

O zagrożeniach budżetu partycypacyjnego (obywatelski) dla wartości cywilizacji zachodniej (łacińskiej)¹

Participatory (civic) budget as a threat to the values of the Latin (Western) civilization

Streszczenie

Pod wpływem wzorców zagranicznych, obcych kulturowo cywilizacji łaćńskiej (zachodniej) stosowane są w Polsce instrumenty współrządzenia (demokracji partycypacyjnej). Jednym z takich instrumentów, zastosowanym po raz pierwszy w 2012 r., jest procedura tzw. budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego). Na przestrzeni lat wykształciły się w Polsce trzy jego modele, tj. model plebiscytowy, model deliberatywny oraz panele obywatelskie. Mając powyższe na uwadze, za cel artykułu obrano analizę poszczególnych modeli BP przez pryzmat respektowania w praktyce wartości właściwych dla cywilizacji łaćńskiej. Analiza doprowadziła do wniosku, że żaden z trzech modeli BP nie zawiera wbudowanych mechanizmów chroniących takie wartości jak dobro, prawda czy sprawiedliwość. Tym samym stosowanie instrumentów właściwych kulturowo obcym cywilizacjom może stanowić zagrożenie dla porządku aksjologiczno-prawnego rodzimej cywilizacji łaćńskiej.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, wartości publiczne, budżet partycypacyjny, cywilizacja łaćńska

¹ Badania zostały sfinansowane przez Narodowe Centrum Nauki w ramach projektu Sonata 8 o numerze rejestracyjnym 2014/15/D/HS5/02684.

Abstract

Under the influence of foreign solutions, culturally foreign to Latin (Western) civilization, instruments of governance (participatory democracy) are used in Poland. One of such instruments, used for the first time in 2012, is the so-called participatory (civic) budget. Over the years, three BP models have developed in Poland, i.e. the plebiscite model, the deliberative model and the model of citizens panels. With the above in mind, the aim of the article was to analyze particular BP models through the prism of respecting in practice the values appropriate for the Latin civilization. The analysis concluded that none of the three BP models contain built-in mechanisms to protect values such as good, truth, and justice. Thus, the use of instruments that are culturally specific to foreign civilizations may pose a threat to the axiological and legal order of the native Latin civilization.

Keywords: local government, public values, participatory budgeting, Latin civilization

1. Wprowadzenie

Punktem wyjścia rozważań zamieszczonych w niniejszym artykule są początkowe przepisy Konstytucji RP², zgodnie z którymi „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli” (art. 1), „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej” (art. 2), „władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu, zaś Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio” (art. 4). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego w demokratycznym państwie prawnym zasadniczym, choć nie jednym, instrumentem realizacji dobra wspólnego powinny być środki publiczne, a w szczególności ich odpowiednie przeznaczenie i wysokość³.

² Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 483 z późn. zm.).

³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2009 r., SK 36/07, OTK ZU 2009, nr 19A, poz. 151.

Środki publiczne są gromadzone i wydatkowane poprzez budżety, tj. plany finansowe o szczególnej mocy (autoryzującej do realizacji dochodów, przychodów, wydatków i rozchodów), szczególnej formie (ustawy budżetowej lub uchwały budżetowej) i szczególnym okresie obowiązywania (roku kalendarzowego). W niniejszym artykule obszar badawczy zawężono do samorządu terytorialnego. Na tym szczeblu, podążając za wzorcami zagranicznymi, niektóre polskie jednostki samorządu terytorialnego (dalej jst), począwszy od 2012 r., wdrożyły procedurę tzw. budżetu obywatelskiego (partycypacyjnego, w skrócie BP), którego środki stanowią część budżetu jst. W literaturze zagranicznej nie wypracowano konsensusu w zakresie powszechnie akceptowanej definicji BP, wskazuje się jednak na pewien minimalny katalog cech charakterystycznych, do którego należą: dyskusja o procesach związanych z finansami publicznymi; zasięg miasta, ewentualnie innej jst posiadającej własne organy wykonawcze i uchwałodawcze, własną administrację oraz określone zasoby finansowe; cykliczny charakter; istnienie określonych form deliberacji publicznej w postaci spotkań/ forów; przynajmniej minimalny stopień rozliczalności z efektów BP⁴. Z kolei polski ustawodawca uznaje BP za szczególną formę konsultacji społecznych, w ramach której mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu jst⁵. Zatem w polskich warunkach wyznacznikiem procedury BP nie jest dyskusja, lecz głosowanie.

