



Dominika Tykwińska-Rutkowska*
Paulina Glejt**

Uniwersytet Gdański

**PRAWNA REGULACJA BUDŻETU OBYWATELSKIEGO
A JEGO PRAKTYCZNA REALIZACJA –
CZYLI O USPOŁECZNIANIU WYKONYWANIA ZADAŃ
PUBLICZNYCH NA PRZYKŁADZIE ROZWIĄZAŃ
PRZYJĘTYCH W TRÓJMIEŚCIE*****

Administracja samorządu terytorialnego, w klasycznym rozumieniu tej instytucji¹, przywrócona na szczeblu gminnym w czasie zmiany ustroju na mocy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym² wraz z później reaktywowanymi w 1998 r. na wyższych szczeblach powiatami i województwami³, stanowi podstawową formułę decentralizacji władzy publicznej⁴, dla której charakterystyczne jest przekazanie w ręce organów wyłonionych przez społeczności lokalne, a także regionalne, znacznej części zadań publicznych. Do samorządu powszechnego należy więc wykonywanie, we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, tej część zadań publicznych, które nie zostały zastrzeżone w Konstytucji lub innych ustawach dla organów innych władz (art. 163 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej⁵, dalej: Konstytucja). I tak całość zadań samorządowych dzieli się między samorząd terytorialny działający na trzech szczeblach – gminnym, powiatowym oraz wojewódzkim,

* tykwinska@prawo.ug.edu.pl

** pglejt@prawo.ug.edu.pl

*** Artykuł uwzględnia stan prawny na dzień 30 marca 2015 r.

¹ J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000.

² Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm. W następstwie wprowadzenia w 1998 r. samorządu na wyższych szczeblach – powiatu i województwa – akt przemianowano na ustawę o samorządzie gminnym.

³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 596 z późn. zm.).

⁴ Por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, wyd. 3, Warszawa 2004, s. 19.

⁵ Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

z uwzględnieniem drugiej klauzuli – domniemania zadań gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji)⁶.

Powołana zasada decentralizacji poprzez samorząd terytorialny, która została wyrażona w art. 15 Konstytucji, nie jest na ogół zaliczana do katalogu zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej⁷, stanowi jednak ustrojową konkretyzację wyrażonej w preambule Konstytucji zasady pomocniczości, subsydiarności⁸, ujmowanej jako podstawowa zasada porządku prawnego⁹, której główną funkcją jest umacnianie „uprawnień obywateli i ich wspólnot”. Zasada ta zakłada więc, że za zaspokajanie swoich potrzeb odpowiada sama jednostka, a gdy nie jest ona w stanie podolać, przewiduje interwencję różnych instytucji społeczeństwa obywatelskiego¹⁰. Przy czym dla społeczeństwa obywatelskiego w nowoczesnym ujęciu jest charakterystyczne zainteresowanie współkształtowaniem decyzji podejmowanych przez władze, by w ten sposób stworzyć sobie możliwość realizacji ważnych, w danym czasie i miejscu, zamierzeń¹¹. Jednym z istotnych elementów społeczeństwa obywatelskiego jest więc zagwarantowanie jednostkom faktycznej możliwości uczestniczenia w życiu społecznym, a ta jednocześnie stanowi gwarancję szerokiej i nieskrępowanej partycypacji społecznej, którą można rozumieć jako „zjawisko polegające na uczestniczeniu określonej społeczności w identyfikacji i rozwiązywaniu wspólnych potrzeb i problemów”¹².

Dopiero w sytuacji, w której nie będzie możliwe zaspokojenie potrzeb jednostki w ramach społeczeństwa obywatelskiego, stosowne działania w celu i w granicach koniecznej pomocy podejmą organy władzy publicznej, przystępując do realizacji określonego zadania publicznego¹³. Jak bowiem podkreśla się w literaturze przedmiotu, to dzięki zasadzie pomocniczości możliwe jest określenie istoty zadań publicznych, których źródłem zawsze jest norma prawa, a następnie dokonanie ich podziału pomiędzy poszczególne szczeble władzy publicznej, w tym szczeble samorządu terytorialnego i określenie zasad ich wykonywania¹⁴.

Ustawodawca, ustalając więc zakres działania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, tworzy katalogi ich zadań, a wraz z nimi wprowadza

⁶ H. Izdebski, *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1–2, s. 70–71.

⁷ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, s. 20.

⁸ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 139–140.

⁹ T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 60–61, 77.

¹⁰ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, s. 95.

¹¹ M. Baraniewski, *O swoich pieniądzach decydujemy sami – planowanie partycypacyjne budżetu gminy*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, <http://lexint.univ.gda.pl/lex/> [dostęp: 22.1.2015].

¹² M. Szalewska, *Inicjatywa lokalna jako partycypacyjna forma realizacji zadań publicznych*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, <http://lexint.univ.gda.pl/lex/> [dostęp: 12.1.2015].

¹³ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, s. 95–96.

¹⁴ Tamże, s. 94.

dualizm kompetencyjny i podstawowy podział zadań stawianych samorządowi terytorialnemu na zadania własne i zlecone¹⁵. Przy czym zasadą jest to, że jednostka samorządu terytorialnego wykonuje zadania własne, które służą zaspokajaniu potrzeb danej wspólnoty samorządowej¹⁶. Obecnie, ze względu na przeobrażenia zachodzące w Polsce zarówno w sferze gospodarczej, jak i społecznej – wzrasta świadomość prawna społeczeństwa, domaga się ono jawności życia publicznego, a w jej ramach jawności działania administracji. Ta bowiem jest warunkiem realizacji demokratycznych swobód oraz skutecznego udziału jednostek w zarządzaniu i podejmowaniu decyzji oraz – ze względu na wielość czynników m.in. ekonomicznych czy technicznych oddziałujących na organizację i funkcjonowanie administracji, w tym wykonywanie zadań publicznych – podkreśla się konieczność odmiennego podejścia do zarządzania sprawami publicznymi¹⁷. Akcentuje się także rolę obywateli w identyfikowaniu i rozwiązywaniu wspólnych potrzeb i problemów oraz instrumenty, dzięki którym mogą oni wywierać wpływ na istotne dla nich procesy decyzyjne¹⁸.

Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, katalog instrumentów uspołeczniających procesy administrowania, będący do dyspozycji obywateli, jest obszerny. Instrumenty te tworzą wewnątrznie zróżnicowaną grupę, w ramach której można wyróżnić instrumenty właściwe dla szczebla lokalnego, np. inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców, ogólnokrajowego, np. referendum ogólnokrajowe, jak i ponadnarodowego, np. prawo wspierania i przedkładania europejskich inicjatyw obywatelskich¹⁹, czy właściwe ze względu na przedmiot działania samorządu, w którym mieszkańcy gminy mogą współuczestniczyć, np. instrumenty umożliwiające współudział w procesach decyzyjnych w sprawach z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego czy w sprawach finansowych.

Jednym ze stosunkowo nowych instrumentów partycypacji społecznej, wykorzystywanym jako narzędzie wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na poziomie lokalnym w sprawach finansowych, jest budżet obywatelski (partycypacyjny). Po raz pierwszy wprowadzony w brazylijskim mieście Porto Alegre w 1989 r., a ze względu na sukces, który odniósł, szybko przyjęty w innych państwach Ameryki Łacińskiej²⁰. Od początku XXI w. instytucja ta, po koniecznych

¹⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. 5, Warszawa 2012, s. 190.

