

AMBROŻY MITUŚ

ORCID ID: 0000-0002-4546-3370

*Budżet obywatelski / partycypacyjny w kontekście budżetów miast
wojewódzkich*

Civic / participatory budget in the context of budgets of voivodship cities

ABSTRAKT

Przedmiotem artykułu jest analiza teoretyczno-prawna instytucji budżetu obywatelskiego / partycypacyjnego w kontekście budżetów miast wojewódzkich celem ukazania mankamentów regulacyjnych. Formułowana hipoteza sprowadza się do twierdzenia, że instytucja budżetu obywatelskiego pomimo już dokonanych zmian prawnych wymaga dalszych usprawnień regulacyjnych.

Treść artykułu została podzielona na cztery części. Dwie pierwsze przybliżają istotę i ramy prawne budżetu obywatelskiego oraz wskazują mankamenty regulacyjne. Część trzecia zawiera wyniki z porównania wybranych elementów budżetów obywatelskich miast wojewódzkich. Dopelnieniem analizowanej problematyki jest część czwarta ukazująca podobne do budżetu obywatelskiego instrumenty / instytucje prawne.

W analizie zastosowano metody właściwe naukom społecznym, a w szczególności naukom prawnym, jak metoda dogmatyczna, historyczna i komparatystyczna.

Słowa kluczowe: budżet obywatelski, partycypacyjny, samorząd terytorialny

WSTĘP

Budżet obywatelski był przedmiotem wielu opracowań ujmowanych z punktu widzenia różnych dyscyplin naukowych, a w ich ramach z punktu widzenia różnych zjawisk, instytucji prawnych itp. Ze swej istoty budżet obywatelski ma służyć aktywizacji mieszkańców w życiu publicznym, zwiększeniu ich zaufania do organów przedstawicielskich, identyfikacji z daną wspólnotą samorządową, a także ma sprzyjać otwartości organów jednostek samorządu terytorialnego na potrzeby mieszkańców i trafności podejmowanych przez te organy decyzji; decyzji adekwatnych do

potrzeb [Krasnowolski 2020: 3]. Efektywność i zainteresowanie tym instrumentem partycypacji zależy od wielu czynników, w tym rozwiązań prawnych stanowiących podstawę prawną jego tworzenia.

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie wątpliwości i mankamentów regulacyjnych budżetu obywatelskiego / partycypacyjnego w polskim systemie prawnym. Formułowana hipoteza sprowadza się do twierdzenia, że instytucja budżetu obywatelskiego pomimo już dokonanych zmian prawnych wymaga dalszych usprawnień regulacyjnych. Dla realizacji celu i sprawdzenia hipotezy opracowanie podzielono na cztery części. W dwóch pierwszych przybliżono ramy prawne budżetu obywatelskiego oraz mankamenty regulacyjne i propozycje kierunku przyszłych rozwiązań prawnych. W części trzeciej przedstawiono wyniki z porównania wybranych elementów budżetów obywatelskich miast wojewódzkich. dopełnieniem omawianej problematyki jest część czwarta ukazująca podobne do budżetu obywatelskiego i go uzupełniające instrumenty / instytucje prawne, jak choćby fundusz sołecki.

Do analizy przedmiotowego zagadnienia zastosowano metody właściwe naukom społecznym, a w szczególności naukom prawnym, jak metoda dogmatyczna, historyczna i komparatystyczna.

PODSTAWA PRAWNA BUDŻETU OBYWATELSKIEGO

Ramy prawne budżetu obywatelskiego znajdują się w ustrojowych ustawach samorządowych, tj.: w art. 5a Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r., poz. 559) (dalej: u.s.g.), art. 3d Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r., poz. 528) (dalej: u.s.p.) i art. 10a Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r., poz. 547) (dalej: u.s.w.). Zostały one wprowadzone na mocy 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. z 2018 r., poz. 130). Regulacja ta, oprócz usankcjonowania istniejącej praktyki tworzenia budżetów obywatelskich, w tym wprowadzenia obowiązku jego tworzenia dla miast na prawach powiatu (obligatoryjność budżetu obywatelskiego), uregulowała także inną instytucję demokracji partycypacyjnej [NIK 2019], tj. inicjatywę obywatelską.

