

**BUDŻET OBYWATELSKI JAKO FORMA KONSULTACJI SPOŁECZNYCH  
PROWADZONA PRZEZ POLSKIE GMINY (NA PRZYKŁADZIE CZĘSTOCHOWY)**

**Maria Kotkiewicz**

Wydział Politologii, Instytut Politologii,  
Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie,  
ul. Podchorążych 2, 30-084 Kraków  
e-mail: maria.kotkiewicz@gmail.com



**ABSTRAKT**

**Teza.** W ostatnich latach w Polsce obserwuje się wzrost aktywności jednostek Samorządu Terytorialnego w zakresie partycypacji społecznej, realizowanej wśród mieszkańców.

**Omówione koncepcje.** W artykule na przykładzie gminy miasta Częstochowa omówiona zostanie idea budżetu obywatelskiego, sposoby jego wdrażania, a także rola organizacji pozarządowych w jego realizacji.

**Wyniki i wnioski.** Swoją działalność w zakresie partycypacji społecznej gminy prowadzą za pomocą różnych form, do których zaliczyć można wszelkie inicjatywy lokalne, konsultacje społeczne i budżet obywatelski. Wśród wymienionych form największą popularność zyskał budżet obywatelski, pozytywnie przyjęty zarówno w dużych miastach (Warszawa, Kraków, Łódź), średnich (Częstochowa, Płock), jak i mniejszych (Karpacz, Kostrzyn).

**Oryginalność/wartość poznawcza podejścia**

Podjęty w artykule temat wzrostu aktywności społecznej w związku z wprowadzaniem budżetu obywatelskiego w Częstochowie nie doczekał się jeszcze szczegółowych analiz. Tekst stanowi ważny przyczynek do badania zjawiska partycypacji społecznej, realizowanej w jednostkach Samorządu Terytorialnego.

**Słowa kluczowe:** budżet obywatelski, partycypacja społeczna, organizacje pozarządowe

**Participatory budgeting as a form of public consultation conducted by Polish municipalities (exemplified by the City of Częstochowa)**

**ABSTRACT**

**Thesis.** In recent years in Poland, increase in the activity of local government units in terms of public participation pursued among the inhabitants has been observed.

**Discussed concepts.** The article deals with the idea of participatory budgeting, its ways of its implementation as well as the role of non-governmental organizations

in its execution, taking as an example The City and Municipality of Częstochowa.

**Results and conclusions.** Municipalities conduct their activities in terms of public participation by different means, which include any local initiatives, public consultation, and participatory budgeting. Participatory budgeting has gained the greatest popularity among all of these, and is well received in major cities (Warsaw, Kraków, Łódź), medium ones (Częstochowa, Płock) as well as smaller ones (Karpacz, Kostrzyn).

**Originality/cognitive value of the approach.** The issue of the increase of public activity in connection with the introduction of the participatory budgeting in Częstochowa has not been analysed in detail yet. The text is an important contribution to the research on the idea of public participation pursued in local government units.

**Key words:** participatory budgeting, public participation, non-governmental organizations

W XXI wieku w Polsce widoczny jest wzrost aktywności gmin w zakresie partycypacji społecznej prowadzonej wśród mieszkańców. Jednostki Samorządu Terytorialnego prowadzą różne formy partycypacji, do których zaliczyć można między innymi konsultacje społeczne, inicjatywy lokalne oraz budżet obywatelski. W poniższym tekście na przykładzie gminy Miasto Częstochowa omówiona zostanie jedna z form partycypacji społecznej, jaką jest budżet obywatelski.

W wielu źródłach można spotkać się z określeniem, że budżet obywatelski jest formą konsultacji społecznych. Należy jednak pamiętać, że jest to szczególny rodzaj tych konsultacji. Czynnikiem determinującym wyodrębnienie budżetu obywatelskiego z konsultacji społecznych jest obietnica władz gminy o wiążącym i ostatecznym charakterze głosowania w ramach budżetu obywatelskiego. Konsultacje społeczne odgrywają rolę opiniotwórczą i pomocniczą, gdy wyniki głosowania w budżecie obywatelskim są jednoznaczne i nie podlegają zmianie czy renegocjacji. Formalnie przeprowadzane są konsultacje w sprawie wydatków z budżetu miasta, z jedną istotną różnicą wobec zwykłych konsultacji – prezydent i rada gminy deklarują, że projekty wybrane przez mieszkańców zostaną zrealizowane. Wszystko opiera się zatem nie na regulacjach ustawowych, lecz na wzajemnym zaufaniu pomiędzy mieszkańcami, a ich przedstawicielami, co przedstawia wartość szczególną.

Proces konsultacji zawsze ma charakter subsydiarny w stosunku do podstawowego działania organów wypracowujących rozstrzygnięcia. Ponadto w znaczeniu społecznym konsultacje mają na celu umożliwienie członkom wspólnoty samorządowej wypowiedzenia swojej opinii *in gremio* na określony temat będący przedmiotem konsultacji (Dolnicki, 2016).