¹⁶ Natomiast zadania zlecone, obejmujące pozostałą sferę administracji publicznej, są wykonywane na podstawie ustawowego zlecenia lub gdy zostaną przekazane na podstawie stosownego porozumienia (art. 166 ust. 2 Konstytucji).

¹⁷ M. Baraniewski, *O swoich pieniądzech...*, <http://lexint.univ.gda.pl/lex/> [dostęp: 22.2.2015].

¹⁸ A. Rytel-Warzocho, *Instrumenty partycypacji społecznej w Polsce na poziomie lokalnym, krajowym i ponadnarodowym*, [w:] *Wybrane problemy społeczno-gospodarcze i zarządzania w administracji*, red. nauk. W. Mikołajczewska, M. Fierek, Gdańsk 2011, s. 307–323; A. Rytel-Warzocho, *Budżet obywatelski jako nowa forma społecznej partycypacji*, *Przegląd Naukowy „Disputatio”* 2013, nr 1, s. 65–66.

¹⁹ Zob. A. Rytel-Warzocho, *Instrumenty partycypacji...*, s. 307–323.

²⁰ A.J. Kożuch, K. Noworól, J. Sasak, *Rachunek kosztów docelowych w procedurach tworzenia budżetu partycypacyjnego w jednostkach samorządu terytorialnego*, „*Finanse Komunalne*” 2013, nr 12, s. 25; D. Sześciło, *Uwarunkowania prawne budżetu partycypacyjnego w Polsce*, „*Finanse Komunalne*” 2012, nr 12, s. 16–17; A. Rytel-Warzocho, *Budżet obywatelski...*, s. 66.

modyfikacjach w sferze celów i metod jego realizacji, uwzględniających warunki lokalne, jest wykorzystywana również w Europie, w tym i w Polsce²¹.

Zgodnie ze stanowiskiem przedstawicieli nauki, w najpełniejszej postaci budżet partycypacyjny jest rozumiany jako procedura demokratyczna, dzięki której mieszkańcy danej jednostki administracyjnej mogą decydować o alokacji części środków publicznych wyodrębnionych na ten cel z jej budżetu, stosownie do ich potrzeb²². Ponadto o procedurze budżetu partycypacyjnego mówi się jako o procesie decyzyjnym „w trakcie którego obywatele dyskutują i negocjują kwestię dystrybucji środków publicznych”²³ lub mechanizmie „poprzez który społeczeństwo decyduje o przeznaczeniu wszystkich lub części dostępnych środków publicznych lub w jakiś sposób przyczynia się do podejmowanej w tym przedmiocie decyzji”²⁴. Niezależnie od przyjętego sposobu definiowania, na konstrukcję budżetu obywatelskiego składa się kilka elementów²⁵. Po pierwsze, budżet powinien obejmować całą jednostkę terytorialną, a nie jedynie jej część. Po drugie, realizację budżetu musi poprzedzać dyskusja publiczna, w której prawo udziału ma każdy mieszkaniec jednostki. Po trzecie, mieszkańcom pozostawia się do dyspozycji ściśle określona kwota pieniędzy. Po czwarte, rozstrzygnięcia, które zostaną powzięte w ramach budżetu obywatelskiego są względnie wiążące dla organów danej jednostki. Wreszcie po piąte, budżet jest procesem długofalowym.

Funkcjonowanie budżetu obywatelskiego opiera się więc na części budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z góry wydzielonej przez władze, z tym że o jej kształcie decydują obywatele. Decyzje te dotyczą, po pierwsze, projektów zgłaszanych do realizacji, a po drugie, po uprzednich spotkaniach z władzami i dyskusjach, wyboru projektów w drodze głosowania. W związku z tym projekty wyłonione do realizacji ze środków publicznych są konsekwencją potrzeb mieszkańców oraz przyjętych przez nich priorytetów, mają więc bezpośredni wpływ na życie danej wspólnoty. Budżet partycypacyjny stwarza możliwość bezpośredniego zaangażowania mieszkańców w cały cykl rzeczywistego budżet-

²¹ A. Rytel-Warzocho, *Budżet obywatelski...*, s. 66; M. Dworakowska, *Rola i znaczenie budżetu obywatelskiego w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Oblicza społeczeństwa obywatelskiego. Państwo. Gospodarka. Świat*, red. nauk. J. Osiński, J. Z. Popławska, Warszawa 2014, s. 62–63.

²² Zob. A. Rytel-Warzocho, *Budżet obywatelski...*, s. 67.

²³ B. Wampler, *A guide to Participatory Budgeting*, [w:] A. Shah (ed.), *Participatory Budgeting*, Washington. D.C. 2007, s. 21.

²⁴ Y. Cabannes, *72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting*, United Nations Human Settlements Programme, Quito 2004, s. 20.

Pojęcie „budżet partycypacyjny” jest stosowane również na określenie innych instrumentów angażujących obywateli w procesy zarządzania środkami finansowymi pozostającymi w dyspozycji władz lokalnych. Są to jednak rozwiązania, które ograniczają społeczną partycypację w pracach nad budżetem, ponieważ mieszkańcy uczestniczą tylko w procesie konsultowania gotowych propozycji przedłożonych przez organy danej jednostki administracyjnej lub też zakładają wybór propozycji zgłaszanych przez obywateli w postępowaniu konkursowym. Zob. A. Rytel-Warzocho, *Budżet obywatelski...*, s. 68.

²⁵ G. Kocot, *Budżet partycypacyjny w Polsce* [w:] *Oblicza społeczeństwa obywatelskiego. Państwo. Gospodarka. Świat*, red. nauk. J. Osiński, J. Z. Popławska, Warszawa 2014, s. 84.

towania, który obejmuje przygotowanie projektu uchwały budżetowej, ale też powinien obejmować monitoring i kontrolę jego realizacji, tym samym zapewnia przejrzyste i odpowiedzialne zarządzanie wydatkowaniem środków publicznych pozostających w gestii lokalnych władz, w granicach przyznanej gminie samodzielności finansowej²⁶. Dopiero powtarzalność tego procesu, czyli realizowanie w cyklach, pozwala mówić o funkcjonowaniu budżetu obywatelskiego, który należy uznać za narzędzie partycypacyjnego zarządzania jednostką lokalną, czy współrzędzenia rozumianego jako dążenie do decentralizacji i przekazywania władzy z urzędników na obywateli²⁷. W miejscu tym należy także podkreślić, że budżet obywatelski to nie tylko przejaw aktywności społecznej na poziomie lokalnym, ale także szczególny przykład wypełniania zadań własnych gminy, o których stanowi art. 7 ust. 1 pkt 17 w zw. z art. 6 u.s.g., stosownie do których treści zadań gminy obejmują m.in. sprawy wspierania i upowszechniania idei samorządności, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej. W świetle powyższego, wykorzystanie tej instytucji służy zaspakajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty.