Na świecie procedurę BP po raz pierwszy wdrożyła lewicowa Partia Robotnicza w brazylijskim mieście Porto Alegre. Zatem idea BP powstała na obcym Polsce kulturowo i cywilizacyjnie gruncie, skąd została przeniesiona do większości państw na wszystkich zamieszkałych kontynentach⁶. Jednocześnie, obok BP, niektóre polskie miasta stosują

⁴ Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Rocke, *Transnational models of citizen participation: The case of participatory budgeting*, [w:] *Hope for Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting*, São Brás de Alportel 2014, s. 29.

⁵ Por. art. 5a ustawy 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. poz. 130 z późn. zm.).

⁶ Obszerny opis praktyk stosowanych na świecie w zakresie BP znajduje się w pracy zbiorowej pt. *Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, Oficina, São Brás de Alportel

tw. panele obywatelskie, które z kolei powstały w Australii, gdzie są traktowane jako rodzima odmiana BP⁷.

Na płaszczyźnie nauk o zarządzaniu publicznym BP jest klasyfikowany jako instrument współrzędzenia (ang. *governancne*), co oznacza, że decyzje publiczne są współpodejmowane przez wielu partnerów (organy władzy, obywatele, organizacje pozarządowe). Z kolei na płaszczyźnie nauk politologicznych koncepcji współrzędzenia w pewnym uproszczeniu odpowiada demokracja partycypacyjna (uczestnicząca), która jest odrębna od tradycyjnej demokracji bezpośredniej. Jak zauważa M. Peeters, „demokracja uczestnicząca, zasada partnerstwa oraz inne nowe standardy wymagają, aby uczestnicy strony rządowej i organizacji pozarządowych byli traktowani jako równi partnerzy w procesie dążenia do wspólnych celów i w określaniu strategii ich osiągnięcia. Role różnych uczestników są rozdzielone: rząd pełni jedynie rolę menadżera; sektor prywatny ma za zadanie zapewnić zatrudnienie i wzrost; natomiast społeczeństwo obywatelskie, rzekomo bezstronne ze względu na brak udziału po stronie zysków, obejmuje przywództwo etyczne, przedstawiając innym uczestnikom – rządowi i sektorowi prywatnemu – wartości, które mają sobie przyswoić. Ostatecznym skutkiem tego procesu jest znaczne osłabienie moralnego autorytetu rządu, tym bardziej, iż ogólnie rzecz biorąc, to nie rządy, ale partnerzy niepaństwowi zajmują kierownicze stanowiska w różnych układach partnerskich”⁸.

Polska tradycyjnie należy do cywilizacji łacińskiej (zachodniej), który ma najmniej naruszone aksjologiczne podstawy tej cywilizacji spośród wszystkich krajów europejskich⁹. Cywilizacja łacińska – powstała w Europie, przeniesiona następnie do obu Ameryk i Australii – opiera się na trzech filarach, którymi są: filozofia grecka, etyka chrześcijańska

2018. Publikacja została wsparta przez Ministerstwo Finansów Federacji Rosyjskiej w ramach projektu pn. „Wzmocnienie budżetu partycypacyjnego w Federacji Rosyjskiej” realizowanego wspólnie z Bankiem Światowym.

⁷ U.K. Zawadzka-Pąk, *Ochrona dobra wspólnego poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski). Studium aksjologiczno-prawne*, Białystok 2019, s. 143-146.

⁸ M.A. Peeters, *Globalizacja zachodniej rewolucji kulturowej. Kluczowe pojęcia, mechanizmy działania*, przeł. G. Grygiel, Warszawa 2010, s. 50.

⁹ W. Roszkowski, *Roztraskane lusterko. Upadek cywilizacji zachodniej*, Kraków 2019, s. 11.

i prawo rzymskie. Stąd istotą cywilizacji łacińskiej powinny być wartości prawdy, dobra, piękna i sprawiedliwości. Tymczasem inkorporacja na polski grunt rozwiązań obcych kulturowo i cywilizacyjnie może być niekorzystna, czy wręcz szkodliwa dla tego, co w naszej łacińskiej cywilizacji jest cenne, wartościowe. Mając powyższe na uwadze, w artykule podjęto się weryfikacji hipotezy, zgodnie z którą inkorporacja BP na polski grunt może stanowić zagrożenie dla rodzimej cywilizacji łacińskiej (zachodniej).

