



Urszula K. Zawadzka-Pąk – doktor nauk prawnych, autorka rozprawy doktorskiej nt. konstrukcji prawnej, wdrażania i realizacji budżetu zadaniowego we Francji i w Polsce. Adiunkt w Katedrze Finansów Publicznych i Prawa Finansowego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Absolwentka prawa i filologii francuskiej na Uniwersytecie w Białymstoku, lingwistyki stosowanej na Uniwersytecie Warszawskim, prawa i zarządzania finansami publicznymi na Uniwersytecie Paryż 1 Panteon-Sorbona (Master 2). Stypendystka Fundacji na rzecz Nauki Polskiej (stypendium dla wybitnych młodych uczonych na początku

kariery naukowej w latach 2014-2015), polskiego Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (stypendium dla wybitnych młodych uczonych w latach 2014-2017) oraz francuskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych (stypendium *Bourse Eiffel* w latach 2009-2010). Kierownik grantów Sonata i Preludium, główny wykonawca grantu promotorskiego, a także wykonawca dwóch projektów badawczych kierowanych przez prof. dr hab. Eugeniusza Ruśkowskiego – finansowanych przez Narodowe Centrum Nauki. Autorka dziewięćdziesięciu publikacji z zakresu finansów publicznych i prawa finansowego, również w ujęciu interdyscyplinarnym. Prelegent na międzynarodowych konferencjach w Polsce, Stanach Zjednoczonych, Australii, Chinach, Republice Czeskiej, Holandii, Danii, Francji, Norwegii, we Włoszech i na Węgrzech. Więcej informacji znajduje się na jej stronie internetowej www.uzawadzka.org.

PF

URSZULA KINGA
ZAWADZKA-PĄK

OCHRONA DOBRA WSPÓLNEGO
POPRAZ BUDŻET PARTYCYPACYJNY
(OBYWATELSKI)

Urszula Kinga Zawadzka-Pąk

OCHRONA DOBRA WSPÓLNEGO POPRAZ BUDŻET PARTYCYPACYJNY (OBYWATELSKI)

Studium aksjologiczno-prawne



Temida 2

Wydawnictwo Stowarzyszenia Absolwentów Wydziału Prawa
Uniwersytetu w Białymstoku
ul. Mickiewicza 1, 15-213 Białystok
tel. 85 745 71 68, fax 85 740 60 89
e-mail: temida2@uwb.edu.pl <http://www.temida2.uwb.edu.pl>



Temida 2

WYDAWNICTWO TEMIDA 2

Urszula Kinga Zawadzka-Pąk

**OCHRONA DOBRA WSPÓLNEGO
POPRAZ BUDŻET PARTYCYPACYJNY
(OBYWATELSKI)**

Studium aksjologiczno-prawne

OCHRONA DOBRA WSPÓLNEGO
POPRAZ BUDŻET PARTYCYPACYJNY
(OBYWATELSKI)

Studium aksjologiczno-prawne

Rodzicom
– w podziękowaniu za miłość,
beztroskie dzieciństwo,
solidne fundamenty
– moje i moich dzieci

Małżonkowi
– w podziękowaniu za miłość,
wiarę, inspiracje i wspólne pasje

*Wszystkim tym, których poglądy i działania stały się inspiracją tej książki,
którzy mają odwagę zmieniać otaczającą ich rzeczywistość,
dzięki czemu cały świat staje się lepszy, bardziej wartościowy*

OCHRONA DOBRA WSPÓLNEGO
POPRAZEC BUDŻET PARTYCYPACYJNY
(OBYWATELSKI)

Studium aksjologiczno-prawne



Temida2

Białystok 2019

© Copyright by Temida 2
Białystok 2019

Redaktor Naukowy Wydawnictwa Temida 2: Cezary Kosikowski

Rada Naukowa Wydawnictwa Temida 2:

Przewodniczący Rady Naukowej Wydawnictwa Temida 2: Emil W. Pływaczewski

Członkowie z Uniwersytetu w Białymstoku: Stanisław Bożyk, Adam Czarnota, Leonard Etel, Ewa M. Guzik-Makaruk, Adam Jamróz, Dariusz Kijowski, Cezary Kosikowski, Cezary Kulesza, Agnieszka Malarewicz-Jakubów, Maciej Perkowski, Stanisław Prutis, Eugeniusz Ruśkowski, Walerian Sanetra, Joanna Sieńczyło-Chlabicz, Ryszard Skarzyński, Halina Święczkowska, Mieczysława Zdanowicz

Członkowie z Polski: Marian Filar (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu), Edward Gniewek (Uniwersytet Wrocławski), Lech Paprzycki (Sąd Najwyższy)

Członkowie zagraniczni: Lidia Abramczyk (Państwowy Uniwersytet im. Janki Kupały w Grodnie, Białoruś), Vladimír Babčák (Uniwersytet w Koszycach, Słowacja), Renata Almeida da Costa (Uniwersytet La Salle, Brazylia), Chris Eskridge (Uniwersytet w Nebrasce, USA), José Luis Iriarte Ángel (Uniwersytet Navarra, Hiszpania), Marina Karasjewa (Uniwersytet w Woroneżu, Rosja), Bernhard Kitous (Uniwersytet w Rennes, Francja), Martin Krygier (Uniwersytet w Nowej Południowej Walii, Australia), Petr Mrkývka (Uniwersytet Masaryka, Czechy), Marcel Alexander Niggli (Uniwersytet we Fryburgu, Szwajcaria), Andrej A. Novikov (Państwowy Uniwersytet w Sankt Petersburgu, Rosja), Sławomir Redo (Uniwersytet Wiedeński, Austria), Bernd Schünemann (Uniwersytet w Monachium, Niemcy), Sebastiano Tafaro (Uniwersytet w Bari, Włochy), Wiktor Trinczuk (Kijowski Narodowy Handlowo-Ekonomiczny Uniwersytet, Ukraina)

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopiowaniem – bez pisemnej zgody wydawcy.

ISBN 978–83–65696–14–4

Recenzenci: *Jan Gluchowski, Zbigniew Ofiarski*

Opracowanie graficzne i typograficzne: *Jerzy Banasiuk*

Opracowanie schematów (w tym na okładce): *Karol Pąk*

Projekt okładki: *Jerzy Banasiuk*

Redakcja techniczna: *Jerzy Banasiuk*

Korekta: *Bogumiła Mancewicz*

Wydawca: Temida 2

Publikacja została sfinansowana z przyznanego przez Narodowe Centrum Nauki projektu Sonata 8 o numerze rejestracyjnym 2014/15/D/HS5/02684.

Spis treści

Spis tabel.....	9
Spis schematów.....	10
Wstęp.....	11

Rozdział 1.

ROZWAŻANIA TEORETYCZNE NAD AKSJOLOGICZNYMI I PRAWNYMI UWARUNKOWANIAMIOCHRONYDOBRAWSPÓLNEGOPOPRZEBUDŻET PARTYCYPACYJNY (OBYWATELSKI)

1.1. Uwagi wstępne.....	31
1.2. Istota i problemy ochrony dobra wspólnego poprzez politykę finansową na stopniu gminy.....	32
1.3. Rozliczalność finansowa z ochrony dobra wspólnego na stopniu gminy.....	48
1.4. Budżet partycypacyjny (obywatelski) jako instrument partycypacji społecznej.....	59
1.5. Istota wartości publicznych na płaszczyźnie prawnej.....	75
1.6. Relacje pomiędzy wartościami publicznymi a normami prawnymi.....	86
1.7. Wnioski.....	96

Rozdział 2.

WPŁYW ZASAD I TRYBU BUDŻETU PARTYCYPACYJNEGO (OBYWATELSKIEGO) NA WARTOŚCI PUBLICZNE W ŚWIELE DOŚWIADCZEŃ KRAJOWYCH I ZAGRANICZNYCH

2.1. Uwagi wstępne.....	101
2.2. Charakterystyka budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego) w świetle doświadczeń krajowych.....	105
2.3. Charakterystyka budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego) w świetle doświadczeń zagranicznych.....	129
2.4. Przesłanki wyboru i istota centralnych wartości publicznych jako podstawy aksjologiczno-prawnej analizy budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego).....	166
2.5. Wzmacnianie i naruszanie wartości publicznych poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski) w świetle doświadczeń krajowych.....	183

2.6. Wzmacnianie i naruszanie wartości publicznych poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski) w świetle doświadczeń zagranicznych.....	203
2.7. Wnioski	213

Rozdział 3.