W głosowaniu w ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy wyrażają swoje preferencje, wskazując na najbardziej potrzebne ich zdaniem działania na rzecz miasta czy dzielnicy. W raporcie *Budżet Obywatelski w Polsce*, opracowanym przez Fundację im. Stefana Batorego z 2014 roku przeczytać można, iż dużą popularność zyskują formalne i nieformalne ruchy, których celem jest zwiększenie wpływu mieszkańców na decyzje, podejmowane przez władze lokalne, jak również egzekwowanie od władzy poszanowania potrzeb mieszkańców, wyrażanych między innymi podczas konsultacji społecznych czy głosowania w ramach budżetu obywatelskiego. Przykładami

takich ruchów mogą być między innymi poznańskie *Prawo do miasta*, katowickie *Napraw sobie miasto*, nieformalna gdańska inicjatywa *wrzeszcz.info*, *Fundacja Wiedzieć Więcej* w Kędzierzynie-Koźlu czy *Centrum Rozwoju Inicjatyw Społecznych* w Rybniku oraz *Kongres Ruchów Miejskich* (Kraszewski, 2014). Wydaje się zatem, że wprowadzenie budżetu obywatelskiego jest próbą odpowiedzi na głosy mieszkańców, bezpośrednio wyrażających swoje potrzeby lub wykazujących chęć działania.

Choć zrozumieliśmy, że mieszkańcy oczekują uwzględnienia swoich propozycji, w rzeczywistości jednak nie istnieje przepis prawny, na mocy którego wyniki głosowania muszą zostać zaakceptowane przez władze samorządowe. Zgodnie z Orzeczeniami Sądów Administracyjnych odpowiedzialność organów samorządu w tym zakresie może mieć jedynie charakter polityczny i wiązać się np. z odwołaniem w referendum wójta czy prezydenta lub brakiem reelekcji na kolejną kadencję (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 2016 r.).

Budżet obywatelski to wytypowanie przez mieszkańców zadań do finansowania, które zostają zaakceptowane przez władze gminy. Mieszkańcy decydują o przeznaczeniu części wydatków z budżetu miasta na wskazane, skierowane do głosowania cele, które muszą się zmieścić w zakresie kompetencji i zadań własnych gminy. Ponadto mają oni możliwość współuczestnictwa w procesie konstruowania budżetu, dlatego właśnie jest on nazywany budżetem obywatelskim, partycypacyjnym lub współuczestniczącym.

W literaturze przedmiotu jest wiele definicji pojęcia budżetu obywatelskiego. Według Briana Wamplerera budżet obywatelski jest procesem podejmowania decyzji, poprzez który obywatele dyskutują i negocjują nad dystrybucją publicznych zasobów (Wampler, 2007) Bank Światowy również definiuje budżet partycypacyjny jako proces, poprzez który obywatele przedstawiają swoje żądania i priorytety obywatelskie oraz wpływają na strukturę wydatków budżetowych poprzez dyskusję i negocjacje (World Bank's Empowerment, 2018).

W procedurze planowania budżetu partycypacja mieszkańców gminy przejawia się na dwa sposoby: po pierwsze, mają oni możliwość składania własnych propozycji zadań do budżetu, po drugie, wpływają oni na wydatkowanie środków przeznaczonych na ten budżet. Ponadto mieszkańcy uczestniczą w kształtowaniu budżetu ich gminy oraz sprawują kontrolę nad wydatkami publicznymi. Podczas głosowania wybierają, jakie zgłoszone przez nich zadania zostaną sfinansowane, określając tym samym swoje priorytety na dany rok budżetowy. Na ten wybór władze gminy nie mają już wpływu.

Koncepcja budżetu partycypacyjnego bierze swoje początki w 1989 roku, kiedy to zrealizowano ją w brazylijskim mieście Porto Alegre, liczącym około stu tysięcy mieszkańców stolicy stanu Rio Grande do Sul (Porto Alegre, 2018). **Od tego czasu co roku** podejmowane są tam zarówno działania związane z realizacją budżetu, jak i jego modyfikacją. Porto Alegre w latach 1964-1985 stanowiło jedno z centrów opozycyjnych przeciwko dyktaturze wojskowej sprawującej władzę w Brazylii. Ruchy społeczne, które podjęły walkę z reżimem, zjednoczyły się tworząc Związek Stowarzyszeń Sąsiedzkich Porto Alegre (União das Associações dos Moradores de PoA – UAMPA). Podczas podjętej walki wykształcono mechanizmy współpracy z mieszkańcami oraz wypracowano skuteczne narzędzia partycypacyjne (Santos B.d.S., 1998). **W roku 1988 w Brazylii przyjęto** demokratyczną konstytucję. Sam budżet obywatelski został wprowadzony oddolnie przy popar-

ciu władz lokalnych. W związku z bardzo dużym zaangażowaniem mieszkańców Porto Alegre w budżet obywatelski, tzw. *Participativo Orçamento*, ponad 200 innych brazylijskich miast oraz miasteczek Ameryki Łacińskiej zdecydowało się na taki budżet.

Do Europy idea budżetu partycypacyjnego dotarła na początku XXI wieku. Jej pionierami stały się Wielka Brytania, Francja, Włochy, Niemcy i Hiszpania. W krajach tych zdecydowano o przeprowadzeniu zmian legislacyjnych, które miały na celu wprowadzenie ułatwień dla obywateli, np. w Wielkiej Brytanii uchwalono w 2000 roku Prawo o Samorządzie *Local Government Act*, a we Francji w 2002 roku prawo o demokracji sąsiedzkiej – *Proximity Democracy Law*. Liczba miast europejskich wprowadzających budżet obywatelski stopniowo rosła. W roku 2005 prawie 5 milionów ich mieszkańców miało możliwość decydowania o przeznaczeniu wydatków w budżecie, a w 2008 r. ponad 100 europejskich miast realizowało taki budżet. Do Polski koncepcja budżetu obywatelskiego dotarła w 2011 r., kiedy to w Sopocie podjęto działania zmierzające do jego wprowadzenia (*Historia Budżetu Obywatelskiego w Polsce i Europie*, 2018).