2. Aksjologiczna istota cywilizacji łacińskiej

„Cywilizację” można rozumieć jako sumę wszystkiego, co jest wspólne pewnemu odłamowi ludzkości, a zatem sumę tego wszystkiego, czym taki odłam różni się od innych¹⁰. Innymi słowy „cywilizacja” oznacza metodę życia zbiorowego obejmującą sztukę i naukę, etykę i prawodawstwo, ekonomię i szkolnictwo, komunikację. F. Koneczny uznawał, że wyznacznikiem danej cywilizacji są cechy aksjologiczne i antropologiczne, natomiast jej czynniki materialne (produkcja, technika) przyczyniają się (jedynie) do jej rozwoju. W pewnym uproszczeniu można wyróżnić siedem cywilizacji, tj. łacińską, bizantyńską, turańską, żydowską, arabską, bramińską i chińską¹¹.

W cywilizacji łacińskiej zdecydowany prym wiedzie prawo naturalne, zaś pozytywizm prawniczy jest w jej ramach nie do przyjęcia. Wynika to z faktu, że prawo pełni rolę służebną wobec etyki, „wiąże się z tym również prymat prawdy nad ideologią. Prawda zawsze stanowiła bowiem surową weryfikację wszelkich państwowych ideologii”¹².

Grecki filozof Arystoteles (384-322 p.n.e.) niemal 2500 lat temu poszukiwał całkowicie sprawiedliwej administracji publicznej chroniącej dobro wspólne. W jego koncepcji jeśli chronione jest dobro wspólne, człowiek jest szczęśliwy, ponieważ wtedy ludzie postępują zgodnie ze swoją naturą, a prawo naturalne jest chronione. W cywilizacji łacińskiej

¹⁰ F. Koneczny, *O wielości cywilizacji*, Warszawa 2015, s. 204-205.

¹¹ *Ibidem*.

¹² D. Marzęta, *Historia cywilizacji łacińskiej. Wczesne średniowiecze*, Kraków 2020, s. 9.

prawo naturalne istnieje uprzednio i niezależnie od prawa pozytywnego, ustanawianego przez uprawnione do tego organy państwowe. Demokracja ma swoje uzasadnienie w wizji człowieka zdolnego do samodzielnego podejmowania decyzji w kwestiach etycznych, odpowiedzialnego za dobro wspólne, a tym samym mającego prawo do uczestniczenia w sprawowaniu władzy. Wyjaśniając istotę sprawiedliwości, Arystoteles twierdził, że „te ustroje, które mają na celu dobro ogólne, są według zasady bezwzględnej sprawiedliwości właściwe, te zaś, które mają na celu jedynie dobro rządzących, są błędne i przedstawiają wszystkie zwyrodnienia właściwych: są bowiem despotyczne, a przecież państwo jest społecznością ludzi wolnych”¹³.

Wyjaśniając z kolei istotę „dobra”, Arystoteles twierdził, że „wszelka sztuka i wszelkie badanie, a podobnie też wszelkie działanie, jak i postanowienie, zdają się zdążać do jakiegoś dobra i dlatego trafnie określono dobro jako cel wszelkiego dążenia”¹⁴. W tłumaczeniu łacińskim koncepcja Arystotelesa zyskała powszechną akceptację wyrażoną w sądzie *Bonum est quod omnia appetunt* („Dobro jest tym, czego wszystko pożąda”) ¹⁵. Takie rozumienie pojęcia dobra wspólnego stało się punktem wyjścia do zdefiniowania przez św. Tomasza z Akwinu prawa, które „nie jest niczym innym niż jakimś rozporządzeniem rozumu, dla dobra wspólnego, wydanym przez tego, kto ma pieczę nad wspólnotą, publicznie ogłoszonym”¹⁶.

Zważywszy na fakt, że już Arystoteles uznawał demokrację za system nie tylko „nieidealny”, ale wręcz „zwyrodniały”, na zalety, ale również zagrożenia wynikające z funkcjonowania systemu demokratycznego zwracał uwagę św. Jan Paweł II, który w Encyklice *Centesimus Annus* pisał: „Kościół docenia demokrację jako system, który zapewnia udział obywateli w decyzjach politycznych i rządzonej gwarantuje możliwość wyboru oraz kontrolowania własnych rządów, a także – kiedy należy to

¹³ Arystoteles, *Polityka*, Warszawa 2006, s. 85.

¹⁴ Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, Warszawa 2007, s. 3.

¹⁵ M.A. Krąpiec, *Metafizyka – ogólna teoria rzeczywistości*, [w:] idem [et. al.], *Wprowadzenie do filozofii*, Lublin 1996, s. 135.