W obowiązującym stanie prawnym nie ma jednak regulacji wprost odnoszących się do budżetu obywatelskiego w przepisach ogólnokrajowych, a funkcjonowanie budżetu winno oprzeć się na jasno i kompleksowo określonej procedurze. W literaturze przedmiotu przyjmuje się więc, że możliwość wprowadzenia budżetu obywatelskiego wynika z art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁸ [dalej: u.s.g.]. Powołany przepis stanowi, że w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy, przy czym stosownie do treści art. 5a ust. 2 u.s.g. zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, czyli szczegółowe regulacje podejmowane są w aktach rangi podustawowej. Wykładnia przepisu art. 5a ust. 1 i 2 u.s.g. prowadzi do kilku wniosków. Po pierwsze, nasuwa się konkluzja, że konsultacje społeczne mogą być przeprowadzane w dwóch grupach przypadków – „przewidzianych w ustawie” oraz „w innych sprawach ważnych dla gminy”, można więc mówić o konsultacjach obligatoryjnych – których zakres ustawowy jest rozszerzany w konsekwencji działalności uchwałodawczej organów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego²⁹, jak i konsultacjach

²⁶ Zob. P. Uziębło, A. Rytel-Warzocho, *Aktualne tendencje...*, s. 186; A. Rytel-Warzocho, *Budżet obywatelski...*, s. 67; Ł. Złakowski, *Komentarz do art. 51 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminy. Komentarz z odniesieniami do ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, <http://localhost/sip.legalis.pl/> [dostęp: 24.2.2015].

²⁷ A.J. Koźuch, K. Noworól, J. Sasak, *Rachunek kosztów...*, s. 23, 25; A. Rytel-Warzocho, *Budżet obywatelski...*, s. 69.

²⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2013, poz. 594 z późn. zm.

²⁹ Jak podkreślają P. Uziębło i A. Rytel-Warzocho, „obligatoryjność konsultacji w zakresie wykraczającym poza ustawowy zakres wynikać może również ze statutu danej jednostki samorządowej lub

fakultatywnych. Po drugie, jak podkreśla się w literaturze, wprowadzenie przez ustawodawcę w przepisie art. 5a ust. 1 u.s.g. słowa „może” w odniesieniu do obu rodzajów konsultacji – obligatoryjnych i fakultatywnych – nie wywiera wpływu na obligatoryjny charakter konsultacji społecznych przewidzianych w ustawach, których przeprowadzenie jest warunkiem koniecznym skutecznego podjęcia decyzji przez organy samorządu³⁰, a w przypadku konsultacji fakultatywnych odstąpienie przez organ gminy od ich przeprowadzenia w danej sprawie nie wpływa, na co zwraca się uwagę w orzecznictwie sądów administracyjnych³¹, na ważność podejmowanych rozstrzygnięć³².

W związku z wykorzystywaniem przepisu art. 5a ust. 1 u.s.g. jako podstawy prawnej, w oparciu o którą przeprowadzane są budżety obywatelskie, kwestią dyskusyjną okazuje się to, czy budżet obywatelski jest tożsamy z konsultacjami społecznymi, te bowiem zasadniczo nie mają charakteru wiążącego dla władz³³. Niewiążący charakter konsultacji społecznych, jak wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych³⁴, jest konsekwencją tego, że w ich wyniku uzewnętrznia się jedynie opinia, życzenie czy oczekiwanie mieszkańców co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy należącej do właściwości organu. Zdaniem części autorów, charakteru tego nie zmienia nawet fakt przeprowadzenia konsultacji w formie powszechnego głosowania mieszkańców gminy, czyli zbliżonej do referendum, oraz podejmowane w uchwałach czy zarządzeniach organów jednostek wprowadzających budżet obywatelski rozwiązania nadające konsultacjom wymiar rozstrzygający. Nawet jednak przy braku stosownych postanowień w aktach prawa miejscowego – nadających konsultacjom wymiar rozstrzygający – należy opowiedzieć się za stanowiskiem, zgodnie z którym konsultacje w sprawie budżetu obywatelskiego *de facto* mają charakter wiążący. Władze muszą m.in. liczyć się z ewentualnymi sankcjami politycznymi w sytuacji: niezrealizowania, dokonania zmiany czy odstąpienia od realizacji projektów wyłonionych przez mieszkańców. W tym przypadku mieszkańcy danej jednostki administracyjnej

z przyjętego przez radę danej gminy regulaminu konsultacji społecznych”. P. Uziębło, A. Rytel-Warzocho, *Aktualne tendencje...*, s. 174.

³⁰ Zob. P. Uziębło, A. Rytel-Warzocho, *Aktualne tendencje...*, s. 176; por. E. Olejniczak-Szałowska, *Konsultacje we wspólnocie samorządowej*, „Wspólnota” 2005, nr 1–2, s. 113; E. Olejniczak-Szałowska, *Formy demokracji bezpośredniej w polskim modelu samorządu terytorialnego (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Prawo samorządowe i administracyjne*, red. S. Dolata, Opole 2002, s. 127, a także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 26 lutego 2003 r., sygn. akt K 30/02, opub. w OTK-A 2003 r., nr 2, poz. 16.

³¹ Zob. następujące wyroki sądów administracyjnych: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 czerwca 2010 r., II OSK 378/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 28 września 2010 r., SA/Lu 260/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 sierpnia 2009 r., II SA/OI 176/09, w których sądy jednoznacznie wskazywały, że nieprzeprowadzenie konsultacji fakultatywnych przez organ nie stanowi naruszenia prawa i nie może stanowić podstawy stwierdzenia nieważności podjętego przez organ rozstrzygnięcia.

³² P. Uziębło, A. Rytel-Warzocho, *Aktualne tendencje...*, s. 174.

³³ Tamże, s. 174–175.

³⁴ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 lutego 2001 r., II SA 2817/00.

występują w roli faktycznego podmiotu decyzyjnego, mimo że formalnie uchwała budżetowa jest podejmowana przez właściwy organ gminy³⁵.

Należy więc opowiedzieć się za poglądem³⁶, zgodnie z którym w świetle polskiego prawa budżet partycypacyjny stanowi formę konsultacji społecznych, co znajduje wyraz chociażby w postanowieniach aktów prawa miejscowego odnoszących się do tej instytucji³⁷. Zgodnie bowiem z art. 233 i 234 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁸ [dalej: u.f.p.], inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego, a tryb prac nad projektem uchwały budżetowej określa uchwała odpowiedniej rady. Ostateczną uchwałę budżetową podejmuje wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, decyzja ta nie może być więc podjęta bezpośrednio przez obywateli. W konsekwencji aktami prawnymi określającymi zasady i tryb tych konsultacji społecznych, ale też i wysokość środków publicznych przeznaczanych do rozdysponowania w ramach budżetu obywatelskiego, są akty prawa miejscowego właściwych organów³⁹. Co do zasady budżet obywatelski wprowadzany jest w drodze odrębnej uchwały rady miasta, a ta jest realizowana w drodze zarządzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta), choć w praktyce, w niektórych przypadkach organ wykonawczy wydaje stosowne zarządzenia na podstawie przyjętego w danej gminie ogólnego regulaminu konsultacji społecznych lub powołuje się bezpośrednio na odpowiednie przepisy ustawy o samorządzie gminnym⁴⁰.