Należy wspomnieć, że nie ma jednego modelu budżetu obywatelskiego w Polsce, jednakże w większości oparty jest on na modelu składającym się z następujących etapów: przyjęcie uchwały rady gminy, zgłaszanie pomysłów do budżetu przez mieszkańców, weryfikacja zadań pod względem prawnym, a także pod względem kompetencji gminy, głosowanie mieszkańców, ogłoszenie wyników, wprowadzenia określonych zadań do budżetu na następny rok budżetowy. Funkcjonowanie budżetu obywatelskiego w Polsce zostało sprawdzone w gminach o różnej wielkości i różnej liczbie mieszkańców: w małych gminach np. Karpacz, średnich np. Częstochowa, a także dużych jak Warszawa, Kraków czy Łódź. Pod koniec 2013 roku ponad 70 polskich gmin wprowadziło budżet partycypacyjny (Kraszewski, Majkowski, 2014).

Wdrożenie budżetu partycypacyjnego jest zgodne z obowiązującymi na terenie Polski przepisami prawa, w ramach którego funkcjonuje on jako „umowa społeczna”, zawierana między mieszkańcami i radnymi. Budżet partycypacyjny może być więc legalnie wprowadzany w gminach, dzielnicach i innych jednostkach samorządu. Radni na mocy swoich kompetencji mają możliwość określenia kwoty wydzielonej z ogólnego budżetu takiej jednostki, która zostanie przeznaczona na określone cele, zgodnie z wolą mieszkańców wyrażoną w otwartym głosowaniu. Procedura podejmowania decyzji może być dostosowywana do lokalnych warunków w taki sposób, aby można było wybrać te propozycje mieszkańców, które mają największe poparcie społeczne i mogą zostać wpisane do budżetu ([www.gov.pl/cyfryzacja](http://www.gov.pl/cyfryzacja)).

Zgodnie z art. 211 ust. 1 Ustawy o finansach publicznych, budżet danej gminy jest związany z jej rocznym planem dochodów i wydatków. Jego istotą jest perspektywiczny charakter, uwarunkowany planem finansowym określającym przyszłe wydatki i dochody (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, 2009). Podmiotem odpowiedzialnym za przygotowanie projektu budżetu jest wójt, burmistrz, prezydent miasta i żaden inny organ samorządu nie może zastąpić w tym organu wykonawczego gminy (Art. 233 Ustawy o finansach publicznych, 2009). Uchwałę budżetową przyjmuje rada gminy lub rada miasta jako organ uchwałodawczy. Wynika to również bezpośrednio z art. 5a Ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Ustawa o samorządzie gminnym, 1990), który wskazuje, że w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy, na jej te-

rytorium mogą być przeprowadzane konsultacje z mieszkańcami. Zasady i tryb ich przeprowadzania określa stosowna uchwała rady gminy. Nie ma jednak formalnych przeciwwskazań, żeby część budżetu była przygotowana przez mieszkańców przy uwzględnieniu faktu, że proces tworzenia budżetu obywatelskiego ma być zgodny z regulami i regulaminami, dostępnymi dla wszystkich mieszkańców.

Jednakże w Polsce nie ma sprecyzowanych przepisów prawa, które regulowałyby tworzenie budżetu obywatelskiego. Część gmin prowadzi budżet obywatelski na podstawie zarządzenia wójta, burmistrza, prezydenta, a część gmin w oparciu o uchwały rady gminy. W związku z dużą popularnością budżetu obywatelskiego w jednostkach samorządu terytorialnego, środowiska pozarządowe postulują, aby precyzyjnie uregulować procedurę jego przeprowadzenia, jak ma to miejsce w przypadku Ustawy o funduszu sołeczkim. Jednak obecnie sposób przeprowadzenia projektu nie podlega żadnym szczególnym rygorom prawnym. W skali całego kraju środki przeznaczone na realizację zadań w ramach budżetu obywatelskiego wynoszą średnio 0,5% wydatków gminy w danym roku. Gminy nie są również zobligowane przepisami prawa do realizacji budżetu obywatelskiego (Szaranowicz-Kusz, 2018).

Nad zgłoszonymi propozycjami do budżetu obywatelskiego zostaje przeprowadzone głosowanie. Należy zwrócić uwagę, że różni się ono od głosowania w wyborach samorządowych, ponieważ zgodnie z Ustawą o samorządzie gminnym jest ono oparte na zasadach konsultacji, zaś udział w nich mogą brać mieszkańcy gminy. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie definiują przy tym pojęcia mieszkańca, dlatego też zasadne jest odwołanie się w tym względzie do przepisów Kodeksu Cywilnego (Dolnicki, 2016). W myśl art. 25 K.C. miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której ta osoba przebywa z zamiarem stałego pobytu. Jak wyjaśnia Maksymilian Pazdan: "w świetle art. 25 k.c. o miejscu zamieszkania decydują dwa czynniki: zewnętrzny (faktyczne przebywanie tj. *corpus*) i wewnętrzny (zamiar stałego pobytu, czyli *animus manendi*), występujące i trwające łącznie. Tylko osoby fizyczne, które spełniają powyższe przesłanki, są mieszkańcami gminy. Mieszkańcem jest także osoba fizyczna nieposiadająca pełnej zdolności do czynności prawnych, polskiego obywatelstwa, a także pozbawiona praw publicznych. Oznacza to, że zarówno osoby, które: 1) nie ukończyły 18 roku życia; 2) zostały ubezwłasnowolnione całkowicie; 3) są obcokrajowcami (nawet apatrydami); 4) zostały pozbawione praw publicznych w prawomocnym wyroku sądowym, posiadają status mieszkańca oraz mogą uczestniczyć w konsultacjach społecznych" (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu III SA/Wr 777/16 z dnia 30.08.2016 r., 2016). Można przytoczyć tu przykład wyroku z dnia 29.04.2011r., sygn. akt III SA/Wr 2011, w którym Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, że kompetencja organu gminy zawarta w art. 5a Ustawy o samorządzie gminnym „nie obejmuje określania praw podmiotowych warunkujących uprawnienie mieszkańców gminy do udziału w konsultacjach. Istotnym jest, iż krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych został określony przez samego ustawodawcę. Są nimi mieszkańcy gminy, czyli osoby zamieszkujące w miejscowości położonej na jej obszarze z zamiarem stałego pobytu. Pojęcie mieszkańca nie jest tożsame z pojęciem osoby posiadającej czynne prawo wyborcze. Fakt pozbawienia praw publicznych, praw wyborczych czy też ubezwłasnowolnienie mieszkańca gminy nie są jednoznaczne z pozbawieniem go prawa do udziału w konsultacjach" (Wrocław, 2011).

