



Horyzonty Polityki
2024, Vol. 15, N° 51



MARIA MARCZEWSKA-RYTKO

<http://orcid.org/0000-0002-4006-0476>
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
m_marczewska@yahoo.com

DOI: 10.35765/HP.2473

Budżet obywatelski/partycypacyjny jako forma uczestnictwa obywateli w procesie decyzyjnym w Polsce

Streszczenie

CEL NAUKOWY: Celem artykułu jest przedstawienie budżetu obywatelskiego/partycypacyjnego jako formy uczestnictwa obywateli w procesie decyzyjnym w Polsce w wymiarze prawnym i praktycznym.

PROBLEM I METODY BADAWCZE: Głównym problemem badawczym jest określenie podstaw prawnych dla budżetu obywatelskiego/partycypacyjnego w Polsce oraz praktyki jego funkcjonowania. W celu realizacji postawionego zadania badawczego zastosowano analizę źródeł pierwotnych (akty prawne, dokumenty, raporty) oraz krytyczną analizę tekstu (opracowania naukowe).

PROCES WYWODU: Omówione zostały podstawy prawne oraz praktyka budżetu obywatelskiego/partycypacyjnego jako formy uczestnictwa obywateli w procesie decyzyjnym w Polsce.

WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ: W Polsce do 2018 roku nie obowiązywały ustawowe regulacje budżetu obywatelskiego/partycypacyjnego. W praktyce były tworzone na podstawie Ustawy o samorządzie gminnym. W roku 2018 budżet obywatelski/partycypacyjny został uregulowany prawnie jako forma konsultacji obligatoryjna dla 66 miast na prawach powiatu. W Polsce instytucja

* Artykuł prezentuje część wyników badań przeprowadzonych w ramach Visegrad Grant No. 21910257 Civic Budget in V4 finansowanych przez Visegrad Fund.

Sugerowane cytowanie: Marczevska-Rytka, M. (2024). Budżet obywatelski/partycypacyjny jako forma uczestnictwa obywateli w procesie decyzyjnym w Polsce. *Horyzonty Polityki*, 15(51), 269–286. DOI: 10.35765/HP.2473.

ta funkcjonuje od 2011 roku i obejmuje także zielony budżet, młodzieżowy budżet obywatelski oraz szkolny budżet partycypacyjny. Pandemia Covid-19 oraz wybuch wojny w Ukrainie spowodowały problemy w jego realizacji.

WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE: Dyskusje dotyczące regulacji prawnych z 2018 oraz 2022 roku mogą posłużyć jako podstawa do dalszej debaty na temat wykorzystania budżetu obywatelskiego/partycypacyjnego zarówno w Polsce, jak i w innych państwach Europy Środkowej i Wschodniej.

SŁOWA KLUCZOWE:

budżet obywatelski, budżet partycypacyjny, partycypacja, obywatele, Polska

Abstract

CIVIC/PARTICIPATORY BUDGETING
AS A FORM OF CITIZEN PARTICIPATION
IN THE DECISION-MAKING PROCESS IN POLAND

RESEARCH OBJECTIVE: The article aims to present civic/participatory budgeting as a form of citizen participation in the decision-making process in Poland in the legal and practical terms.

THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS: The main research problem is to determine the legal basis for the civic/participatory budgeting in Poland and the practice of its functioning. To carry out the research task, an analysis of primary sources (legal acts, documents, and reports) and a critical analysis of the text (scientific studies) were used.

THE PROCESS OF ARGUMENTATION: The legal basis and the practice of civic/participatory budgeting as a form of citizens' participation in the decision-making process in Poland were discussed.

RESEARCH RESULTS: Until 2018, there were no statutory regulations on participatory budgeting in Poland. In practice, they were created on the basis of the Act on municipal self-government. In 2018, the civic/participatory budget was regulated by law as a form of obligatory consultation for 66 cities with county rights. In Poland, this institution has been operating since 2011 and also includes the green budget, youth civic budget and school participatory budget. The Covid-19 pandemic and outbreak of the war in Ukraine caused problems in its implementation.

CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS: Discussions on the legal regulations of 2018 and 2022 may serve as a basis for

further debate on the use of civic/participatory budgeting in Poland and other Central and Eastern European countries.

KEYWORDS:

civic budgeting, participatory budgeting, participation, citizens, Poland

WPROWADZENIE

W Polsce stosowane są dwa określenia: budżet obywatelski i budżet partycypacyjny. Pierwsze z nich kładzie nacisk na podmiot, czyli obywateli. W drugim z kolei akcent jest przeniesiony na uczestnictwo. Mogą w nim brać udział także osoby, które nie są obywatelami danego państwa (Kęłbowski, 2013, s. 8). Poza Polską najczęściej stosowane jest pojęcie budżetu partycypacyjnego. Ze względu na złożoność problemu w artykule stosowane jest pojęcie budżet obywatelski/partycypacyjny (Marczewska-Rytko & Maj, 2021).