Jak podnosi się w literaturze, idea budżetu obywatelskiego sprowadza się do umożliwienia mieszkańcom wypowiedzenia się i zadecydowania o celach wydatkowania części środków z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Najczęściej budżet obywatelski jest definiowany w ujęciu funkcjonalnym, tj. „jako forma współdziałania mieszkańców danej społeczności lokalnej w podejmowaniu decyzji o przeznaczeniu określonej puli środków publicznych” [Augustyniak, Marchaj 2021]; budżet obywatelski „służy angażowaniu mieszkańców w proces podejmowania decyzji, które zadania publiczne w określonym roku budżetowym powinny zostać zrealizowane, a co za tym idzie – sfinansowane ze środków publicznych” [Augu-

styniak, Marchaj 2021; wyrok WSA w Rzeszowie, 5.02.2019 r., II SA/Rz 1185/18]. Taki budżet może obejmować projekty, których oddziaływanie obejmuje całą gminę i jej poszczególne jednostki pomocnicze lub grupy jednostek pomocniczych (art. 5a ust. 6 Ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako u.s.g.). W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy gminy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy (art. 5a ust. 4 zd. 1 u.s.g.). Tworzenie budżetu obywatelskiego jest dobrowolne. Nie dotyczy to jednak gmin będących miastami na prawach powiatu, w których tworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe, a jego wysokość wynosi co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu (art. 5a ust. 5 u.s.g.).

Budżet obywatelski w gminie jest szczególną formą konsultacji społecznych (art. 5a ust. 3 u.s.g.). Przy czym zgodnie z art. 5a ust. 1 u.s.g. konsultacje z mieszkańcami gminy mogą być przeprowadzane na terytorium gminy w wypadkach „przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy”. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, która w odniesieniu do budżetu obywatelskiego musi określać wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, w tym w szczególności (art. 5a ust. 2 i 7u.s.g.):

- 1) wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty; jeśli jest to możliwe, powinien uwzględniać uniwersalne projektowanie, o którym mowa w art. 2 pkt 4 Ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U. z 2020 r., poz. 1062). Wskazana definicja ustawowa odwołuje się do definicji zawartej w art. 2 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1169 oraz z 2018 r., poz. 1217). W myśl Konwencji „uniwersalne projektowanie” oznacza „projektowanie produktów, środowiska, programów i usług w taki sposób, by były użyteczne dla wszystkich, w możliwie największym stopniu, bez potrzeby adaptacji lub specjalistycznego projektowania”;
- 2) wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt; wskazana liczba nie może być większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt;
- 3) zasady oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej (tj. powinny istnieć w uchwale kryteria oceny projektów pod kątem ich wykonalności technicznej), spełniania przez nie wymogów formalnych oraz tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania;
- 4) zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości, biorąc pod uwagę, że zasady przeprowadzania głosowania muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania.

W myśl art. 5a ust. 6 u.s.g. 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; jednostkami pomocni-

czymi są: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne; jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto (art. 5 ust. 1 u.s.g.).

W ramach budżetu obywatelskiego miasta na prawach powiatu mogą być realizowane projekty mieszczące się w zakresie działania / w zadaniach własnych gminy i powiatu. Mogą to być zarówno zadania własne wykonywane obligatoryjnie, jak i fakultatywnie. Realizowane zadanie powinno zaspokajać określoną potrzebę wspólnoty samorządowej, a przeznaczone na to zadanie środki powinny być wydatkowane efektywnie [por. Błaszak 2019: 205]. Wydaje się także, że nie ma podstaw prawnych, aby ograniczać budżet obywatelski do określonego rodzaju zadań (np. z zakresu sportu, kultury, ochrony środowiska itp.). Zadania wybrane / wyłonię w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy, a rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może ich usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym (art. 5a ust. 4 zd. 2 i 3 u.s.g.).

Ustalenie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji w gminie dokonuje organ stanowiący w drodze uchwały. Jednak organem przeprowadzającym konsultacje jest organ wykonawczy. Uchwała określająca zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy – choć *expressis verbis* nie stanowi o tym ustawa – jest aktem prawa miejscowego. Tym samym istnieje prawny obowiązek jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Ponadto choć budżet obywatelski obejmuje część budżetu gminy, to jednak sama uchwała w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami nie dotyczy spraw będących w kompetencji regionalnych izb obrachunkowych (RIO). Potwierdza to orzecznictwo sądów administracyjnych; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 8.01.2020 r. (V SA/Wa 2073/19) stwierdził, że RIO nie jest organem właściwym do oceny uchwały rady gminy w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych w przedmiocie budżetu obywatelskiego. Jego zdaniem organem właściwym w zakresie tej uchwały jest wojewoda, który otrzymuje ją w trybie art. 90 ust. 1 u.s.g. W ocenie WSA w Warszawie uchwała w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych w przedmiocie budżetu obywatelskiego nie mieści się w żadnej z kategorii spraw zastrzeżonych rzeczowo w art. 11 ust. 1 Ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r., poz. 2137) do kompetencji regionalnych izb obrachunkowych (wyrok WSA w Warszawie z 8.01.2020 r., V SA/Wa 2073/19). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podkreśla, że „sprawy dotyczące budżetu obywatelskiego, nie są sprawami budżetowymi, tylko są sprawami związanymi z konsultacjami z mieszkańcami gminy. [...] Uchwały rady gmin w sprawie budżetu obywatelskiego winny być traktowane podobnie jak pozostałe uchwały rady gminy dotyczące zasad trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy. Uchwały te konsekwentnie od lat należą do właściwości nadzorczej wojewodów” (wyrok WSA w Warszawie z 8.01.2020 r., V SA/Wa 2073/19). Jak dalej wyjaśnia, „zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego będą ujęte w budżecie gminy, ale zanim dojdzie do wybrania tych zadań, będą musiały się odbyć konsultacje społeczne i to kwestia konsultacji społecznych (regulaminu)” jest przedmiotem uchwały w sprawie zasad i trybu prze-

