

Wybrane aspekty budżetu obywatelskiego w mieście metropolitalnym

Selected aspects of the civic budget in a metropolitan city

Streszczenie

Budżet obywatelski, czyli tzw. partycypacyjny, jest podstawową instytucją udziału społeczeństwa w wydatkowaniu środków publicznych na szczeblu lokalnym. Opiera się na konsultacjach społecznych. Od 2018 r. obowiązuje regulacja prawna zawarta w ustawie z 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawie z 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz ustawie z 1998 r. o samorządzie województwa. Dotąd jedyną podstawą była możliwość przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami w sprawach ważnych dla danej JST. Nadal znaczną rolę grają akty prawa miejscowego w postaci uchwał organów stanowiących oraz zarządzeń organów wykonawczych, zwłaszcza iż budżet obywatelski tylko w niektórych JST przybrał charakter obligatoryjny. W miastach metropolitalnych istotny jest podział środków budżetu obywatelskiego pomiędzy miasto i dzielnice, kluczowa jest również skala realizowanych zadań. Próby oceny nowej regulacji będzie można jednak dokonać najwcześniej po wykonaniu budżetu za rok 2019.

Słowa kluczowe: budżet obywatelski, miasto metropolitalne

Abstract

Citizen budget, or so-called participatory budget, is the basic institution of public participation in spending public funds at the local level. It is based

on social consultations. Since 2018, legal regulation included in the 1990 Act on municipal government, the 1998 Act on powiat self-government and the 1998 Act on voivodeship self-government has been in force. Until now, the only basis was the possibility of carrying on consultations with residents on matters important for a given LGU. Local law acts in the form of resolutions of executive bodies and orders of executive bodies are still significant, especially since the citizen budget became obligatory only in some LGUs. In metropolitan cities, the distribution of civic budget funds between the city and districts is important; the scale of the performed tasks is also a key issue. However, attempts to evaluate the new regulation can be made at the earliest after the budget implementation for 2019.

Keywords: citizen budget, metropolitan city

1. Wprowadzenie

Od kilku lat zaczęła w Polsce funkcjonować instytucja budżetu obywatelskiego. Zakres jej stosowania sukcesywnie się poszerzał, miała jednak charakter wyłącznie fakultatywny. Nie była również objęta bezpośrednią regulacją prawną, co zaczęło stwarzać wiele problemów praktycznych. Wobec pojawienia się bezpośredniej regulacji prawnej wydaje się celowa analiza tejże regulacji, zwłaszcza w kontekście aspektów prawno-finansowych. Dlatego dokonano porównania pierwotnych podstaw prawnych budżetu obywatelskiego z obecnie obowiązującymi. Opracowanie wskazuje także na wpływ nowej regulacji na zakres stosowania budżetu obywatelskiego, zawiera próbę jej oceny, wskazanie na ewentualne luki oraz propozycje ich uzupełnienia.

2. Pojęcie i rola budżetu obywatelskiego

Form udziału społeczeństwa, zwłaszcza społeczności lokalnych, w wydatkowaniu środków publicznych można w praktyce wyróżnić wiele. Aktualnie podstawowe postacie partycypacji mają zastosowanie

w szerszym zakresie w trzech formach: budżetu obywatelskiego, instytucji inicjatyw lokalnych oraz funduszu sołeckiego, przy czym największą rolę odgrywa ten pierwszy. Budżet obywatelski, zwany również partycypacyjnym, stanowi wyraz demokratycznego sposobu zarządzania środkami publicznymi na szczeblu lokalnym; zapewnia faktyczny udział społeczny w procesie decyzyjnym. Instytucja ta jest stosunkowo nowa, rozwija się w ostatnich latach i stosowana jest z pozytywnymi skutkami przez coraz większą liczbę jednostek samorządu terytorialnego¹. Budżet partycypacyjny odgrywa istotną rolę jedynie na szczeblu lokalnym z uwagi na rodzaje zadań objęte budżetami samorządowymi. Mieszkańcy łatwiej angażują się w rozmaite formy działalności lokalnej, widząc cel i wymierne efekty takiej działalności. Budżet partycypacyjny zapewnia mieszkańcom możliwość decydowania o wydatkowania określonej ilości środków budżetowych na wybrane przez nich rodzaje zadań. Powoduje zwiększenie skali wpływu mieszkańców na decyzje lokalne, zwłaszcza w zakresie wydatkowania środków budżetu gminy. Dotąd na niecałe 3 tys. JST budżet obywatelski był stosowany w około 100². Zjawisko wykazuje jednak tendencję rosnącą. Do dalszych zmian dojdzie w wyniku wprowadzonej w 2018 r. regulacji prawnej funkcjonowania tego budżetu. Obok terminu „budżet obywatelski” stosuje się równoważnie termin „budżet partycypacyjny”. W Polsce częściej używane jest to pierwsze. Spotkać można pogląd, że termin ten powoduje ograniczenie typu podmiotowego, czyli wyklucza osoby, które nie są zameldowanymi mieszkańcami, a np. studentami czy osobami dojeżdżającymi do pracy³.