W miejscu tym należy postawić pytanie, czy obowiązujące rozwiązania prawne są wystarczające dla efektywnego funkcjonowania budżetu obywatelskiego⁴¹. Postulat wprowadzenia przepisów regulujących budżetowanie partycypacyjne jest przedstawiany zarówno w opracowaniach naukowych, jak i prasie⁴². Regu-

³⁵ A. Rytel-Warzocho, *Budżet obywatelski...*, s. 69.

³⁶ Zob. P. Uziębło, A. Rytel-Warzocho, *Aktualne tendencje...*, s. 182–183; A. Rytel-Warzocho, *Budżet obywatelski...*, s. 72–73; D. Sześciło, *Uwarunkowania prawne...*, s. 20.

³⁷ Np. w uchwale Rady Miasta Sopotu wskazano, że konsultacje społeczne o charakterze ogólnomiejskim z mieszkańcami Sopotu na temat przeznaczenia części wydatków z budżetu Miasta Sopotu na cele wskazane przez mieszkańców są nazywane „Budżetem Obywatelskim”. Podobną definicję zawarto w § 1 uchwały Rady Miasta Dąbrowy Górniczej i § 1 p. 1 zasad realizacji budżetu obywatelskiego stanowiących załącznik do zarządzenia Prezydenta Miasta Płocka, czy w § 4 zarządzenia Prezydenta Miasta Poznania także posługującym się zwrotem „konsultacje oparte [...] na formule Budżetu Obywatelskiego”.

³⁸ Dz. U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.

³⁹ Por. P. Uziębło, A. Rytel-Warzocho, *Aktualne tendencje...*, s. 186–187.

⁴⁰ Tamże, s. 187.

⁴¹ W związku z pozytywną oceną tej instytucji przez polskie władze w podpisany przez premiera w dniu 14 maja 2011 r. „Pakcie dla kultury”, w § 8.2 zapowiedziano, że „rząd, we współpracy z samorządami, przygotuje warunki prawne dla pilotażu w zakresie tworzenia tzw. budżetów partycypacyjnych w planach finansowych jednostek samorządu terytorialnego, w których wydatki ustalają mieszkańcy”. W konsekwencji jesienią 2012 r. Parlamentarny Zespół ds. Polityki Miejskiej zapowiedział podjęcie prac nad przygotowaniem ustawy normującej zasady tworzenia budżetów obywatelskich w gminach. Kwestia ta pozostaje jednak aktualna do dnia dzisiejszego.

⁴² Zob. *Regulować prawnie budżet obywatelski? Zdania są podzielone*, <http://wyborcza>.

lacja ta miałyby objąć podstawowe reguły ogólne, dzięki którym instytucja budżetu obywatelskiego stałaby się istotnym elementem zarządzania publicznego na poziomie jednostek lokalnego samorządu terytorialnego, a także zapewniłaby mieszkańcom realny wpływ na wysokość i przeznaczenie wydatków publicznych⁴³ oraz w pewnym zakresie także ujednoliciła praktykę postępowania władz lokalnych. Stosowne przepisy można by wprowadzić do już obowiązujących ustaw, jak ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym⁴⁴, ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim⁴⁵, ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁶ czy do ustawy o samorządzie gminnym albo do odrębnej ustawy dedykowanej wyłącznie budżetowi obywatelskiemu⁴⁷. Na rzecz każdego z proponowanych rozwiązań można przedstawić zarówno odpowiednie argumenty, jak i kontrargumenty, na co niestety nie pozwalają ramy niniejszego opracowania. Niemniej jednak problem ten wymaga nie tylko dyskusji, ale przede wszystkim podjęcia stosownych działań, w szczególności że praktyka wypracowywana przez niektóre z władz lokalnych pozostaje w sprzeczności z powszechnie obowiązującym prawem, m.in. wtedy, gdy organ stanowiący wkracza w wyłączne kompetencje organu wykonawczego sporządzenia projektu uchwały budżetowej⁴⁸ (zob. art. 233 pkt 1 ustawy o finansach publicznych)⁴⁹. Stworzenie odpowiednich ram prawnych jest również istotne z punktu widzenia samych mieszkańców, ponieważ w obecnych rozwiązaniach rangi prawa miejscowego często uniemożliwia się przeforsowanie projektów mniejszych, o znaczeniu istotnym dla społeczności konkretnego osiedla czy dzielnicy, czy ogranicza się rzeczywisty wpływ mieszkańców na sprawy lokalne w następstwie ustanowienia,

pl/1,91446,16609150,Regulowac_prawnie_budzet_obywatelski_Zdania_sa_podzielone.html#ixzz3UlsnkrDv.

⁴³ D. Sześciło, *Koncepcje ustawowego uregulowania budżetów obywatelskich (partycypacyjnych)*, „Masz głos. Masz Wybór”, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014, s. 1, www.maszglos.pl [dostęp: 26.2.2015].

⁴⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 706 z późn. zm.

⁴⁵ Dz. U., poz. 301 z późn. zm.

⁴⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.

⁴⁷ D. Sześciło, *Koncepcje ustawowego...*, s. 1; *Regulować prawnie budżet obywatelski? Zdania są podzielone*, http://wyborcza.pl/1,91446,16609150,Regulowac_prawnie_budzet_obywatelski_Zdania_sa_podzielone.html#ixzz3UlsnkrDv.

⁴⁸ Sytuacja taka ma miejsce po pierwsze, gdy rada wszczyna prace nad projektem uchwały budżetowej, podejmując uchwałę określającą zasady i tryb postępowania w sprawie zgłaszania przez mieszkańców projektów do sfinansowania w ramach budżetu obywatelskiego. Po drugie, gdy w uchwałach w sprawie konsultacji lub w stanowiących do nich załącznikach, tzw. „regulaminach” czy „harmonogramach” budżetu obywatelskiego, rada nakłada na burmistrza (prezydenta miasta) obowiązek uwzględnienia w projekcie budżetu projektów zgłoszonych przez mieszkańców, które uzyskają największą liczbę głosów.

⁴⁹ Por. uwagi i propozycje K. Bandarzewski, *Ekspertyza dotycząca prawnych uwarunkowań udziału społeczno lokalnych w procesie konstruowania i wykonywania budżetu gminy*, „Masz głos. Masz wybór”, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2013, www.maszglos.pl [dostęp: 26.2.2015]. R. Trykozko, *Ekspertyza prawna dotycząca możliwości wprowadzania budżetu obywatelskiego w miastach*, Sieć obywatelska WatchDog, Warszawa 2013, s. 2–3, www.maszglos.pl [dostęp: 26.2.2015].

nie zawsze opartej na obiektywnych, formalnych kryteriach, wstępnej selekcji projektów⁵⁰.