Budżet obywatelski/partycypacyjny jest formą konsultacji społecznych (z tą jednak różnicą, że jego wyniki są dla władzy wiążące). Można w nim odnaleźć elementy charakterystyczne zarówno dla demokracji bezpośredniej, jak i demokracji deliberatywnej oraz współzrządzenia publicznego (Podgórska-Rykała, 2018; Składanek, 2017; Marczewska-Rytko, 2023; Marczewska-Rytko, 2001; Kłucińska & Sześciło, 2017; Sroka, Pawlica & Ufel, 2022). Jego istotę stanowi mechanizm włączania mieszkańców do procesu decyzyjnego, dotyczącego wydatków w skali lokalnej (Allegretti & Herzberg, 2004; Cabannes, 2004; Marczewska-Rytko & Maj, 2021; Marczewska-Rytko, Aksiuto, Maj & Pomarański, 2018; Marczak, 2015; Rytel-Warzocho, 2013; Gnela, 2022). Część badaczy traktuje je jako instytucję demokracji partycypacyjnej o charakterze semibezpośrednim (Sokala, Michalak & Uziębło, 2013). Część badaczy zwraca uwagę na to, że „budżet opracowuje się z szerokim udziałem obywateli, wykraczającym poza tradycyjne konsultacje społeczne” (Kulesza & Sześciło, 2013, s. 123). Inni z kolei podkreślają, że dzięki budżetowi mieszkańcy mogą prezentować własne żądania i priorytety oraz dzięki udziałowi w dyskusjach i negocjacjach wpływać na strukturę wydatków budżetowych (Wampler, 2007; Rybińska, 2018), kształtować i „oswajać” przestrzeń

miasta (Rzeńca & Sobol, 2018), rozwijać samorząd lokalny (Rybińska, 2018).

W procesie badawczym sformułowano dwa pytania badawcze:

1. Jakie rozwiązania prawne regulują funkcjonowanie budżetu obywatelskiego/partycypacyjnego w Polsce?
2. Jaka jest praktyka funkcjonowania budżetu obywatelskiego/partycypacyjnego w Polsce?

W celu odpowiedzi na postawione pytania badawcze analizie poddano źródła pierwotne, obejmujące akty prawne obowiązujące w Polsce i dokumenty oraz źródła wtórne, obejmujące opracowania naukowe. W toku badań posłużono się metodą analizy aktów prawnych i dokumentów. Wykorzystano także metodę krytycznej analizy dyskursu naukowego oraz metodę porównawczą.

PODSTAWY PRAWNE BUDŻETU OBYWATELSKIEGO/ PARTYCYPACYJNEGO W POLSCE

Kwestia konsultacji społecznych i powiązanego z nimi budżetu obywatelskiego/partycypacyjnego nie została w sposób bezpośredni uregulowana w obowiązującej Konstytucji RP z 1997 roku (Marczewska-Rytko, 2019). Jednakowoż jako podstawę wskazuje się zasady konstytucyjne dotyczące suwerenności narodu, demokratycznego państwa prawnego oraz społeczeństwa obywatelskiego (Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.).

W Polsce przed 2018 rokiem nie obowiązywały ustawowe regulacje budżetu obywatelskiego/partycypacyjnego (Tykwińska-Rutkowska & Glejt, 2015). Przywoływano natomiast rozwiązania prawne zawarte w ustawach: o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie; o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko; o zasadach prowadzenia polityki rozwoju; o pomocy społecznej; o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy; o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Konsultacje prawne były także regulowane przez Ustawę o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, która przewidywała prowadzenie dialogu społecznego odnośnie do wynagrodzeń, świadczeń społecznych, spraw o dużym

znaczeniu społecznym i gospodarczym. Uchylono ją w 2011 roku. Wskazywano także Ustawę o finansach publicznych, która pozwalała na angażowanie obywateli w proces rozdysponowywania pieniędzy publicznych.

W praktyce do 2018 roku budżety obywatelskie/partycypacyjne tworzone były na podstawie artykułu 5a Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Na tej podstawie rada gminy była władna ustalić tryb i zasady przeprowadzenia konsultacji w sprawach ważnych dla wspólnoty, a kwestie budżetu były traktowane jako ważne (Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji). Gminy mogły zatem uchylać prawo lokalne dotyczące zasad tworzenia budżetu obywatelskiego/partycypacyjnego (Sobol, 2017; Dolewka, 2015). Każda gmina mogła przyjmować własne zasady dotyczące sposobu zgłaszania projektów, ich konsultowania i wyboru. Środki finansowe wyodrębnione w ramach takiego budżetu mogły być przeznaczone na realizację przedsięwzięć obejmujących ustawowe zadania danej jednostki terytorialnej. Rozwiązania te miały charakter fakultatywny i w pełni zależały od decyzji władz danej jednostki samorządu (NIK, 2019).

W listopadzie 2017 roku złożono do Sejmu poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw, 2017). Ustawa weszła w życie z dniem 11 stycznia 2018 roku (Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych). Dokonano nowelizacji ustaw: o samorządzie gminnym, powiatowym oraz województwa. Zgodnie z ustawą uznano budżet obywatelski/partycypacyjny za szczególną formę konsultacji społecznych.

W znowelizowanej ustawie o samorządzie gminnym przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym

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 (Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym; tekst ujednolicony Dz.U. z 2023 r., poz. 40, 572, art. 5a, pkt 4).