¹⁶ Tomasz z Akwinu, *Summa theologiae*, 1-2, q. 90. A. 4, co.

uczynić – zastępowania ich w sposób pokojowy innymi. Nie może zaś demokracja sprzyjać powstawaniu wąskich grup kierowniczych, które dla własnych partykularnych korzyści albo dla celów ideologicznych przywłaszczają sobie władzę w państwie. Autentyczna demokracja możliwa jest tylko w Państwie prawnym i w oparciu o poprawną koncepcję osoby ludzkiej. (...) Historia uczy, że demokracja bez wartości łatwo się przemienia w jawny lub zakamuflowany totalitaryzm”¹⁷.

Niezwykle ważną wartością cywilizacji łacińskiej jest prawda. Znaczenie prawdy wyjaśnił Arystoteles, pisząc: „Stwierdzić, że byt nie jest i że nie-byt jest, to jest fałsz; a stwierdzić, że byt jest i że nie-byt nie jest, to jest prawda”, a zatem dla Arystotelesa prawda oznaczała mówienie o czymś, że jest, jeśli jest, lub mówienie o czymś, że nie jest, jeśli nie jest. F. Koneczny¹⁸, szczegółowo analizując korzenie wszystkich mu współczesnych cywilizacji, stwierdził, że jedynie cywilizacja łacińska opiera się na wartości prawdy zarówno w relacjach prywatnych, jak i w publicznych. Ma ona szczególne znaczenie dla rozwoju moralności, gdyż nie można mówić o istnieniu etyki, jeśli kłamstwo jest równoprawne z prawdą, a wybór jest pozostawiony swobodnemu uznaniu każdej jednostki. Jest to wymóg wynikający z etyki katolickiej, która jest jednocześnie etyką cywilizacji łacińskiej. Dwoistość etyki (np. prawdy w życiu prywatnym, ale kłamstwa w życiu publicznym) nie da się pogodzić w żaden sposób z cywilizacją łacińską, gdyż jest ona niezgodna z etyką katolicką. Zgodnie z nią prawdą absolutną jest Pan Bóg. To On staje u jej początku, bo prawda pochodzi od Stwórcy¹⁹. Źródło prawdy leżące w Stwórcy powoduje, iż nie można powiedzieć, że „każdy ma swoją prawdę”, że „jest wiele prawd”²⁰. Powołując się na Arystotelesa, św. Jan Paweł II stwierdza: „Wszyscy ludzie pragną wiedzieć”²¹, a właściwym przedmiotem tego pragnienia jest prawda. Nawet w życiu codziennym

¹⁷ Jan Paweł II, Encyklika *Centesimus Annus*, 46, www.vatican.va [dostęp 27.11.2021].

¹⁸ F. Koneczny, *O cywilizację łacińską*, Krzeszowice 2004, s. 29-32.

¹⁹ Benedykt XVI, Encyklika *Caritas in veritate*, 1, www.vatican.va [dostęp 27.11.2021].

²⁰ T. Kornecki, *Prawda jako wartość w przekazie medialnym w świetle encykliki ojca świętego Franciszka Lumen fidei*, „*Studia Socialia Cracoviensia*” 2015, nr 1, s. 157.

²¹ Arystoteles, *Metafizyka*, [w:] *idem, Dzieła wszystkie*, t. II, Warszawa 1990.

obserwujemy, jak bardzo każdy człowiek stara się poznać obiektywny stan rzeczy, nie zadowolając się informacjami z drugiej ręki. Człowiek to jedyna istota w całym widzialnym świecie stworzonym, która nie tylko zdolna jest wiedzieć, ale także zdaje sobie sprawę z tego, że wie, i dlatego pragnie poznać istotną prawdę tego, co postrzega. Nikomu nie może być naprawdę obojętne, czy jego wiedza jest prawdziwa. Jeśli człowiek odkryje, że jest fałszywa, odrzuca ją; jeśli natomiast może się upewnić o jej prawdziwości, doznaje satysfakcji. O tym właśnie mówi św. Augustyn: „Wielu spotkałem takich ludzi, którzy chcieliby oszukiwać, ale takiego, który by chciał być oszukiwany, nie spotkałem. Słusznie uważa się, że człowiek osiągnął wiek dojrzały, jeśli potrafi o własnych siłach odróżnić prawdę od fałszu i wyrobić sobie własny osąd o obiektywnym stanie rzeczy”²².