prowadzenia konsultacji społecznych w przedmiocie budżetu obywatelskiego, a nie sprawy finansowe gminy (wyrok WSA w Warszawie z 8.01.2020 r., V SA/Wa 2073/19).

Niemniej jednak przykładowo w uchwale Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z 25.05.2021 r. (20.164.2021, Mazow.2021/6890) czytamy, że „budżet obywatelski, mając na uwadze art. 5a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, jest częścią budżetu gminy, co oznacza, że procedura jego uchwalania jest elementem składowym uchwalania budżetu. W związku z powyższym, zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych ww. uchwała podlega nadzorowi regionalnych izb obrachunkowych”.

Mając na uwadze obowiązujące regulacje prawne, należy przychylić się do stanowiska wyrażonego w wyroku sądu administracyjnego. Z kolei rozstrzygnięcie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej budzi pewne wątpliwości, a przede wszystkim to, że przedmiot uchwały w sprawie budżetu obywatelskiego nie mieści się w art. 11 ust. 1 Ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Wydaje się, że problem tkwi w rozumieniu (zakresie treściowym) „procedury uchwalania budżetu”, tzn. czy zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy, w tym zawierające wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, są częścią procedury uchwalania budżetu? Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej uznało, że tak.

MANKAMENTY REGULACYJNE

Wbrew pozorom problematyka budżetu obywatelskiego nie należy do prostych. Oprócz powyżej zarysowanego problemu, jaki organ jest właściwy w zakresie nadzoru, można wskazać wiele innych wątpliwości.

Po pierwsze, czy nazwa „budżet obywatelski” jest właściwa? Można powiedzieć, że sprawa jest oczywista, ale czy faktycznie taki budżet jest obywatelski, gdy dotyczy tylko niewielkiej części wydatków budżetu. *Notabene* obywatel to nie to samo co mieszkaniec, a przecież o części wydatków decydują wspólnie mieszkańcy. Oczywiście wyrażenie „budżet obywatelski” można uznać za nazwę, za którą nie musi iść adekwatna treść lub można ją uzasadniać zakorzenieniem tej nazwy w społeczeństwie. Ale właściwszą wydaje się inna używana nazwa, tj. budżet partycypacyjny jako instrument partycypacji. Sam termin „partycypacja” jest rozumiany jako udział społeczności lokalnych w tworzeniu polityk publicznych, czy też ich udział w podejmowaniu decyzji i realizacji zadań [Błaszak 2019: 204]. Wyraz „partycypacyjny” stawia „większy nacisk na uczestnictwo, a nie obywatelskość” [Martela 2020: 174].

Po drugie, budżet obywatelski jest szczególną formą konsultacji społecznych. Należy zwrócić uwagę, że przepis w art. 5a ust. 3 u.s.g. nie posługuje się zwrotem „konsultacje z mieszkańcami” jak to jest w art. 5a ust. 1 u.s.g., lecz „konsultacje społeczne”. Zgodnie z zasadami wykładni, dyrektywą językową, która zakłada, że w języku prawnym nie ma synonimów; że różnym zwrotom w ramach jednego aktu prawnego nie należy nadawać tego samego znaczenia [Morawski 2012: 145; Pulka

2008: 251–254]. Oznacza to, że *de iure* ustawodawca zwraca uwagę na odmiennosc konsultacji zwykłych i konsultacji w ramach budżetu obywatelskiego. W tym kontekście pojawia się pytanie: czy faktycznie budżet obywatelski to konsultacje, które generalnie obok wyborów i referendum są instrumentem pobudzającym lub wzmacniającym aktywność społeczną / obywatelską.