Gminy będące miastami na prawach powiatu mają obowiązek tworzenia budżetu obywatelskiego/partycypacyjnego. W Polsce taki status posiada 66 miast. Wysokość takiego budżetu nie może być niższa niż 0,5% wydatków gminy wyliczonych na podstawie ostatniego przedłożonego sprawozdania z wykonania budżetu (art. 5a, pkt 5).

Odnosnie do środków finansowych wydatkowanych w ramach budżetu obywatelskiego/partycypacyjnego mogą one być dzielone na: 1) pule, obejmujące całość gminy i jej części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych, 2) kategorie kwotowe projektów obejmujące całość gminy lub jej części (art. 5a, pkt 6). Na Radę gminy został nałożony obowiązek przygotowania uchwały zawierającej szczegółowe wymogi formalne, jakie musi spełnić zgłaszany projekt; wymaganą liczbę podpisów pod projektem (nie może być ona większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt; zasady oceny zgłoszonych projektów (zgodność z prawem, wykonalność techniczna, spełnianie wymogów formalnych, tryb odwoławczy; zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do wiadomości mieszkańców (art. 5a, pkt 7). Analogiczne rozwiązania prawne przyjęto na poziomie powiatu oraz województwa. Szczegółowe zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami w ramach budżetu zawarte są w uchwałach rad miejskich.

W styczniu 2022 roku do Sejmu wpłynął projekt nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym (Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa, 2022). Projekt powstał w odpowiedzi na petycję skierowaną do Sejmu przez Macieja Czempieła z Piekar Śląskich, którą Komisja do Spraw Petycji Sejmu RP uznała za zasadną. Jej celem było wprowadzenie regulacji umożliwiających gminom swobodny podział swojego terytorium w celu przeznaczenia puli środków w ramach budżetu obywatelskiego/partycypacyjnego. Uzasadniając zgłoszoną propozycję, jej autorzy podkreślali, że dotychczasowy przepis eliminuje obszary mniej zaludnione w procesie podziału środków oraz stanowi barierę dla

współpracy jednostek pomocniczych, gdyż pozbawia gminy swobody dysponowania swoimi zasobami w ramach niektórych jednostek pomocniczych. W marcu 2022 roku Sejm znowelizował ustawę o samorządzie gminnym. Art. 5a, ust. 6 zyskał następujące brzmienie: „Środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części lub kategorie kwotowe projektów dotyczące całości obszaru gminy lub jej części” (Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym). Nowe przepisy po raz pierwszy znalazły zastosowanie podczas konsultacji społecznych budżetów na 2023 rok, w sytuacji gdy zgłaszanie projektów budżetu obywatelskiego/partycypacyjnego w danej gminie nie zostało zakończone.

W związku z wybuchem wojny w Ukrainie pojawiły się kolejne zmiany prawa. Na mocy Ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa zmodyfikowano przepisy dotyczące miast na prawach powiatu. Rady takich miast mogły przyjąć uchwałę, w której zadecydują o: „nieprzeprowadzaniu budżetu obywatelskiego dotyczącego projektów przewidzianych do realizacji w 2024 r.; zawieszeniu przeprowadzania budżetu obywatelskiego dotyczącego projektów przewidzianych do realizacji w 2023 r.; zawieszeniu w 2022 r. realizacji niektórych projektów ze środków budżetu obywatelskiego” (art. 112, ust. 1). Przyjęta uchwała nie dotyczyła projektów rozpoczętych przed przyjęciem nowych regulacji. Na radę miasta nałożono obowiązek odniesienia się w uchwale do terminu realizacji projektów zawieszonych w roku 2022 oraz przewidzianych do realizacji w 2023 roku. Przepisy te mają charakter tymczasowy.

PRAKTYKA BUDŻETU OBYWATELSKIEGO/ PARTYCYPACYJNEGO W POLSCE

W Polsce budżet obywatelski/partycypacyjny znalazł zastosowanie w 2011 roku (Marczewska-Rytko & Maj, 2021; Krasnowolski, 2020; Błaszak, 2019; Popławski, 2018; Dubicki, 2021; Misiejko, 2020). Pierwszą inicjatywą był budżet przyjęty w Sopocie. Znaczącą rolę odegrała działająca od 2008 roku nieformalna grupa Inicjatywa Rozwoju Sopotu (Stokłuska, 2012). Rezolucję w sprawie wprowadzenia budżetu

Rada Miasta Sopotu podjęła 6 maja 2011 roku (Sopot Gmina, 2012). W kolejnych latach budżety zostały wprowadzone we wszystkich miastach wojewódzkich w Polsce oraz w większości miast powiatowych. W roku 2013 roku instytucję budżetu wprowadzono w Białymstoku, Bydgoszczy, Gorzowie Wielkopolskim, Poznaniu, Zielonej Górze. W roku 2014 dołączyły kolejne miasta: Gdańsk, Katowice, Kielce, Kraków, Łódź, Olsztyn, Opole, Rzeszów, Szczecin, Toruń, Wrocław. Rok później także Lublin i Warszawa zastosowały budżet obywatelski/partycypacyjny.

Perturbacje w przeprowadzeniu budżetu obywatelskiego/partycypacyjnego zostały spowodowane pandemią Covid-19. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia w Polsce w okresie od 20 marca 2020 roku do 15 maja 2022 roku obowiązywał stan epidemii (Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r.). W tabeli 1 przedstawiono dane dotyczące odsetka miast wdrażających budżet obywatelski/partycypacyjny w latach 2016 i 2020.