WNIOSKI DOTYCZĄCE OCHRONY DOBRA WSPÓLNEGO W POLSCE POPRZEZ BUDŻET PARTYCYPACYJNY (OBYWATELSKI) ZAKORZENIONY W WARTOŚCIACH PUBLICZNYCH

3.1. Uwagi wstępne.....	223
3.2. Teoretyczny model ochrony dobra wspólnego w Polsce poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski) zakorzeniony w wartościach publicznych..	225
3.3. Ochrona dobra wspólnego poprzez przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej odnoszące się do budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego) zakorzenionego w wartościach publicznych	232
3.4. Problemy ochrony dobra wspólnego w Polsce poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski) zakorzeniony w wartościach publicznych w obowiązujących przepisach rangi ustawowej.....	234
3.5. Propozycja regulacji ustawowej chroniącej dobro wspólne w Polsce poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski) zakorzeniony w wartościach publicznych.....	242
3.6. Propozycja treści prawa miejscowego chroniącego dobro wspólne w Polsce poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski) zakorzeniony w wartościach publicznych.....	253
3.7. Wnioski	257

ZAKOŃCZENIE.....	259
------------------	-----

WYKAZ ŹRÓDEŁ.....	269
-------------------	-----

Literatura przedmiotu.....	269
----------------------------	-----

Strony internetowe	293
--------------------------	-----

Wykaz aktów prawych, orzeczeń i rozstrzygnięć	294
---	-----

Porządek prawny Rzeczypospolitej Polskiej.....	294
--	-----

Ustawy i rozporządzenia.....	294
------------------------------	-----

Uchwały i zarządzenia organów władzy jednostek samorządu terytorialnego.....	295
--	-----

Wyroki Trybunału Konstytucyjnego.....	298
---------------------------------------	-----

Wyroki sądów administracyjnych.....	298
Rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów.....	299
Uchwały kolegiów regionalnych izb obrachunkowych.....	300
Międzynarodowy porządek prawny.....	300
Porządek prawny państw zagranicznych.....	301
Federacyjna Republika Brazylii.....	301
Królestwo Belgii.....	301
Republika Argentyńska.....	301
Republika Dominikańska.....	301
Republika Indonezji.....	301
Republika Kenii.....	301
Republika Korei.....	301
Republika Peru.....	302

Spis tabel

Tabela 1. Wyjaśnienie podstawowych terminów istotnych dla określenia obszaru badawczego.....	14
Tabela 2. Kształtowanie rozliczalności publicznej poprzez partycypację społeczną	57
Tabela 3. Budżet partycypacyjny (obywatelski) w Polsce wyodrębniony z budżetów j.s.t. na 2018 r.	103
Tabela 4. Wykaz polskich miast (gmin) poddanych analizie.....	103
Tabela 5. Wykaz miast zagranicznych poddanych analizie	104
Tabela 6. Podstawy prawne przeprowadzenia konsultacji projektów budżetu partypacyjnego (obywatelskiego) finansowanych z budżetów wybranych miast (gmin) na 2018 r.	114
Tabela 7. Podstawy prawne przeprowadzenia konsultacji projektów budżetu partypacyjnego (obywatelskiego) finansowanych z budżetów wybranych miast (gmin) na 2018 r. (kontynuacja)	115
Tabela 8. Charakterystyka budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego) wyodrębnionego z budżetu miasta (gminy) na 2018 r. w świetle doświadczeń krajowych.....	122
Tabela 9. Charakterystyka budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego) wyodrębnionego z budżetu miasta (gminy) na 2018 r. w świetle doświadczeń krajowych (kontynuacja)	123
Tabela 10. Modele budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego) w 10 polskich miastach (gminach).....	129
Tabela 11. Katalog wartości publicznych	168
Tabela 12. Definicje centralnych wartości publicznych.....	182
Tabela 13. Przykłady projektów budżetu partypacyjnego (obywatelskiego) wzmacniających i naruszających wartości publiczne w świetle doświadczeń krajowych.....	202

Spis schematów

Schemat 1. Rodzaje badań w naukach prawnych	20
Schemat 2. Struktura rozważań naukowych	25
Schemat 3. Łańcuch aksjologiczno-prawny stanowiący teoretyczne podstawy teorii ochrony dobra wspólnego poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski)	32
Schemat 4. Drabina partycypacji	56
Schemat 5. Proces (kontinuum) partycypacji	61
Schemat 6. Podmioty zaangażowane w budżet partycypacyjny (obywatelski)...	67
Schemat 7. Modele budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego) na świecie.....	70
Schemat 8. Istota wartości publicznych w ujęciu nauk prawnych.....	82
Schemat 9. Relacje treściowe między normami prawnymi wartościami publicznymi	87
Schemat 10. Wpływ wartości publicznych na normy prawne	88
Schemat 11. Wpływ norm prawnych na wartości publiczne	95
Schemat 12. Model wzajemnego oddziaływania między normami prawnymi a wartościami publicznymi.....	95
Schemat 13. Etapy prowadzenia badań nad ochroną dobra wspólnego w świetle doświadczeń krajowych i zagranicznych	105
Schemat 14. Praktyczne implikacje (wnioski <i>de lege lata</i> i <i>de lege ferenda</i>) teoretycznego modelu ochrony dobra wspólnego poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski)	224
Schemat 15. Hierarchia centralnych wartości publicznych w ochronie dobra wspólnego poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski)..	226

WSTĘP

*Profesjonalizm nigdy nie jest dziełem przypadku.
Pasja rodzi profesjonalizm,
profesjonalizm daje jakość,
a jakość to luksus w życiu.*

J. Walkiewicz (2009, s. 8)

Uzasadnienie podjęcia problematyki oraz wyznaczenie obszaru badawczego

Punktem wyjścia rozważań zaprezentowanych w niniejszej rozprawie (monografii) jest ochrona dobra wspólnego, której warunkiem jest profesjonalizm (racjonalność) zarówno na etapie tworzenia jak i stosowania prawa. Do ochrony dobra wspólnego zobowiązuje art. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (dalej powoływanej jako „Konstytucja RP”)¹, zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Dobro wspólne, będąc jednocześnie powszechnie uznaną wartością konstytucyjną (Kryszewski, Prokop 2017, s. 51), jak i zasadą konstytucyjną (Piechowiak 2008, s. 26), odgrywa istotną rolę w polskim porządku aksjologicznym i prawnym. Z. Zubik zdefiniował „dobro wspólne” jako sumę wszystkich instytucji i warunków umożliwiających jednostkom i ich grupom osiągnięcie pełnego rozwoju przez uporządkowane współdziałanie, optymalne wykorzystanie środków prawnych, ekonomicznych, gospodarczych i kulturowych, gwarantujących prawa każdej osoby, zabezpieczających ład oraz sprawiedliwość społeczną, zapewniających trwałe współistnienie z innymi narodami (Zubik 2008, s. 68). Na gruncie prawa finansowego, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny (TK), zasadniczym, choć oczywiście nie jednym, instrumentem realizacji dobra wspólnego powinny być środki publiczne, a w szczególności ich odpowiednie przeznaczenie i wysokość (wyrok TK z dnia 24 listopada 2009 r.).

Od kilkudziesięciu lat w wielu państwach na całym świecie podejmowane są mniej lub bardziej udane próby ochrony dobra wspólnego poprzez podniesienie efektywności i skuteczności wydatkowania środków publicznych i zastosowanie mechanizmów wzorowanych rozwiązaniami stosowanymi w sektorze prywatnych firm i przedsiębiorstw. Ten nurt przemian funkcjonowania administracji publicznej nosi nazwę Nowego Zarządzania Publicznego (ang. *New Public Management*, w skrócie NPM), a jednym z jego zasadniczych instrumentów jest tzw. budżet zadaniowy.

Szczegółowa analiza funkcjonowania budżetu zadaniowego (Zawadzka-Pąk 2014) doprowadziła do wniosku, że w Polsce istnieje niewielkie prawdopodobieństwo skutecznej ochrony dobra wspólnego poprzez budżet zadaniowy ze względu na brak presji (kontroli) społecznej oraz politycznej motywacji do faktycznego podniesienia przejrzystości w zakresie skuteczności i efektywności wydatkowania środków publicznych. Powyższe zdaje się świadczyć w szczególności o słabości systemu demokratycznego, opartego wyłącznie na systemie demokracji pośredniej (przedstawicielskiej). W tym kontekście, nawiązując do tytułu sześciusetstronicowej pracy (Dias 2018), tą „nadzieją dla demokracji” od trzydziestu lat jest tzw. budżet partycypacyjny, synonimicznie traktowany z budżetem obywatelskim (w skrócie BP), umożliwiający, najogólniej rzecz ujmując, udział mieszkańców w opracowywaniu budżetu miasta (gminy). Jednakże zarówno demokracja, jak i BP, będący jednym z jej instrumentów, wymagają odpowiedniej troski, tak by mogły gwarantować ochronę najważniejszych dla każdej społeczności wartości, w szczególności dobra wspólnego. O tym, że zagrożenie jest nie tylko teoretyczne, świadczy fakt, że pierwszy na świecie BP, stawiany przez niemal 30 lat za wzór instrumentu partycypacji społecznej, który stosowano od 1989 r. w brazylijskim mieście Porto Alegre, w 2017 r. został „zawieszony”, bez wskazania przy tym terminu powrotu do tej demokratycznej procedury. Tymczasem BP w Porto Alegre przez wiele lat istotnie ograniczał przypadki naruszania godności człowieka (poprzez zwiększanie dostępności mieszkańców do opieki zdrowotnej), zmniejszał nierówności społeczne (ograniczając analfabetyzm), czy podnosił poziom sprawiedliwości społecznej (ograniczając korupcję w wydatkowaniu środków publicznych).