Ustawodawca w art. 5a ust. 1 i 2 u.s.g. przewiduje dwa rodzaje konsultacji: obligatoryjne („w wypadkach przewidzianych ustawą”; jakkolwiek ustawą) oraz fakultatywne („w innych sprawach ważnych dla gminy”). Charakter tych konsultacji jest opiniodawczy i niewiążący; służą one wyrażeniu opinii *in gremio* na temat będący przedmiotem konsultacji [Augustyniak, Marchaj 2021]. Natomiast budżet obywatelski ma charakter rozstrzygający i decydujący o wydatkowaniu określonej puli środków publicznych. Do takiego wniosku prowadzi art. 5a ust. 4 u.s.g. Wydaje się, że przyczyn takiego stanu rzeczy należy doszukiwać się w początkach realizacji koncepcji budżetu obywatelskiego w Polsce, gdy wykorzystywano do tego celu rozwiązanie przewidziane w art. 5a ust. 1 i 2 u.s.g., a dla zaakcentowania różnic pomiędzy zwykłymi konsultacjami a budżetem obywatelskim podkreślano jego wyjątkowość. Wydaje się, że ustawodawca bez głębszej refleksji usankcjonował wykorzystywaną do momentu regulacji formułę / stosowaną praktykę [por. Augustyniak, Marchaj 2021]. Tyle że wydaje się, iż przez wprowadzoną regulację wzbogaciliśmy się o nową formę demokracji bezpośredniej – budżet obywatelski.

Po trzecie, jedną z kategorii, która rodzi w praktyce problemy, jest kwestia rejestru osób uprawnionych, która wiąże się z pojęciem mieszkańca i jego wieku jako osoby uprawnionej do wzięcia udziału w opracowaniu i zgłoszeniu projektu oraz głosowaniu. Bo o ile wybory czy referenda mają określone zasady wskazywania osób uprawnionych, o tyle konsultacje, w tym budżet obywatelski ich nie ma. Stąd pojawia się przede wszystkim pytanie o to, jak ustalić, czy dana osoba jest mieszkańcem, a tym samym uprawniona do wzięcia udziału w konsultacji (procedurze) budżetu obywatelskiego, którego wynik jest wiążący. Zasadniczo zagadnienie, kogo należy uważać za mieszkańca, było przedmiotem licznych rozstrzygnięć sądów administracyjnych. Opierają się one na art. 25 Kodeksu cywilnego, określającym miejsce zamieszkania osoby fizycznej, to jest miejscowość, w której ta osoba przebywa z zamiarem stałego pobytu (*corpus i animus*). W tym znaczeniu mieszkańcem jest każda osoba fizyczna, w tym nawet nieposiadająca polskiego obywatelstwa, czy też nieposiadająca zdolności do czynności prawnych. W orzecznictwie sądów administracyjnych m.in. czytamy, że „stałego zamieszkania danej osoby w określonym miejscu nie ocenia się wyłącznie według jej zameldowania na pobyt stały, lecz na podstawie faktów świadczących o jej stałym przebywaniu w tej miejscowości” (wyrok NSA z 2.07.2014 r., I OSK 1054/14). „Brak formalnego zameldowania nie pozbawia statusu członka wspólnoty gminnej ani związanych z tym faktem praw i obowiązków” (wyrok NSA z 2.07.2014 r., I OSK 1054/14).

Jednak powyższe nie rozwiązują problemu, jak sprawdzić, czy dana osoba jest mieszkańcem. Jednym ze sposobów na ustalenie jest np. rejestr mieszkańców, o którym mowa w art. 6a ust. 1 Ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U.

z 2021 r., poz. 510). Taki rejestr prowadzi zgodnie z właściwością miejscową wójt (burmistrz, prezydent miasta). Rozwiązanie to ma jednak zasadniczy mankament, tj. nie pokrywa się ze stanem faktycznym oraz nie jest on dostępny dla samorządu powiatu i samorządu województwa.

Po czwarte, czy każdy mieszkaniec ma prawo zgłaszać projekty zadań i głosować w ramach budżetu obywatelskiego? Mając na uwadze powyższe wyjaśnienie, należy przyjąć, że każdy, w tym także dziecko. Ale czy jednak, choćby taki akt jak głosowanie nie jest pewną czynnością wywierającą finalnie pewne skutki prawne – wybory projektów w ramach budżetu obywatelskiego mają charakter wiążący dla organów gminy. Rozstrzygnięcia w tym zakresie nie ułatwia orzecznictwo, a przecież można postawić proste pytanie: jak poprawnie, formalnoprawnie, z zachowaniem zasady bezpośredniości głosowania powinno wyglądać głosowanie, choćby 7-latka.