Tabela 1. Miasta wprowadzające budżet obywatelski/partycypacyjny w Polsce w roku 2016 i 2020

Wielkość miasta	Miasta wprowadzające budżet obywatelski/partycypacyjny w roku 2016 w %	Miasta wprowadzające budżet obywatelski/partycypacyjny w roku 2020 w %
Małe miasta (5–20 tysięcy mieszkańców)	36	19
Średniej wielkości miasta (20–50 tysięcy mieszkańców)	61	34
Średniej wielkości miasta (50–100 tysięcy mieszkańców)	78	62
Duże miasta (100–200 tysięcy mieszkańców)	100	96
Duże miasta (powyżej 200 tysięcy mieszkańców)	100	100
Razem	49	31

Źródło: Fundacja Stocznia, *Budżety obywatelskie; Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2020*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków 2021

Z danych przedstawionych w tabeli 1 wynika, że odsetek miast stosujących tę formę konsultacji w 2020 roku zmniejszył się o 18 pp. w porównaniu z 2016 rokiem. Zmiany te dotyczyły głównie miast małych i średnich. W porównaniu do małych miast (5–20 tys.

mieszkańców) spadek wyniósł 17 pp. W miastach średniej wielkości (20–50 tys. mieszkańców) spadek wyniósł 27 pp., a w miastach średnich (50–100 tys. mieszkańców) 16 pp.

Na podstawie danych zawartych w Raporcie wpływu pandemii na budżet obywatelski w 2020 roku, opublikowanym przez Fundację Stocznia, można stwierdzić, że 29% samorządów w miejscowościach powyżej 5 tys. mieszkańców zrezygnowało z realizacji budżetu obywatelskiego/partycypacyjnego w 2021 roku. Zgodnie z wynikami Raportu 43% samorządów – poza 66 miastami zobowiązanymi ustawą – wycofało się z realizacji budżetu obywatelskiego/partycypacyjnego. Głównym powodem rezygnacji z tej formy konsultacji była obawa o stabilność finansów lokalnych i brak możliwości realizacji działań na odległość. Z badań przedstawionych w Raporcie wynika, że 40% gmin chciało zachować na przyszłość metody on-line lub ograniczyć niektóre elementy tego procesu, takie jak głosowanie i zgłaszanie projektów.

Budżety obywatelskie/partycypacyjne w miastach w 2020 roku zostały zrealizowane na podstawie 180 uchwał rad miejskich. Wśród opublikowanych dokumentów wskazać można przykładowo uchwały rady miejskiej w Bielsku Podlaskim (Uchwała nr XXXVI/278/21 Rady Miasta Bielsk Podlaski); w Chrzanowie (Uchwała nr X/77/2019 Rady Miejskiej w Chrzanowie); w Gdańsku (Uchwała nr XLIV/1144/22 Rady Miasta Gdańska z dnia 27 stycznia 2022 r., w Kielcach (Uchwała nr XLII/798/2021 Rady Miasta Kielce z dnia 18 marca 2021 r.); w Krakowie (Uchwała nr LI/1410/21 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 stycznia 2021).

Jak wynika z Raportu opracowanego przez Instytut Rozwoju Miast i Regionów, w 2022 roku tę formę konsultacji przeprowadziło 43,5% miast powyżej 5 tys. mieszkańców, przeznaczając na realizację projektów ponad 630 milionów złotych (*Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2022*). Jedynie 22 miasta zrezygnowały z organizacji budżetu obywatelskiego/partycypacyjnego. Wśród nich znalazło się 6 z 66 miast na prawach powiatu: Bielsko-Biała, Dąbrowa Górnicza, Krosno, Olsztyn, Piotrków Trybunalski i Zielona Góra. Generalnie poziom finansowania w ramach budżetu jest dość stabilny. Jeśli chodzi o frekwencję w głosowaniach, pozostaje ona na podobnym poziomie kilkunastu procent (w 2022 roku wyniosła około 11%). Projekty wybrane przez mieszkańców do realizacji obejmują przede wszystkim

zadania infrastrukturalne, zaplanowane na terenach zieleni i rekreacji, w pasach dróg oraz na działkach administrowanych przez placówki oświatowe (*Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2022*).

Oceny przeprowadzenia oraz wyniki budżetu obywatelskiego/partycypacyjnego można znaleźć w corocznie sporządzanych raportach. Przykładowo w odniesieniu do Krakowa raporty można znaleźć na stronie www.budzet.krakow.pl (Ewaluacja. Raport końcowy).

W Polsce istnieją również inne rozwiązania traktowane jako budżety obywatelskie/partycypacyjne. Jako przykłady można wskazać zielony budżet, młodzieżowy budżet obywatelski oraz szkolny budżet partycypacyjny. Zielony budżet obejmuje osiem grup tematycznych: zielona infrastruktura, niebieska infrastruktura, ochrona przyrody, ochrona powietrza i atmosfery, edukacja ekologiczna, opieka nad zwierzętami domowymi, gospodarka odpadami, ochrona przed hałasem (Bernaciak, Rzeńca & Sobol, 2017; Airly, *Zielony budżet obywatelski – o co walczy*). Jest on traktowany jako oddzielny instrument partycypacji społecznej z wydzieloną pulą środków i zasadami zgłaszania projektów. Taki instrument wprowadzono między innymi w Lublinie w 2017 roku, w Gdańsku w 2020 roku, w Szczecinie w 2020 roku, w Katowicach w 2020 roku (Marczewska-Rytko & Maj, 2021; Rzeńca, 2018).

