

**WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI  
UNIwersYTET SZCZECIŃSKI**

**WSPÓŁCZESNE PROBLEMY BANKOWOŚCI  
I SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH**

**TOM II**

Redakcja naukowa  
Ewa Kowalewska

SZCZECIN 2016

**Recenzenci:**

dr hab. Katarzyna Święch-Kujawska prof. US  
dr Ewa Janik  
dr Wojciech Bożek

**Korekta językowa:**

Wojciech Bożek

**Skład i łamanie:**

Justyna Kapusta

**Projekt okładki:**

Paweł Mańczyk

**ISBN**

978-83-945471-1-0

**Wydawca:**

Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Szczeciński  
ul. Narutowicza 17a  
70-240 Szczecin

**Druk:**

ZAPOL Sobczyk Sp. j.  
Szczecin 2016

## Spis treści

SŁOWO WSTĘPNE .....	7
---------------------	---

### PRAWNOFINANSOWE ASPEKTY DZIAŁALNOŚCI BANKÓW

**MAŁGORZATA BUTRYMOWICZ – ŁAPIŃSKA**

<i>CSR jako podstawa funkcjonowania współczesnych przedsiębiorstw bankowych</i> .....	11
---	----

**MATEUSZ CIEPLUCHA**

<i>III filar Unii Bankowej a bezpieczeństwo finansowe depozytariuszy</i> .....	23
--	----

**KAMIL DĄBROWSKI**

<i>Tajemnica bankowa a obowiązek denuncjacji</i> .....	33
--	----

**ADRIANNA JERZYK**

<i>Bank centralny w Polsce i Niemczech – analiza porównawcza wybranych zagadnień</i> .....	47
--	----

**PAULINA KLEPACKA**

<i>Rodzaje rachunków bankowych na gruncie ustawy prawo bankowe – zagadnienia ogólne</i> .....	59
---	----

**MIŁOSZ KŁOSOWIAK**

<i>Znaczenie opodatkowania kapitału dla gospodarki</i> .....	69
--	----

**EWA KOWALEWSKA**

<i>Szczególna rola kredytów mieszkaniowych na rynku usług bankowych</i> .....	81
---	----

**MARTA MUSIAŁ**

<i>Wpływ wiedzy i zachowań podatkowych Polaków na zarządzanie finansami gospodarstw domowych</i> .....	97
--	----

**MONIKA PETTERSON-SOBCZAK**

<i>Bariery wejścia przedsiębiorstwa bankowego na rynek finansowy w Polsce</i> .....	109
---	-----

### ZASADY GOSPODAROWANIA ŚRODKAMI PUBLICZNYMI I PRYWATNYMI

**WOJCIECH BOŻEK**

<i>Anglo-amerykański model nadzoru korporacyjnego na tle zasad nadzoru korporacyjnego przyjętych przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – znaczenie dla rozwiązań przyjętych w Polsce</i> .....	123
--	-----

<b>ŁUKASZ DUBIŃSKI</b>	
<i>Prawnofinansowe aspekty zmian w polityce przestrzennej gminy (zagadnienia wybrane) .....</i>	139
<b>PRZEMYSŁAW KLEDZIK</b>	
<i>Podstawy normatywne stosowania ulg w spłacie niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym w stosunku do przedsiębiorców – wybrane problemy .....</i>	153
<b>EWA KONIUSZEWSKA</b>	
<i>Budżet partycypacyjny jako forma udziału członków wspólnoty samorządowej w planowaniu wydatków publicznych na poziomie lokalnym .....</i>	173
<b>PAWEŁ KUPCZAK, PAWEŁ MAŃCZYK</b>	
<i>Preferencje podatkowe w zakresie stypendiów w podatku dochodowym osób fizycznych .....</i>	189
<b>ADRIANNA OGONOWSKA</b>	
<i>Analiza wybranych instrumentów finansowych ochrony środowiska morskiego w prawie polskim .....</i>	203
<b>PRZEMYSŁAW PIETRZAK</b>	
<i>Zasady funkcjonowania oraz finansowe i demograficzne problemy systemu emerytalnego – wybrane zagadnienia.....</i>	223
<b>PIOTR SYTA</b>	
<i>Wydatkowanie środków publicznych jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie dotacji dla jednostek oświatowych.....</i>	251
<b>KATARZYNA ŚWIĘCH – KUJAWSKA</b>	
<i>Praktyczne problemy stosowania ulgi rehabilitacyjnej na przykładzie wydatków na leki .....</i>	267
<b>DOMINIKA WRÓBLEWSKA</b>	
<i>Procedury ostrożnościowe i sanacyjne.....</i>	279
<b>WYKAZ WYBRANEJ LITERATURY .....</b>	<b>293</b>
<b>WYKAZ WYBRANYCH AKTÓW PRAWNYCH .....</b>	<b>309</b>
<b>WYKAZ WYBRANYCH ORZECZEŃ.....</b>	<b>315</b>
<b>WYKAZ STRON INTERNETOWYCH.....</b>	<b>318</b>
<b>NOTKA O AUTORACH .....</b>	<b>319</b>

## **Ewa Koniuszewska**

### *Budżet partycypacyjny jako forma udziału członków wspólnoty samorządowej w planowaniu wydatków publicznych na poziomie lokalnym*

#### **Streszczenie**

Budżet partycypacyjny, będąc planem finansowym wspólnoty samorządowej ustanowionym przy zachowaniu szczególnej procedury, jest instrumentem zapewniającym bezpośredni udział członkom wspólnoty samorządowej w procesach alokacji zasobów finansowych. Stanowi on wyraz partycypacji rozumianej jako współuczestniczenie i decydowanie mieszkańców gmin, dzielnic, osiedli lub sołectw w procesach planowania lokalnych wydatków.