Po piąte, kwestia zasad przeprowadzania głosowania. Ustawa wskazuje tylko, że uchwała w sprawie budżetu obywatelskiego powinna określać takie zasady przeprowadzania głosowania, aby zapewniona była „równość i bezpośredniość głosowania”. Natomiast nic nie wspomina choćby o zasadzie tajności czy powszechności głosowania. Na pewno te zasady trudno wywieść z równości głosowania, które oznacza, że każdy uprawniony ma prawo wziąć udział w głosowaniu, a każdy głosujący ma taki sam głos, o takiej samej sile. Z kolei bezpośredniość głosowania oznacza, że każdy uprawniony oddaje głos bez pośrednictwa innych osób (zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 28.01.2022 r., NPII.4131.1.92.2022). W rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Śląskiego czytamy, że „system głosowania musi uwzględniać cel, któremu głosowanie to służy, a którym jest wyłonienie większością równych i bezpośrednio oddanych głosów, danego projektu budżetu obywatelskiego” (NPII.4131.1.92.2022). Dlatego podnoszonym naruszeniem przepisów prawa jest sytuacja uprzywilejowania bądź dyskryminowania kogokolwiek z uprawnionych do głosowania. Z taką sytuacją będziemy mieli do czynienia, gdy głosowanie odbywa się tylko w formie elektronicznej, bo uprzywilejowuje osoby posiadające dostęp do internetu, a jednocześnie dyskryminuje osoby wykluczone cyfrowo, pozbawiając ich możliwości skorzystania ze swego ustawowego uprawnienia (NPII.4131.1.92.2022). Dlatego jak podniósł w jednym z wyroków Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach „fakt, że uchwała wprowadzała głosowanie nad budżetem obywatelskim w dwóch formach dawała każdemu uprawnionemu możliwość wyboru trybu dla niego najdogodniejszego. Zatem służyła realizacji celu, dla którego cała procedura jest prowadzona, a którym jest poznanie potrzeb mieszkańców i realizacja zadań najbardziej przez nich pożądanых. Z tego punktu widzenia celowe są wszystkie rozwiązania, które służą zachęceniu do udziału w głosowaniu i zapewnieniu faktycznej możliwości wzięcia w nim udziału jak największej grupie spośród uprawnionych” (wyrok WSA w Gliwicach z 12.05.2021 r., III SA/GI 154/21).

Interesującą w tym zakresie jest także kwestia podawania numeru PESEL, będąca przedmiotem zainteresowania choćby WSA w Bydgoszczy oraz WSA w Gliwicach. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z 19.11.2019 r. (I SA/Bd 593/19), stwierdza, że gmina, wymagając, by wniosek projektu oraz karta

do głosowania były opatrzone numerem PESEL, przekracza zakres upoważnienia przyznanego przepisami art. 5a ust. 1–2 i 7 u.s.g. Argumentując swoje stanowisko, podnosi, że PESEL nie umożliwi określenia, czy dana osoba jest mieszkańcem danej gminy. Ponadto podnosi, że informacje objęte numerem PESEL należą do kategorii danych osobowych i podlegają ochronie przewidzianej w Ustawie z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1781). Odmienne to samo argumentuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach (wyrok WSA w Gliwicach z 12.05.2021 r., III SA/GI 154/21). Stwierdza on, że celem procedury budżetu obywatelskiego nie jest ustalenie, czy osoba głosująca jest mieszkańcem, lecz chodzi o wybór projektu najbardziej pożądanego przez mieszkańców. Według Sądu, skoro ustawodawca upoważnił organ stanowiący w gminie do ustalenia zasad przeprowadzania głosowania, a jednocześnie nałożył obowiązek zapewnienia równości i bezpośredniości głosowania, to oznacza, że upoważnił ten organ do uchwalenia wszelkich rozwiązań służących temu celowi (tj. przeprowadzeniu głosowania), przy zachowaniu zasady równości i bezpośredniości głosowania, o ile postanowienia uchwały wyraźnie i wprost nie powodują, że akt pozostaje w oczywistej sprzeczności z określonym przepisem prawnym. Argumentuje dalej, że numery PESEL mieszkańców są znane gminie i ich podanie nie powoduje ich pozyskania, bo już nimi dysponuje, a numer PESEL służy tylko identyfikacji głosujących i weryfikacji, czy dana osoba już głosowała (wyrok WSA w Gliwicach z 12.05.2021 r., III SA/GI 154/21).

Powracając do kwestii tajności głosowania w ramach budżetu obywatelskiego, wydaje się, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby taka tajność była zapewniona; pomocne w tym zakresie jest istniejące orzecznictwo sądowo-administracyjne. Naczelny Sąd Administracyjny w jednym z wyroków orzekł, że „w procedurze konsultacji ustawodawca wprawdzie nie nakazuje wprost zachowania wymogu tajności, niemniej jednak każdy mieszkaniec gminy powinien mieć zagwarantowane, że będzie podejmował decyzję w takich warunkach technicznych i politycznych, które umożliwią mu nieskrępowane prawo do jej podjęcia i że jego decyzja nie będzie ustalona i ujawniona” (wyrok NSA z 5.11.2015 r., II OSK 518/14).