Inspirowany brazylijskim pierwowzorem, BP w Polsce stosowany jest od 2012 r. W języku portugalskim, urzędowym języku Brazylii, *orçamento participativo* oznacza „budżet partycypacyjny”, podczas gdy stosowany w polskich jednostkach samorządu terytorialnego (w skrócie j.s.t.), nazywany jest częściej „budżetem obywatelskim” aniżeli „budżetem partycypacyjnym”, prawdopodobnie ze względu na dość skomplikowany językowo, ale też mniej atrakcyjny politycznie charakter tego ostatniego. Zważywszy na fakt, że istotę tego instrumentu sprowadzono w zdecydowanej większości polskich miast (gmin) do plebiscytowych (por. podrozdział 2.2.) konsultacji społecznych na temat przeznaczenia średnio 0,5% wydatków budżetu miasta (gminy), nie udostępniając przy tym mieszkańcom przejrzystych informacji o niezrealizowanych choć wybranych przez nich projektach BP, nie wydaje się uprawnione nazywanie omawianego instrumentu „budżetem obywatelskim”. Co więcej, wątpliwe jest, czy uprawnionym jest nazywanie takiego mechanizmu „budżetem partycypacyjnym”, skoro realizowana w ten sposób partycypacja (uczestnictwo) w podejmowaniu decyzji o tym, co jest naprawdę ważne dla danej społeczności (co jest jej dobrem wspólnym) ma w znacznie mierze charakter pozorny, jako że mieszkańcy nie dyskutują o dobru wspólnym, lecz wybierają projekty w odper-

sonalizowanym głosowaniu spośród wcześniej zgłoszonych przez siebie projektów. Prawdopodobnie jednak w żadnym mieście (gminie) nie zgodzono by się na zastosowanie terminu „budżet pozornie obywatelski” lub „budżet pozornie partycypacyjny”. Wydaje się, że używanie terminu „budżet obywatelski” (zamiennie z terminem „budżet partycypacyjny”) będzie pełnoprawne tylko wtedy, gdy wpisany zostanie w niego mechanizm umożliwiający ochronę dobra wspólnego w zakresie polityki finansowej miasta (gminy). Dążąc do ustalenia warunków, które powinien spełniać BP, aby umożliwić realną partycypację, a przez to ochronę dobra wspólnego, konieczne staje się już na wstępie dokonanie wyborów terminologicznych. Zważywszy na fakt, że w praktyce samorządowej terminy „budżet obywatelski” i „budżet partycypacyjny” są stosowane zamiennie i opisują to samo pojęcie, ze względów pragmatycznych przyjęto, że proces konsultacji mieszkańców na temat wyodrębnionej z budżetu miasta (gminy) puli środków budżetowych będzie nazywany „budżetem partycypacyjnym (obywatelskim)”.

Projekty finansowane z BP w Polsce nie są najczęściej wynikiem pogłębionej i spójnej refleksji nad najważniejszymi problemami i potrzebami lokalnej społeczności (dobrem wspólnym), są raczej wypadkową przypadkowych inicjatyw najbardziej aktywnych społecznie mieszkańców. Co gorsze, procedura BP w najbardziej rozpowszechnionej w Polsce formule może przyczyniać się do naruszenia podstawowych wartości, przykładowo w sytuacji, gdy mieszkańcy popierający zgłoszone przez siebie ważne społeczne projekty (np. w zakresie poprawy bezpieczeństwa dzieci), zachęcając do oddania głosu pod supermarketem czy kościołem, narażają się na uwagi uwłaczające ich godności. W konsekwencji BP nie przyczynia się do ustalenia znaczenia dobra wspólnego dla danej społeczności lokalnej, zaś brak informacji na ten temat uniemożliwia rozliczenie organów władzy wykonawczej i stanowiącej j.s.t. z realizacji poprzez lokalną politykę finansową tej wartości konstytucyjnej. Sprawy naprawdę ważne dla danej społeczności nie dotyczą finansowanych z BP placów zabaw czy zakupu instrumentów dla młodzieżowych orkiestr dętych, skądinąd budujących dumę lokalną, wymagają natomiast istotnych nakładów finansowych, o których decydują organy władzy wykonawczej i stanowiącej j.s.t. w ramach kompetencji budżetowych przyznanych im na mocy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej powoływanej jako „ustawa o finansach publicznych”²). Organy te wybierane są co prawda w ramach demokratycznych procedur, jednakże nie podlegają rzetelnie sprawowanej demokratycznej kontroli. Zauważmy, używając słów A. de Tocqueville’a, że w systemie demokracji pośredniej „obywatele zrzucają zależność tylko na chwilę, w której wybierają swego pana, po czym znowu popadają w niewolę. W naszych czasach bardzo wielu ludzi bez trudu dostosowuje się do tego kompromisu między administracyjnym despotyzmem a suwerennością ludu” (de Tocqueville 1996, s. 330).

W literaturze przedmiotu BP analizowany jest najczęściej jako instrument partycypacji społecznej i aktywizacji mieszkańców (Darowska 2017; Drozdowski 2014; Sikora 2017; Krześ 2014; Grimes 2013; Ibarra 2007; Cabannes 2004). Poruszane są w niej również niejednokrotnie aspekty charakteru prawnego BP (Kościuk, Kulikowska-Kulesza 2018; Marchaj 2017; Tykwińska-Rutkowska, Glejt 2015; Dębowska-Romanowska 2015; Sześciło 2012). Ponadto problematyka BP wiązana jest z wybranymi wartościami publicznymi (Zawadzka-Pąk, Kościuk, Kulikowska-Kulesza, Lotko 2017; Zawadzka-Pąk, Kościuk, Kulikowska-Kulesza, Lotko 2016a; Zawadzka-Pąk, Kościuk, Kulikowska-Kulesza, Lotko 2016b; Lotko, Zawadzka-Pąk 2016; Damgaard, Lewis 2014; Rossmann, Shanahan 2012; Fischer 2012; Wampler 2007; Creighton 2005). Dotychczas natomiast nie analizowano problematyki BP w kontekście ochrony dobra wspólnego poprzez realizację polityki finansowej miasta (gminy). Identyfikując tę lukę w podejmowanej dotąd problematyce badawczej, a jednocześnie dostrzegając znaczenie tej problematyki dla funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce, jako obszar badawczy rozważań wybrano ochronę dobra wspólnego poprzez zasady i tryb BP zakorzenionego w wartościach publicznych. Jak zauważa M. Bitner „rozdzielenie *trybu* i *zasad* jest często spotykaną, ale niezbyt precyzyjną, konwencją języka prawnego, jako że normatywne określenie *trybu* realizacji pewnych działań albo procesów wymaga ustalenia *zasad* regulujących ten *tryb*” (Bitner 2018, s. 3). Tym niemniej, mając powyższe na uwadze zakreślając obszar badawczy niniejszej rozprawy, posłużono się wyrażeniem języka prawnego *zasady i tryb BP*, którym posługuje się prawodawca zarówno w ustawodawstwie jak i w przepisach prawa miejscowego. W badaniach szczególnie nacisk położono na analizę polskiego systemu prawnego (stąd jeżeli nie zaznaczono inaczej, odwołując się do przepisów prawnych odniesiono się do polskiego porządku prawno-aksjologicznego), przy czym rozważania osadzono w międzynarodowym kontekście badawczym. Wybór zakreślonego obszaru badawczego wymaga dokonania wstępnych ustaleń definicyjnych, które zaprezentowano w tabeli 1.