W aktualnym stanie prawnym nie występują uregulowania, które odnosiłyby się wprost do instytucji budżetu partycypacyjnego. Podstaw prawnych umożliwiających członkom społeczności lokalnych wyrażanie woli co do przeznaczenia środków publicznych upatrywać można w uregulowaniach ustawy o funduszu sołeczkim oraz w postanowieniach ustaw ustrojowych dotyczących konsultacji społecznych.

**Słowa kluczowe:** partycypacja społeczna, budżet partycypacyjny, konsultacje społeczne

#### **Uwagi wprowadzające**

Pojęcie „partycypacja” określane bywa w literaturze przymiotnikiem – obywatelska, publiczna, społeczna. Zróżnicowane nazywanie właściwości partycypacji znajduje swoje potwierdzenie w wynikach badań socjologicznych, na podstawie których pojęciu temu przypisuje się trzy podstawowe znaczenia. Pierwsze znaczenie odnosi się do partycypacji społecznej, której istotą jest udział jednostek w działaniach zbiorowych podejmowanych w społeczności, do której

one przynależą<sup>302</sup>. Możliwe jest szerokie ujęcie udziału jednostek obejmujące: uczestnictwo w aktywności samorządowej, w partiach politycznych, w instytucjach pozarządowych i innych instytucjach zajmujących się sprawami lokalnymi<sup>303</sup>.

Drugie spośród wyróżnianych znaczeń pojęcia „partycypacja” związane jest z partycypacją publiczną, rozumianą jako zaangażowanie jednostek w działania struktur i instytucji demokratycznego państwa. Określana ona bywa w literaturze obcojęzycznej jako: „partycypacja obywatelska”, „partycypacja wertykalna”, „zarządzanie partycypacyjne”, natomiast w polskim piśmiennictwie nazywana jest najczęściej „partycypacją obywatelską”<sup>304</sup>. Partycypacja publiczna dotyczy relacji powstałych w procesie sprawowania władzy publicznej i kształtujących się pomiędzy podmiotami, którym powierzono wykonywanie funkcji publicznych oraz podmiotami powierzającymi ich sprawowanie. Istotę jej stanowi współdziałanie tych podmiotów w regulowaniu kwestii publicznych obywateli. Zróżnicowane reguły tego współdziałania, determinujące jego rzeczywistą realizację stanowią podstawę do identyfikowania odmiennych form partycypacji. Wyróżnia się wśród nich: informowanie, wyjaśnianie, konsultowanie, współdecydowanie, delegowanie<sup>305</sup>.

Trzecie znaczenie partycypacji odnoszone jest do partycypacji indywidualnej, która sprowadza się do codziennych wyborów i działań podejmowanych przez jednostkę. Zewnętrznym jej wyrazem jest, między innymi, finansowe wspieranie działań dobroczynnych, uczestnictwo w ruchach społecznych<sup>306</sup>.

Partycypacja w drugim z przedstawionych znaczeń dysponuje bogactwem form, które mogą być wykorzystane przez członków wspólnoty samorządowej do włączania się w proces przygotowania budżetu danej jednostki samorządu

---

<sup>302</sup> T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, A. Olech (red.), Warszawa 2001, s. 83-84.

<sup>303</sup> G.A. Almond, S. Verba, *The Civic Culture*, New Jersey 1963, cyt. za: I. Pietraszko-Furmanek, *Partycypacja społeczna w środowiskach lokalnych*, Kraków 2012, s. 62.

<sup>304</sup> T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna...*, s. 84.

<sup>305</sup> A. Olech, [w:] *Przepis na uczestnictwo. Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, tom II, A. Olech (red.), Warszawa 2013, s. 6.

<sup>306</sup> T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna...*, s. 85.

terytorialnego i niejednokrotnie rzeczywistego wpływanu na jego ostateczny kształt.

### **Istota budżetu partycypacyjnego oraz jego cechy**

Budżet partycypacyjny oznacza plan finansowy wspólnoty samorządowej ustanowiony przy zachowaniu specjalnej procedury. Szczególny charakter tej procedury polega na tym, że nie jest ona zastrzeżona wyłącznie dla urzędników samorządowych, którzy odpowiadają za przygotowanie materiałów okołobudżetowych oraz za sporządzenie samego projektu budżetu oraz radnych uczestniczących w procesie uchwałodawczym<sup>307</sup>. Biorą w niej udział również członkowie wspólnoty samorządowej, zainteresowani wyrażeniem swojej woli co do sposobu przeznaczenia całości lub części dostępnych środków publicznych.

W piśmiennictwie budżet partycypacyjny ujmowany jest jako instrument zapewniający bezpośrednie uczestnictwo mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego w procesach alokacji ograniczonych zasobów finansowych, umożliwiającą uzyskanie odpowiedzi na pytanie, jakie są oczekiwania mieszkańców co do sposobu wykorzystania tych zasobów. Stanowi on wyraz partycypacji rozumianej jako współuczestniczenie i współdecydowanie mieszkańców gmin, dzielnic, osiedli lub sołectw w procesach projektowania lokalnych wydatków<sup>308</sup>. Wymaga on od społeczeństwa zaangażowania w życie publiczne i stwarza jemu warunki do bezpośredniego oddziaływania na jakość życia w obrębie wspólnoty<sup>309</sup>.

Budżet partycypacyjny bywa także definiowany poprzez wskazanie jego charakterystycznych cech. W ujęciu modelowym zalicza się do nich: wiążący charakter dla władz samorządowych, oznaczający obligatoryjność realizacji

---

<sup>307</sup> J. H. Szlachetko, Uwagi na temat współpracy podmiotów spoza systemu administracji publicznej przy stanowieniu aktów planistycznych przez organy administracji zdecentralizowanej, [w:] *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć w sprawach publicznych na poziomie lokalnym*, M. Steca, M. Mączyńskiego (red.), Warszawa 2012, s. 207.