Leksykon budżetowy Sejmu RP używa terminu „budżet obywatelski”⁴. Oznacza on wydzieloną część budżetu samorządu terytorialnego (najczęściej budżetu miasta), w ramach którego wyznaczona odgórnie kwota wydatków przeznaczona jest na inicjatywy i projekty inwestycyjne

¹ Dalej jako: JST.

² Por. J. Marczak, K. Kępka, *Budżet partycypacyjny w Polsce na przykładzie budżetu obywatelskiego miasta Łodzi. Analiza finansowa*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 1–2, s. 42 i n.

³ Por. W. Kęblowski, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013, s. 8.

⁴ Sejm.gov.pl; Autor: Kamila Marchewka-Bartkowiak.

bezpośrednio zgłaszane przez społeczność lokalną (indywidualnie lub przez odpowiednie organizacje)⁵ W ramach ostatniej regulacji w 2018 r. została wprowadzona formalnoprawna definicja budżetu obywatelskiego. Stanowi on część wydatków budżetu JST, o której decydują corocznie mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu⁶.

Dla funkcjonowania budżetu obywatelskiego niezbędne jest spełnienia określonych warunków, a mianowicie musi zostać wydzielona pula środków na realizację celów wybranych przez mieszkańców, a także musi funkcjonować aktywnie działająca część społeczeństwa obywatelskiego zgłaszająca zadania oraz w miarę szeroka część tego społeczeństwa biorąca udział w głosowaniu nad ich wyborem. Za podstawowy warunek można uznać konieczność wydzielenia odpowiednich środków finansowych zapewniających realizację inwestycji uznanych przez obywateli za ważne⁷. Przesłanką budżetu obywatelskiego są konsultacje społeczne, przy czym są one tylko jednym z rodzajów konsultacji przeprowadzanych także w innych sprawach. Konsultacje dotyczące budżetu obywatelskiego mają specyficzny charakter, odmienny od wielu innych konsultacji⁸.

Tak więc budżet obywatelski oznacza część środków budżetowych przeznaczonych na wydatki miasta, gminy, dzielnicy, powiatu, czy nawet województwa, przeznaczoną na zadania proponowane przez obywateli, a następnie wybierano przez nich w drodze głosowania.

3. Dotychczasowe regulacje prawne budżetu obywatelskiego

Do 2018 r. w prawie finansowym nie było regulacji dotyczącej bezpośrednio budżetu partycypacyjnego. W praktyce podstawę prawną stanowiły jedynie tzw. ustawy ustrojowe samorządowe, a zwłaszcza ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁹, która w art. 5a

⁵ Obecnie wielkość budżetów obywatelskich (w przypadku dużych miast) wynosi średnio 6 mln zł.

⁶ O czym bliżej w dalszej części tekstu.

⁷ Por. A. Rytel-Warzocho, *Partycypacja społeczna w sprawach budżetowych. Model Porto Alegre jako pierwowzór rozwiązań europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1, s. 95–96.

⁸ Por. W. Kęblowski, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013, s. 8.

⁹ T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 994, ze zm.

przewiduje możliwość przeprowadzania na terytorium gminy konsultacji z mieszkańcami gminy w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy, przy czym zasady i tryb przeprowadzania tych konsultacji określa rada gminy w drodze uchwały. Sytuacja ta powodowała brak wiążącego charakteru budżetu obywatelskiego. Wspomnieć należy również o art. 7 ust. 1, zgodnie z którym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, i który zawiera szeroki przykładowy katalog tych zadań. Skoro bowiem budżet obywatelski dotyczy wydzielonej części budżetu samorządowego, to oczywistym jest, iż będą tu wchodzić w grę zadania własne.

Znaczenie odgrywa także art. 5, w świetle którego gmina może tworzyć jednostki pomocnicze w postaci sołectw, dzielnic, osiedli i innych, jak np. położone na terenie gminy miasto. Zasady tworzenia jednostek pomocniczych określa statut gminy. Natomiast zgodnie z art. 51 gmina samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie uchwały budżetowej gminy. Z kolei statut gminy określa uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Podobnie przedstawia się regulacja w zakresie powiatów i województw.