Młodzieżowy budżet obywatelski był realizowany po raz pierwszy we Wrocławiu w 2014 roku, w Sosnowcu i Dzierżoniowie w 2016 roku, w Markach w 2017 roku oraz w Lublinie i Szczecinie w 2019 roku (Marczewska-Rytko & Maj, 2021). Dużą rolę w jego przygotowaniu odgrywają miejskie rady młodzieżowe. Zwycięskie projekty wybiera komisja grantowa (Młodzieżowy budżet obywatelski, 2019). Przykładowo w Lublinie wypracowano model młodzieżowego budżetu wspólnie z Młodzieżową Radą Miasta i Zespołem ds. Młodzieży i Dzieci, realizację całego procesu zlecono organizacji pozarządowej specjalizującej się w działaniach z młodzieżą, zwycięskie projekty wybiera komisja, w której składzie jest także młodzież (Młodzieżowy budżet obywatelski w Lublinie). Projekty mogą być składane przez minimum trzyosobowe grupy dzieci i/lub młodzieży (uczniów lubelskich szkół publicznych i niepublicznych od 1 klasy szkoły podstawowej; studentów lubelskich szkół wyższych i uczelni do ostatniego roku studiów drugiego stopnia lub jednolitych studiów magisterskich) (Młodzieżowy budżet obywatelski w Lublinie).

Wysokość środków przeznaczona na wydatkowanie w ramach młodzieżowego budżetu jest różna. Przykładowo w edycji na rok 2023 w Tychach suma ta wyniosła 9 tysięcy złotych dla każdej placówki. Projekty mogli zgłaszać uczniowie publicznych szkół ponadpodstawowych (Młodzieżowy budżet obywatelski w Tychach, VI edycja). W Szczecinie uprawnieni do składania projektów są wszyscy uczniowie szczecińskich szkół ponadpodstawowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Miasto Szczecina. Na realizację zwycięskiego projektu/projektów dla każdej ze szkół przewidziany jest budżet w wysokości 6 tysięcy złotych (Zarządzenie nr 59/23 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 2 lutego 2023 r. w sprawie Młodzieżowego Budżetu Obywatelskiego 2023).

Szkolny budżet obywatelski był programem pilotażowym realizowanym w ośmiu warszawskich szkołach w roku szkolnym 2018/2019 (Chabiera, Chodacz, Jagaciak, Pliszczyńska & Wojcieszak, 2019; Sienkiewicz, *Budżet obywatelski w szkole*).

ZAKOŃCZENIE

Kwestia konsultacji społecznych i powiązanego z nimi budżetu obywatelskiego/partycypacyjnego nie została w sposób bezpośredni uregulowana w obowiązującej Konstytucji RP z 1997 roku. W Polsce do 2018 roku nie obowiązywały ustawowe regulacje zasad funkcjonowania budżetu obywatelskiego/partycypacyjnego. Obowiązujące przed nowelizacją ustawy o samorządzie gminnym z roku 2018 procedury miały charakter fakultatywny i w pełni zależały od decyzji władz danej jednostki samorządu. Poszczególne jednostki określały warunki i zakres funkcjonowania budżetu obywatelskiego/partycypacyjnego oraz pulę środków finansowych przeznaczonych na realizację przyjętych projektów.

Regulacje prawne przyjęte w roku 2018 zakotwiczyły budżet obywatelski/partycypacyjny w ustawie. Ustawa zdefiniowała tę instytucję jako szczególny rodzaj konsultacji społecznych. Ustawa nałożyła obowiązek organizacji budżetu na miasta na prawach powiatu (w sumie 66 podmiotów o takim statusie). W stosunku do miast na prawach powiatu Ustawa przyjęła minimalną wysokość budżetu obywatelskiego/partycypacyjnego na poziomie 0,5% wydatków gminy

zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu. Pozostałe podmioty mają swobodę w zakresie organizacji budżetu obywatelskiego/partycypacyjnego. Ustawa dała możliwość podziału środków na pule obejmujące całą gminę i jej części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych.

W związku z wybuchem wojny w Ukrainie wprowadzono nowe regulacje o charakterze tymczasowym. Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (artykuł 112) dała radom gmin na prawach powiatu większą swobodę w zakresie przeprowadzenia i realizacji budżetu obywatelskiego/partycypacyjnego. Z kolei Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (artykuł 5a, ust. 6) dała możliwość wydzielania pul rejonowych (które nie pokrywały się z jednostkami pomocniczymi) oraz wyodrębniania pul kwotowych.

Wyniki kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli wykazały, że w latach 2016–2018 w sposób nieprawidłowy wydano uchwały rad miast oraz zarządzenia burmistrzów i prezydentów miast w zakresie budżetu obywatelskiego/partycypacyjnego (NIK, 2019). Nieprawidłowości te wynikały między innymi z uzależnienia prawa do udziału w konsultacjach od ukończenia określonego wieku, wprowadzenia obowiązku podawania w trakcie konsultacji nr PESEL, rozszerzenia kręgu podmiotów uprawnionych do składania wniosków (m.in. o wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe, organizacje pozarządowe).