MIASTA WOJEWÓDZKIE I ICH BUDŻETY OBYWATELSKIE

Na pytanie, czy jest taka kategoria jak miasto wojewódzkie, należy odpowiedzieć twierdząco. Miasto wojewódzkie to miasto na prawach powiatu, będące siedzibą wojewódzkich organów administracji rządowej (wojewoda) i regionalnego samorządu terytorialnego. Takie pojęcie pojawia się w różnych dokumentach rządowych, jak np. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju [Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, M.P. 2012, poz. 252], Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju [Uchwała Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia strategii na rzecz Odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020

(z perspektywą do 2030 r.), M.P. poz. 260] oraz akty normatywne, a w szczególności rozporządzenia. Mając na uwadze art. 3 Ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. Nr 96, poz. 603), choć w Polsce jest 16 województw, to jednak w takim ujęciu jest 18 miast wojewódzkich. W dwóch województwach siedziba wojewody i siedziba marszałka województwa jest w innym mieście; tak jest w województwie kujawsko-pomorskim (Bydgoszcz i Toruń) i w województwie lubuskim (Gorzów i Zielona Góra).

Kwerenda zasad i trybu przeprowadzania konsultacji w procedurze budżetów obywatelskich miast wojewódzkich pokazuje, że choć wiele rozwiązań jest podobnych, to występują pomiędzy nimi dość zasadnicze różnice dotyczące m.in.:

- pułapu przeznaczanych środków finansowych na rzecz budżetu obywatelskiego (można zaobserwować wzrost środków po ustawowym wprowadzeniu jego minimalnej wysokości);
- okresu realizacji projektów w ramach budżetów obywatelskich (odbywają się w cyklu jednorocznym albo w cyklu dwuletnim);
- liczby podpisów mieszkańców popierających projekt oraz liczby oddawanych głosów w ramach poszczególnych budżetów (np. ogólnomiejskie i dzielnicowe, w układzie głosów 3/3 czy też 15/10 itp.);
- oznaczeń edycji budżetu (np. Kraków ma budżet obywatelski 2021, a Gdańsk budżet obywatelski 2022).

Analizując regulaminy budżetów obywatelskich miast wojewódzkich z ostatnich lat, wyodrębniłem w nich kilka elementów, które zwróciły moją szczególną uwagę, a mianowicie:

- 1) mieszkaniec – element ten nie jest określany/definiowany w ogóle albo jest ogólna formuła, że jest nim mieszkaniec danej gminy/miasta lub że jest nim osoba zamieszkała na terenie danej gminy/miasta;
- 2) ogólnodostępność – w ramach tego elementu w regulaminie zazwyczaj jest wskazywane, że mogą być zgłaszane projekty, które mieszczą się w zadaniach własnych gminy lub powiatu; projekty, które będą lokalizowane na nieruchomościach danej gminy; projekty, których koszty realizacji nie przekraczają kwoty stanowiącej np. 20% puli; projekty, których efekty realizacji są dostępne mieszkańcom w sposób swobodny, nieodpłatny, a jeżeli projekt skierowany jest do ograniczonej grupy adresatów, to określa m.in. zasady i terminy rekrutacji itp.;
- 3) zgłaszający i głosujący – w ramach tego elementu zazwyczaj jest wskazywane, że mieszkaniec danej gminy/miasta może zgłosić dowolną liczbę projektów, w tym projekty dzielnicowe, w wybranej przez siebie dzielnicy, ale jeśli chodzi o głosowanie, to jest możliwe głosowanie na projekty w dzielnicy, w której zamieszkują;
- 4) etapy realizacji – są mniej lub bardziej szczegółowo rozpisane. Wyróżnia się następujące etapy: kampania informacyjna i konsultacje z mieszkańcami; zgłaszanie projektów; weryfikacja zgłoszonych projektów; głosowanie / wybór projektów;

- 5) pułap środków – zasadniczo ten sam zapis występuje we wszystkich regulaminach, jest to co najmniej 0,5% wydatków danej gminy/miasta zawartej w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu; analiza tego elementu pokazała, że były miasta, które po wejściu w życie Ustawy z 11 stycznia 2018 r. musiały zwiększyć pulę środków w ramach budżetu obywatelskiego;
- 6) zasady podziału środków – zasadniczo w regulaminach są postanowienia dotyczące procentowego podziału środków na pulę ogólnomiejską oraz pule dzielnicowe; wskazywane są zasady mówiące, że np. wyodrębniona część środków będzie dzielona z uwzględnieniem frekwencji itp.;
- 7) zgłoszenie – zgłoszenie projektu wymaga dołączenia listy poparcia dla projektu; różna jest wymagana liczba osób składających podpisy na liście poparcia;
- 8) wyłączenia – w tej części regulaminu wskazywane są projekty, które nie mogą być realizowane w ramach budżetu obywatelskiego; wskazywane są kryteria, których brak dyskwalifikuje projekt (np. nie spełniają kryterium ogólnodostępności; ich szacunkowy koszt realizacji przekracza wskazany limit; czy też są projekty, które są sprzeczne z obowiązującymi planami lub programami oraz które naruszałyby obowiązujące przepisy prawa);
- 9) głosowanie – ten element regulaminu wskazuje, na ile projektów można głosować;
- 10) zasady wyboru projektów – w tej części regulaminu określa się, ile punktów może otrzymać projekt; jakie są zasady wyboru.