W rezultacie budżety obywatelskie w znacznej mierze opierały się jedynie na aktach prawa miejscowego w postaci uchwał organów stanowiących JST oraz zarządzeń wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) wydanych na podstawie wspomnianego art. 5a ustawy o samorządzie gminnym regulującego konsultacje społeczne. Regulacji budżetu nie było (i nadal nie ma) także w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰. Pomocny mógł być jedynie art. 212 ust. 1 tej ustawy, zgodnie z którym uchwała budżetowa JST określa m.in. uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy, a także inne postanowienia, których obowiązek zamieszczenia w uchwale budżetowej wynika z postanowień organu stanowiącego.

¹⁰ T.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2077, ze zm.

Sytuacja taka stwarzała wiele problemów. Stąd wysuwany był postulat ujęcia instytucji budżetu obywatelskiego w ramy prawne¹¹. Dotyczyło to zwłaszcza ważnego aspektu finansowego, a szczególnie takich kwestii, jak zakres budżetu obywatelskiego, czyli dolna i górna granica środków, a w dużych miastach podział środków pomiędzy miasto jako całość oraz jego dzielnice. Istotny był także status budżetu, czyli czy budżet winien być obligatoryjny, czy fakultatywny, a w przypadku fakultatywności – określenie stopnia związania nim organów JST. Formalnie bowiem na władzach JST nie spoczywał obowiązek realizacji przedsięwzięć wybranych w głosowaniu przez mieszkańców. Dotychczas instytucja opierała się na zaufaniu społeczeństwa do władzy, jeśli chodzi o wdrażanie przegłosowanych przez mieszkańców projektów.

Koncepcji budżetów obywatelskich realizuje niektóre postulaty wynikające z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego¹². Preambuła Karty wskazuje, że społeczności lokalne stanowią jedną z podstaw ustroju demokratycznego, a obywatele mają prawo do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi, co właśnie na szczeblu lokalnym może być realizowane w sposób najbardziej bezpośredni. Art. 3 definiuje samorząd jako prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców. Prawo to jest realizowane przez rady lub zgromadzenia składające się z wybieralnych członków, które mogą dysponować organami wykonawczymi. Przepis ten nie wyklucza jednakże każdej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli, jeśli ustawa dopuszcza takie rozwiązanie¹³. Budżet obywatelski

¹¹ Por. bliżej I. Czaja-Hliniak, *Budżet obywatelski (wybrane zagadnienia)*, [w:] J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), *Praktyczne i teoretyczne problemy prawa finansowego wobec wyzwań XXI wieku*, CeDeWu, Warszawa 2017, s. 130 i n

¹² Sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1885 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607). Sprostowanie błędu (Dz. U. z 2006 r. Nr 154, poz. 1107). Karta weszła w życie w Polsce 1 marca 1994 r. Dalej jako: Karta.

¹³ Por. bliżej: I. Czaja-Hliniak, *Europejska Karta Samorządu Lokalnego fundamentem współpracy jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami niepublicznymi*, [w:] M. Ofiarska (red.), *Europejska Karta Samorządu Lokalnego a prawo samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2015, s. 39 i n.

można w pełni uznać właśnie za taką inną formę uczestnictwa. Z kolei zgodnie z art. 4 ust. 6 społeczności lokalne powinny być konsultowane o tyle, o ile jest to możliwe, we właściwym czasie i w odpowiednim trybie, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących.

4. Aktualna regulacja prawna budżetów obywatelskich

Ostatnio, uwzględniając postulaty doktryny i praktyki, uregulowana została kwestia budżetów obywatelskich drogą nowelizacji wszystkich trzech tzw. ustaw samorządowych. Dokonana tego ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych¹⁴.

Najobszerniejsza jest regulacja w zakresie budżetów gmin¹⁵. Zawarta została w poszerzonym art. 5a dotyczącym dotąd – jak wspomniano – tylko możliwości przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji ma nadal określać uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem jej obligatoryjnych elementów w przypadku budżetu obywatelskiego. Dodany ust. 3 stanowi, że „szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet obywatelski”. Nie umniejszając wagi przepisu, wątpliwość może budzić samo jego sformułowanie. Chodzi bowiem o fakt powstawania budżetu obywatelskiego w oparciu o konsultacje społeczne, a sam budżet obejmuje określoną część wydatków budżetu gminy. Taki charakter budżetu wynika bezpośrednio ze sformułowania ust. 4, zgodnie z którym „w ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy”. Można wobec tego przyjąć (uogólniając), że budżet obywatelski oznacza określoną część wydatków budżetu JST przeznaczaną na zadania wybrane

¹⁴ Dz. U. z 2018 r., poz. 130, ze zm.