<sup>308</sup> M. Poniatowicz, Kontrowersje wokół idei budżetu partycypacyjnego jako instrumentu finansów lokalnych, [w:] *Finanse – problemy – decyzje*, cz. 1, T. Famulskiej, K. Znanieckiej (red.), „*Studia Ekonomiczne*” 2014, nr 198, s. 179.

<sup>309</sup> A. Krześ, Budżet obywatelski jako inicjatywa wspierająca postawę społeczeństwa obywatelskiego, [w:] *Gospodarka i przestrzeń*, S. Korenika, N. Derlukiewicz (red.), „*Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*” 2014, nr 341, s. 94.

inwestycji wybranych przez mieszkańców; oparcie na przejrzystych procesach tworzenia i zarządzania; inkluzyjny charakter, umożliwiający włączenie się wszystkich chętnych podmiotów; respektowanie zasady równości stron (mieszkańców, urzędników, ekspertów, organów samorządowych); wspieranie aktywności mieszkańców; powtarzalność; kształtowanie na realnym, a nie symbolicznym poziomie<sup>310</sup>. W piśmiennictwie w stosunku do procedury przygotowania, uchwalenia i wykonania budżetu formułowane są wymogi, które powinny być spełnione, aby budżet wspólnoty samorządowej zasługiwał na miano partycypacyjnego. Oczekuje się zatem, aby dyskusja dotyczyła kwestii budżetowych oraz podziału ograniczonych zasobów, a ponadto odnosiła się do obszaru posiadającego wybieralne organy oraz wyodrębnioną administrację. Poza tym zaleca się, aby budżet partycypacyjny był rezultatem publicznych debat podejmowanych w trakcie specjalnych spotkań czy forów. Postuluje się także związanie organów jednostki samorządu terytorialnego wynikami procedury partycypacyjnej, co wyraźnie uwidoczniłoby różnicę między budżetem partycypacyjnym a konsultacjami społecznymi<sup>311</sup>.

Zauważyć należy, że w piśmiennictwie plan finansowy wspólnoty samorządowej, w którego przygotowaniu współuczestniczą jej członkowie, wypowiadając się na temat projektowania lokalnych wydatków, zamiennie nazywany bywa budżetem partycypacyjnym lub budżetem obywatelskim. Posługiwanie się przymiotnikiem „obywatelski” dla określenia budżetu może sugerować, że zgodnie ze znaczeniem przyjętym na gruncie języka polskiego<sup>312</sup>, jest to budżet dotyczący obywateli jakiegoś państwa lub regionu. Podkreślenia jednak wymaga, że budżet ustanowiony przy zachowaniu specjalnej procedury jest budżetem jednostki samorządu terytorialnego. Z kolei stosownie do postanowień ustaw ustrojowych<sup>313</sup>, jednostkę samorządu terytorialnego stanowi

<sup>310</sup> M. Poniatowicz, *Kontrowersje wokół idei...*, s. 180.

<sup>311</sup> M. Rachwał, *Budżet partycypacyjny jako nowa forma współdecydowania o finansach lokalnych*, „Przegląd Politologiczny” 2013, nr. 4, s. 175.

<sup>312</sup> [www.sjp.pwn.pl](http://www.sjp.pwn.pl) (dostęp 2.07.2016 r.).

<sup>313</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 1515 ze zm.), dalej: u.s.g.; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 1445 ze zm.), dalej: u.s.p.; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 1392 ze zm.), dalej: u.s.w.



wspólnota samorządowa oraz odpowiednie terytorium. Wspólnotę samorządową tworzą mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego, czyli ogół osób fizycznych mających miejsce zamieszkania na obszarze tej jednostki. Zgodnie z treścią art. 25 k.c.<sup>314</sup>, miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Na terenie wspólnoty samorządowej mogą zatem zamieszkiwać nie tylko obywatele polscy, ale również cudzoziemcy, bezpaństwowcy będący jej członkami. Dla przynależności do wspólnoty nie mają bowiem znaczenia okoliczności subiektywne, jak wiek, płeć, rasa, narodowość, obywatelstwo, wyznanie, zdolność do czynności prawnych. W pewnych sytuacjach mogą one jednak określać i różnicować zakres uprawnień poszczególnych członków wspólnoty<sup>315</sup>. Posługiwanie się zatem pojęciem „budżet obywatelski” może kształtować mylne przekonanie, że współuczestnictwo w procedurze tworzenia budżetu zastrzeżone jest wyłącznie dla obywateli polskich. Ponieważ należałoby przyjąć, że możliwość zaangażowania się w ten proces mają członkowie wspólnoty samorządowej co najmniej spełniający warunki określone w Kodeksie wyborczym<sup>316</sup>, to adekwatne jest posługiwanie się pojęciem „budżet partycypacyjny”.

W literaturze przedmiotu zwolennicy i przeciwnicy instytucji budżetu partycypacyjnego przedstawiają zalety oraz zagrożenia wynikające ze stosowania szczególnej procedury planowania wydatkowania środków publicznych. Pozytywnie oceniana jest możliwość wypełniania przez budżet partycypacyjny kilku funkcji. Jedną spośród nich, której przypisuje się podstawowe znaczenie, jest zapewnienie efektywnej dystrybucji środków publicznych. Środki te bowiem dzięki bezpośredniemu udziałowi mieszkańców pożytkowane są na zaspokajanie ich najpilniejszych potrzeb. Ponadto instytucja ta zapewnia transparentność procesu budżetowania lokalnego. Kolejną funkcją budżetu partycypacyjnego jest funkcja edukacyjna, ponieważ członkowie wspólnoty samorządowej

---

<sup>314</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 380 ze zm.).