Tabela 1. Wyjaśnienie podstawowych terminów istotnych dla określenia obszaru badawczego

Termin	Definicja
Dobro wspólne	Suma warunków życia społecznego umożliwiających i ułatwiających integralny rozwój wszystkich członków wspólnoty politycznej i tworzonych przez nich społeczności (Piechowiak 2008, s. 26).
Rozliczalność finansowa	Mechanizm społeczny, administracyjny i polityczny, w którym organy władzy publicznej (reprezentanci społeczeństwa) mogą być rozliczone przez obywateli (mocodawcę) z prowadzonej polityki finansowej celem ochrony dobra wspólnego (Bovens, Schillemans, Goodin 2015; Ross 1973; Arnstein 1969; Damgaard, Lewis 2014).

Wstęp

Budżet partycypacyjny (obywatelski)	Szczególny rodzaj procedury, w ramach której mieszkańcy współtworzą budżet danego miasta (gminy), tym samym współdecydując o dystrybucji określonej puli środków publicznych (Kęblowski 2003, s. 8).
Wartości publiczne	Wynikające z wartości istotnych dla racjonalnego prawodawcy określone tryby postępowania lub ostateczne stany egzystencji, cenione za przyczynianie się do tego, co dobre, właściwe i godne pochwały (Kordela 2016b, s. 15; Szczepańska 2016, s. 366; de Graff 2003, s. 22).
Prawo	Szczególny system normatywny, oparty na określonym systemie wartości, zjawisko ze sfery aksjologii, efekt, ale i instrument wdrażania wartości, a równocześnie także kształtowania stosunków społecznych lub ekonomicznych (Izdebski 2008, s. 59).

Źródło: opracowanie własne na podstawie literatury przywołanej w tabeli.

Tak wyznaczony obszar badawczy zakresem terytorialnym ograniczono do podstawowego stopnia samorządu terytorialnego, tj. gminnego, ze szczególnym uwzględnieniem miast, co uczyniono z kilku spójnych ze sobą powodów. Po pierwsze, dokonana analiza doświadczeń krajowych i zagranicznych pokazuje, iż BP jest stosowany przede wszystkim na stopniu gminy, w zdecydowanej większości w miastach, rzadziej w gminach miejsko-wiejskich. Po drugie, tendencja ta jest spójna z poglądami przedstawicieli polskiej doktryny prawa finansowego, którzy podkreślają, że BP nie jest odpowiedni dla powiatów ziemskich i województw, gdzie poczucie wspólnotowości nie jest dostatecznie wykształcone, a jego stosowanie w gminach wiejskich nie jest celowe ze względu na szerokie stosowanie funduszu sołectkiego i rolę zebrania wiejskiego (Dębowska-Romanowska 2015, s. 307). Po trzecie, umiejscowienie BP na poziomie miasta, ewentualnie gminy posiadającej własne organy władzy stanowiącej i wykonawczej oraz własne zasoby, jest niekiedy traktowane wręcz jako element definicyjny BP (Sintomer, Herzberg, Rocke 2014, s. 29). Takie ograniczenie obszaru badawczego nie oznacza jednak w żadnym przypadku, że nie należy poszukiwać skutecznych instrumentów kształtowania rozliczalności finansowej z wydatkowania całości środków publicznych, w tym środków budżetu państwa, a przedmiotem takich badań mogą być również instrumenty partycypacji społecznej (instrumenty współdecydowania). Zagadnienia te są jednak poza wyznaczonym obszarem badawczym niniejszej rozprawy.

Ustalając zakres obszaru badawczego, należy zauważyć, że niekiedy w literaturze jako rodzaj BP jest traktowany fundusz sołectki (Prykowski 2011, s. 96; Owsiak 2016, s. 115). Nie kwestionując podobieństw między tymi instrumentami partycypacji społecznej, dostrzeżono, że w praktyce rozwijają się niezależnie od BP, co wynika z zasadniczych różnic pomiędzy nimi, w szczególności z:

- odrębności regulacji ustawowej – szczegółowe zasady i tryb funduszu sołectkiego wynikają z ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołectkim (poływanej dalej jako „ustawa o funduszu sołectkim”)³, podczas gdy zasady

i tryb BP zostały wprowadzone ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw (dalej powoływanej jako „ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw”)⁴ do trzech tzw. samorządowych ustaw ustrojowych, tj. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej powoływanej jako „ustawa o samorządzie gminnym”)⁵, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (dalej powoływanej jako „ustawa o samorządzie powiatowym”)⁶ i ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁷;

- możliwości zwrotu z budżetu państwa 20%, 30% lub 40% wydatków poniesionych z funduszu sołeckiego (wysokość dofinansowania zależy od założeń j.s.t.), podczas gdy taka możliwość nie istnieje w przypadku BP;
- odrębnego zakresu podmiotowego – fundusze sołeckie są tworzone w jednostkach pomocniczych gmin (tj. w sołectwach), najczęściej wiejskich, podczas gdy BP są tworzone najczęściej na stopniu całych gmin (w tym miast na prawach powiatu); ewentualnie, choć znacznie rzadziej – w przypadku gmin miejsko-wiejskich – w miastach z pominięciem obszarów wiejskich.

Mając powyższe na uwadze, fundusz sołecki pozostawiono poza zasadniczym obszarem badawczym niniejszej rozprawy, odnosząc się do niego, jedynie jeśli wymagała tego podjęta problematyka badawcza.

Zauważmy jednocześnie, że choć na mocy ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw, ustawodawca wyraźnie dopuścił możliwość tworzenia BP na wszystkich trzech stopniach j.s.t., to jednak nie wskazał motywów takiej decyzji. Dotychczasowa praktyka stosowania BP wskazuje, że niektóre powiaty i województwa po pierwszych (pilotażowych) doświadczeniach zrezygnowały ze stosowania BP, przy czym pełna ocena zasadności takiej regulacji BP na wszystkich trzech stopniach j.s.t. będzie możliwa dopiero po kilku latach od wprowadzenia ustawowej regulacji BP.

Integracja zewnętrzna nauk prawnych

Przyjęty obszar badawczy wymagał przeprowadzenia odpowiedniego rodzaju badań naukowych, przy czym wydaje się, że nie istnieje jedyny słuszny rodzaj badań właściwych dla nauk prawnych, jako że nie istnieje żadna instytucja (organizacja), ani tym bardziej akt prawny, który jednoznacznie przesądzałby o zasadności i celowości stosowania określonej metody badawczej czy odpowiedniego zestawu kilku metod. Nawiązując do rozważań z zakresu aksjologii (nauki o wartościach) i mając na uwadze, że wyróżnia się aksjologię ogólną oraz aksjologię szczegółową (por. podrozdział 1.5.), warto zauważyć, że metodologia naukowa jako dyscyplina jest niekiedy traktowana jako rodzaj aksjologii szczegółowej, gdyż pyta o meto-

dy zdobywania obiektywnej wiedzy, w której ten obiektywizm stanowi poszukiwaną wartość (Barankiewicz 2004, s. 51). Zatem osiągnięciu obiektywnych wyników badań może posłużyć nawet zastosowanie metod sztucznej inteligencji, np. do oceny skutków funkcjonowania określonych regulacji prawnych (Surden 2014), czy też metod badawczych właściwych naukom społecznym, których nauki prawne są częścią. Taki stan rzeczy został zaakceptowany w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej (USA), gdzie doszło do silnej integracji nauk prawnych z pozostałymi naukami społecznymi (Van Kędziński 2018, s. 47). W konsekwencji w USA zagadnienia z zakresu prawa finansowego wpisuje się w szerszy kontekst badań nauki o administracji publicznej czy nauk ekonomicznych, prowadząc w tym drugim przypadku do powstania ekonomicznej analizy prawa (ang. *Law & Economics*). Nie odbyło się to przy tym ze szkodą dla prawa finansowego i finansów publicznych, o czym świadczy fakt, że finanse publiczne zostały uznane za pierwszy z pięciu filarów (paneli)⁸ 80. konferencji amerykańskiego stowarzyszenia na rzecz administracji publicznej (ang. American Society for Public Administration, ASPA) (Waszyngton, marzec 2019)⁹.

Proces integracji zewnętrznej nauk prawnych następuje również na kontynencie europejskim, choć znacznie słabiej niż w USA. Co więcej, dostrzegalne są wyraźne różnice geograficzne w tym zakresie, w szczególności na gruncie polskiej nauki zagadnienie zewnętrznej integracji prawa wciąż pozostaje słabo rozpoznane (Famulski 2017, s. 1-2). Pomimo upadku muru berlińskiego w 1989 r. podział na Europę Zachodnią i Europę Środkowo-Wschodnią jest wciąż widoczny w świecie nauki. Przykładowo świadczy o tym fakt, że wyniki badań na dorocznych konferencjach europejskiego stowarzyszenia na rzecz administracji publicznej (ang. European Group for Public Administration, EGPA) w ramach stałej grupy badawczej "Law and Public Administration" (prawo i administracja publiczna) prezentują przede wszystkim naukowcy z krajów Europy Środkowej i Wschodniej, podczas gdy w ramach pozostałych 21 grup badawczych naukowcy z naszego regionu są w zdecydowanej mniejszości¹⁰, a prezentowane są głównie referaty naukowców z krajów Europy Zachodniej.