¹⁵ Na temat charakteru prawnoadministracyjnego budżetu obywatelskiego por. W. Górny, *Obligatoryjny budżet obywatelski – szansa czy zagrożenie dla samorządności polskich miast?* „Casus Lato” 2018, nr 89, s. 41–42.

corocznie w drodze konsultacji społecznych, a następnie bezpośredniego głosowania, przez mieszkańców danej JST.

Budżet obywatelski może mieć charakter obligatoryjny lub fakultatywny w zależności od statusu gminy. Obligatoryjny charakter ma w gminach będących miastami na prawach powiatu (ust. 5), czyli obejmuje wszystkie miasta metropolitalne. W pozostałych gminach ma charakter fakultatywny. Ponadto określono dolną granicę wysokości budżetu obywatelskiego, ale występującą tylko w przypadku budżetu obligatoryjnego. Wynosi ona co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu.

W każdej gminie, czyli również w przypadku budżetu obywatelskiego o charakterze fakultatywnym, zadania wybrane w jego ramach zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Tak więc jeśli dojdzie w gminie do wyboru zadań, to wówczas budżet obywatelski nabiera obligatoryjnego charakteru. Rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego (ust. 4).

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 (ust. 6). W miastach metropolitalnych w praktyce dokonywany jest podział środków na zadania realizowane przez miasto i zadania realizowane przez dzielnice.

Rady gmin otrzymały kompetencje do regulacji w drodze uchwały wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, przy czym nie jest to katalog zamknięty (ust. 7). Kwestie te dotyczą w szczególności: wymogów formalnych, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty; wymaganej liczby podpisów mieszkańców popierających projekt, przy czym nie może być ona większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt; zasad oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełniania przez nie wymogów formalnych oraz trybu odwołania od decyzji o niedopuszczeniu

projektu do głosowania; a także zasad przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości, biorąc pod uwagę, że zasady przeprowadzania głosowania muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania.

Odpowiednie, choć nieco węższe, regulacje wprowadzono w odniesieniu do powiatów i województw, również drogą rozszerzenia tzw. ustaw samorządowych – odpowiednio art. 3d ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁶ i art. 10a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁷. Regulacje te są prawie analogiczne, z uwzględnieniem oczywiście rodzaju JST. I tak budżet obywatelski uznano za szczególną formę konsultacji społecznych. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami powiatu lub województwa określa odpowiednio uchwała rady powiatu lub sejmiku województwa.

Budżet obywatelski w obu przypadkach ma charakter fakultatywny. W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu powiatu lub województwa. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej powiatu lub województwa. Po dokonaniu wyboru zadań budżet nabiera charakteru obligatoryjnego. Rada powiatu ani sejmik województwa w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie mogą usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego.

Środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być również dzielone na pule obejmujące w powiecie całość powiatu i jego części w postaci gmin lub grup gmin, a w województwie całość województwa i jego części w postaci powiatów lub grup powiatów. Rada lub sejmik określają w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, przy czym regulacja wymagań jest identyczna, jak dla budżetu gminy.

Budżet obywatelski nadal nie znalazł odzwierciedlenia w ustawie o finansach publicznych. W praktyce często występuje postulat, aby

¹⁶ T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 995, ze zm.

¹⁷ T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 913, ze zm.

budżet nie był całkowicie sprecyzowany w regulacjach prawnych, ale mógł być w poszczególnych JST, a zwłaszcza w gminach, zróżnicowany w wyniku szczególnej formy współpracy władzy lokalnej z obywatelami, jaką są konsultacje społeczne niezbędne dla właściwej partycypacji społecznej. Mimo to w ustawie o finansach publicznych instytucja budżetu obywatelskiego mogłaby jednak znaleźć wyraz np. w regulacjach dotyczących rodzajów i form wydatków ponoszonych ze środków publicznych.

5. Wybrane aspekty funkcjonowania budżetu obywatelskiego na przykładzie Krakowa.

Miasta metropolitalne charakteryzują się wieloma podobnymi problemami i stąd interesujące jest, jak znajdują one wyraz w budżecie obywatelskim¹⁸. Nie ma jednakże jednego uniwersalnego modelu wdrażania budżetu obywatelskiego w polskich miastach i stąd proces jego realizacji zostaje dostosowany do indywidualnych potrzeb miasta¹⁹. Np. istotnym problemem jest wydzielanie z puli budżetu obywatelskiego środków dla jednostek pomocniczych miasta, czyli dzielnic. Zadania dzielnic odpowiadają bowiem założeniom Europejskiej Karty realizowania zadań na jak najniższym szczeblu. Ma ono w Krakowie w praktyce miejsce od początku funkcjonowania budżetu. Znaczna jest liczba zgłaszanych i głosowanych projektów – ok. 600 zadań rocznie. W dzielnicach zadania są bardziej zróżnicowane, dotyczą jednak bardzo różnych i w zasadzie mało skomplikowanych potrzeb. Efekty znacznej liczby zadań, zwłaszcza inwestycyjnych, będą jednak długotrwałe. Rodzaje zadań świadczą o odpowiedzialności obywatelskiej. Rozszerza się krąg osób zgłaszających projekty. Wystąpienie z własnymi projektami rozważają np. niektóre uczelnie wyższe.