Mimo jednak braku takich reguł ogólnych odnoszących się do budżetu obywatelskiego jako instytucja wzmacniająca demokrację lokalną cieszy się on popularnością zarówno wśród mieszkańców jednostek administracyjnych, jak i władz, którym zależy na poparciu i zaufaniu wspólnoty samorządowej. I choć jednym z pierwszych polskich miast, które zdecydowało się na wprowadzenie budżetu obywatelskiego był Sopot – pierwsza edycja budżetu miała miejsce w 2011 r.⁵¹, to w dniu dzisiejszym procedurę tę wykorzystuje się w kilkudziesięciu ośrodkach⁵². Ze względu na to, że przyjęte w Sopocie rozwiązania prawne wytyczają pewną ścieżkę proceduralną tworzenia budżetu partycypacyjnego – obrana w Sopocie metoda najbardziej odpowiada przedstawianej w literaturze definicji budżetu partycypacyjnego⁵³, a także ze względu na wysokość środków, które są przekazywane do zagospodarowania w ramach budżetu oraz społeczne zaciekawienie instytucją, jest uzasadnione poświęcenie sopockim rozwiązaniom szczególnej uwagi. W związku z tym, że powodzenie sopockiego eksperymentu spowodowało zainteresowanie sąsiednich miast – Gdańsk i Gdyni – które w niedługim czasie przyjęły także stosowne rozwiązania prawne w celu wdrożenia budżetów partycypacyjnych, nie budzi wątpliwości konieczność przedstawienia praktyki budżetowania partycypacyjnego również w dwóch pozostałych ośrodkach Trójmiasta.

Na potrzeby przeprowadzania budżetu obywatelskiego Gdańsk został podzielony na sześć okręgów konsultacyjnych składających się z kilku dzielnic zróżnicowanych zarówno pod względem liczby i wieku mieszkańców, jak i ich potrzeb⁵⁴. Skutkiem takiego podziału było to, że w pierwszej oraz drugiej edycji projektu największe kwoty zostały rozdysponowane pomiędzy dzielnice, które dynamicznie się rozwijają i są zamieszkałe przez mieszkańców młodych, dla których głosowanie internetowe nie stanowi problemu, a nie te których projekty były interesujące lub realizujące rzeczywiste potrzeby. W dużej mierze wynikało to również z dużych różnic w liczbie mieszkańców poszczególnych dzielnic wchodzących w skład okręgu. Za przykład może posłużyć czwarty okręg konsultacyjny, który składa się z dzielnic: Młyniska (3138 mieszkańców), Wrzeszcz Górny (24 694 mieszkańców), Wrzeszcz Dolny (25 503 mieszkańców), Strzyża (5622 mieszkańców), Brętowo (7665 mieszkańców). Jak widać, w dzielnicy Wrzeszcz

⁵⁰ Por. R. Trykozko, *Ekspertyza prawna...*, s. 4.

⁵¹ Pierwsze próby wprowadzenia budżetu obywatelskiego w Polsce, które miały jednak charakter jednorazowy, podjęto w dwóch dzielnicach Rybnika – Orzopowicach i Boguszowicach – w 2010 r., natomiast w Sopocie w 2011 r. procedurą tą, na podstawie rezolucji Rady Miasta Sopotu z dnia 6 maja 2011 r. w sprawie wprowadzenia budżetu obywatelskiego, objęto całe miasto.

⁵² Zob. D. Kraszewski, K. Mojkowski, *Budżet obywatelski w Polsce*, „Masz głos. Masz Wybór”, Fundacja im. Stefana Batorego, <http://www.maszglos.pl> [dostęp: 26.2.2015].

⁵³ Zob. D. Sześciło, *Uwarunkowania prawne...*, s. 19.

⁵⁴ Okręgi te były tożsame z okręgami wyborczymi w wyborach do Rady Miasta Gdańska.

Dolny jest ośmiokrotnie więcej mieszkańców niż w dzielnicy Młyniska. Wynika z tego, że projekty z Młyniska już na wstępie były na straconej pozycji w stosunku do projektów proponowanych przez Wrzeszcz Dolny lub Wrzeszcz Górny. Wprawdzie mniejsze dzielnice otrzymały finansowanie, ale tylko dlatego że były „podczepione” pod projekty ponaddzielnicowe. Uwagę na ten problem zwracano już wraz z rozpoczęciem gdańskiego pilotażowego projektu budżetu obywatelskiego. O ile podział na okręgi konsultacyjne na potrzeby realizacji budżetu obywatelskiego w Sopocie jest uzasadniony, w mieście bowiem nie ma wyodrębnionych dzielnic, o tyle w Gdańsku wprowadzenie dodatkowego podziału pomocniczego jest sztuczne, niepotrzebne oraz dyskryminujące. Omawiana sytuacja nie występowała w Gdyni, ponieważ od początku podział miasta na potrzeby realizacji budżetu obywatelskiego pokrywał się z podziałem pomocniczym na dzielnice⁵⁵.

Obecnie, powołany przez Prezydenta Miasta Gdańska, Zespół Konsultacyjny ds. Budżetu Obywatelskiego 2016, złożony z przedstawicieli organizacji społecznych i politycznych, przedstawicieli mieszkańców oraz radnych, zakończył już fazę prac i negocjacji nad wspólnymi rekomendacjami, co pozwoliło na przygotowanie spójnej propozycji regulacji zasad budżetu obywatelskiego na 2016 r. i jej uchwalenie przez radnych miasta Gdańska. Jedną z fundamentalnych zmian, jaka została wprowadzona w uchwale Rady Miasta Gdańska z 26 marca 2015 r. dotyczącej budżetu obywatelskiego na 2016 r., jest zniesienie okręgów konsultacyjnych i podział środków pomiędzy poszczególne dzielnice, co bez wątpienia należy ocenić pozytywnie⁵⁶, gdyż pozwoli to na realizację projektów w większej liczbie jednostek pomocniczych.

Kolejnym istotnym zagadnieniem są kwoty przeznaczane do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego. Należy zauważyć, że co do zasady, z każdą kolejną edycją projektu, zwiększa się wysokość środków. W Gdańsku, w 2014 r., w ramach programu pilotażowego, było to 9 mln zł⁵⁷ przeznaczanych wyłącznie na projekty dzielnicowe, w 2015 r. – 11 mln zł (9 mln na projekty dzielnicowe oraz 2 mln na projekty ogólnomiejskie)⁵⁸, w 2016 r. kwota 11 mln nie zostanie powiększona, ale zmieni się jej podział – 8,8 mln zł zostanie przeznaczonych na projekty dzielnicowe oraz 2,2 mln zł na projekty ogólnomiejskie⁵⁹. W Gdyni, w pierwszej

⁵⁵ Zob. § 1 ust. 1. Załącznika do Uchwały Nr XXXVI/756/13 Rady Miasta Gdyni z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie wprowadzenia zasad i trybu przeprowadzania Budżetu Obywatelskiego, http://www.gdynia.pl/g2/2014_01/78298_fileot.pdf [dostęp: 18.3.2015].

⁵⁶ Zob. <http://www.gdansk.pl> [dostęp: 18.3.2015].

⁵⁷ Zob. § 4 ust. 2. Uchwały Rady Miasta Gdańska XLI/895/13 z dnia 29 sierpnia 2013 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Miasta Gdańska konsultacji społecznych pilotażowego projektu „Budżet Obywatelski 2014 w Gdańsku” (Dz.Urz. Woj. Pom., poz. 3259).

⁵⁸ Zob. § 4 ust. 1. Uchwały Rady Miasta Gdańska nr LII/1149/14 z dnia 24 kwietnia 2014 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Miasta Gdańska konsultacji społecznych projektu „Budżet Obywatelski 2015 w Gdańsku”. (Dz.Urz. Woj. Pom., poz. 1894).