W wyniku pandemii Covid-19 ponad 40% samorządów wycofało się z realizacji budżetu obywatelskiego/partycypacyjnego. Nie dotyczyło to oczywiście 66 miast zobowiązanych do przeprowadzenia budżetu obywatelskiego/partycypacyjnego na mocy Ustawy. Głównym powodem rezygnacji z budżetu obywatelskiego/partycypacyjnego była obawa o stabilność finansów lokalnych i brak możliwości realizacji działań na odległość. Pewne obawy dotyczące realizacji budżetu obywatelskiego/partycypacyjnego wywołała także Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Generalnie te obawy nie znalazły potwierdzenia w praktyce. Jedynie 6 miast na prawach powiatu zrezygnowało z przeprowadzenia budżetu.

BIBLIOGRAFIA

- Airly (b.d.). *Zielony budżet obywatelski – o co walczy?* <https://airly.org/pl/zielony-budzet-obywatelski-o-co-walczy> (dostęp: 19.05.2024).
- Allegretti, G. & Herzberg, C. (2004). Participatory Budgets in Europe. Between Efficiency and Growing Local Democracy. *TNI*, 5, 1–24.
- Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2020* (2021). Warszawa–Kraków: Instytut Rozwoju Miast i Regionów.
- Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2022* (2023). Warszawa–Kraków: Instytut Rozwoju Miast i Regionów.
- Bernaciak, A., Rzeńca, A., & Sobol, A. (2017). Participatory Budgeting as a Tool of Environment Improvements in Polish Cities. *Economic and Environmental Studies*, 17(4), 893–906.
- Błaszak, M. (2019). Budżet obywatelski w Polsce i dylematy z nim związane. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 81(3), 203–220.
- Budżet Obywatelski Miasta Krakowa (2023, 23 stycznia). *Ewaluacja. Raport końcowy*. https://budzet.krakow.pl/start/266537,artykul,ewaluacja_procesu_budzetu_obywatelskiego__raporty_koncowe.html (dostęp: 19.05.2024).
- Cabannes, Y. (2004). *72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting*. Quito: UN-HABITAT.
- Chabiera, A., Chodacz, W., Jagaciak, M., Pliszczyńska, K., & Wojcieszak, M. (2019). *Szkolny budżet partycypacyjny – wskazówki dla początkujących*. Warszawa: Fundacja Pole Dialogu, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”.
- Dolewka, Z. (2015). Budżet partycypacyjny w teorii i praktyce. W S. Korzenik, P. Hajduga, & M. Rogowska (Red.), *Przestrzeń w nowych realiach gospodarczych* (s. 62–73). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Dubicki, P. (2021). Budżet obywatelski jako element partycypacji społecznej. *Studia z Polityki Publicznej*, 8(1), 91–105.
- Fundacja Stocznia (2021). *Raport. Wpływ pandemii na budżet obywatelski w 2020 roku. Wyniki badania ankietowego*. https://bp.partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2022/01/raport_26.01_FINAL-1.pdf (dostęp: 19.05.2024).
- Fundacja Stocznia (2022a). *Raport. Pandemia a realizacja budżetu obywatelskiego w polskich samorządach*. <https://stocznia.org.pl/2022/02/02/wplyw-pandemii-na-budzet-obywatelski-raport/> (dostęp: 19.05.2024).
- Fundacja Stocznia (2022b). *Wpływ pandemii na budżet obywatelski w 2020 roku. Wyniki badania ankietowego*. https://bp.partycypacjaobywatelska.pl/wpcontent/uploads/2022/01/raport_26.01_FINAL-1.pdf (dostęp: 19.05.2024).

- Fundacja Stocznia (b.d.). Budżety obywatelskie. <https://bp.partycypacjaobywatelska.pl/>
- Glejt, P., & Tykwińska-Rutkowska, D. (2015). Prawna regulacja budżetu obywatelskiego a jego praktyczna realizacja – czyli o uspołecznianiu wykonywania zadań publicznych na przykładzie rozwiązań przyjętych w Trójmieście. *Gdańskie Studia Prawnicze*, XXXIV, 317–332.
- Gnela, J. (2022). Model budżetu obywatelskiego w Polsce – próba uporządkowania zagadnień teoretycznych. *Atheneum. Polskie Studia Politologiczne*, 73, 161–174.
- Kęłowski, W. (2013). *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*. Warszawa: Instytut Obywatelski.
- Kłucińska, P., & Sześciło, D. (2017). Miejski budżet partycypacyjny – w kierunku współzarządzania czy fasadowej partycypacji? *Pedagogika Społeczna*, 3(65), 103–118.
- Kocot, G. (2014). Budżet partycypacyjny w Polsce. W J. Osiniński, & J.Z. Popławska (Red.), *Oblicza społeczeństwa obywatelskiego. Państwo. Gospodarka. Świat* (s. 83–93). Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. 1997. Dz.U. z 1997 r., poz. 483.
- Krasnowolski, A. (2020). *Budżety obywatelskie (partycypacyjne). Historia instytucji i jej funkcjonowanie w polskich samorządach*. Warszawa: Kancelaria Senatu, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji.
- Kulesza, M., & Sześciło, D. (2013). *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Marchaj, R. (2017). Charakter prawny uchwały w sprawie przeprowadzenia budżetu obywatelskiego. *Samorząd Terytorialny*, 11, 5–14.
- Marczewska-Rytko, M. (2001). *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Marczewska-Rytko, M. (2018). The Legal Basis for Civic Participation in Poland after 1989. W M. Marczewska-Rytko, K. Aksiuto, D. Maj, & M. Pomarański (Red.). *Civic Participation in the Visegrad Group Countries after 1989* (s. 121–133). Lublin: Maria Curie-Skłodowska University Press.
- Marczewska-Rytko, M. (2019). Podstawy prawne partycypacji obywatelskiej w Polsce po 1989 roku. W J. Jaskiernia, & K. Spryszak (Red.), *Polski system ochrony praw człowieka. Osiągnięcia – bariery – nowe wyzwania i rozwiązania* (s. 191–202). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Marczewska-Rytko, M. (2023). Idea budżetu partycypacyjnego w kontekście zarządzania i partycypacji. W E. Godlewska, M. Lesińska-Staszczuk, & M. Michalczuk-Wliżło (Red.). *Państwo – prawa człowieka – mniejszości narodowe* (s. 149–157). Lublin: Wydawnictwo UMCS.