<sup>315</sup> A. Szewc [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, Samorząd gminny. Komentarz, Warszawa 2005, s. 28.

<sup>316</sup> Artykuł 10 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm.).

współuczestnicząc w procesie jego przygotowania poznają poszczególne etapy postępowania oraz stają się bardziej świadomi swoich praw i obowiązków. Ponadto interakcje między mieszkańcami, które zachodzą w trakcie procedowania w przedmiocie alokacji środków publicznych, mogą kreować między nimi poczucie wspólnoty poprzez działania na rzecz realizacji wspólnych interesów, w związku z tym można wyróżnić także funkcję integracyjną budżetu<sup>317</sup>.

Atutem budżetu partycypacyjnego jest również możliwość kształtowania relacji pomiędzy pochodzącymi z wyboru władzami samorządowymi a członkami danej jednostki samorządu terytorialnego. Z jednej strony władze mogą traktować budżet partycypacyjny jako instrument służący niwelowaniu negatywnych nastrojów wyborców. Z drugiej natomiast strony zwiększone zainteresowanie budżetowaniem partycypacyjnym odzwierciedla potrzebę zmniejszenia dystansu pomiędzy decydentami samorządowymi a mieszkańcami<sup>318</sup>.

Godzi się jednak zauważyć, że poza korzyściami wynikającymi z zapewnienia członkom wspólnoty samorządowej uczestnictwa w planowaniu wydatków budżetowych procedura partycypacyjna ma również szereg mankamentów. Analitycy pierwszych wprowadzanych na świecie procesów budżetowania zadaniowego oraz wydatków dystrybuowanych w efekcie tych procesów sformułowali istotne zastrzeżenia i ograniczenia dotyczące koncepcji budżetowania partycypacyjnego. Zwrócono uwagę, że zasadniczo dla uczestników procesu priorytet stanowią małe inwestycje infrastrukturalne. Poza tym podkreślono, że mimo szerokiego i bezpośredniego udziału mieszkańców w pracach nad kształtem budżetu, kluczową rolę spełniają organy samorządowe, które zapewniają organizacyjno-techniczną stronę przedsięwzięcia (organizują spotkania, dostarczają niezbędnych informacji) i przez to mogą znacząco wpływać na ich decyzje i realizować własne cele. Ponadto w ramach procedury budżetu partycypacyjnego trudniej o długofalowe planowanie

---

<sup>317</sup> A. Rytel-Warzocha, *Budżet partycypacyjny w Europie – brazylijska kalka czy poszukiwanie własnych rozwiązań?*, „Przegląd Naukowy Disputatio” 2012, tom XIII, s. 37-38.

<sup>318</sup> M. Poniatowicz, *Kontrowersje wokół idei budżetu...*, s. 182.

finansowe, ponieważ z reguły uczestnicy konsultacji koncentrują się na projektach, których realizacja ma nastąpić w krótkim czy średnim okresie<sup>319</sup>.

### **Podstawy prawne budżetu partycypacyjnego**

W aktualnym stanie prawnym nie występują uregulowania, które odnosiłyby się wprost do instytucji budżetu partycypacyjnego. Rozwiązania prawne dotyczące uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego zawarte są w rozdziale trzecim działu piątego ustawy o finansach publicznych<sup>320</sup>, w którym ustawodawca odniósł się do kwestii proceduralnych. Nie ma jednak wśród nich postanowień, z których członkowie wspólnoty samorządowej mogliby wywodzić swoje uprawnienia do współuczestniczenia w planowaniu wydatkowania środków publicznych. Zauważyć należy, że tryb postępowania z projektem uchwały budżetowej (także uchwały o prowizorium budżetowym oraz uchwały o zmianie uchwały budżetowej) sprecyzowany został w ustawie od etapu wystąpienia z inicjatywą uchwałodawczą. Natomiast udział mieszkańców w procedurze, polegający na zgłaszaniu propozycji projektów do realizacji w ramach budżetu partycypacyjnego oraz głosowanie na poddane ocenie członków wspólnoty projekty, są etapami poprzedzającymi zgłoszenie inicjatywy uchwałodawczej. Odwołując się do uregulowań dotyczących uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego warto podkreślić, że budżet partycypacyjny nie stanowi samodzielnego planu finansowego, dotyczącego środków wyodrębnionych z zasobów gminy i niezależnych od jej budżetu. Jest to w istocie plan podziału określonej kwoty, uwzględnionej w budżecie gminy, co do przeznaczenia której mieszkańcy mają możliwość wypowiedzenia się. Konstruowanie budżetu partycypacyjnego jako odrębnego, niezależnego budżetu opartego na woli wyrażonej przez mieszkańców gminy, który funkcjonowałby równoległe do budżetu gminy uchwalonego przez organ stanowiący, nie znajduje umocowania

---

<sup>319</sup>B. Wampler, *A Guide to Participatory Budgeting*, w: A. Shah (red.), *Participatory Budgeting*, Washington 2007, s. 45-46 za D. Sześciło, *Uwarunkowania prawne budżetu partycypacyjnego w Polsce*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 12, s. 19.

<sup>320</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.).

ani w przepisach samorządowego prawa budżetowego, ani w przepisach prawa o ustroju samorządu terytorialnego. Ponadto istnienie tego rodzaju dodatkowego budżetu stałoby w sprzeczności z zasadami jedności oraz zupełności budżetu<sup>321</sup>.