Ograniczenia dotyczące kręgu osób mogących brać udział w konsultacjach tylko do pełnoletnich mieszkańców gminy było przedmiotem rozstrzygnięć sądów administracyjnych (Na przykład wyrok NSA z dnia 26 lipca 2002 r., sygn. II SA/Wr 1116/02, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 10 grudnia 2015 r., sygn. akt I SA/OI 661/15, wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 lipca 2016 r., sygn. akt III Sa/Łd 364/16, WSA we Wrocławiu z dnia 29 kwietnia 2011). W orzeczeniach tych wskazywano, że krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych został określony przez ustawodawcę, w art. 5a ust. 1 i ust. 2 Ustawy o samorządzie gminny. W art. 1 Ustawy o samorządzie gminnym, zdefiniowano pojęcie gminy jako wspólnoty samorządowej, zajmującej odpowiednie terytorium (ust. 2). Wspólnotę tworzą osoby trwale z nią związane, a więc stale zamieszkujące w danej gminie. Na ogół mieszkańców, jako tworzących z mocy prawa wspólnotę samorządową, wskazuje też art. 16 Konstytucji (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lipca 2002 r. sygn. akt II SA/Wr 1116/02, 2002).

Z orzeczeń sądów administracyjnych wynika jednoznacznie, że Rada Gminy nie posiada kompetencji do odbierania komukolwiek prawa do wyrażania opinii w ramach udziału w konsultacjach społecznych, o jakich mowa w art. 5a Ustawy o samorządzie gminnym (Ustawa o samorządzie gminnym, 1990). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 lipca 2002 r. stwierdził jednoznacznie, że wśród zasad i trybu konsultacji nie mieści się określenie praw podmiotowych decydujących o prawie jednostki do udziału w konsultacjach, w szczególności gdy w świetle 32 ust. 1 Konstytucji RP wszyscy są równi wobec prawa i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, a zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności może być ustanowione tylko w ustawie (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lipca 2002 r. sygn. akt II SA/Wr 1116/02, 2002). Mimo przytoczonych powyżej orzeczeń praktyka polskich gmin, które wprowadziły budżet obywatelski niejednokrotnie odbiega od zapisów prawa i wskazuje, że w regulaminach dotyczących zasad budżetu zawarte zostały zapisy precyzujące grupy osób uprawnionych do wyboru zadań podczas głosowania. W niektórych gminach są to osoby, które ukończyły 18 rok życia (np. Ozimek), 16 lat (np. Szczecin), a w innych są to nawet osoby mające 13 lat (np. Częstochowa).

Przykładem miasta, które wprowadziło budżet obywatelski jest Częstochowa. (Budżet Obywatelski w Częstochowie, 2018) Pierwsza edycja budżetu obywatelskiego w Częstochowie odbyła się w roku 2014 i dotyczyła podziału środków na rok 2015. Była ona efektem zrealizowanego przez Urząd Miasta Częstochowy oraz Polski Instytut Mediacji i Integracji Społecznej projektu, który omówiono powyżej. Zgłoszenie pierwszych propozycji do budżetu obywatelskiego w Częstochowie trwało blisko dwa miesiące (od 21.07 do 30.09. 2014 r.). Szczególną uwagę zwrócono na promocję idei budżetu obywatelskiego. Za pośrednictwem spotów radiowych i telewizyjnych, jak również ulotek i plakatów informacyjnych, przeprowadzona została kampania medialna skierowana do mieszkańców miasta. Z materiałów można się było dowiedzieć, w jaki sposób i gdzie można składać propozycje zadań do budżetu. Podczas spotkań z ekspertami mieszkańcy miasta mieli możliwość skorzystania z doradztwa na temat zasad budżetu partycypacyjnego oraz uzyskania pomocy w wypełnianiu formularzy propozycji zadań do budżetu. W pierwszej edycji budżetu partycypacyjnego mieszkańcy złożyli ogółem 532 formularze propozycji zadań na łączną kwotę 248 071 280,83 zł. Wszystkie złożone wnioski zostały

poddane w Urzędzie Miasta Częstochowy weryfikacji formalno-prawnej, która rozpoczęła się 1 października i zakończyła 30 listopada 2014 r. 6 października na stronie internetowej [www.konsultacje.czestochowa.pl](http://www.konsultacje.czestochowa.pl) opublikowano zestawienie formularzy propozycji zadań do realizacji w ramach budżetu partycypacyjnego. Głosowanie rozpoczęło się 5 grudnia i trwało do 11 grudnia 2014 r. Zgodnie z zarządzeniem Prezydenta Miasta mieszkańcy mogli głosować za pomocą Internetu, aplikacji internetowej do głosowania, za pośrednictwem poczty oraz w punktach do głosowania, znajdujących się na terenie miasta. Ostatecznie do realizacji wyłoniono 72 zadania na łączną kwotę: 5 732 421,47 zł, w tym zadania ogólnomiejskie: 8 na kwotę 1 720 317,50 zł oraz 64 zadania dzielnicowe na kwotę 4 012 103,97 zł (Budżet Obywatelski w Częstochowie, 2018).