- Marczewska-Rytko, M., & Maj, D. (2021). *Civic/Participatory Budget in the Visegrad Group Countries in the Context of Good Practices*. Lublin: Maria Curie-Skłodowska University Press.
- Marczewska-Rytko, M., & Maj, D. (Red.) (2020). *Partycypacja polityczna*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Marczewska-Rytko, M., Aksiuto, K., Maj, D., & Pomarański, M. (Red.) (2018). *Civic Participation in the Visegrad Group Countries after 1989*. Lublin: Maria Curie-Skłodowska Press.
- Misiejko, A. (2020). *Budżet obywatelski w praktyce samorządów*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- NIK (2019). Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych (obywatelskich). Informacja o wynikach kontroli, LGD.430.001.2019, nr ewid. 20/2019/P/18/064/LGD. https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lgd~p_18_064_201809110548521536644932~01,typ,kk.pdf (dostęp: 19.05.2024).
- Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji – z upoważnienia prezesa Rady Ministrów – na interpelację nr 28478 w sprawie regulacji prawnych dotyczących budżetu partycypacyjnego. Interpelacja nr 28478. <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=71C35359>
- Podgórska-Rykała, J. (2018). Budżet obywatelski jako przykład współdecydowania o rozwoju na szczeblu samorządowym wobec zmian prawnych z 2018 roku. *ZN WSH Zarządzanie*, 1, 107–122.
- Popławski, M. (2018). *Budżet obywatelski w Polsce: model i lokalne rozwiązania*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. (2017). <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2001> (dostęp: 19.05.2024).
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa, druk nr 2919 (2022). <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2919> (dostęp: 19.05.2024).
- Razem Tychy (2024). *Młodzieżowy budżet obywatelski w Tychach*. VI edycja. <https://razemtychy.pl/mlodziezowy-budzet-obywatelski-vi-edycja-2023> (dostęp: 19.05.2024).
- Rezolucja Rady Miasta Sopotu w sprawie wprowadzenia budżetu obywatelskiego z 6 maja 2011 r. (2011). <https://sopot.gmina.pl/viii-sesja-rady-miasta-6-maja-2011/> (dostęp: 19.05.2024).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii. Dz.U. z 2020 r., poz. 491.

- Rybińska, D. (2018). Instytucja budżetu obywatelskiego jako narzędzia rozwoju samorządu lokalnego. *Journal of Finance and Financial Law*, 1(17), 49–65.
- Rytel-Warzocho, A. (2013). Budżet obywatelski jako nowa forma społecznej partycypacji. *Przegląd Naukowy Disputatio*, 15(1), 65–77.
- Rzeńca, A. (2018). *Zielone budżety partycypacyjne*. https://sendzimir.org.pl/wp-content/uploads/2021/07/ZRZ6_web_rozdzial_08.pdf (dostęp: 19.05.2024).
- Rzeńca, A., & Sobol, A. (2018). Budżet obywatelski jako instrument kształtowania przestrzeni miasta – przykład Łodzi i Katowic. *Biuletyn KPZK PAN*, 272, 205–215.
- Sienkiewicz, P. (b.d.). *Budżet obywatelski w szkole*. https://um.warszawa.pl/documents/21449838/21614882/budzet_partycypacyjny.pdf/7a2197a-1-5198-8072-d764-82f3f881a29c?t=1619684671567 (dostęp: 19.05.2024).
- Składanek, B. (2017). Budżet partycypacyjny jako instrument aktywizacji społecznej mieszkańców – szanse i zagrożenia związane z jego realizacją na przykładzie miasta Radomia. *Rynek – Społeczeństwo – Kultura*, 26, 10–14.
- Sobol, A. (2017). Budżet obywatelski jako narzędzie rozwoju lokalnego. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 316, 172–182.
- Sokala, A., Michalak, B., & Uziębło P. (2013). *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Sopot Gmina (2012). *Budżet obywatelski na rok 2012, konsultacje społeczne*. <https://sopot.gmina.pl/konsultacje-spoleczne/budzet-obywatelski-2012/> (dostęp: 19.05.2024).
- Sroka, J., Pawlica, B., & Ufel, W. (2022). *Ewolucja budżetu obywatelskiego w Polsce – w kierunku deliberacji czy plebiscytu?* Kraków: Wydawnictwo Libron.
- Stokłuska, E. (2012). *Opis przykładu partycypacji. Budżet Obywatelski w Sopocie*. Gdańsk: Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia.
- Sześciło, D. (2012). Uwarunkowania prawne budżetu partycypacyjnego w Polsce. *Finanse Komunalne*, 12, 15–26.
- Tykwińska-Rutkowska, D., & Glejt, P. (2015). Prawna regulacja budżetu obywatelskiego a jego praktyczna realizacja – czyli o uspołecznieniu wykonywania zadań publicznych na przykładzie rozwiązań przyjętych w Trójmieście. *Gdańskie Studia Prawnicze*, XXXIV, 317–332.
- Uchwała nr LI/1410/21 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 stycznia 2021 r. w sprawie Regulaminu budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa. (2021). https://www.bip.krakow.pl/_inc/rada/uchwaly/shw_pdf.php?id=116917 (dostęp: 19.05.2024).