¹⁸ Wnikliwie przedstawia procedurę łódzkiego budżetu obywatelskiego oraz próbę jego oceny jako mechanizmu włączającego mieszkańców do współdecydowania o mieście Kamil Brzeziński, por. K. Brzeziński, *Budżet (nie)obywatelski? – analiza czterech edycji łódzkiego budżetu obywatelskiego*, „Pedagogika Społeczna” 2017, nr 3(65), s. 144 i n.

¹⁹ D. Rybińska, *Instytucja budżetu obywatelskiego jako narzędzia rozwoju samorządu lokalnego*, „Finanse i Prawo Finansowe” 3/2018, vol. 1(17), s. 53. Opracowanie zawiera m.in. bardzo szczegółową analizę budżetu obywatelskiego Łodzi.

Należy podkreślić bardzo istotny aspekt wydatkowania środków w zależności od formy organizacyjno-prawnej podmiotu – beneficjenta środków, będącego właścicielem terenów, na których realizowane są inwestycje. Poszerzenie tego zakresu w kierunku umożliwienia przeznaczania środków na inwestycje na terenach będących własnością podmiotów prywatnych umożliwiłoby znaczne poszerzenie zakresu działalności o możliwość współpracy np. ze spółdzielniami mieszkaniowymi, wspólnotami mieszkaniowymi, ogrodami działkowymi itd. Aktualnie realizowane rodzaje zadań mogą się bowiem wyczerpywać, a na wspomnianych terenach występuje możliwość realizacji całej gamy zróżnicowanych celów społecznych.

W gminie Kraków budżet obywatelski jest realizowany od 2014 r. Procedura, zgodnie z regulaminem budżetu obywatelskiego miasta Krakowa²⁰, rozpoczyna się od wydzielenia środków do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego. Następnie odbywa się wiele spotkań ogólnomiejskich organizowanych przez Urząd Miasta Krakowa poświęconych różnej problematyce, np. kulturalnej, sportowej, ekologicznej, edukacyjnej czy infrastrukturalnej, oraz spotkań dzielnicowych, od kilku do kilkunastu w każdej dzielnicy. Organizowane są także tzw. Maratony Pisania Projektów, ułatwiające ich przygotowanie. Działa również instytucja Ambasadorów Budżetu Obywatelskiego, którzy organizują spotkania. Na stronie BIP znajdują się dokładne instrukcje sporządzania i zgłaszania projektów wraz ze szczegółowym wykazem zadań z zakresu zadań własnych gminy i powiatu, których mogą dotyczyć projekty oraz znajduje się instrukcja głosowania.

Instytucja Ambasadorów Budżetu Obywatelskiego funkcjonuje od 2017 roku. Rola Ambasadorów polega na aktywizowaniu środowiska w celu zachęcenia do udziału w tworzeniu budżetu obywatelskiego, czyli na zwiększaniu świadomości obywatelskiej. Wspierają oni organy samorządowe na spotkaniach z mieszkańcami, a często sami są

²⁰ Uchwała Nr XXXIV Rady Miasta Krakowa z dnia 16 grudnia 2015 r., Biuletyn Informacji Publicznej, dalej jako: BIP.

wnioskodawcami projektów. W pracach nad budżetem obywatelskim w 2018 r. uczestniczyło dwudziestu Ambasadorów.

Ważnym organem jest Rada Budżetu Obywatelskiego Miasta Krakowa – aktualna została powołana Zarządzeniem nr 1281/2018 z dnia 21 maja 2018 r. Prezydenta Miasta Krakowa²¹ i składa się z sześciu przedstawicieli organizacji pozarządowych, jedenastu przedstawicieli Prezydenta Miasta Krakowa, czterech przedstawicieli Rady Miasta Krakowa, dziesięciu przedstawicieli Rad i Zarządów Dzielnic oraz sześciu przedstawicieli wnioskodawców do budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa. Liczebność Rady uzasadniona jest zadaniami oraz zasadą reprezentatywności. Stopniowo powiększany był jej skład, aby wejść do niej mogli tak przedstawiciele Miasta, i organizacji, jak i aktywiści ze strony mieszkańców. Pierwotny Zespół liczący ponad 20 osób przekształcił się w obecnie funkcjonującą Radę. Monitoruje ona realizację zadań co miesiąc, zwłaszcza duże przedsięwzięcia inwestycyjne i ich wykonawców. Całokształtem zadań związanych z budżetem obywatelskim zajmuje się Miejski Ośrodek Wspierania Inicjatyw Społecznych (MOWIS).