⁵⁹ Zob. § 4 projektu z dnia 23 marca 2015 r. Uchwały Rday Miasta Gdańska w sprawie przeprowadzenia na terenie Miasta Gdańska konsultacji społecznych projektu „Budżet Obywatelski 2016 w Gdańsku”.

edycji budżetu obywatelskiego, kwota postawiona do dyspozycji na realizację projektów mieszkańców wynosiła 3 mln zł i nie została w całości rozdysponowana. Również w tym mieście środki przeznaczone w kolejnej edycji budżetu obywatelskiego zostały zwiększone do 4 mln zł, co łącznie z częścią niewykorzystaną z zeszłego roku stanowi 4,6 mln zł. Sopot natomiast od czterech edycji nie zmienia kwoty przeznaczanej na budżet obywatelski. Jest ona stała i wynosi 4 mln zł⁶⁰. Warto jednak zauważyć, że omawiane miasta różnią się obszarem, liczbą mieszkańców, a tym samym wysokością dochodów i wydatków budżetowych. Dlatego też, mimo że Gdańsk w porównaniu z Gdynią i Sopotem, przekazuje na budżet obywatelski największą sumarycznie kwotę, to w rzeczywistości według danych z 2014 r. stanowi ona jedynie 0,4% budżetu miejskiego⁶¹, w Gdyni – 0,24% budżetu miejskiego⁶², zaś w Sopocie jest to 1,3% budżetu miejskiego⁶³. Podobnie kształtuje się wysokość kwoty budżetu obywatelskiego przypadająca na jednego mieszkańca⁶⁴ - w Gdańsku wynosi 23,81 zł, w Gdyni 12,10 zł, a w Sopocie 106,14 zł. Z przedstawionych danych wynika wniosek, że kwoty przekazywane do budżetu obywatelskiego są bardzo niskie w stosunku do budżetu miejskiego⁶⁵. Aby budżet obywatelski faktycznie odzwierciedlał zasadę subsydiarności, środki przeznaczane na jego realizację powinny się sukcesywnie zwiększać. Należy więc zastanowić się, w jaki sposób określić ich wysokość. Zdaniem autorek, najlepszym rozwiązaniem jest ustalenie procentowego udziału budżetu obywatelskiego w budżecie miejskim przy jednoczesnym zastrzeżeniu dolnej granicy (np. budżet obywatelski wynosi nie mniej niż 2% budżetu miejskiego). Przedstawiony sposób zapobiegałby uznaniowości organu wykonawczego w wyznaczaniu kwoty i jednocześnie uzależniałby jej wysokość od aktualnej sytuacji finansowej miasta⁶⁶.

⁶⁰ Zob. § 1 Załącznika nr 1 do Uchwały Nr XIX/225/2012 Rady Miasta Sopotu z dnia 11 maja 2012 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Sopotu na temat Budżetu Miasta Sopotu na 2013 r., <http://bip.umsopot.nv.pl/?id=93#Y2xpY2tNZW51R2V0Q29udGVudHMOTM-sMSwwKQ=> [dostęp: 18.3.2015].

⁶¹ Zob. § 1 Uchwały Rady Miasta Gdańska nr XLVII/1040/13 z dnia 16 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Gdańska na 2014 r.

⁶² Zob. § 1 Uchwała Rady Miasta Gdynia nr XXXVII/779/13 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Gdyni na rok 2014.

⁶³ Zob. § 1 Uchwały Rady Miasta Sopotu nr XXXIV/ 467/2013 z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Sopotu na rok 2014.

⁶⁴ Dane odnoszą się do stanu obowiązującego w 2014 r.

⁶⁵ Na tle innych polskich miast Sopot ma najwyższy wskaźnik kwoty przypadający na mieszkańca. Na drugim miejscu jest Dąbrowa Górnicza (62,9 zł na mieszkańca), na trzecim Płock (39,7 zł na mieszkańca); zob. A. Strzelecki, *Budżet partycypacyjny*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce. Wybrane aspekty funkcjonowania*, red. Z. Bukowski, S. Kamosiński, Bydgoszcz 2014, s. 259.

⁶⁶ Przykładowo w Porto Alegre wszystkie wydatki inwestycyjne (15–25% całego budżetu) są pokrywane z budżetu partycypacyjnego; zob. R. Górski, *Realutopia w Porto Alegre*, [w:] *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, red. J. Erbel i P. Sadura, Warszawa 2012, s. 135; A. Ryteł-Warzocho, P. Uziębło, *Aktualne tendencje...*, s. 184.

Sam podział kwot pomiędzy poszczególne okręgi konsultacyjne, wyborcze lub dzielnice ma również duże znaczenie dla prawidłowej realizacji budżetu obywatelskiego. Gdynia rozdysponowuje środki jedynie pomiędzy dzielnice, nie przewiduje projektów ogólnomiejskich. Dzielenie kwot odbywa się proporcjonalnie do wielkości dzielnicy i liczby mieszkańców. W Sopocie przyjęto podział na projekty lokalne (których realizacja nie przekracza 1 mln zł) oraz ogólnomiejskie (projekty lokalne, których realizacja przekracza 1 mln zł). O tym, czy projekt ma charakter lokalny czy ogólnomiejski decyduje sam wnioskodawca⁶⁷. W pierwszej edycji gdańskiego budżetu obywatelskiego pominięto projekty ogólnomiejskie i rozdysponowano kwotę 9 mln zł w równych częściach na sześć okręgów konsultacyjnych po 1,5 mln dla każdego z nich. Rok później przeznaczono 2 mln zł na projekty ogólnomiejskie, czyli takie, których zasięg wykracza poza jeden okręg konsultacyjny. W rekomendacjach Zespołu Konsultacyjnego do spraw Budżetu Obywatelskiego na 2016 r., przyjętych przez Radę Miasta, zdecydowano o przeznaczeniu 20% kwoty ogólnej na projekty ogólnomiejskie, a pozostałej części – 80% kwoty – na projekty dzielnicowe, z czego 30% będzie rozdysponowane równo na 34 jednostki, a pozostałe 70% kwoty proporcjonalnie do liczby ludności w dzielnicy⁶⁸. Trudno jest jednoznacznie ocenić podział projektów na ogólnomiejskie i dzielnicowe. Wydaje się, że jest to indywidualna kwestia każdego miasta i w tym zakresie powinna zostać zachowana autonomia wyboru uzależniona jedynie od potrzeb społeczności.

Idea budżetu obywatelskiego oparta jest przede wszystkim na silnym zaangażowaniu lokalnej społeczności. Aby zainteresować mieszkańców, miasta organizują kampanie informacyjne. Posługują się przy tym różnymi środkami promocji jak m.in.: rozdawanie ulotek, plakaty w miejscach ogólnodostępnych, spoty w telewizjach regionalnych, promocja w mediach społecznościowych, a także informacje na oficjalnych stronach miast. *In plus* należy ocenić odbywający się w Gdańsku od drugiej edycji budżetu panel obywatelski. Są to spotkania powstałe z inicjatywy Stowarzyszenia Kultura Miejska, w których losowo wybrana grupa mieszkańców, odzwierciedlając strukturę demograficzną miasta, ma możliwość zajęcia stanowiska w danej sprawie⁶⁹. Aby wziąć udział, wystarczy zarejestrować się przez właściwą stronę internetową. Mieszkańcy mają możliwość skonfrontowania swoich opinii z opiniami ekspertów i radnych miasta. Podobne spotkania nie są obecnie organizowane ani w Gdyni, ani w Sopocie.