- Uchwała nr X/77/2019 Rady Miejskiej w Chrzanowie. (2019). Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego, poz. 6217. <https://www.cdnbudzet.pl/gminy/chrzanow/download/5/uchwa%C5%82a%20Dz.U.%20%20Woj.%20Ma%C5%82op..pdf?WRWH>.
- Uchwała nr XLII/798/2021 Rady Miasta Kielce z dnia 18 marca 2021 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania Kieleckiego Budżetu Obywatelskiego. (2021). <https://budzetobywatelski.kielce.eu/add/file/1406230813.pdf> (dostęp: 19.05.2024).
- Uchwała nr XLIV/1144/22 Rady Miasta Gdańska z dnia 27 stycznia 2022 r. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych budżetu obywatelskiego z mieszkańcami miasta Gdańska. (2022). Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego, poz. 627. http://edziennik.gdansk.uw.gov.pl/WDU_G/2022/627/akt.pdf (dostęp: 19.05.2024).
- Uchwała nr XXXVI/278/21 Rady Miasta Bielsk Podlaski z dnia 25 maja 2021 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie miasta Bielsk Podlaski konsultacji społecznych w sprawie Budżetu Obywatelskiego jako części budżetu Miasta na 2022 rok. (2021). <https://www.cdnbudzet.pl/gminy/bielskpodlaski/download/5/Uchwa%C5%82a.pdf?WRCW> (dostęp: 19.05.2024).
- UMCS (2019). *Młodzieżowy budżet obywatelski. Zasady. 2019*. <https://phavi.umcs.pl/at/attachments/2019/0605/132050-zasady-mlodziezowego-budzetu-obywatelskiego.pdf> (dostęp: 19.05.2024).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym. Dz.U. z 1990 r., poz. 95; tekst jednolity Dz.U. z 2017 r., poz. 1875; Dz.U. z 2019 r., poz. 506, 1309, 1571, 1696, 1815; Dz.U. z 2023 r. poz. 40, 572.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, tekst jednolity Dz.U. z 2023 r., poz. 572.
- Ustawa z dnia 6 lipca 2001 roku o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego. Dz.U. z 2001 r., poz. 1080.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; tekst ujednolicony Dz.U. z 2022 r., poz. 503.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2003 r., poz. 873; tekst ujednolicony Dz.U. z 2020 r. poz. 1057, z 2021 r. poz. 1038, 1243, 1535 i 2490 oraz z 2022 r. poz. 857.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, jednolity tekst ustawy, Dz.U. z 2016 r., poz. 930.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, tekst ujednolicony Dz.U. z 2022 r. poz. 690.

- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. z 2006, poz. 1658; tekst jednolity Dz.U. 2016 r., poz. 383, Dz.U. z 2021 r., poz. 1057.
- Ustawa z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. 2008 r. nr 199 poz. 1227; tekst jednolity Dz.U. z 2017 r., poz. 1405.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych, Dz.U. z 2009 r., poz. 1240.
- Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, Dz.U. z 2017 r., poz. 573.
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. z 2018 r., poz. 130.
- Ustawa z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2021 r., poz. 784.
- Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, Dz.U. z 2022 r. poz. 583; Dz.U. z 2023 r. poz. 103, 185, 547.
- Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2022 r., poz. 1005.
- Wampler, B. (2007). *A Guide to Participatory Budgeting*. W A. Shah (Red.), *Participatory Budgeting* (s. 21–54). Washington: World Bank.
- Youth PB (2021). *Młodzieżowy budżet obywatelski w Lublinie*. <https://youthpb.eu/pl/project/mlodziejowy-budzet-obywatelski-w-lublinie-polska/> (dostęp: 19.05.2024).
- Zarządzenie nr 59/23 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 2 lutego 2023 r. w sprawie Młodzieżowego Budżetu Obywatelskiego 2023, https://bip.um.szczecin.pl/chapter_131381.asp?soid=3D1B23CD6C6F4C88A-EAED5FEB616854 (dostęp: 19.05.2024).

Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>