W roku 2018, czyli do planowanego budżetu na rok 2019, przyjęto do realizacji tylko 120 zadań: 8 ogólnomiejskich oraz 112 w 18 dzielnicach, przy czym w poszczególnych dzielnicach ilość zadań wynosi od 4 do 13, najczęściej 5–6²². Pod głosowanie poddanych zostało po weryfikacji ponad 600 zadań.

Różnie rozkładają się proporcje pomiędzy tzw. zadaniami inwestycyjnymi oraz bieżącymi. Początkowa przewaga zadań inwestycyjnych maleje. Do roku 2016 w Krakowie zadania inwestycyjne stanowiły ok. 72%, w latach 2017 i 2018 spadły do około 50%, przy czym występuje również grupa zadań o charakterze mieszanym.

Dotąd obowiązywały granice wynikające z możliwości realizacji danego projektu, m.in. technicznych, co decydowało o wprowadzeniu go do głosowania. Po głosowaniu umieszczenie zadań w budżecie opierało się na zasadzie zaufania społecznego do władzy i w praktyce było w pełni realizowane. Wprowadzenie obowiązkowego budżetu obywatelskiego

²¹ BIP.

²² Dane znajdują się w BIP.

powoduje pewne wątpliwości. Nie istnieje bowiem w praktyce możliwość narzucenia obowiązkowego dialogu społecznego w postaci konsultacji społecznych, a tym bardziej uczestniczenia w głosowaniu nad projektem budżetu obywatelskiego. Biorąc pod uwagę dotychczasowe zaangażowanie mieszkańców, sytuacja braku partycypacji wydaje się czysto teoretyczna, ale nie można jej całkowicie pominąć.

W niektórych projektach dopatrzeć się można aspektów rozwoju gospodarczego. Kierunki rozwoju stają się bowiem wielostopniowe, co uwzględnia potrzeby lokalnej społeczności. I tak od całkiem początkowo wąskich zadań, jak np. dziury w ulicach, zaczyna się wykraczać w zadaniach ponad zwykłe, codzienne potrzeby. Odgrywają w nich rolę różne czynniki, np. demograficzne, czyli branie pod uwagę szeroko rozumianych potrzeb dzieci, młodzieży czy seniorów. W budżetach obywatelskich ostatnio wyróżnia się znaczną liczbę zadań realizujących potrzeby seniorów, tak bytowe, jak i kulturalne, rekreacyjne czy edukacyjne.

Realizacja znacznej liczby projektów wywiera tak bezpośredni, jak i pośredni wpływ na rozwój gospodarczy. Wykonywane są różne prace, np. porządkowanie terenów, urządzenie parków, siłowni na wolnym powietrzu, ścieżek rowerowych, skwerów, sadzenie roślin itp. Prace te są zlecane różnym firmom, co powoduje ich rozwój oraz wzrost zatrudnienia.

Istotne znaczenie ma edukacyjny aspekt zadań realizowanych w ramach budżetu obywatelskiego. Chodzi o edukację obywatelską w szerokim rozumieniu, począwszy od dzieci. Może to być np. pogłębianie wiedzy w zakresie elektroniki i informatyki, rozwijanie potrzeb kulturalnych, np. w zakresie uczestniczenia w spektaklach teatralnych czy rozwijania czytelnictwa, w tym elektronicznego. Ale może to być również stwarzanie odpowiednich nawyków ekologicznych, dbałości o stworzoną infrastrukturę czy w efekcie poczucia odpowiedzialności obywatelskiej.

Nie bez znaczenia jest liczba i jakość spotkań odbywanych w ramach konsultacji społecznych. Często przedstawiane są na nich wnioski w sprawie realizacji konkretnych zadań. Szczególnie uwydatnia się to w dzielnicach, gdzie czasem odbywa się kilkanaście spotkań. Tu bardzo

istotną kwestię stanowi brak sprzeczności interesów w realizacji zadań przez władze dzielnicy i w ramach budżetu obywatelskiego. Ewentualna postawa władz dzielnicy podkreślających, że jedynie one winny być kompetentne do realizacji tych zadań, utrudnia konsultacje w sprawie budżetu obywatelskiego. Spektakularnym bowiem zjawiskiem jest ewentualna postawa radnych mogąca utrudniać wcielanie idei budżetu obywatelskiego. Sprowadza się ona do stanowiska, że skoro radni zostali wybrani przez mieszkańców, to tylko oni winni ich reprezentować i nie powinno mieć miejsca bezpośrednie uczestnictwo w realizacji zadań. Budżet obywatelski jest jednakże instrumentem realizacji zasady subsydiarności na najniższym szczeblu i stanowi nośnik informacji o potrzebach płynących z najróżniejszych poziomów: z dzielnic, poszczególnych osiedli, ulic, grup budynków itd.