Podmiotowe uprawnienie składania wniosków do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego jest odmiennie uregulowane zarówno w Gdańsku,

⁶⁷ M. Gerwin, M. Grabkowska, *Budżet obywatelski*, [w:] *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, red. J. Erbel i P. Sadura, Warszawa 2012, s. 106.

⁶⁸ Załącznik nr 2 do uchwały Rady Miasta Gdańska z dnia 26 marca 2015 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Miasta Gdańska konsultacji społecznych projektu „Budżet Obywatelski 2016 w Gdańsku”.

⁶⁹ Panel obywatelski nie ma jednak charakteru zinstytucjonalizowanego i jego wyniki nie mają wpływu na formalną procedurę wyboru projektów i ich realizacji.

Gdyni jak i Sopocie. W Gdańsku pomysł na projekt może zgłosić każdy mieszkaniec Gdańska (zameldowany na pobyt stały lub czasowy), który ukończył 16 lat i który zebrał co najmniej 15 podpisów poparcia dla swojej inicjatywy. Aby złożyć podpis pod projektem, trzeba spełniać takie same warunki jak przy składaniu wniosku (wiek oraz zameldowanie). Rozwiązanie przyjęte w Gdyni wydaje się mniej restrykcyjne. Wprawdzie konieczne jest uzyskanie aż 25 podpisów poparcia osób zameldowanych w danej dzielnicy (a nie mieszkańców miasta, tak jak ma to miejsce w Gdańsku), jednak nie przewiduje się cenzusu wieku. Wiekowe ograniczenie nie istnieje również przy składaniu wniosków. Zgodnie z uchwałą Rady Miasta Gdyni przyjętą 27 listopada 2013 r.⁷⁰ wszyscy mieszkańcy gdyńskich dzielnic mają możliwość złożenia wniosku. Warto się zastanowić, czy takie rozwiązanie nie prowadzi do nadużyć. Skoro może zrobić to „każdy”, to czy wniosek złożony przez osobę małoletnią lub ubezwłasnowolnioną faktycznie będzie odzwierciedlał ideę budżetu obywatelskiego? W Sopocie może to być każda osoba, która posiada czynne prawo wyborcze w wyborach do rady miasta. Zgodzić się należy z M. Gerwinem i M. Grabkowską, którzy twierdzą, że jeżeli ktoś ma prawo wyborcze w danej miejscowości (znajduje się w tamtejszym w rejestrze wyborców), to deklaruje, że mieszka tam na stałe i można zakładać, że zależy mu, by mieć wpływ na lokalne sprawy. Kryterium zameldowania natomiast nie jest najwłaściwszym rozwiązaniem, ponieważ można być zameldowanym w jednym mieście, a na co dzień mieszkać gdzie indziej⁷¹.

Kontrowersje wzbudza również możliwość zgłaszania projektów przez placówki oświatowe. Wydaje się zasadne stwierdzenie, że ich wnioski powinny być realizowane z miejskich funduszy na edukację, bo nie wynikają z potrzeb obywateli, ale z podstawowych potrzeb funkcjonowania szkoły. Ponadto w wielu szkołach dochodzi do sytuacji, w której organizuje się konkursy na zebranie jak największej liczby głosów na własny projekt. Jest to niezgodne z aksjologią budżetu obywatelskiego. Trudno bowiem uznać, że remont podłóg w gimnazjum wpływa na rozwój dzielnicy i obywatelskich postaw jej mieszkańców. Niestety, żadne z przedstawianych miast nie posiada regulacji prawnej wyłączającej możliwość składania projektu przez placówki oświatowe.

Problemy pojawiają się też w przedmiocie głosowania na wybrane projekty. W Gdańsku w pilotażowym projekcie budżetu obywatelskiego istniało postanowienie, które uprawniało do wzięcia udziału w konsultacjach mieszkańców Gdańska, którzy w dniu rozpoczęcia konsultacji (15 października 2013 r.) ukończyli 16 lat. Wskazano również, że osoby pełnoletnie uprawnione do głosowania muszą ponadto posiadać czynne prawo wyborcze w rozumieniu przepisów ustawy Kodeks wyborczy z dnia 5 stycznia 2011 r. (Dz. U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.)

⁷⁰ Zob. § 1 Załącznika do Uchwały Nr XXXVI/756/13 Rady Miasta Gdyni z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie wprowadzenia zasad i trybu przeprowadzania Budżetu Obywatelskiego, http://www.gdynia.pl/g2/2014_01/78298_fileot.pdf [dostęp: 18.3.2015].

⁷¹ M. Gerwin, M. Grabkowska, *Budżet obywatelski...*, s. 104.

i być umieszczone w spisie wyborców. Jak słusznie zauważa P. Uziębło, „pojawia się nierówne traktowanie osób pełnoletnich i niepełnoletnich. W przypadku tych pierwszych nie mogą brać udziału w konsultacjach osoby, które nie posiadają praw wyborczych (np. ubezwłasnowolnione). Natomiast w świetle projektu osoby ubezwłasnowolnione poniżej 18 roku życia takim prawem dysponują. Niezbędne jest więc zastosowanie jednolitych kryteriów pozwalających na udział w konsultacjach”⁷². Podobna krytyka została podniesiona również w rekomendacjach, które zakończyły konsultacje społeczne dotyczące wspomnianego projektu pilotażowego⁷³. W kolejnej edycji budżetu zniesiono ten przepis i wskazano, że uprawnionymi do udziału w konsultacjach są osoby, które ukończyły 16 rok życia i są zameldowane na pobyt stały lub czasowy w mieście.

W Gdyni natomiast nie przewidziano dolnej granicy wieku osób głosujących, co prowadzi do sytuacji patologicznych polegających np. na głosowaniu przez dzieci w wieku przedszkolnym. Wystarczy bowiem, że rodzice wyrobią takiemu dziecku dowód osobisty z numerem PESEL i za niego faktycznie zagłosują. Nie ulega wątpliwości, że takie działania są sprzeczne z ideą świadomego głosowania. Również dane niezbędne do oddania ważnego głosu budzą kontrowersje. W Gdańsku oraz w Sopocie należy posłużyć się imieniem i nazwiskiem oraz numerem PESEL. W Gdyni natomiast wystarczy sam numer PESEL⁷⁴, co mogło doprowadzić do nadużyć polegających m.in. na możliwości kopiowania numerze PESEL po poprzednio głosujących na tym samym komputerze i wykorzystywania go w kolejnych latach. Po przeprowadzeniu pilotażowego budżetu obywatelskiego zgłoszono 29 reklamacji, w których osoby zgłaszały zagłosowanie wbrew ich woli z użyciem ich numeru PESEL. Po wyjaśnieniach okazywało się, że są to przypadki nieuprawnionego wykorzystywania danych w obrębie rodziny⁷⁵.