Konsekwencją dość ograniczonej na starym kontynencie integracji zewnętrznej prawa są zarzuty wysuwane pod adresem europejskiej dogmatyki prawa, że ze względu na nieinterdyscyplinary charakter traci ona charakter nauki społecznej, jako że dogmatycy, nie będąc w pełni świadomymi, że przedmiotem ich badań jest w istocie społeczeństwo, redukują badania do interpretacji symboli (Aarnio 2011, s. 24; Van Kędziński 2018, s. 47). Również w Polsce zauważono potrzebę nadania naukom prawnym charakteru interdyscyplinarnego (Opalek 1962, s. 49-103), kierując się potrzebą zewnętrznej integracji prawa (Nowak, Wronkowska 1968; Opalek 1968; Opalek 1985; Stelmach, Brożek 2006, s. 126). Argumentów za interdyscyplinarnością nauk prawnych dostarczają w szczególności teoretycy prawa. Przykładowo, G.L. Seidler (1964, s. 246) zauważył, że niesłusznym jest przerzucanie

tylko na teorię prawa obowiązku tworzenia teoretycznych uogólnień dla poszczególnych dyscyplin prawnych i traktowanie jej jako jedyną teoretyczną dyscyplinę w nauce prawa, jako „królową nauk prawnych”, jako że tworzenie ogólnych teorii zjawisk prawnych powinno spoczywać również, jeśli nie przede wszystkim, na doktrynie prawa. Za integracją zewnętrzną nauk prawnych, choć nie posługując się tym terminem, opowiadał się również L. Petrażycki, dążąc do włączenia do prawoznawstwa wielu dziedzin nauki, wierząc, że tylko racjonalno-empiryczne prawoznawstwo może znacznie poprawić jakość dociekań naukowych prawa (Agnosiewicz 2014). L. Petrażycki uważał, iż „jest rzeczą pożądaną i konieczną, aby istniejący dziś system nauk prawnych, ograniczony do badań historycznych i praktyczno-dogmatycznych nad obowiązującym prawem pozytywnym, został uzupełniony przez zbudowanie nauki polityki prawa (polityki ustawodawczej) jako dyscypliny odrębnej, która by służyła zadaniu postępu i doskonalenia istniejącego porządku prawnego przez prace naukowe, metodyczne i systematyczne opracowanie odpowiednich zagadnień” (Lande 1959, s. 11), a zatem umożliwiłaby używanie prawa do skutecznego osiągania wyznaczonych celów. Stworzenie takiej nauki wymagało powrotu do dualistycznego podziału prawoznawstwa na prawo pozytywne i prawo natury. Dzięki temu polityka prawa w ujęciu L. Petrażyckiego stworzyła fundamenty behawioralnej analizy prawa (szerzej omówionej w podrozdziale 1.6.).

Pomimo trwających dyskusji na temat zasadności integracji zewnętrznej prawa coraz powszechniej jest akceptowane również w Polsce stanowisko, iż współczesne systemy prawne nie są niezależne od innych systemów normatywnych, w szczególności od wartości (Wierzbicki 2007, s. 11). Co więcej, pełne zrozumienie prawa i „ulepszenie go” nie jest możliwe bez zbadania jego wymiaru aksjologicznego (Boć, Lisowski 2015, s. 20; Dębska 2011, s. 34). Zwraca się również uwagę, że prawo jako zjawisko kulturowe przynależne strukturom społecznym jest nośnikiem określonych wartości (Stasikowski 2012, s. 53), a jednocześnie jest budowane na gruncie określonych wartości w celu ich ochrony (Stawecki, Winczorek 2002, s. 25; Fundowicz 2007, s. 633; Ostojski 2017, s. 16-17). Stąd zasadnym wydaje się, by współczesna wiedza prawnicza łączyła w sobie dogmatykę prawniczą z analizą pojęć mających pożądaną treść aksjologiczną (Esser 1974, s. 10; Ostojski 2017, s. 17).

Powyższe prowadzi do wniosku, że trudno jest zbudować dobrą teorię bez obserwacji praktyki funkcjonowania prawa (włączając w to w szczególności badania na płaszczyźnie aksjologicznej), która z kolei wymaga metod właściwych dla badań społecznych (jakościowych lub ilościowych). Co więcej, analiza praktyki pozbawiona teoretycznych podstaw i teoretycznych implikacji w ograniczonym zakresie przyczynia się do rozwoju nauki, a niekiedy również niesie ze sobą ryzyko dokonania błędnych uogólnień. Przyjęcie powyższych warunków nawiązuje do postulatów L. Petrażyckiego, który konstruując założenia wspomnianej polityki pra-

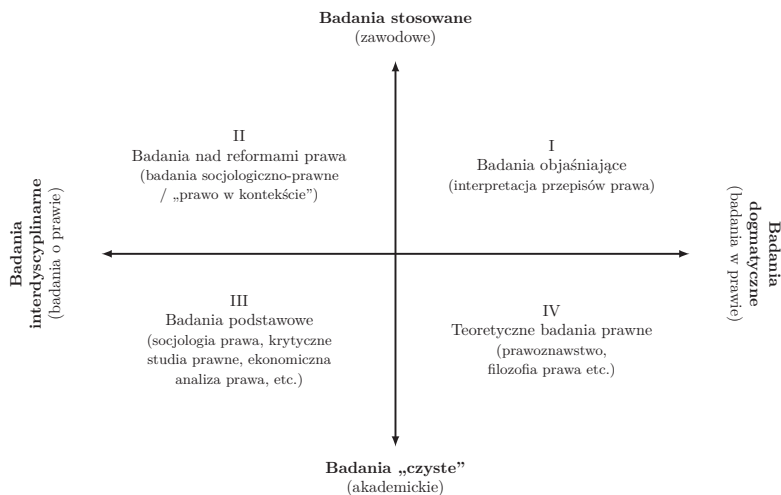
wa, zwracał jednocześnie uwagę „na potrzebę teorii w dobrym tego słowa znaczeniu, tj. spełniającej określone rygory metodologiczne. L. Petrażycki uważał, że ich nie ma w naukach społecznych dlatego właśnie, że nie stosują one właściwej metodologii” (Woleński 2017, s. 175-176). Należy jednocześnie zaznaczyć, że termin „teoria” na gruncie nauk prawnych jest terminem wieloznacznym (wielopłaszczyznowym). Obok „teorii prawa” w ścisłym znaczeniu, oznaczającej odpowiednio uporządkowany zbiór twierdzeń dotyczących prawa, „teoria prawa” może oznaczać również „twierdzenia dotyczące aspektu psychologicznego, ekonomicznego, politycznego, czyli też socjologicznych zjawisk związanych z normami prawnymi, a mianowicie społecznej genezy i społecznego oddziaływania tych norm” (Ziemiński 1994, s. 6).

Zwłaszcza w ostatnich latach coraz szerzej akcentuje się potrzebę integracji nauk prawnych z pozostałymi naukami społecznymi (Van Kędzierski 2018; Zirk-Sadowski, Wojciechowski, Bekrycht 2014; Król, Bartczak, Zalewska 2014), przy czym dostrzega się również zagrożenia „naruszenia unikalnej dla dyscyplin prawniczych jedności dyskursu zawodowego i naukowego” (Van Kędzierski 2018, s. 48). Zagrożenia płynące z zewnętrznej integracji, choć wydają się przesadzone, sygnalizują potrzebę zachowania równowagi pomiędzy praktycznym („zawodowym”) nastawieniem do analiz prawniczych a poznawczym („naukowym”) nastawieniem do badania prawa” (Van Kędzierski 2018, s. 48).

W tym miejscu należy podkreślić znaczenie tego podejścia do badań prawnych dla umiędzynarodowienia polskiej nauki prawa, jako że pozwala na wyjście poza dogmatyczną analizę przepisów prawnych, istotnych co do zasady jedynie wewnętrznie (dla krajowego porządku prawnego) i rozszerzenie badań na skutki społeczne, jakie określony typ regulacji wywołuje. Takie rozważania nadają dociekaniom naukowym bardziej uniwersalny charakter, umożliwiając też w dalszej kolejności opracowanie teoretycznych modeli regulacji prawa służących określonym celom.

Graficzne uzupełnienie powyższych rozważań w zakresie charakteru badań nauk prawnych stanowi schemat 1, który uwzględnia interdyscyplinarne metody prowadzenia badań, w pełni akceptując i szanując tradycyjne badania formalno-dogmatyczne, specyficzne dla nauk prawnych.