O skali i treści składanych projektów świadczy przykładowo edycja 2021 budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa [*Budżet obywatelski*]:

- do dyspozycji mieszkańców było 35 mln zł, w tym 7 mln zł przeznaczono na projekty ogólnomiejskie, a 28 mln zł na projekty dzielnicowe,
- pod głosowanie poddano 596 projektów, w tym 99 ogólnomiejskich i 497 dzielnicowych,
- w głosowaniu elektronicznym oddano 36 683 głosów,
- wśród projektów poddanych pod głosowanie dominowały zadania z zakresu zieleni i ochrony środowiska (169 projektów), infrastruktury (102 projekty) oraz kultury (91 projektów). Corocznie dominują projekty zielone, infrastrukturalne i kulturalne – podkreśla się, że to stały trend w budżecie obywatelskim Miasta Krakowa.

BUDŻET OBYWATELSKI A INNE PODOBNE INSTRUMENTY

W tym miejscu warto podkreślić, aby budżety obywatelskie nie zastępowały innych, podobnych instrumentów / instytucji prawnych, lecz aby one się uzupełniały. Do tych innych rozwiązań należy zaliczyć przede wszystkim dostępny dla jednostek pomocniczych gmin wiejskich (sołectw) – fundusz sołecki.

Instytucja funduszu sołeckiego została uregulowana w Ustawie z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeczkim (Dz.U. poz. 301). Środki funduszu sołeckiego przeznacza się na realizację przedsięwzięć, które zostały wskazane we wniosku, a które są zadaniami własnymi gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy. Podobnie jak mogą być wspólne projekty w ramach budżetu obywatelskiego, tak sołectwa mogą realizować wspólne przedsięwzięcia. W literaturze podnosi się, że „fundusz sołecki w każdym przypadku może być traktowany jako budżet obywatelski, natomiast budżet obywatelski nie zawsze będzie funduszem sołeczkim” [Goszczyńska 2019]; że to „polska odmiana budżetów partycypacyjnych realizowanych w sołectwach” [Martela 2020: 174].

Nie można też zapomnieć o inicjatywie lokalnej, choć to trochę innego rodzaju instrument. Niemniej jednak także w jego ramach mieszkańcy mogą występować o realizację określonego / ich zdaniem pożądanego zadania będącego w kompetencji jednostki samorządu terytorialnego. Instytucja inicjatywy lokalnej jest uregulowana w Ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2020 r., poz. 1057). W myśl tej regulacji organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej; przy czym szczegółowe kryteria oceny powinny uwzględniać przede wszystkim wkład pracy społecznej w realizację inicjatywy lokalnej.

ZAKOŃCZENIE

Niewątpliwie usankcjonowanie praktyki tworzenia budżetów obywatelskich przez wprowadzenie jego podstaw prawnych do samorządowych ustaw ustrojowych należy ocenić pozytywnie. Niemniej jednak przepisy regulacji z 2018 r. nie rozwiązały wielu istniejących problemów, a nawet zrodziły nowe (np. ograniczenia w zakresie podziału środków budżetu obywatelskiego), w związku z tym, że wybór projektów w ramach budżetu obywatelskiego w formie konsultacji społecznych ma charakter wiążący [zob. Odachowski 2020: 16–26]. Ta właściwość konsultacji społecznych określanych jako budżet obywatelski rodzi wiele konsekwencji i wątpliwości prawnych. Ponadto wiele istotnych kwestii nie zostało uregulowanych, a co najmniej nie zostało uregulowanych *expressis verbis*; przede wszystkim nie ma precyzyjnych ram prawnych budżetu obywatelskiego. Oczywiście można to rozpatrywać w kategoriach plusów i minusów lub wad i zalet. Bo z jednej strony brak precyzyjnych ram może być uzasadniany możliwością uwzględniania w szerszym zakresie uwarunkowań i potrzeb lokalnych, ale z drugiej strony ich brak może prowadzić do zniekształcenia istoty budżetu obywatelskiego [odmiennie: Błaszak 2019: 207]. W mojej ocenie pozostawiono organom samorządowym zbyt duży zakres swobody i wątpliwości w procedurze budżetu obywatelskiego. Wydaje się być zasadne ustanowienie jakiegoś szczególnego trybu dla tworzenia budżetu obywatelskiego, skoro wybór głosujących jest wiążący

[Rulka 2018: 67–86]. Ustawowa procedura mogłaby wtedy przewidywać nie tylko wprowadzanie nieistotnych modyfikacji w wyłoniony projekt, ale także możliwości usuwania wybranych projektów przy zaistnieniu precyzyjnie wskazanych przesłanek (np. bardzo trudna sytuacja finansowa gminy) [Odachowski 2020: 16–26]. Oczywiście może to rodzić wątpliwości, czy nie byłaby to zbyt duża ingerencja w ten instrument partycypacji. Niewątpliwie rozwiązania prawne dotyczące budżetu obywatelskiego nie powinny ograniczać tej formy partycypacji, co jednak nie wyklucza doregulowania niektórych kwestii czy zmiany przepisów rodzących wątpliwości.