Częstochowa jest przykładem miasta, w którym w procedurze wprowadzenia budżetu obywatelskiego zastosowany został elektroniczny system głosowania. Dla osób, które wolą tradycyjny sposób głosowania, uruchomiono punkty w siedzibie każdej Rady Dzielnicy oraz w budynkach Urzędu Miasta. Zastosowanie systemu elektronicznego głosowania jest przejrzyste i jasne dla każdego mieszkańca, który ma także możliwość śledzenia na bieżąco ewentualnych komentarzy wydziałów merytorycznych lub powodów odrzucenia danego wniosku. Również sam proces głosowania oparty jest na zasadzie przejrzystości i tajności. Mieszkańcy głosują dwójako. Pierwsza część głosowania dotyczy zadań ogólnomiejskich, a druga dzielnicowych. W każdej części mieszkaniec może przyznać 10 punktów na jedno lub nawet dziesięć zadań. Wyniki głosowania publikowane są na stronie internetowej, na której prowadzony jest również bieżący stan wykonywanych zadań. Jest to, jak można sądzić, dobra praktyka, choć nie wszystkie miasta ją stosują (Budżet Obywatelski w Częstochowie, 2018).

W roku 2015 mieszkańcy Częstochowy zgłosili 761 z propozycji zadań (więcej o 229 wniosków w stosunku do pierwszej edycji). 459 wniosków zostało poddanych pod głosowanie, które odbyło się w Częstochowie i trwało przez 7 kolejnych dni (2-8 listopada 2015 r.). Głosowało 36 621 częstochowian, czyli o ponad połowę więcej, niż w poprzedniej edycji. Frekwencja w głosowaniu wyniosła 18,31 %. Ogółem do realizacji zostało wskazanych przez mieszkańców 120 zadań – 8 zadań ogólnomiejskich oraz 112 zadań dzielnicowych na łączną kwotę 6 mln 661 tys. 679 zł (Budżet Obywatelski w Częstochowie, 2018).

W trzeciej edycji (rok 2016) dokonano modyfikacji procedur związanych z budżetem obywatelskim w Częstochowie, wprowadzając trzy istotne zmiany. Wzrosła kwota przeznaczona na realizację pomysłów w ramach budżetu obywatelskiego. Zgodnie z uchwałą o budżecie obywatelskim (Uchwała nr 270.XXIII.2016 Rady Miasta Częstochowy z dnia 31 marca 2016, 2016) kwota przeznaczona na ten cel stanowi 1,1% dochodów własnych budżetu miasta Częstochowy. Kwota ta wynosiłaby 6 356 740 zł, czyli mniej, niż w roku ubiegłym (co wynikało z mniejszych, zakładanych dochodów miasta), w związku z czym w poddanym pod głosowanie projekcie uchwały został wprowadzony dodatkowy zapis, by środki przeznaczone na budżet obywatelski nie mogły być niższe od tych, które były przeznaczone na ten cel w roku ubiegłym (czyli 6 mln 661 tys. 679 zł) (Budżet Obywatelski w Częstochowie, 2018). Kolejna ważna zmiana dotyczyła finansowania projektów na zadania o charakterze ogólnomiejskim, na które przeznaczone będzie 25% wszystkich środków, jednakże w tej edycji kwota na jedno zadanie ogólnomiejskie nie może przekroczyć 50% wspomnianej puli. Nowe

zasady uwzględniają również premiowanie aktywności dzielnicowej. W przypadku, gdy przeznaczone do realizacji w poszczególnych dzielnicach zadania nie wyczerpują kwoty określonej dla danej dzielnicy, niewykorzystane środki przechodzą na zadania dzielnicowe tam, gdzie odnotowano największą frekwencję podczas głosowania. Poza zmianami uzgodnionymi w czasie spotkań konsultacyjnych z mieszkańcami – z inicjatywy i na wnioski radnych – zmianie uległ również sposób głosowania. W tej edycji decyzją Rady Miasta możliwe było jedynie osobiste głosowanie za pomocą Internetu lub w wyznaczonych punktach do głosowania.

W trzeciej edycji zgłoszonych zostało 660 propozycji zadań, z czego pod głosowanie poddano 374. W głosowaniu wzięło udział 20866 osób, co oznaczało frekwencję na poziomie 9,52%. Do realizacji mieszkańcy wybrali 5 zadań ogólnomiejskich i 109 zadań dzielnicowych (*Budżet Obywatelski w Częstochowie, 2018*) (*Budżet Obywatelski w Częstochowie, 2018*).