Schemat 1. Rodzaje badań w naukach prawnych



Źródło: P. Chynoweth (2008, s. 29) (tłumaczenie własne).

Badania zastosowane w niniejszej rozprawie mają charakter interdyscyplinarny i mieszczą się w II i III ćwiartce powyższego schematu. Badania podstawowe posłużyły ustaleniu stanu istniejącego, z kolei badania nad reformami prawa umożliwiły zaproponowanie pożądanych kierunków zmian w treści obowiązujących przepisów prawnych.

Cele badań i hipotezy badawcze

Kierując się potrzebą zachowania wspomnianej powyżej równowagi pomiędzy teoretycznym a praktycznym charakterem prowadzonego wywodu naukowego, podjęto wybory w zakresie celów oraz hipotez badawczych. Mając świadomość, jedynie zasygnalizowanych powyżej, walorów i zagrożeń wynikających z interdyscyplinarnego charakteru nauk prawnych, wyznaczono dwa ściśle powiązane ze sobą cele główne badań, jeden o charakterze teoretycznym, zaś drugi o charakterze praktycznym. Celem naukowym badań, istotnym z punktu widzenia rozważań teoretycznych, jest *opracowanie teoretycznego modelu ochrony dobra wspólnego poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski) w Polsce*. Z kolei celem naukowym badań, istotnym z punktu widzenia praktyki, jest *ocena istniejących w Polsce rozwiązań z zakresu BP i wskazanie rozwiązań prawnych, które umożliwią ochronę konstytucyjnej wartości dobra wspólnego w polskich miastach (gminach)*.

Wobec powyższego przyjęto dwa założenia badawcze, zgodnie z którymi po pierwsze, *odpowiednio ukształtowany BP może być skutecznym instrumentem ochrony*

wartości dobra wspólnego, zaś po drugie, skuteczność regulacji prawnych w zakresie ochrony wartości dobra wspólnego poprzez BP wymaga osadzenia ich w wartościach publicznych,

Aby zrealizować powyższe cele badawcze, sformułowano jeden wspólny problem badawczy w formie następującego pytania badawczego: *Jakie zasady i tryb BP umożliwią ochronę dobra wspólnego w Polsce?*

Wobec powyższego przyjęto następującą główną hipotezę badawczą: *zasady i tryb BP zakorzenione w wartościach publicznych, mogą uczynić z BP instrument istotnie wspierający ochronę konstytucyjnej wartości (zasady) dobra wspólnego.*

Hipoteza główna została zweryfikowana w kolejnych rozdziałach przy wykorzystaniu poszczególnych hipotez szczegółowych, tj.:

H1: *Istniejący stan wiedzy naukowej umożliwia stworzenie teoretycznych założeń ochrony dobra wspólnego poprzez BP zakorzeniony w wartościach publicznych.*

H2: *Doświadczenia krajowe i zagraniczne pozwalają stwierdzić, że niektóre prawne i praktyczne rozwiązania w zakresie BP wzmacniają, zaś inne osłabiają wartości publiczne.*

H3: *Ochrona dobra wspólnego w polskich miastach (gminach) wymaga istotnej przebudowy powszechnie stosowanego modelu BP poprzez zakorzenienie go w wartościach publicznych.*

Metodyka badawcza

Nie będzie przesadą stwierdzenie, że opracowanie właściwej metodyki badawczej, rozumianej jako zbiór zasad, w tym metod, dotyczących sposobów wykonywania pracy badawczej, jest jednym z najtrudniejszych etapów przygotowania dysertacji naukowej, a co gorsze błędy popełnione na tym etapie zawsze wpływają negatywnie (choć w większym lub mniejszym stopniu) na jakość całego procesu badawczego. Z drugiej jednak strony zgodnie z poczynionymi powyżej uwagami, nie istnieje jedyna słuszna (najlepsza) metoda badawcza właściwa dla nauk prawnych, a wartością, do której należy dążyć w procesie badawczym, jest obiektywizm odkrywanej przez badacza wiedzy. Jedną z przyczyn trudności w opracowaniu poprawnej metodyki badawczej jest fakt, że niejednokrotnie poszczególne metody wzajemnie zająbiają się, tak jak ma to miejsce w niniejszej rozprawie.

Znajdujący się w obszarze badawczym BP nie jest instytucją prawną występującą jedynie w Polsce, lecz jest stosowany również w wielu innych państwach, na wszystkich zamieszkałych kontynentach. Stąd, aby zrealizować wyznaczone po-

wyżej cele badawcze rozprawy, zastosowano metodę porównawczą. J. Starościak (1973, s. 106-107) wskazuje, że prowadzenie rzetelnych badań porównawczych wymaga spełnienia trzech warunków. Co prawda jego rozważania dotyczą prawa administracyjnego, zważywszy jednak na administracyjny rodowód prawa finansowego oraz związki obu gałęzi prawa, można uznać, że warunki te mają również zastosowanie do badań porównawczych na gruncie prawa finansowego. Po pierwsze, niedopuszczalne jest „wrywanie określonej instytucji prawnej z kontekstu otaczającego ją prawa. Każda instytucja prawna regulowana jest przede wszystkim jakąś wyodrębnioną grupą przepisów prawnych. Ale tylko przede wszystkim, a nie wyłącznie. Skupienie uwagi tylko na tych przepisach, które bezpośrednio odnoszą się do danej instytucji, wypacza jej obraz i znaczenie w systemie prawa” (Starościak 1973, s. 106). Po drugie, badania porównawcze muszą uwzględniać warunki polityczne i polityczny charakter funkcjonowania instytucji całego mechanizmu społecznego, w których są stosowane określone rozwiązania prawne. Po trzecie, szczególnie istotne jest „przekroczenie samej tylko litery ustawy w kierunku uzyskania orientacji co do rzeczywistych przejawów stosowania rozwiązań ustawowych. Chodzi o rzeczywiste stosowanie prawa. Ten kierunek badań instytucji prawnych w piśmiennictwie polskim nosi nazwę *badania funkcjonalnych* czy *funkcjonalnej metody badania prawa*. Chodzi o prawo w jego funkcjonowaniu, a nie tylko o literę prawa ujawnioną w podstawowym zbiorze promulgacyjnym. Dopiero bowiem poznanie mechanizmu wykorzystania określonego rozwiązania prawnego pozwala na orientację co do sensu i treści prawa, na orientację więc, jakie to prawo jest w rzeczywistości” (Starościak 1973, s. 107).

Mając na uwadze powyższe uwagi, interdyscyplinarny charakter powziętych badań, a także dążąc do obiektywizmu naukowego, zastosowano połączenie kilku powiązanych, a wręcz przenikających się metod badawczych, które opisano poniżej.

1. Jakościowa analiza danych zastanych (ang. *desk research*) polega po pierwsze na analizie pierwotnych danych, a po drugie na wtórnej analizie opisanych w literaturze wyników badań innych badaczy przeprowadzonych w ramach ich prymarnych projektów badawczych, m.in. celem znalezienia odpowiedzi na inne pytanie badawcze niż te postawione w badaniach pierwotnych (Borowska-Beszta, Bartnikowska, Ćwirynkało 2017, s. 5). W konsekwencji, na potrzeby badań prezentowanych w niniejszej monografii dokonano przeglądu zagranicznej i krajowej literatury oraz analizy stron internetowych miast (gmin) objętych badaniami zawierających informacje na temat BP.
2. Metoda dogmatyczna, która skądinąd doczekała się w polskiej nauce prawa wielu synonimów, wśród których znajdują się m.in. metoda interpretacyjno-opisowa, metoda logiczno-językowa, czy też metoda prawno-analityczna (Van Kędzierski 2018, s. 13). Istotą tej metody jest ustalenie treści obowiązują-

jącego prawa, jego analiza, wykładnia, egzegeza (Opalek 1962, s. 61). Dogmatyczny charakter tej metody wynika z faktu, że sformułowanie obowiązującego prawa przyjmuje się za swoisty dogmat, którego egzegeza ogranicza się do badania jego treści i formy, w oderwaniu od kontekstów społecznych (Tokarczyk 2008, s. 76). Wykorzystując tę metodę, w przeprowadzonych badaniach dokonano interpretacji treści zagranicznych i krajowych aktów prawa powszechnie obowiązującego, uchwał i zarządzeń organów władzy miast (gmin) regulujących zasady i tryb BP, zaś w zakresie prawa polskiego również orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (TK), sądów administracyjnych, tj. Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) oraz wojewódzkich sądów administracyjnych, a także orzeczeń organów nadzoru nad działalnością j.s.t., tj. wojewodów oraz regionalnych izb obrachunkowych.