Starożytni Rzymianie zdawali sobie sprawę, że aby prawo naturalne wynikające z filozofii greckiej i etyki chrześcijańskiej mogło być chronione, konieczne jest zapewnienie mu odpowiednich sankcji prawnych, stąd od 449 r. p.n.e. do 529 r. n.e. rozwinęli tzw. prawo rzymskie, będące pierwszym obszernym, spisaniem porządkiem prawa pozytywnego chroniącym wartości cywilizacji łacińskiej. Prawnicy rzymscy uważali, że tylko prawo zgodne z uniwersalnym poczuciem sprawiedliwości może być społecznie akceptowane, a przez to skuteczne.

3. Modele budżetu partycypacyjnego w Polsce

Na potrzeby niniejszego artykułu badaniem objęto BP w trzech polskich miastach. Wynika to z faktu, że w Polsce rozwinęły się trzy różne modele BP, pierwszy, najbardziej rozpowszechniony, oparty na głosowaniu (model plebiscytowy), drugi deliberatywny oraz trzeci, realizowany w formie paneli obywatelskich. Charakterystyki każdego z nich dokonano na przykładzie jednego miasta w poniższej tabeli.

²² Jan Paweł II, Encyklika *Fides et ratio*, 25, www.vatican.va [dostęp 27.11.2021.].

Miasto	Sopot	Dąbrowa Górnicza	Gdańsk
Model BP	Plebiscytowy model BP	Deliberatywny model BP	Model paneli obywatelskich
Edycja BP podana analizie	2020	2020	2017 (ostatnia)
Liczba mieszkańców miasta w 2020 r.	36 046	120 259	466 631
Pozycja rankingowa miasta według mieszkańców w 2020 r.	147	30	6
Rok pierwszej edycji BP	2011	2015	2016
Pierwowzór zagraniczny	Brak	Brazylia	Australia/Irlandia
Etapy BP	Mieszkańcy składają pisemną propozycję projektu BP. Urzędnicy przeprowadzają wstępną weryfikację wniosków. Mieszkańcy wybierają w drodze głosowania projekty BP do realizacji.	Mieszkańcy i urzędnicy dokonują diagnozy potrzeb 35 dzielnic miasta. Mieszkańcy zgłaszają pisemne propozycje projektów, następnie wybierają projekty BP na dzielnicowych	Prezydent miasta proponuje temat panelu. Reprezentacyjna grupa mieszkańców wysłuchuje wystąpień zaproszonych przez organizatorów specjalistów, dyskutuje
Odsetek środków budżetu miasta przeznaczony na BP	1%	0,7%	Kwota nie została z góry określona, jest też niemożliwa do obliczenia <i>a posteriori</i> .

Wiek umożliwiający udział w BP	16 lat	Brak ograniczeń wiekowych	18 lat
Liczba uczestników BP	4844 mieszkańców chętnych do wzięcia udziału w głosowaniu	784 mieszkańców chętnych do udziału w spotkaniach	56
Liczba wybranych projektów/ rekomendacji	17 projektów	107 projektów	49 rekomendacji
Przykłady projektów/ rekomendacji BP	Obserwatorium astronomiczne, place zabaw, karetka pogotowia ratunkowego, rośliny i kwiaty, defibrylatory miejskie, urządzenia do recyklingu plastikowych butelek, trasy narciarskie	Remonty chodników i dróg, parkingi, place zabaw, oświetlenie, sadzonki roślin i kwiatów, książki do bibliotek	Szkolenie

Tabela 1. Charakterystyka modeli budżetu partycypacyjnego w Polsce

Źródło: opracowanie własne

4. Plebiscytowy model budżetu partycypacyjnego

Zgodnie z pierwszą hipotezą szczegółową plebiscytowy model BP nie może skutecznie chronić dobra wspólnego, ponieważ narusza wartość prawdy. Jej weryfikacji dokonano na przykładzie miasta Sopot, gdzie zaczęła się historia BP w Polsce. W stosowanej tutaj procedurze BP, ze względu na brak jakiejkolwiek formy dyskusji, głosowanie, jak zauważył jeden z uczestników BP, przypomina głosowanie w Konkursie

Piosenki Eurowizji. W wyniku głosowania dokonywany jest wybór przypadkowego zestawu projektów. Co gorsze, mieszkańcy głosujący na projekty BP, kosztujące 1% budżetu miasta, nie mają wpływu na pozostałe 99% wydatków budżetowych. Jednocześnie BP stał się instrumentem ułatwiającym wręcz niekiedy ignorowanie potrzeb mieszkańców, gdyż przychodząc do urzędu i prosząc urzędników o wykonanie zadania publicznego, np. remontu chodnika, mieszkańcy słyszą, że w tegorocznym budżecie miasta brakuje pieniędzy, ale zamiast tego mogą zgłosić projekt do BP.