W listopadzie 2017 roku, zakończyła się czwarta edycja budżetu obywatelskiego w Częstochowie. Kwota, którą częstochowianie mieli do rozdysponowania na przyszłoroczne zadania, została zwiększona o blisko 2 miliony złotych i wynosiła aż 8 735 830 zł. Zwiększenie puli środków to najważniejsza zmiana zgłoszona i przyjęta przez Radę Miasta w uchwale w sprawie tworzenia budżetu obywatelskiego (Uchwała Rady Miasta Częstochowy nr 536.XXXVIII.2017 z dnia 27.03.2017, 2017). W przygotowanym wspólnie z mieszkańcami projekcie znalazły się również trzy inne zmiany. Uszczegółowiono kryterium „ogólnodostępności” zadań realizowanych w ramach budżetu obywatelskiego, a ponadto, według nowego zapisu uznano, „że wszelkie działania muszą być dostępne i nieodpłatne dla każdego zainteresowanego mieszkańca przez co najmniej połowę dobowego czasu funkcjonowania obiektu, w którym są realizowane. Zadania inwestycyjne nie mogą być realizowane na tej samej działce lub w tym samym obiekcie przez dwa lata z rzędu, co oznacza, że inwestycje będą mogły być realizowane na tym samym terenie co drugi rok. Zapis dotyczy wyłącznie zadań inwestycyjnych i nie obejmuje np. festynów, zawodów sportowych, koncertów, itp. Zadania inwestycyjne nie mogą być realizowane na dzierżawionych przez podmioty gospodarcze działkach i w dzierżawionych obiektach należących do Gminy”.

Częstochowianie zdecydowali w październiku 2017 roku, na co przeznaczają środki finansowe. Złożonych zostało 785 propozycji zadań, z czego 526 zostało poddanych pod głosowanie. Należy podkreślić, że mieszkańcy Częstochowy z roku na rok coraz chętniej biorą udział w głosowaniu. W tym roku uczestniczyło w nim aż 30625 osób. Nadal większość mieszkańców wybiera głosowanie tradycyjne: w tej formie wzięło udział 18 417 osób, za pośrednictwem aplikacji internetowej – 12208 osób. Zasadnym wydaje się podjęcie dalszych działań promocyjnych ze względu na fakt, iż nadal oddawane są głosy nieważne. W przypadku głosowania elektronicznego odnotowano 280 głosów nieważnych, a w przypadku głosowania tradycyjnego 1170. W ramach tegorocznej edycji budżetu obywatelskiego w 2018 roku zostanie wykonana między innymi plaża, mini łąka, przeprowadzony też zostanie festiwal futbolu (*Budżet Obywatelski w Częstochowie, 2018*).

W trudnym etapie wprowadzania budżetów obywatelskich w Polsce znaczącą rolę odegrały organizacje pozarządowe. W wielu miastach w Polsce pełniły one rolę partnerów projektów realizowanych przez gminy. Przykładem jest działalność Polskiego In-



stytutu Mediacji i Integracji Społecznej (Polski Instytut Mediacji i Integracji Społecznej, 2018), który jako partner Urzędu Miasta Częstochowy realizował projekt Jasne, że konsultacje. Projekt ten dotyczył wprowadzenia w Częstochowie budżetu partycypacyjnego i był współfinansowany ze środków Unii Europejskiej, w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Priorytet V, Poddziałanie 5.4.2 Rozwój dialogu obywatelskiego POKL. Celem organizacji pozarządowych oraz Urzędu Miasta było opracowanie i przygotowanie aktów prawa miejscowego, które umożliwiłyby mieszkańcom decydowanie na co ma być przeznaczona część budżetu miasta. Proces przygotowania tych aktów odbywał się wspólnie z mieszkańcami i poprzedzony został serią szkoleń na temat konsultacji, partycypacji i aktywności społecznej. W szkoleniach uczestniczyli mieszkańcy, przedstawiciele organizacji pozarządowych, rad dzielnic oraz miejscy radni i urzędnicy. Łącznie przeszkolono ponad 160 osób. Ze wszystkich grup szkoleniowych zostali wyłonieni najaktywniejsi uczestnicy, którzy stworzyli 20-osobową grupę roboczą przygotowującą ostateczną formę dokumentów. Wynikiem tych prac było przygotowanie i sporządzenie rekomendacji i założeń do uchwały Rady Miasta Częstochowy w sprawie tworzenia budżetu partycypacyjnego (Uchwała Rady Miasta Częstochowy 908/LI/2014 z dnia 10.04.2014, 2014) i regulaminu w sprawie budżetu obywatelskiego, które zostały przedstawione Prezydentowi Miasta oraz Radzie Miasta. Dokumenty te określiły m. in. zasady terytorialnego podziału pieniędzy, zasady zgłaszania propozycji zadań w trybie budżetu partycypacyjnego oraz głosowania nad wnioskami. Ostatnim etapem realizacji projektu było przeprowadzenie przez PIMIS doradztwa w Radach Dzielnic (Polski Instytut Mediacji i Integracji Społecznej, 2018). Podczas spotkań zaprezentowane zostały narzędzia, za pomocą których prowadzono konsultacje społeczne oraz rekomendacje, przygotowane przez grupę roboczą. Zainteresowanym mieszkańcom udzielono wsparcia w zakresie przygotowania propozycji i pomysłów do pierwszej edycji budżetu partycypacyjnego. Dodatkowo odbyło się wysłuchanie publiczne, podczas którego mieszkańcy mogli wnieść swoje uwagi do prezentowanych materiałów i propozycji. Efektem tego projektu było wdrożenie pierwszego w Częstochowie budżetu obywatelskiego. Głosowanie zostało przeprowadzone w 2014 roku, a w 2015 roku zrealizowano pierwsze zadania. Współpraca Polskiego Instytutu Mediacji i Integracji Społecznej trwa nadal. Pozyskano środki z Funduszu Inicjatyw Obywatelskich w ramach projektu Jasne, że razem. Projekt realizowany był przez PIMIS w partnerstwie z Urzędem Miasta Częstochowy. W każdej dzielnicy uruchomiony został punkt konsultacyjny, w którym przez 120 godzin dyżurował dwuosobowy zespół składający się ze specjalisty ds. budżetu partycypacyjnego z PIMIS i Urzędu Miasta. W Urzędzie Miasta został utworzony dodatkowy punkt konsultacyjny dla wnioskodawców, planujących składać propozycje zadań ogólnomiejskich. Przeprowadzono także szereg działań promocyjnych oraz wspierających mieszkańców w zakresie przygotowania wniosków. Stoisko doradcze i promocyjne zaprezentowano podczas pikniku pozarządowego. Powołana została także grupa liderów budżetu obywatelskiego, w skład którego weszli przedstawiciele różnych dzielnic. Kolejną wspierającą inicjatywą było uruchomienie strony internetowej, na której można było sprawdzić, na jakich terenach może zostać zrealizowane proponowane zadanie.