Podstaw prawnych umożliwiających członkom społeczności lokalnych wyrażanie woli co do przeznaczenia środków publicznych upatrywać można w uregulowaniach ustawy o funduszu sołeckim<sup>322</sup>. Na mocy postanowień art. 2 u.f.s., rada gminy uzyskuje kompetencję do podjęcia uchwały, w której wyraża zgodę albo nie wyraża zgody na wyodrębnienie w budżecie gminy środków stanowiących fundusz. Przy czym zgodnie z treścią art. 6 u.f.s., środki funduszu przeznacza się na realizację przedsięwzięć, zgłoszonych we wniosku złożonym przez sołectwo, które są zadaniami własnymi gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy. W art. 5 ust. 1 u.f.s. ustanowiony został wymóg złożenia przez sołectwo do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wniosku, którego spełnienie determinuje przyznanie w danym roku budżetowym środków z funduszu. Ustawodawca sformułował wymogi formalne wniosku, terminy i tryb postępowania. Istotne jednak znaczenie z punktu widzenia problematyki współuczestnictwa mieszkańców w planowaniu wydatkowania środków publicznych mają postanowienia ust. 2 art. 5 u.f.s. Zgodnie z jego treścią, wniosek danego sołectwa uchwała zebranie wiejskie z inicjatywy sołtysa, rady sołeckiej lub co najmniej 15 pełnoletnich mieszkańców sołectwa. Przyznanie pełnoletnim mieszkańcom sołectwa uprawnienia do przedstawienia zebraniu wiejskiemu projektu wniosku, zawierającego wykaz przedsięwzięć do realizacji w ramach funduszu sołeckiego, umożliwia im angażowanie się w proces współdecydowania o przeznaczeniu środków na poziomie jednostki pomocniczej. Warto zasygnalizować, że przypisanie analogicznego uprawnienia radzie sołeckiej budzi wątpliwości. Mając na uwadze uregulowania art. 36 ust. 1 zd. 2 u.s.g., zgodnie z którym rada sołecka wspomaga działalność sołtysa, można by sądzić, że nie powinna ona mieć uprawnień do

---

<sup>321</sup> K. Czarniecki, *Udział mieszkańców w ustalaniu wydatków budżetu gminy w ramach tzw. budżetu partycypacyjnego (na przykładzie Torunia w latach 2013–2014)*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, nr 1, s. 128.

<sup>322</sup> Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2014 r. poz. 301), dalej: u.f.s.

samodzielnego działania, zwłaszcza o charakterze inicjującym. Art. 5 ust. 2 u.f.s. stwarza bowiem ryzyko wystąpienia sytuacji, w której treść wniosku przedłożonego zebraniu wiejskiemu przez radę sołecką znacząco odbiega od treści wniosku przygotowanego przez sołtysa<sup>323</sup>. Nasuwa się wówczas pytanie o poprawność relacji między organami, w tym o rolę wspomagającą rady wobec sołtysa.

Uregulowania ustawowe stwarzają członkom wspólnoty samorządowej podstawy do uzewnętrznienia opinii, stanowisk, czy propozycji kreując instytucję konsultacji społecznych. Wykorzystując ją mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego mogą realizować potrzeby: wyrażania własnych interesów i poglądów, wpływu na treść rozwiązań prawnych, oddziaływania na kierunki prowadzonych ich spraw. Meritum konsultacji stanowi wyrażenie przez członków zbiorowości, w drodze głosowania, stanowiska w przedstawionej sprawie. Przy czym wyniki konsultacji nie są wiążące dla organów władzy publicznej<sup>324</sup>. W piśmiennictwie konsultacje społeczne ujmowane są jako swobodna dyskusja publiczna, w której obywatele mogą wypowiadać się co do fragmentów, jaki i odnosić się do całości przedłożonego projektu rozwiązania, jak również formułować własne propozycje. Jednak brak sformalizowanych wymagań i powszechności uczestnictwa powodują, że konsultacje nie mają wiążącego charakteru dla organu, który je rozpiisał. W zamian dają obywatelom szerokie możliwości sygnalizowania właściwemu organowi swoich poglądów i propozycji<sup>325</sup>.

W aktualnym stanie prawnym istnieją podstawy do kategoryzowania konsultacji społecznych we wspólnotach samorządowych na konsultacje obligatoryjne i fakultatywne. Stosownie do postanowień ustaw ustrojowych<sup>326</sup>, pierwsze z wymienionych przeprowadza się w przypadkach przewidzianych

---

<sup>323</sup> Por. I. Szymańska, Ustawa o funduszu sołeckim. Nowe rozwiązania proceduralne i materialne, „Finanse Komunalne” 2015, nr 9, s. 12.

<sup>324</sup> E. Olejniczak – Szałowska, Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego, Warszawa 2002, s. 18.

<sup>325</sup> B. Zawadzka, Konsultacje społeczne i referendum w systemie politycznym PRL, „Studia Prawnicze” 1989, z. 2-3, s. 331.

<sup>326</sup> Art. 5a ust. 1 u.s.g., art. 3d ust. 1 u.s.p, art. 10a ust.1 u.s.w.