Analiza projektów BP pokazuje, że mieszkańcy często nie mają właściwej postawy moralnej do współdecydowania o środkach publicznych. Zgłaszając swoje projekty i głosując, starają się znaleźć odpowiedź na pytanie „Jak osobiście mogę skorzystać z BP?”. Efektem tego jest finansowanie bardzo licznych placów zabaw lub sprzętu do ćwiczeń na zewnątrz położonych blisko miejsca zamieszkania uczestników BP. Inne projekty BP, choć obiektywnie piękne, jak np. nasadzenia magnolii czy też krzewów róż, są dalekie od priorytetowych potrzeb mieszkańców. Niektóre projekty BP są wręcz destrukcyjne z punktu widzenia istoty demokracji przedstawicielskiej, tak jak w przypadku aplikacji mobilnej umożliwiającej informowanie radnych za pośrednictwem wiadomości SMS, w jaki sposób powinni głosować w każdym głosowaniu na sesji rady miasta.

Procedura głosowania w plebiscytowym modelu BP ma wysoce nieformalny charakter. Oprócz głosowania internetowego mieszkańcy mogą wrzucić pobraną kartę do jednej z urn do głosowania rozmieszczonych na terenie miasta. Niestety skutkuje to szeregiem nieuczciwych zachowań. Zdarzają się sytuacje, kiedy to mieszkańcy wspierający np. projekt parkingu obok jakiejś firmy nagradzani są puszką napoju gazowanego lub kubkiem z logo „lobbującej” firmy. Ponadto dyrektorzy niektórych szkół organizują konkursy polegające na zebraniu jak największej liczby kart do głosowania od rodziny lub wręcz nieznajomych, wspierając istotny dla szkoły projekt BP, jakim jest

plac zabaw lub siłownia zewnętrzna. W takim „konkursie” najlepsze klasy wygrywały bilety do kina, a najlepsi uczniowie otrzymywali bardzo dobrą ocenę z wiedzy o społeczeństwie. Biorąc pod uwagę powyższe zdarzenia, jak również fakt, że frekwencja w Sopocie wynosi 16,5%, BP nie prowadzi do decyzji reprezentatywnych dla całej społeczności.

Co więcej, nawet przy założeniu, że mieszkańcy BP mieliby postawę moralną umożliwiającą ochronę interesu publicznego, to procedura BP umożliwia samym urzędnikom sprzeciwienie się woli mieszkańców. Po pierwsze, na etapie wstępnej weryfikacji projektów BP urzędnicy mają prawo brać pod uwagę nie tylko kryteria zgodności z prawem, zagospodarowaniem przestrzennym i planami wieloletnimi, ale także zasadę współżycia społecznego. Ten nieostry znaczeniowo termin pozwala wyeliminować prezydentowi lub urzędnikom projekty, które z prawnego punktu widzenia mogą być poddane pod głosowanie, jednak z pewnych względów są niewygodne, jak np. montaż tablic informujących o stopniu zanieczyszczenia powietrza. Po drugie, wątpliwości pojawiają się na etapie głosowania, gdyż mieszkańcy, choć domagający się tego prawa, nie mogą zweryfikować, czy nie popełniono błędu w zliczaniu głosów. Po trzecie, mieszkańcy na etapach przygotowywania i wykonywania budżetu miasta nie mają żadnych prawnych gwarancji poszanowania ich decyzji. Wynika to z faktu, że pomimo istnienia BP to prezydent ma wciąż wyłączne prawo do opracowania i wykonania projektu uchwały budżetowej, uchwalanej przez radnych.

5. Deliberatywny model budżetu partycypacyjnego

Zgodnie z drugą hipotezą szczegółową deliberatywny model BP nie może skutecznie chronić dobra wspólnego, ponieważ narusza wartość prawdy. Została ona zweryfikowana na podstawie doświadczeń Dąbrowy Górniczej. Miasto, dostrzegając iluzję modelu plebiscytu BP w 2015 r., wdrożyło deliberatywny model BP. Jest on jednak również nieskuteczny w ustalaniu prawdy o dobru wspólnym, ponieważ nie eliminuje problemów symbolicznej wysokości środków BP i braku ochrony prawnej woli mieszkańców.