Znaczenie ma także aktywność poszczególnych grup społecznych²³. Obserwuje się np. zjawisko, że młodzież wnioskuje o realizację zadań ukierunkowanych wyłącznie na jej potrzeby, a seniorzy preferują zadania ukierunkowane znacznie szerzej, często uwzględniające potrzeby wielopokoleniowe, np. odpowiednie wyposażenie terenów rekreacyjnych w urządzenia dla dzieci, młodzieży, a także osób starszych. Zadania realizowane w ramach budżetu obywatelskiego korespondują często z zadaniami uwzględnianymi w dzielnicach w lokalnych strategiach rozwoju.

Podkreślić należy mocno wagę uczestnictwa mieszkańców w wyborze zadań do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego²⁴. Wykazuje ono, na ile zadania te leżą w interesie ogółu mieszkańców, i jest dowodem aktywności obywatelskiej. Sprzyja powstawaniu wspólnot lokalnych, ponieważ u podłoża tego procesu leżą niezaspokojone podstawowe potrzeby ludzkie²⁵. Budżet obywatelski pozwala rozpoznawać potrzeby

²³ Poziom aktywności obywatelskiej np. wrocławian przedstawia K. KajdaneK, *Budżet obywatelski czy „budżet obywatelski”? Komentarz w sprawie Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego*, „Problemy Rozwoju Miast” 2015, nr 2, s. 33.

²⁴ Na temat znaczenia frekwencji por. R. Janicka, P. Jędrówiak, *Budżet obywatelski – chęć zwiększenia partycypacji społecznej w rozwoju miast czy narzędzie marketingu politycznego w rękach prezydentów i burmistrzów?*, „Refleksje” 2015, nr 11, s. 58–59.

²⁵ M. Krawiec, *Budżet obywatelski – metoda budowania wspólnot czy sposób komunikowania się ze społeczeństwem – okiem psychologa społecznego*, [w:] H. Skłodowski (red.), *Wyzwania*

mieszkańców, poprawia jakość ich życia, aktywizuje tych, którzy nie byli aktywni w dotychczasowych strukturach, oraz sprzyja społecznej kontroli²⁶.

6. Uwagi końcowe

Doświadczenia licznych państw oraz Polski dają podstawy do twierdzenia, iż idea budżetu partycypacyjnego stanie się środkiem oddziaływania obywateli, a zwłaszcza mieszkańców miast, na gospodarkę lokalną. Budżet ten może być istotnym narzędziem budowania społeczeństwa obywatelskiego – pod warunkiem, że będzie realizowany nie tyle w interesie obywateli, ale przede wszystkim przez obywateli, czy wspólnie z nimi.

Ostatniej regulacji prawnej nie można uznać za doskonałą. Nie wszystkie rysujące się w praktyce wątpliwości zostały rozwiązane²⁷. Wyraźnie powinien zostać określony stosunek instytucji budżetu obywatelskiego do instytucji inicjatyw lokalnych, a także do funduszu sołectkiego. Instytucja inicjatyw lokalnych jest najbardziej pokrewną formą partycypacji, ale jednak odrębną instytucją. Znajduje wyraz w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie²⁸. Zgodnie z art. 19b mieszkańcy, bezpośrednio bądź za pośrednictwem organizacji pozarządowych lub innych określonych podmiotów, mogą złożyć wniosek o realizację zadania publicznego do JST, na terenie której mają miejsce zamieszkania lub siedzibę, w zakresie szeroko określonych zadań pożytku publicznego. Zadania realizowane są w oparciu o umowy zawierane przez organ wykonawczy JST z wnioskodawcą (art. 19d). Zainicjowane i przyjęte do realizacji projekty są włączane bezpośrednio do budżetu miasta.

Natomiast zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołectkim²⁹ rada gminy rozstrzyga o wyodrębnieniu w budżecie

psychologii biznesu w wymiarze międzykulturowym, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2015, t. XVII, z. 3, cz. 3, s. 198.

²⁶ J. Kopka, *Budżet partycypacyjny jako forma demokracji bezpośredniej w perspektywie socjologicznej*, [w:] H. Skłodowski (red.), *Wyzwania psychologii biznesu w wymiarze międzykulturowym*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2015, t. XVII, z. 3, cz. 3, s. 297.