ustawą, drugie z kolei mogą być przeprowadzane w sprawach ważnych dla danej jednostki samorządu terytorialnego. Określenie „spraw ważnych” interpretować należy w sposób subiektywny, ponieważ w poszczególnych gminach różne sprawy mogą być kwalifikowane jako ważne<sup>327</sup>. Pozostawienie przez ustawodawcę jednostkom samorządu terytorialnego swobody przy dokonywaniu tej kwalifikacji powoduje, że formułowane katalogi spraw ważnych będą zróżnicowane i determinowane potrzebami danej wspólnoty, a także jej charakterem demograficzno-terytorialnym<sup>328</sup>. Wskazuje się, że sprawy ważne wymagają podejmowania czynności strategicznych, przekraczających zakres zwykłego administrowania<sup>329</sup>. W literaturze przedmiotu wyrażany jest pogląd, zgodnie z którym sformułowanie „sprawy ważne” należy interpretować rozszerzająco, a jego niedookreślony charakter nie powinien służyć ograniczaniu zakresu spraw poddawanych konsultacjom<sup>330</sup>. Prezentowane jest również stanowisko odmienne, poddające krytyce stan obowiązujących regulacji prawnych, w którym ustawodawca nie precyzuje rodzaju spraw uznawanych za ważne i w rezultacie poddawanych konsultacjom. Ponadto podkreśla się, że kryteria według których rozstrzyga się o ważności danej sprawy powinny być określone. W przeciwnym razie podmiotowi, który inicjuje konsultacje pozostawiona jest zbyt duża swoboda decyzyjna. W związku z tym postuluje się przyjęcie ramowego wykazu kryteriów (np. trwałość zmian stanowiących efekt rozstrzygnięcia, wysokość zaangażowanych środków, zasięg oddziaływania decyzji, uciążliwość) albo przygotowanie otwartego katalogu spraw, które powinny skłaniać do poddania ich pod procedurę konsultacyjną<sup>331</sup>. Postulat ten można by zaakceptować, jeśli określenie wykazu kryteriów czy też otwartego katalogu spraw należałoby do prawodawcy lokalnego, ale nie do ustawodawcy.

<sup>327</sup> A. Szewc, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd gminny...*, s. 68.

<sup>328</sup> M. Augustyniak, R. Marchaj, *Komentarz do art. 5a [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, B. Dolnickiego (red.), Warszawa 2016, LEX/el.

<sup>329</sup> T. Moll, *Konsultacje komunalne jako klasyczna forma partycypacji społecznej*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, B. Dolnickiego (red.), Warszawa 2014, s. 252.

<sup>330</sup> D. Sześciło, *Konsultacje społeczne w gminie w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „*Samorząd Terytorialny*” 2014, nr 1-2, s. 27.

<sup>331</sup> M. Banat, *Konsultacje społeczne w samorządzie terytorialnym*, „*Samorząd Terytorialny*” 2014, nr 1-2, s. 15.

Jako dodatkowy argument w tym względzie posłużyć mogą postanowienia art. 5a ust. 2 u.s.g. (odpowiednio art. 3d ust. 2 u.s.p., art. 10a ust. 2 u.s.w.), na mocy których organ stanowiący i kontrolny jednostki samorządu terytorialnego został upoważniony do uregulowania zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami. Jeśli więc wspólnotom samorządowym pozostawiono samodzielność w kształtowaniu tak istotnych kwestii dotyczących konsultacji społecznych, to również nie powinna być ograniczana swoboda decyzyjna w zakresie ich inicjowania. Ponadto wątpliwości budzi celowość formułowania otwartego katalogu spraw, który miałby walor wyłącznie egzemplifikacyjny, a dodatkowo nie uwzględniałby specyfiki poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

W praktyce organy stanowiące i kontrolne wspólnot samorządowych określają w uchwałach przedmiot konsultacji zarówno ogólnie – stanowiąc, że są nim sprawy wyszczególnione w ustawach oraz ważne sprawy dla wspólnoty lokalnej, jak i szczegółowo – formułowany jest katalog spraw, które powinny być poddane pod konsultacje społeczne. Za sprawy szczególnie ważne dla gminy, wymagające przeprowadzenia konsultacji, uznawane są sprawy dotyczące: tworzenia nowych lub likwidacji istniejących jednostek organizacyjnych gminy, budżetu i zmiany w budżecie, projektów wieloletnich programów gospodarczych, nadawania nazw ulicom i placom, ustalenia herbu, flagi i sztandaru gminy, przystąpienia gminy do związków gminnych i porozumień komunalnych<sup>332</sup>, strategii rozwiązywania problemów społecznych, programu rewitalizacji, programu ochrony środowiska i planu gospodarki odpadami<sup>333</sup>. Powyższe wyliczenie ma wprawdzie charakter przykładowy, jednak do spraw uznawanych za ważne dla jednostki samorządu terytorialnego kwalifikuje się problematykę budżetu i jego zmian. Ponadto pozostałe sprawy objęte ramami katalogu spraw ważnych skorelowane są z przyjętą w danym roku uchwałą budżetową, co również determinuje rangę

---

<sup>332</sup> M. Wenclik, Konsultacje społeczne w gminach województwa podlaskiego na podstawie analizy regulacji statutowych i uchwał w sprawie zasad i trybu konsultacji z mieszkańcami gminy, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 4, s. 63.

<sup>333</sup> M. Ofiarska, Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami – analiza rozwiązań przyjmowanych w uchwałach rad gmin, [w:] Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym, B. Dolnickiego (red.), Warszawa 2014, s. 264.

problematyki budżetowej. W związku z tym kwestie dotyczące budżetu jednostki samorządu terytorialnego i jego zmian, jako należące do kategorii spraw ważnych, mogą być objęte zakresem przedmiotowym konsultacji społecznych.

Objęcie problematyki planowania wydatków budżetowych zakresem przedmiotowym konsultacji społecznych determinuje możliwość wyrażenia przez członków wspólnoty samorządowej woli co do przeznaczenia środków publicznych. Drugim, równie istotnym czynnikiem jest zapewnienie odpowiedniej procedury. W orzecznictwie podkreśla się, że wymóg podejmowania uchwał po konsultacji z mieszkańcami powinien być rozumiany jako rzeczywiste omówienie z mieszkańcami proponowanych zmian i wyrażenie przez nich opinii. Niewystarczające jest zorganizowanie pewnej liczby spotkań i uznanie, bez względu na liczbę uczestników tych spotkań, spełnienia wymogu konsultacji<sup>334</sup>. Mimo że wyniki konsultacji nie są wiążące, to stanowią one wyraz woli mieszkańców. Wskazane jest zatem, aby brane były pod uwagę przez podmiot, który powinien poznać wolę mieszkańców przed podjęciem rozstrzygnięcia w sprawie poddanej konsultacjom. Odmienne traktowanie konsultacji czyniłoby z nich instytucję fasadową<sup>335</sup>.