Główna różnica między tymi dwoma modelami polega na sposobie podejmowania decyzji (por. tabela). Jednak zastąpienie głosowania dyskusją nadal nie gwarantuje reprezentatywności decyzji, gdyż mieszkańcy uczestniczący w modelu deliberatywnym BP nie stanowią reprezentatywnej grupy dla swojej dzielnicy. Na przykład w dzielnicy zamieszkałej przez 10000 mieszkańców 20 chętnych do udziału w BP decyduje o całości środków BP. W takiej grupie ustalenie prawdy o dobru wspólnym jest praktycznie niemożliwe z dwóch powodów. Po pierwsze, znaczna część mieszkańców, niechętna do dyskusji, chce po prostu sfinansować projekty realizujące ich prywatny interesy, np. zbudowanie wiaty na kosze na śmieci obok bloku, w którym mieszkają. Nawet jeśli w większości dzielnic dyskusja kończy się wypracowaniem kompromisu, dzieje się tak dlatego, że moderatorzy tak kierują dyskusją, by doszło do podjęcia decyzji bez przeprowadzania ogólnodzielnicowego (plebiscytowego) głosowania. Po drugie, deliberatywny model BP nie zapewnia mechanizmów chroniących przed nadreprezentacją grupy zainteresowanej realizacją konkretnego projektu. Działacz społeczny i lokalny radny przyznał: „Nie boję się o tym mówić publicznie. Wygrałem każde głosowanie, w którym zgłosiłem projekt, ponieważ znalazłem skuteczną metodę. W momencie głosowania biorę 5 dni urlopu i od 9:00 do 21:00 chodzę po dzielnicy od drzwi do drzwi, promując mój projekt i za każdym razem wygrywam. Pomimo mojego prywatnego, lokalnego interesu, staram się być także osobą odpowiedzialną za całą społeczność”²³.

6. Model paneli obywatelskich

Zgodnie z trzecią hipotezą szczegółową model paneli obywatelskich nie może skutecznie chronić dobra wspólnego, ponieważ narusza wartość prawdy. Panele obywatelskie jako pierwsze w Polsce zorganizowało miasto Gdańsk. Dwie pierwsze edycje odbyły się w 2016 r., zaś trzecia, jak dotąd ostatnia edycja odbyła się w 2017 r. Panele obywatelskie miały stanowić odpowiedź na brak reprezentatywności w podejmowaniu decyzji

²³ Wywiad z dnia 17.10.2017 r.

poprzez plebiscytowy i deliberatywny model BP. Panele obywatelskie służą omówieniu wąsko wybranych tematów polityki finansowej miasta. Formalnie ten model BP składa się z dwóch etapów, jednak pierwszy, polegający na zbieraniu opinii zainteresowanych mieszkańców za pośrednictwem poczty elektronicznej, w praktyce nie istnieje, gdyż łącznie w trzech edycjach swoją opinię przesłał tylko jeden mieszkaniec. BP składa się zatem z paneli obywatelskich składających się z mniej lub bardziej reprezentatywnej grupy mieszkańców pod względem wieku, płci i wykształcenia. Nawet jeśli z prawnego punktu widzenia zalecenia nie są wiążące, prezydent zobowiązał się wdrożyć w życie rekomendacje popierane przez co najmniej 80% uczestników.

Pierwsza edycja paneli obywatelskich dotyczyła przygotowania Gdańska na wystąpienie ulewnych opadów deszczu, z kolei druga jakości powietrza. Ostatnia z dotychczasowych edycji (2017) dotyczyła wspierania aktywności obywatelskiej i równego traktowania kobiet, mężczyzn i osób LGBT. W każdym przypadku o temacie paneli decydował prezydent miasta i jego najbliżsi współpracownicy. Wyboru tematu nie poprzedzono żadnymi konsultacjami społecznymi. Dokonując analizy edycji paneli obywatelskich, warto zwrócić uwagę, że wybór tematu ostatniej edycji paneli obywatelskich obarczony jest błędnym założeniem, że dobro wspólne w Polsce obejmuje w pełni równe traktowanie osób LGBT. Stało się to bardziej widoczne, gdy komitet sterujący panelu, w skład którego wchodził urzędnicy, działacze społeczni i radni, arbitralnie odmówił przedstawicielowi fundacji „Mama i Tata” wygłoszenia wystąpienia eksperckiego dla panelistów, argumentując, że fundacja opublikowała raport przedstawiający wyniki badań naukowych dotyczących sytuacji dzieci wychowanych w związkach LGBT. Co więcej, mając na uwadze fakt, że procedura paneli obywatelskich zapewnia uczestnikom BP prawo zwrócenia się do ekspertów o wygłoszenie referatu celem uzyskania wiedzy niezbędnej do podjęcia decyzji, uczestnicy panelu poprosili o prezentację punktu widzenia Kościoła w kwestii równouprawnienia. W rezultacie komitet sterujący panelu arbitralnie zaproponował kapłana