Przestrzenią dla działalności organizacji pozarządowych jest również badanie wpływu zaangażowania młodych mieszkańców, uczniów szkół w proces decydowania o budżecie obywatelskim. W większości budżetów obywatelskich w gminach

mogą głosować również młodzi ludzie. Np. w Częstochowie prawo udziału w głosowaniu przysługuje mieszkańcom Częstochowy, którzy ukończyli 13 rok życia, a zgłoszenia zadań do budżetu może dokonać każdy mieszkaniec miasta niezależnie od wieku (w przypadku osób niepełnoletnich wymagany jest podpis opiekuna prawnego lub rodzica) (Budżet Obywatelski w Częstochowie, 2018). Przed tegoroczną IV edycją budżetu obywatelskiego w Częstochowie został zorganizowany cykl spotkań z uczniami. Podczas ich trwania uczniowie mieli okazję wziąć udział w specjalnie przygotowanej grze planszowej, dzięki której poznawali nie tylko zasady udziału w budżecie obywatelskim, ale także dostrzegali konieczność sąsiedzkiej współpracy i zauważania również potrzeb osób słabszych. Tego typu inicjatywy dają możliwość zachęcania młodych obywateli do uczestniczenia w życiu społecznym i sąsiedzkim.

Ciekawą inicjatywą był również prowadzony od 2014 roku przez Stowarzyszenie Aktywności Obywatelskiej Bona Fides z Katowic projekt Skontroluj jak działa budżet obywatelski w twojej gminie, finansowany ze środków EOG w ramach Programu Obywatele dla demokracji. Głównym celem projektu była analiza stanu funkcjonujących w Polsce budżetów obywatelskich, na podstawie której powstał raport (Skrzypiec, Wójkowski, Wyszomirski, 2016). Na przykładzie powyższej inicjatywy realizowanej przez Stowarzyszenie Bona Fides widać, że działalność organizacji pozarządowych w procesie tworzenia i funkcjonowania budżetu obywatelskiego ma również znaczenie przy ewaluacji danej edycji budżetu obywatelskiego. Okazało się, że pomimo zmian regulaminów, nie prowadzi się w gminach całościowej ewaluacji danej edycji budżetu. Są miasta, w których dokonywana jest rzetelna ewaluacja z udziałem organizacji pozarządowych. Np. w mieście Kędzierzyn-Koźle fundacja Wiedzieć Więcej, od pierwszej edycji budżetu obywatelskiego prowadzi monitoring działań, który potem w formie raportów przedstawia władzom gminy i mieszkańcom (Fundacja Wiedzieć Więcej, 2018).

Wspomniany powyżej Polski Instytut Mediacji i Integracji Społecznej, mimo zakończenia projektu, nadal angażowany jest do ewaluacji danej edycji budżetu obywatelskiego w Częstochowie. Podobnie jest w Koninie i Kielcach, gdzie organizacje pozarządowe na bieżąco monitorują proces funkcjonowania budżetu obywatelskiego. Poza wymienionymi powyżej, nadal jednak mało organizacji pozarządowych zaangażowanych jest w działalność związaną z budżetem obywatelskim (Polski Instytut Mediacji i Integracji Społecznej, 2018).

W raporcie *Skontroluj jak działa budżet obywatelski w twojej gminie* przedstawione zostały interesujące wnioski, wskazujące między innymi na powstanie swoistej mody na wprowadzanie budżetów obywatelskich w Polsce (Skrzypiec, 2016). Różne są motywy uruchamiania mechanizmów budżetu obywatelskiego przez władze gminy, jednak bez wątplenia jest to forma działania i aktywizacji, w której mieszkańcy mają realny wpływ na decyzje budżetowe podejmowane przez władze samorządowe. Kolejnym wnioskiem, jaki przynosi powyższy raport jest jednak stosunkowo niskie zaangażowanie mieszkańców w proces decyzyjny. Opinii publicznej nie jest znany koszt przeprowadzenia budżetu obywatelskiego. Mieszkańcy często nie zdają sobie sprawy, że urzędy gmin ponoszą w tym zakresie koszty (np. zatrudnienie urzędników, koszty kampanii promocyjnych).