3. Badania jakościowe (sondażowe) służą wyjaśnieniu zjawisk społecznych poprzez badania empiryczne i analizę doświadczeń indywidualnych i grupowych, definicji świata społecznego oraz interakcji społecznych (Juszczak 2013, s. 8). Jak zauważa J. Hausner, „niekiedy reprezentanci środowisk związanych z samorządem terytorialnym uznają prowadzenie badań, a zwłaszcza sondaży opinii, za zajęcie bądź jałowe, bądź też przerastające lokalny potencjał. Nie można się zgodzić z takim stanowiskiem. Odpowiednie prowadzenie polityki lokalnej, gdy zostanie oparte o solidną podstawę informacyjną, którą dają dobrze prowadzone badania, a także wsparte działaniami w zakresie *public relations* (także wymagającymi prowadzenia badań) jest i bardziej skuteczne, i mniej kosztowne. Kosztuje mniej, gdyż mając dobrą informację, można zawczasu rozwiązać konflikty społeczne wokół projektowanych polityk lokalnych. Kosztuje także mniej dlatego, że zaufanie, któremu służą zorientowane na porozumienie działania *public relations*, jest tańszym mechanizmem koordynacji niż nadzór i formalna kontrola” (Hausner 1999, s. 122). Badania jakościowe pozwalają odpowiedzieć na pytania: *jak jest? Jak funkcjonuje społeczeństwo? Jakie skutki wywołuje obowiązujące prawo?* Dysponując popartą dowodami naukowymi wiedzą w tym zakresie, możemy odpowiedzieć na pytania: *jak powinno być? Jakie powinno być prawo?* Zatem jednym z zasadniczych celów tych badań empirycznych jest proponowanie określonych rozwiązań prawnych, które umożliwią ustawodawcy i organom władzy stanowiącej i wykonawczej miasta (gminy) tworzenie prawa opartego na dowodach (Rachlinski 2011, s. 901-923). W niniejszej rozprawie zastosowano dwa zasadnicze instrumenty badań sondażowych, tj. ankietę, opartą na komunikacji pośredniej oraz wywiad, bazujący na komunikacji bezpośredniej (Krzewińska, Grzeszkiewicz-Radulska 2013, s. 151). Ankieta internetowa zawierała 7 otwartych, ogólnych pytań dotyczących czynników sprzyjających i utrudniających ochronę dobra wspólnego poprzez BP. Ze względu na pilotażowy charakter tych badań, których zasadniczym celem

było przygotowanie kwestionariusza pytań do wywiadów, internetowe badania ankietowe zostały przeprowadzone w dwóch państwach, tj. w Brazylii (jako w państwie, w którym powstał BP) oraz w Polsce, ze względu na cele badań. W ten sposób zebrano 100 ankiet (po 50 z każdego kraju). Następnie, wykorzystując uzyskane w ten sposób wyniki, skonstruowano kwestionariusz, stanowiący podstawę wywiadów, które przeprowadzono zarówno w Polsce, jak i za granicą. Wywiady przeprowadzono w zależności od możliwości bezpośrednio (osobiście) lub pośrednio (telefonicznie lub za pomocą skype'a), z przedstawicielami podmiotów zaangażowanych w BP, tj. z wiceprezydentami miast (w pojedynczych przypadkach), pracownikami urzędów miast, z radnymi miejskimi, z mieszkańcami. Dodatkowo, w trakcie konferencji krajowych i międzynarodowych przeprowadzono rozmowy z przedstawicielami środowiska naukowego z państw objętych badaniami. Jako że doświadczenia polskie w zakresie BP są stosunkowo słabo opisane w literaturze, wywiady krajowe przeprowadzono we wszystkich miastach poddanych analizie. Łącznie miało miejsce 30 wywiadów, ich transkrypcja obejmuje niemal 200 tys. słów. Z kolei wywiady zagraniczne przeprowadzono w większości państw poddanych analizie celem uzupełniania stanu wiedzy zaprezentowanego w istniejącej literaturze.

4. Metoda funkcjonalna stawia pytania typu: *jak zjawisko A wpływa na zjawisko B?* Przedział czasowy między zdarzeniami jest niewielki, a zdarzenia mogą również występować równocześnie (Apanowicz 2002, s. 32). Zatem zastosowanie tej metody pozwoliło odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób tworzone prawo oraz praktyka jego stosowania wpływa na kształtowanie wartości publicznych. Należy przy tym zauważyć, że zastosowanie metody funkcjonalnej stało się możliwe dzięki analizie danych zebranych przy pomocy trzech wcześniej wymienionych metod, tj. jakościowej analizy danych zastanych, metody dogmatycznej oraz badań jakościowych (sondażowych).
5. Metoda dedukcji nomotetycznej obejmuje dwa elementy, tj. rozumowanie dedukcyjne oraz wyjaśnienie nomotetyczne. Rozumowanie dedukcyjne (w przeciwieństwie do rozumowania indukcyjnego) przechodzi od pytania *dłaczego?* do pytania *czy?*, a zatem od wzorca oczekiwanego z logicznego lub teoretycznego punktu widzenia, do obserwacji, które pozwalają sprawdzić, czy oczekiwany wzorzec rzeczywiście występuje. Z kolei wyjaśnienie nomotetyczne poszukuje wyjaśnienia dla określonej grupy przypadków, nie koncentrując się na szczegółowym wyjaśnieniu poszczególnych przypadków, co byłoby właściwe dla podejścia idiograficznego (Babbie 2004, s. 47). Przy tym należy zauważyć, że w przeprowadzonych badaniach, dążąc do wyjaśniania idiomatycznego, niekiedy było jednak konieczne odwołanie się do bardziej szczegółowych rozwiązań konkretnych przypadków

miast (gmin), dokonać ich opisu, tak by na tej podstawie dokonać szerszych uogólnień. W konsekwencji na podstawie istniejącej literatury i wynikających z niej implikacji zbudowano teorię ochrony dobra wspólnego poprzez BP opartą na fundamentach aksjologicznych i prawnych, a następnie zaproponowano rozwiązania, które mogą służyć ochronie dobra wspólnego poprzez politykę finansową polskich miast (gmin).

Struktura rozprawy

Powyższa metodyka znajduje odzwierciedlenie w strukturze rozprawy, która składa się ze wstępu, trzech rozdziałów, z których każdy składa się z siedmiu podrozdziałów, a także zakończenia. Ogólnie rzecz ujmując, rozdział pierwszy zawiera ramy teoretyczne badań, rozdział drugi prezentuje wyniki badań, rozdział trzeci zawiera analizę (dyskusję) uzyskanych wyników, a zatem wnioski istotne dla teorii oraz wnioski praktyczne dotyczące prawa, tj. wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*. Powyższe zobrazowano na schemacie 2.

Schemat 2. Struktura rozważań naukowych



Źródło: opracowanie własne.

Struktura monografii odpowiada uniwersalnemu modelowi rzetelnych badań naukowych, właściwemu zarówno dla nauk społecznych, jak i ścisłych, w którym dokonując w pierwszej kolejności analizy istniejącej literatury (zarówno badań teoretycznych, jak i empirycznych), następnie są przeprowadzane badania, które w dalszej kolejności są przedmiotem analiz, na podstawie których konstruuje się wnioski teoretyczne i praktyczne. Zbliżony postulat modelu badawczego zakorzenionego w teorii proponował już L. Kurowski (Ruśkowski 2019). Mając powyższe na uwadze, dokonawszy w niniejszym wstępie ogólnej introdukcji do problematyki badawczej oraz zaprezentowawszy obraną metodykę pracy, w rozdziale pierwszym dokonano analizy literatury w wybranym obszarze badawczym, prezentując w ten sposób podstawy rozważań teoretycznych. W rozdziale tym opisane zostały poszczególne elementy (ogniwa) zaproponowanej teorii ochrony dobra wspólnego poprzez BP zakorzeniony w wartościach publicznych. Skonstruowanie tej teorii stało się możliwe dzięki analizie teorii naukowych z zakresu nauk prawnych, nauki o administracji publicznej oraz aksjologii. Rozważania teoretyczne umożliwiły właściwe ukierunkowanie badań,

których wyniki zaprezentowane zostały w rozdziale drugim. Dotyczyły one roli wartości publicznych w procedurze BP, które mogą być wzmacniane, jak i naruszane przez normy prawne regulujące zasady i tryb BP. Stąd przeprowadzono badania nad funkcjonowaniem BP w praktyce zarówno w polskich, jak i zagranicznych miastach (gminach). Zebrane na tej podstawie przykłady pozytywnego, jak i negatywnego oddziaływania norm prawnych na wartości publiczne umożliwiły ustalenie teoretycznych i praktycznych implikacji dla ochrony dobra wspólnego poprzez BP w Polsce. W tym celu w rozdziale trzecim w pierwszej kolejności opracowano teoretyczny model ochrony dobra wspólnego poprzez BP zakorzeniony w wartościach publicznych (podrozdział 3.2.), stanowiący wkład w rozwój teorii nauki prawa finansowego. Model ten stał się punktem wyjścia do rozważań natury bardziej praktycznej na temat tworzenia i stosowania prawa w zakresie zasad i trybu BP, opisanych w podrozdziałach 3.3.-3.6. Ponadto, celem zapewnienia przejrzystości wyводу, w pierwszym podrozdziale każdego rozdziału dokonano wprowadzenia do problematyki danego rozdziału, zaś na zakończenie zaprezentowano wnioski, w których ustosunkowano się do hipotez szczegółowych. Na zakończenie monografii ustosunkowano się do hipotez badawczych, podsumowano rozważania umożliwiające realizację obu celów badawczych oraz poczyniono kilka uwag o bardziej ogólnym charakterze.