### **Polskie doświadczenia w stosowaniu budżetu partycypacyjnego**

Prezentację polskich doświadczeń w stosowaniu instytucji budżetu partycypacyjnego należy poprzedzić uwagą, że pierwsze rozwiązania prawne kształtujące tę instytucję wprowadzono w Porto Alegre. Następnie wykorzystywano je w innych brazylijskich miastach, z tym że procedura budżetowa różniła się w zależności od miejsca i uwarunkowań funkcjonowania budżetu<sup>336</sup>. Budżet partycypacyjny przyjęty został w dalszej kolejności w innych państwach Ameryki Łacińskiej, Ameryki Północnej, Azji, Afryki, a na początku XXI wieku także w państwach europejskich. Znamienne jest, że pierwotnie budżet

---

<sup>334</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 5 maja 2000 r., PR-01374/15/00, Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych 2000, nr 4, poz. 101.

<sup>335</sup> M. Ofiarska, Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji..., s. 276.

<sup>336</sup> A. Rytel-Warzocho, Budżet partycypacyjny w Europie..., s. 40-42, W. Kłębowski, Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi, Warszawa 2013, s. 27 i n.



ten wdrażany był w formie bezpośrednio nawiązującej do brazylijskiego pierwowzoru, stopniowo jednak model ten ulegał modyfikacjom dostosowującym go do lokalnych warunków<sup>337</sup>.

W Polsce prekursorem we wdrażaniu procedury budżetowania partycypacyjnego był Sopot<sup>338</sup>. W mieście tym w 2011 r. przeprowadzono konsultacje z mieszkańcami dotyczące budżetu Sopotu, w których wzięło udział ponad 3 tysiące mieszkańców. Następnie uchwałą z dnia 11 maja 2012 r.<sup>339</sup> Rada Miasta Sopotu postanowiła przeprowadzić konsultacje społeczne, których zakres przedmiotowy obejmował część wydatków z budżetu Miasta Sopot na 2013 r. oraz określić zasady i tryb przeprowadzenia konsultacji. Precyzując zasady przyjęto, że w ramach budżetu mogą być proponowane wydatki o charakterze lokalnym (dotyczące mieszkańców jednego z czterech okręgów wyborczych) lub dotyczące mieszkańców całego miasta. Natomiast procedura konsultacji objęła kilka etapów, na które składały się: zgłoszenie propozycji projektów do realizacji w ramach budżetu partycypacyjnego, weryfikację projektów i wybór projektów. Prawo zgłoszenia propozycji projektu przysługiwało każdemu mieszkańcowi Miasta, posiadającemu czynne prawo wyborcze do Rady Miasta Sopotu oraz organizacji pozarządowej, której siedziba znajduje się na terenie Miasta lub realizacja zadań publicznych odbywa się na tym obszarze. Weryfikacji zgłoszonych projektów dokonywała, pod względem formalnoprawnym oraz gospodarności Komisja ds. Budżetu Obywatelskiego współpracując z Prezydentem Miasta Sopotu. Pozytywnie oraz negatywnie zweryfikowane projekty podlegały publikacji na stronie internetowej. Następnie projekty oceniane były przez mieszkańców Sopotu (mających czynne prawo wyborcze do Rady Miasta Sopotu) w głosowaniu tajnym. Każdy projekt mógł być oceniony w skali od 0 do 5. Następnie sumowano punkty oddane na każdy z projektów oraz obliczano średnią ocenę dla każdego

---

<sup>337</sup> A. Rytel-Warzocho, *Budżet obywatelski jako nowa forma społecznej partycypacji*, „Przegląd Naukowy Disputatio” 2013, tom XV, s. 66.

<sup>338</sup> P. Matczak, A. Jeran, K. Mączka, M. Nowak, P. Śliwa, *Aktywizacja społeczna wspólnot terytorialnych w Polsce z perspektywy ćwierćwiecza samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3, s. 341.

<sup>339</sup> Uchwała nr XIX/225/2012 Rady Miasta Sopotu z dnia 11 maja 2012 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Sopotu na temat Budżetu Miasta Sopotu na 2013 r., Dz. Urz. Woj. Pom. z 2012 r. poz. 1815.

z projektów. Do realizacji w ramach budżetu partycypacyjnego kwalifikowano projekty, które uzyskały największą liczbę punktów, aż do wyczerpania puli środków finansowych (kwota zaplanowana do rozdysponowania w ramach budżetu partycypacyjnego miała wynieść nie mniej niż 4 mln złotych). Przy czym brano pod uwagę wyłącznie projekty, których średnia ocena wyniosła co najmniej 3 punkty oraz które zostały ocenione przez co najmniej 10% głosujących.

Idea oraz procedura udziału mieszkańców w planowaniu wydatków budżetowych zainicjowane w Sopocie posłużyły za przykład innym polskim miastom. Z badań przeprowadzonych przez Biuro Analiz Sejmowych<sup>340</sup> wynika, że w okresie 2012–2015 (lata skrajne objęły tylko cztery miesiące) popularność budżetów partycypacyjnych wzrastała. Największa liczba spośród badanych gmin i miast na prawach powiatu ma dwuletnie doświadczenie w organizacji budżetu partycypacyjnego. Są jednak i takie jednostki samorządu terytorialnego, w których instytucja ta wykorzystywana jest od czterech lat i planują przygotowanie budżetu z udziałem mieszkańców w kolejnych latach<sup>341</sup>.