Kościoła Metodyczno-Ewangelickiego, aby przedstawił chrześcijańską perspektywę równego traktowania kobiet i mężczyzn oraz osób LGBT. Problem w tym, że Kościół reprezentowany przez mówcę ma według oficjalnych statystyk w Polsce 0,1% wyznawców, podczas gdy Kościół rzymskokatolicki ma ich 91,9%. Ekspert przedstawił jednostronną perspektywę Kościoła Metodyczno-Ewangelickiego, w którym kobiety o orientacji LGBT są wyświęcane na kapłanów i biskupów, unikając jednocześnie odpowiedzi na kluczowe dla panelistów pytania dotyczące chrześcijańskiego spojrzenia na kwestie osób LGBT.

Na zakończenie warto zwrócić uwagę na fakt, że paneliści trzeciej edycji nie zostali w zaproszeniu poinformowani o temacie panelu obywatelskiego. Stąd też część z nich zrezygnowała, tuż przed rozpoczęciem panelu, widząc temat panelu na umowie regulującej wynagrodzenie za udział. Stało się to ze szkodą dla reprezentatywności paneli obywatelskich.

7. Wnioski

W niniejszym artykule dokonano analizy BP stosowanego w Polsce jako instrumentu współrządzenia (z perspektywy zarządczej) czy też jako instrumentu demokracji uczestniczącej (w ujęciu politologicznym) przez pryzmat szanowania wartości cywilizacji łacińskiej. Analiza doprowadziła do wniosku, że żaden z trzech modeli BP, tj. plebiscytowy, deliberacyjny ani panele obywatelskie, nie zawiera wbudowanych mechanizmów chroniących takie wartości jak dobro, prawda czy sprawiedliwość. Tym samym stosowanie instrumentów właściwych kulturowo obcym cywilizacjom może stanowić zagrożenie dla porządku aksjologiczno-prawnego rodzimej cywilizacji łacińskiej.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, Warszawa 2007.

Arystoteles, *Metafizyka*, [w:] Arystoteles, *Dzieła wszystkie*, t. II, Warszawa 1990.

Arystoteles, *Polityka*, Warszawa 2006.

Benedykt XVI, *Encyklika Caritas in veritate*, www.vatican.va.

Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide, Oficyna, São Brás de Alportel 2018.

Jan Paweł II, *Encyklika Centesimus Annus*, www.vatican.va.

Jan Paweł II, *Encyklika Fides et ratio*, www.vatican.va.

Koneczny F., *O cywilizację łacińską*, Krzeszowice 2004.

Koneczny F., *O wielości cywilizacji*, Warszawa 2015.

Kornecki, T., *Prawda jako wartość w przekazie medialnym w świetle encykliki ojca świętego Franciszka Lumen fidei*, „Studia Socialia Cracoviensia” 2015, nr 1.

Krąpiec M.A., *Metafizyka – ogólna teoria rzeczywistości*, [w:] M.A. Krąpiec [et. al.], *Wprowadzenie do filozofii*, Lublin 1996.

Marzęta D., *Historia cywilizacji łacińskiej. Wczesne średniowiecze*, Kraków 2020.

Peeters M.A. *Globalizacja zachodniej rewolucji kulturowej. Kluczowe pojęcia, mechanizmy działania*, przeł. G. Grygiel, Warszawa 2010.

Roszkowski W., *Roztrzaskane lustro. Upadek cywilizacji zachodniej*, Kraków 2019.

Sintomer, Y., Herzberg, C., Rocke, A., *Transnational models of citizen participation: the case of participatory budgeting*, [w:] *Hope for Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting*, São Brás de Alportel 2014.

Tomasz z Akwinu, *Summa theologiae*, 1-2, q. 90. A. 4, co.

Zawadzka-Pąk U.K., *Ochrona dobra wspólnego poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski). Studium aksjologiczno-prawne*, Białystok 2019.

Akty prawne

Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 483 z późn. zm.).

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. poz. 130 z późn. zm.)

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24.11.2009 r., SK 36/07, OTK ZU 2009, nr 19A, poz. 151.