²⁷ Dalsze zmiany proponują również inni autorzy, np. W. Górny, *Obligatoryjny...*, s.43

²⁸ T.j. Dz.nU. z 2018 r., poz. 450, ze zm.

²⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 301.

gminy środków stanowiących fundusz sołecki, a środki funduszu przeznaczone są na realizację przedsięwzięć, zgłoszonych we wniosku uchwalonym przez zebranie wiejskie, należących do zadań własnych gminy, a służących poprawie warunków życia mieszkańców i zgodnych ze strategią rozwoju gminy (ust. 6). Można się zastanawiać, czy fundusz sołecki powinien funkcjonować niezależnie od budżetu obywatelskiego, czy go wykluczać.

Budżet obywatelski nadal nie został uwzględniony w ustawie o finansach publicznych, gdzie mógłby znaleźć wyraz np. w regulacjach dotyczących rodzajów i form wydatków ponoszonych ze środków publicznych. Rozważenia wymaga także celowość budżetu obywatelskiego na szczeblu wojewódzkim z uwagi na słabe więzi społeczne łączące mieszkańców województwa.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

1. Brzeziński K, *Budżet (nie)obywatelski? – analiza czterech edycji łódzkiego budżetu obywatelskiego*, „Pedagogika Społeczna” 2017, nr 3 (65).
2. Czaja-Hliniak I., *Budżet obywatelski (wybrane zagadnienia)*, [w:] Gliniecka J, Drywa A, Juchniewicz E, Sowiński T (red.), *Praktyczne i teoretyczne problemy prawa finansowego wobec wyzwań XXI wieku*, CeDeWu, Warszawa 2017.
3. Czaja-Hliniak I, *Europejska Karta Samorządu Lokalnego fundamentem współpracy jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami niepublicznymi*, [w:] Ofiarska M (red.), *Europejska Karta Samorządu Lokalnego a prawo samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2015.
4. Dębowska-Romanowska T, *Budżet obywatelski jako instytucja prawa samorządowego*, [w:] Skłodowski H (red.), *Wyzwania psychologii biznesu w wymiarze międzykulturowym*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2015, t. XVII, z. 3, cz. 3.
5. Górny W, *Obligatoryjny budżet obywatelski – szansa czy zagrożenie dla samorządności polskich miast?*, „Causus Lato” 2018, nr 89.
6. Janicka R, Jędrówiak P, *Budżet obywatelski - chęć zwiększenia partycypacji społecznej w rozwoju miast czy narzędzie marketingu politycznego w rękach prezydentów i burmistrzów?*, „Refleksje” 2015, nr 11.
7. Kajdanek K, *Budżet obywatelski czy „budżet obywatelski”? Komentarz w sprawie Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego*, „Problemy Rozwoju Miast” 2015, nr 2.
8. Kęłowski W, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013.
9. Kopka J, *Budżet partycypacyjny jako forma demokracji bezpośredniej w perspektywie socjologicznej*, [w:] Skłodowski H (red.), *Wyzwania psychologii biznesu w wymiarze międzykulturowym*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2015, t. XVII, z. 3.
10. Krawiec M, *Budżet obywatelski – metoda budowania wspólnot czy sposób komunikowania się ze społeczeństwem – okiem psychologa społecznego*, [w:] Skłodowski H (red.), *Wyzwania psychologii biznesu w wymiarze międzykulturowym*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2015, t. XVII, z. 3, cz. 3.

11. Marczak J, Kępka K, *Budżet partycypacyjny w Polsce na przykładzie budżetu obywatelskiego miasta Łodzi. Analiza finansowa*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 1–2.

12. Rybińska D, *Instytucja budżetu obywatelskiego jako narzędzia rozwoju samorządu lokalnego*, „Finanse i Prawo Finansowe” 2018, nr 3, vol. 1 (17).

13. Rytel-Warzocho A, *Partycypacja społeczna w sprawach budżetowych. Model Porto Alegre jako pierwowzór rozwiązań europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1.

Akty normatywne

1. Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, sprostowanie błędu Dz. U. z 2006 r. Nr 154, poz. 1107).

2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 994, ze zm.).

3. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 995, ze zm.).

4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 913, ze zm.).

5. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 450, ze zm.).

6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2077, ze zm.).

7. Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r., poz. 301).

8. 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, ze zm.).

9. Uchwała Nr XXXIV Rady Miasta Krakowa z dnia 16 grudnia 2015 r., w sprawie regulaminu budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa (Biuletyn Informacji Publicznej).

10. Zarządzenie nr 1281/2018 z dnia 21 maja 2018 r. Prezydenta Miasta Krakowa w sprawie Rady Budżetu Obywatelskiego Miasta Krakowa (Biuletyn Informacji Publicznej).