W *Standardach procesów partycypacyjnych w Polsce* (opublikowane w 2015 roku przez Pracownię Badań i Innowacji Społecznych Stocznia) (Stokluska, 2018) zostały wyróżnione następujące etapy uchwalania budżetu obywatelskiego: przygotowanie procesu (faza zero), wypracowanie zasad przebiegu budżetu partycypacyjnego, akcja informacyjno-edukacyj-

na, wypracowywanie i zgłaszanie projektów, dyskusja nad projektami, weryfikacja projektów, wybór projektów do realizacji, monitorowanie, ewaluacja procesu. Niestety w oparciu o raport omawiany powyżej, można stwierdzić, że polskie gminy nie prowadzą prac, które obejmowałyby wszystkie etapy, a mieszkańcy włączani byłiby do każdego z tych etapów. Wyjątkiem w tym zakresie jest m.in. Częstochowa. Idea budżetu obywatelskiego jest w Polsce coraz bardziej popularna i z roku na rok realizowana w kolejnych gminach, także tych małych. Dzięki tej idei mieszkańcy mają możliwość samodzielnego podejmowania decyzji o sposobach pożytkowania pieniędzy publicznych, czują się współodpowiedzialni za realizację zadań gminy. Bez wątpienia zaangażowanie społeczeństwa w działalność administracji samorządowej zawsze przynosić będzie pozytywne efekty.

#### BIBLIOGRAFIA

1. Art. 233 Ustawy o finansach publicznych, (2009).
2. Budżet Obywatelski w Częstochowie, (2018, 01 02). Pobrane z: [www.konsultacje.czestochowa.pl](http://www.konsultacje.czestochowa.pl).
3. Kraszewski D., Mojkowski K., (2014). *Budżet Obywatelski w Polsce*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
4. Dolnicki, B. (2016). *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Pobrane z: <http://www.produkty.lex.pl/komentarze/artykuly/1458-lex-komentarze-nowosci-w-aktualizacji-maj-2016.html>.
5. Fundacja Wiedzieć Więcej, (2018). Pobrane z: 01 02, 2018, <http://www.nto.pl/artykuly-archiwalne/art/4719621,fundacja-wiedziec-wiecej,id,t.html>.
6. Historia Budżetu Obywatelskiego w Polsce i Europie, (2018). Pobrane z: 01 02, 2018, <http://budzetobywatelski.ug.rejowiec.pl/historia-bo-w-polsce-i-europie>.
7. Wyrok NSA z dnia 26 lipca 2002 r., sygn.II SA/Wr 1116/02.
8. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 10 grudnia 2015 r., sygn. akt I SA/Ol 661/15.
9. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 lipca 2016 r., sygn. akt III Sa/Ld 364/16, WSA we Wrocławiu z dnia 29 kwietnia 2011.
10. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, (2011). Orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 29.04.2011., III SA/Wr 20/11.
11. Polski Instytut Mediacji i Integracji Społecznej, (2018). Pobrane z: 01 02, 2018, [www.pimis.pl](http://www.pimis.pl).
12. Porto Alegre, (2018). Pobrane z: 01 02, 2018, [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_secao=1](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=1)
13. Santos, B.d.S. (1998). Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy [Budżet partycypacyjny w Porto Alegre: w kierunku demokracji redystrybucyjnej]. *Politics and Society*, 4, 461-510.
14. Skrzypiec, R. Wójkowski, G.Wyszomirski, P. (2016). *Skontroluj jak działa budżet obywatelski w twojej gminie – raport końcowy*. Pobrane z: [http://www.bonafides.pl/wp-content/uploads/2016/05/budzet\\_obywatelski-raport\\_18\\_jst.pdf](http://www.bonafides.pl/wp-content/uploads/2016/05/budzet_obywatelski-raport_18_jst.pdf).
15. Stokłuska, E. (2018). *Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce*. Pobrane z: 01 02, 2018, <http://stocznia.org.pl/publikacje/standardy-procesow-budzetu-partycypacyjnego-w-polsce/>
16. Ministerstwa Cyfryzacji, (2018). Pobrane z: 01 02, 2018 Strona Ministerstwa Cyfryzacji - Budżet Obywatelski: <http://m.mc.gov.pl/budzet-partycypacyjny>
17. Szaranowicz- Kusz, M. (2018). *Biuro Analiz Sejmowych*. Pobrane z: 01 02, 2018, Budżet Partycypacyjny w Polsce: [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/E2A1331AC540CD42C1257F3F00432714/\\$file/Infos\\_205.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/E2A1331AC540CD42C1257F3F00432714/$file/Infos_205.pdf)
18. Uchwała nr 270.XXIII.2016 Rady Miasta Częstochowy z dnia 31 marca 2016, 270.XXIII.2016 (Rada Miasta Częstochowy 03 31, 2016).
19. Uchwała Rady Miasta Częstochowy 908/LI/2014 z dnia 10.04.2014., 908/LI/2014 (Rada Miasta Częstochowy 04 10, 2014).
20. Uchwała Rady Miasta Częstochowy nr 536.XXXVIII.2017 z dnia 27.03.2017, 536.XXXVIII.2017 (Rada Miasta Częstochowy 03 27, 2017).
21. Ustawa o samorządzie gminnym, (1990). *Ustawa z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym*, Dz.U.2001.142.1591. .
22. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, (2009). *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm).
23. Wampler, B. (2007). A Guide to participatory budgeting [Przewodnik po budżetowaniu partycypacyjnym]. W: A. Shah (red.), *Participatory budgeting* [Budżet partycypacyjny] (ss. 21 -53). Washington, D.C.: The World Bank.
24. World Bank's Empowerment, (2018). *World Bank's Empowerment, Case Studies: Participatory Budgeting in Brazil*. Pobrane z: 01 02, 2018 z: [http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/14657\\_Participatory-Budget-Brazil-web.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/14657_Participatory-Budget-Brazil-web.pdf)
25. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lipca 2002 r. sygn. akt II SA/Wr 1116/02, sygn. akt II SA/Wr 1116/02 (Naczelny Sąd Administracyjny 07 26, 2002).
26. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu III SA/Wr 777/16 z dnia 30.08.2016 r., SA/Wr 777/16 (Wojewódzki Sąd Administracyjny 08 30, 2016).