Instrumentem najczęściej wykorzystywanym do głosowania jest Internet. Natomiast jedynie Gdynia posiada aplikację na telefon umożliwiającą oddanie ważnego głosu. Zdaniem auterek jest to rozwiązanie, które powinno zostać przyjęte również w pozostałych miastach, bowiem jest to mechanizm zachęcający i realnie ułatwiający oddanie głosu na dany projekt. Wspomnieć należy również o możliwości oddania głosu przez osoby niemające codziennego dostępu do Internetu. Dzięki istniejącym we wszystkich omawianych miastach punktom informacyjnym znajdującym się m.in. w bibliotekach i centrach handlowych, także nieposługujący się biegle komputerem mogą oddać ważny głos, co bez wątpienia

⁷² P. Uziębło, *Opinia dotycząca projektu uchwały Rady Miasta Gdańska w sprawie przeprowadzenia na terenie Miasta Gdańska konsultacji społecznych pilotażowego projektu „Budżet Obywatelski 2014 w Gdańsku”*, http://www.gdapolis.pl/wrzeszcz/planowanie/2013/BO/opinia_dr_Piotr_Uzieblo.doc [dostęp: 20.3.2015].

⁷³ Zob. http://www.gdapolis.pl/wrzeszcz/planowanie/2013/BO/Kampania_projekt_uchwaly_RMG.pdf [dostęp: 20.3.2015].

⁷⁴ Stało się tak w wyniku uproszczenia pierwotnego rozwiązania wymagającego podania większej liczby danych personalnych.

⁷⁵ K. Pisera, *Budżet obywatelski w Gdyni. Zakończyło się głosowanie na projekty*, <http://www.naszemiasto.pl> [dostęp: 20.3.2015].

wzmocnia zasadę równości. Wprawdzie pojawiają się sugestie, że z tradycyjnej możliwości popierania wybranego projektu korzysta niewiele osób, a utrzymanie takich punktów jest kosztowne, jednak nie wolno zapominać, że budżet obywatelski z samej istoty powinien być dostępny dla każdego.

Kontrowersje budzi również ograniczenie terminu realizacji projektów. W Gdańsku oraz w Sopocie ich realizacja musi zakończyć się do końca roku kalendarzowego. Projekty nie mogą przechodzić na kolejny rok. Takie rozwiązanie znacznie ogranicza możliwości proponowania niektórych projektów. Ponadto należy się zastanowić, jakie konsekwencje prawne poniesie pomysłodawca, jeśli jego projekt z przyczyn niekoniecznie zależnych od niego nie zostanie zrealizowany w zakładanym okresie. Pozytywnie należy ocenić to, że takie ograniczenie nie zostało przewidziane w Gdyni. Niektóre projekty bowiem można zrealizować w ciągu kilku miesięcy, inne w ciągu roku, a są takie, które wymagają kilkuletnich nakładów pracy.

Wreszcie osobnym problemem jest kwestia informowania mieszkańców o postępach w realizacji projektów z budżetu obywatelskiego. Tutaj zdecydowanie najlepiej wyglądają rozwiązania przyjęte w Gdyni, gdzie na bieżąco aktualizowany jest stan prac nad zwyciężkami projektami wraz z kolejnymi ich postęпами⁷⁶. Nieco bardziej ogólne, oddające tylko aktualny stan realizacji projektów można spotkać w Sopocie⁷⁷. Natomiast Gdańsk nie prowadzi oficjalnego zestawienia stanu realizacji takich projektów, co zdaniem autorek należy uznać za stan niedoskonały i ograniczający społeczną kontrolę całego procesu budżetowania partycypacyjnego.

Budżet obywatelski jest istotnym i także pozytywnym przykładem dobrego wykorzystania doświadczeń samorządu terytorialnego – z roku na rok powiększa się sukcesywnie liczba miast wprowadzających tę instytucję⁷⁸, czemu towarzyszy wzrastające zainteresowanie społeczne, które jest konsekwencją realizowanych przez budżet funkcji. Między innymi zapewnia efektywną dystrybucję środków ze względu na przeznaczenie ich na cele uznane za najpilniejsze przez daną wspólnotę i zwiększenie udziału obywateli w dyskusji oraz aktywną ich partycypację w procesach decyzyjnych, przyczyniającą się do budowy społeczeństwa obywatelskiego⁷⁹. Nie można jednak zapomnieć, że w związku z brakiem ustawowej regulacji powstaje szereg rozbieżności w jej rzeczywistym funkcjonowaniu. Należy się zastanowić, czy przyjęcie przez poszczególne gminy/miasta własne rozwiązania, jakimi m.in. są: modyfikacje podziału pomocniczego na potrzeby realizacji budżetu obywatelskiego, system głosowania, cenzus wieku, wyodrębnianie projektów ogólnomiejskich, nie stanowi naruszenia konstytucyj-

⁷⁶ Zob. http://www.gdynia.pl/budzetobywatelski/7937_.html [dostęp: 21.3.2015].

⁷⁷ Zob. <http://www.miasto.sopot.pl%2Fbrowser%2Frealizacja%25202014.pdf> [dostęp: 21.3.2015].

⁷⁸ J. Neman, *Finanse lokalne obywateli – ile spójności, ile autonomii?*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1–2, s. 55

⁷⁹ A. Rytel-Warzocho, *Budżet obywatelski...*, s. 74.

nej zasady równości, bowiem zamieszkiwanie w sąsiedniej gminie przesądza nie tylko o stopniu, ale również o samym uprawnieniu do zaangażowania się w budżet obywatelski. Może warto byłoby rozważyć nie tyle wprowadzenie sztywnej regulacji ustawowej, ile opracowanie niewywierającego skutków prawnych kodeksu dobrych praktyk budżetu obywatelskiego. Opracowanie takich ramowych zasad, opartych na doświadczeniach miast, które już wprowadziły omawianą formę konsultacji społecznych, mogłoby wskazywać rozwiązania bieżących problemów, ale również być inspiracją dla gmin, które chciałyby wprowadzić budżet obywatelski. Trafne jest stwierdzenie, że „konceptcja budżetu obywatelskiego wyraża dążenie do demokratyzowania procesu administrowania oraz jego transparentności, realizuje również zasadę pomocniczości, zakładając funkcjonowanie administracji publicznej jak najbliżej obywatela”⁸⁰. Nawet w sferze finansów publicznych, a przede wszystkim w zakresie rozdysponowania środków budżetowych, na które zasadniczo obywatele nie mają wpływu, można zaobserwować zmiany będące konsekwencją przemian zachodzących we współczesnym świecie i współczesnych społeczeństwach.

Dominika Tykwińska-Rutkowska, Paulina Glejt

**LEGAL REGULATION OF THE PARTICIPATORY BUDGET
AND ITS PRACTICAL IMPLEMENTATION –
ABOUT THE SOCIALIZATION OF PUBLIC TASKS
ON THE EXAMPLE OF SOLUTIONS ADOPTED IN TRI-CITY**

The local self-government in Poland, which revived in the early 1990s, has been considered to be one of the essential components of public administration. The principle of decentralization, which is implemented by self-government, is directly expressed in art. 15 of the Constitution which describes it as the foundation of a democratic state. Local communities operating on the principle of subsidiarity, in particular municipalities, are the ideal place to develop the mechanisms of social participation and civil society. One of the instruments of social participation at the local level, which has been more and more popular in recent years, is the participatory budget. The presentation of this institution is the main purpose of the article. The Authors present the essence of the participatory budget and its role in the socialization of administrative processes and point out the challenges that accompany its implementation on the example of legal solutions adopted in selected cities.

⁸⁰ Tamże.