. In the Polish legal system we can also observe legislative changes which have the effect of increasing the subjectivity of the self-governing community and granting them the right to co-administration. One such example is the civic budget. The aim of the article is to analyse the legal regulations, jurisprudence and practical operation of the local government administration in the field of civic budget and its impact on the distribution of public funds and implementation of public tasks chosen by the inhabitants. Such a presentation of the topic, in the opinion of the author of the paper, will make it possible to show the civic budget as a real form of influence on the co-management of a local government unit.

Keywords: civic budget, public participation, local government, local finance.