BIBLIOGRAFIA

- Augustyniak, M., Marchaj, R. 2021. *art. 5(a)*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, B. Dolnicki (red.), Wolters Kluwer, Warszawa.
- Błaszak, M. 2019. *Budżet obywatelski w Polsce i dylematy z nim związane*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 3. DOI: <https://doi.org/10.14746/rpeis.2019.81.3.13>.
- Budżet obywatelski – głosowanie zakończone*, https://budzet.krakow.pl/aktualnosci/253524,1909,komunikat,budzet_obywatelski___glosowanie_zakonczzone.html (dostęp: 28.02.2022).
- Goszczyńska, P. 2019. *Fundusz sołecki jako budżet obywatelski*, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/komentarze-praktyczne/fundusz-solecki-jako-budzet-obywatelski-470116803> (dostęp: 28.02.2022).
- Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., Dz.U. 2012, poz. 1169 oraz z 2018, poz. 1217.
- Krasnowolski, A. 2020. *Budżety obywatelskie (partycypacyjne). Historia instytucji i jej funkcjonowanie w polskich samorządach*, Kancelaria Senatu, Warszawa.
- Martela B. 2020. *Wpływ budżetu obywatelskiego na przestrzeń polskich miast*, „Urban Development Issues”, nr 66. DOI: 10.2478/udi-2020-0021.
- Morawski, L. 2012. *Wstęp do prawoznawstwa*, wyd. XIV, TNOiK Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń.
- NIK. 2019. *Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych (obywatelskich)*, Nr ewid. 20/2019/P/18/064/LGD, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,21186,vp,23818.pdf> (dostęp: 28.02.2022).
- Odachowski, J. 2020. *Rola wspólnoty samorządowej w tworzeniu budżetu obywatelskiego (wybrane problemy)*, „Samorząd Terytorialny”, nr 9.
- Pulka, Z. 2008. *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, A. Bator (red.), wyd. II, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 28.01.2022 r., NPIL4131.1.92.2022.
- Rulka, M. 2018. *Ustawowa regulacja budżetu obywatelskiego – wstępna ocena*, „Przegląd Legislacyjny”, nr 4.
- Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z 25.05.2021 r., 20.164.2021, Mazow.2021/6890.
- Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, M.P. 2012, poz. 252.
- Uchwała Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia strategii na rzecz Odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), M.P. poz. 260.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2022, poz. 559.
- Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz.U. 2019, poz. 2137.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 2022, poz. 528.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 2022, poz. 547.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. Nr 96, poz. 603.

- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2020, poz. 1057.
- Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, Dz.U. 2021, poz. 510.
- Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeczkim, Dz.U. poz. 301.
- 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. 2018, poz. 130.
- Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych, Dz.U. 2019, poz. 1781.
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, Dz.U. 2020, poz. 1062.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2.07.2014 r., I OSK 1054/14, LEX nr 1511825.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5.11.2015 r., II OSK 518/14, LEX nr 1990846.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 19.11.2019 r., I SA/Bd 593/19, LEX nr 2768853.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 12.05.2021 r., III SA/GI 154/21, LEX nr 3181625.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 5.02.2019 r., II SA/Rz 1185/18, LEX nr 2635465.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8.01.2020 r., V SA/Wa 2073/19, LEX nr 3085723.

CIVIC/PARTICIPATORY BUDGET IN THE CONTEXT OF BUDGETS OF VOIVODESHIP CITIES

Abstract: The subject of the study is a theoretical and legal analysis of the participatory/civic budget in the context of budgets of voivodeship cities in order to show regulatory shortcomings. The formulated hypothesis boils down to the claim that the participatory budget institution, despite the legal changes already made, requires further regulatory improvements.

The content of the article has been divided into four parts. The first two present the essence and legal framework of the participatory budget and indicate regulatory shortcomings. The third part contains the results from the comparison of selected elements of civic budgets of voivodeship cities. The fourth part, presenting legal instruments/institutions similar to the participatory budget, complements the analyzed issues.

The analysis uses methods appropriate to the social sciences, and in particular to the legal sciences, such as the dogmatic, historical and comparative method.

Keywords: civic budget, participatory budget, local government

BIOGRAM

Ambroży Mituś, dr hab. nauk prawnych, prof. UEK. Autor publikacji z zakresu funkcjonowania administracji publicznej i jej otoczenia społeczno-gospodarczego, a w szczególności z zakresu samorządu terytorialnego, kontroli zarządczej, zamówień publicznych i gospodarki. Kontakt e-mail: mitusa@uek.krakow.pl.