Wzrastające zainteresowanie budżetem partycypacyjnym i coraz częstsze praktyczne jego wykorzystanie wynika z chęci konsultowania przez organy samorządowe swoich decyzji finansowo-inwestycyjnych. Spowodowane jest ono także koniecznością uwzględniania zmieniających się trendów w podejściu do zarządzania w administracji, zmierzających w kierunku koncepcji tzw. współzrządzenia. Pozostałe czynniki, które wpływają na wzrost zainteresowania budżetem partycypacyjnym to: chęć władz lokalnych do poszerzenia działań edukacyjnych na temat funkcjonowania samorządu, budowanie warunków do szerszego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, chęć wzmocnienia poczucia wspólnoty lokalnej mieszkańców, wykreowanie lokalnych liderów, którzy

---

<sup>340</sup> Biuro Analiz Sejmowych w 2015 r. skierowało do gmin (również do miast na prawach powiatu) zapytanie, czy w danej jednostce samorządu terytorialnego funkcjonuje budżet obywatelski. Od 144 gmin i miast na prawach powiatu odpowiedź na zadane pytanie była twierdząca. Następnie skierowano do organów wykonawczych tych jednostek list zapraszający do udzielenia odpowiedzi na pytania zawarte w ankiecie dotyczącej funkcjonowania budżetu partycypacyjnego.

<sup>341</sup> M. Korolewska, K. Marchewka-Bartkowiak, *Budżet obywatelski jako przejaw aktywności społecznej – analiza doświadczeń na przykładzie jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Obywatelstwo i społeczeństwo obywatelskie w Polsce*, B. Kłos, K. Marchewki-Bartkowiak (red.), Warszawa 2015, s. 126.

w przyszłości będą porządkowali dyskusję w ramach budżetu obywatelskiego, wprowadzenie kolejnych płaszczyzn dialogu władz lokalnych z mieszkańcami<sup>342</sup>.

Wyniki badań przeprowadzonych przez Biuro Analiz Sejmowych uwidaczniają duże zróżnicowanie wartości budżetów partycypacyjnych. W latach 2013–2015 corocznie zwiększała się pula środków badanych jednostek przeznaczona łącznie na inwestycje bezpośrednio konsultowane ze społeczeństwem. W piśmiennictwie jednak akcentuje się, że rzeczywisty zakres budżetu partycypacyjnego można określić, stosując dwa wskaźniki: udział procentowy budżetu partycypacyjnego w całkowitym budżecie jednostki samorządu oraz w jej wydatkach majątkowych. Uwzględnienie tych wskaźników prowadzi do spostrzeżenia, że nawet we wspólnotach samorządowych, których budżety partycypacyjne mają wysoki udział procentowy w budżecie całkowitym, zbyt małą ilość środków przeznacza się na wydatki majątkowe. W związku z tym postuluje się stopniowe rozszerzanie zakresu budżetu według określonej strategii, aby budżety partycypacyjne nie pozostały inicjatywami marginalnymi<sup>343</sup>.

### **Wnioski końcowe**

Kilkuletnie doświadczenie w realizowaniu przez jednostki samorządu terytorialnego budżetów partycypacyjnych skłoniło środowisko naukowe do formułowania opinii i zgłaszania uwag odnoszących się do charakteryzowanej instytucji<sup>344</sup>. Nie stanowiło ono jednak asumptu dla ustawodawcy do uregulowania tej instytucji w sposób kompleksowy. Można jednak przypuszczać, że brak regulacji ustawowych dotyczących budżetu partycypacyjnego jest zamierzony. W ustawie o finansach publicznych wprawdzie nie zostały zawarte rozwiązania prawne kształtujące prawo członków wspólnoty samorządowej do współuczestniczenia w planowaniu wydatkowania środków publicznych. Prawo to jednak może być wywiedzione na poziomie jednostki pomocniczej z postanowień ustawy o funduszu sołeckim, a w jednostkach zasadniczego

---

<sup>342</sup> Tamże, s. 128.

<sup>343</sup> W. Kłębowski, *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, Warszawa 2014, s. 34-35.

<sup>344</sup> Zob. M. Korolewska, K. Marchewka-Bartkowiak, *Budżet obywatelski...*, s. 125 i n., W. Kłębowski, *Budżet partycypacyjny...*, s. 13 i n.

podziału terytorialnego kraju z postanowień ustaw ustrojowych. Członkowie jednostek samorządu terytorialnego mogą bowiem uczestnicząc w konsultacjach społecznych wyrażać swoją wolę co do przeznaczenia wydatków planowanych w ramach budżetu partycypacyjnego. Natomiast sprecyzowanie zasad i określenie trybu przeprowadzenia konsultacji w tym zakresie słusznie pozostawiono prawodawcy lokalnemu. Należy jednak mieć na uwadze, że budżet partycypacyjny opierający się na wskazanych regulacjach ustawowych może być pozbawiony cech jemu przypisywanych w modelowym ujęciu, takich jak: wiążący charakter dla władz samorządowych, respektowanie zasady równości stron, czy też kształtowanie na realnym, a nie symbolicznym poziomie.

**PARTICIPATORY BUDGETING AS A FORM OF PARTICIPATION OF MEMBERS OF  
A SELF-GOVERNMENT COMMUNITY IN PLANNING PUBLIC EXPENSES ON THE  
LOCAL LEVEL**

**Summary**

Participatory budgeting, as a financial plan of a self-government community established while maintaining a particular procedure, is an instrument that provides direct participation of members of a self-government community in the process of allocation of financial resources. It is an expression of participation understood as co-engagement and decision-making by residents of communes, town districts, neighbourhoods or parishes in planning local spending.

In the current law, there are no provisions which would address the institution of participatory budgeting directly. Legal basis allowing members of local communities to express their will as regards the allocation of public funds can be sought in the regulations of the Law on the parish fund and in the provisions of systemic laws on social consultations.

**Keywords:** social participation, participatory budgeting, social consultation