Styl referencyjny (bibliograficzny)

Ze względu na interdyscyplinarny charakter rozważań naukowych, aby umożliwić zapoznanie się z nazwiskiem autora(ów) przywoływanych poglądów lub teorii z zakresu nauk prawnych, nauki o administracji publicznej oraz aksjologii, nie odrywając jednocześnie uwagi od treści prowadzonego wyводу naukowego, zastosowano styl referencyjny podawania źródeł bezpośrednio w tekście (nawiasach). W tym celu wybrano jeden z najczytelniejszych i jednocześnie najczęściej stosowanych na świecie stylów referencyjnych nauk społecznych, czyli tzw. styl APA, opracowany (i aktualizowany) przez Amerykańskie Towarzystwo Psychologiczne (ang. American Psychological Association), będący odmianą stylu harwardzkiego¹¹. Zasady stylu APA są ustalone dla języka angielskiego, choć podjęto już próbę zaadaptowania ich do specyfiki języka polskiego (Harasimczuk, Ciecuch 2012). Wytyczne stylu APA, jako że są opracowywane dla wszystkich nauk społecznych, w tym nauk prawnych, zawierają również wytyczne powoływania aktów prawnych (APA 2016, s. 216-224), opierając się w tym zakresie w dużej części na stylu referencyjnym nauk prawnych wynikających z tzw. niebieskiej księgi (ang. *Bluebook*) (Harvard Law Review Association 2015). W praktyce jednak w pracach opisujących doświadczenia zagraniczne z zakresu BP niejednokrotnie brakuje powołania źródeł prawa, co trudno ocenić pozytywnie, jako że wiążące skutki prawne wynikają

z regulacji prawnych, nie zaś z ich opisu w publikacjach naukowych. Stąd przywołując regulacje polskiego prawodawstwa, uszanowano dobre wzorce dorobku polskiej nauki prawa, respektując przy tym wymogi ustanowione dla zasad techniki prawodawczej¹². Ze względu na szeroką perspektywę prawnoporównawczą zasadnym uznano przyjęcie względnie jednolitych zasad powoływania zagranicznych aktów prawnych, przy czym konieczne stało się dokonanie wyboru w zakresie języka oraz sposobu powoływania regulacji prawnych. Odnosząc się do pierwszej kwestii, zważywszy na różnorodność językową państw poddanych analizie oraz ze względu na fakt, że języki urzędowe niektórych z nich są bardzo rzadko używane w Polsce albo też posługują się alfabetem innym niż łaciński, tytuły aktów prawnych zostały powołane jednolicie w języku polskim. Odnosząc się do drugiej problematycznej kwestii, tj. powoływania zagranicznych aktów prawnych, nie było w pełni możliwe przyjęcie modelu powoływania aktów prawnych właściwego dla prawa polskiego, jako że w większości przeanalizowanych zagranicznych państw nie są wydawane odpowiedniki polskiego Dziennika Ustaw lub Dziennika Urzędowego, a akty prawne identyfikuje się za pomocą ich nazw, numerów i dat. W niektórych państwach, w szczególności w Kenii i w Indonezji, nie podaje się dat dziennych, nawet w przypadku ustaw, ograniczając się do wskazania numeru i roku. Stąd powołując zagraniczne akty prawne, wskazano nazwę powoływanego aktu prawnego, podmiot, który go wydał oraz wszelkie dane identyfikujące dany akt prawny, nadawane przez organ wydający. Dane identyfikujące akty prawa krajowego i zagranicznego oraz dodatkowe wyjaśnienia niezwiązane bezpośrednio z głównym wątkiem wyводу naukowego zamieszczono pod każdym rozdziałem w przypisach końcowych, dążąc w ten sposób do osiągnięcia akceptowalnego kompromisu, którego wymagała podjęta interdyscyplinarna i porównawcza problematyka badawcza.

Stan prawny

Stan prawny regulacji omawianych w pracy datowany jest na 1 stycznia 2019 r., zaś dane dotyczące BP prezentowane w perspektywie zarówno krajowej, jak i zagranicznej odnoszą się do projektów BP finansowanych z budżetów miast (gmin) na 2018 r., przy czym należy zauważyć, że głosowanie nad tymi projektami BP odbyło się co do zasady rok wcześniej, tj. w 2017 r. Ponadto jeżeli uznano za istotne zwrócenie uwagi na określone tendencje, a istniejący stan danych, stopniowo udostępnianych w trakcie powstawania tej książki na to pozwolił, wykorzystano również dane dotyczące BP finansowanych z budżetów miast (gmin) na 2019 r. Z kolei analizy praktyki stosowania BP dokonano w dłuższej perspektywie czasowej sięgającej do jego korzeni w danej wspólnotcie samorządowej.

Projekt badawczy

Książka stanowi wyodrębnioną część szerszego projektu międzynarodowego SONATA 8 pt. „Budżetowanie partycypacyjne – sukces czy kryzys demokracji lokalnej? Studium prawno-porównawcze”, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki, nr rej. projektu: 2014/15/D/HS5/02684. Choć koncepcja ochrony dobra wspólnego poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski) i rozliczalność finansową w ujęciu aksjologicznym i prawnym jest wyłącznym efektem mojej refleksji twórczej, a książka jest w pełni jednoautorska, to jednak punkt wyjścia do zawartych w niej rozważań stanowiły opublikowanie opracowania dotyczące istoty BP jako instrumentu partycypacji społecznej, napisane wspólnie z partnerami projektu, a także zebrane przez nich materiały na temat polskich i zagranicznych doświadczeń w zakresie BP. Partnerami zagranicznymi projektu byli: dr Camila Moraes Baceti, która obroniła doktorat na Wydziale Prawa Uniwersytetu Paris 1, Panthéon-Sorbonne, a obecnie pracuje w Trybunale Obrachunkowym w Sao Paulo (Brazylia), dr Ing. Eva Tomášková, zatrudniona w Katedrze Prawa Finansowego i Ekonomii Wydziału Prawa Uniwersytetu Masaryka w Brnie (Republika Czeska) oraz mgr Eugénie Monasterio, absolwentka Uniwersytetu Paris 1, Panthéon-Sorbonne, praktyk z doświadczeniem we francuskim samorządzie terytorialnym, obecnie zastępca dyrektora finansowego w Noisy-le-Grand (Francja). Z kolei partnerami polskimi projektu byli pracownicy Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, tj. dr Ewa Lotko (Katedra Finansów Publicznych i Prawa Finansowego), dr Justyna E. Kulikowska-Kulesza oraz dr Dominik J. Kościuk, oboje zatrudnieni w Katedrze Prawa Administracyjnego. Ponadto szczególną rolę w dotarciu do rozmówców i w przeprowadzeniu większości wywiadów w Polsce odegrała Pani Katarzyna Rutkowska z firmy PBM Poland, z siedzibą we Wrocławiu. Wszystkim uczestnikom projektu dziękuję za owocną współpracę. Dziękuję również Wszystkim, którzy zechcieli podzielić się swoimi spostrzeżeniami na temat BP.

And last but not least [ostatnie, ale nie mniej ważne], uprzejme podziękowania przekazuję Recenzentom wydawniczym, prof. Zbigniewowi Ofiarskiemu oraz prof. Janowi Głuchowskiemu za cenne uwagi, które umożliwiły uczynienie niniejszej monografii lepszą, bardziej wartościową.

Wasilków, dnia 31 stycznia 2019 r.

Zluzula Zawadzka-Pat

Przypisy

- 1 Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 483 z późn. zm.), powoływana jako „Konstytucja RP”.
- 2 Ustawa z dnia 27 września 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.), powoływana jako „ustawa o finansach publicznych”.
- 3 Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. poz. 301 z późn. zm.), powoływana jako „ustawa o funduszu sołeckim”.
- 4 Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130 z późn. zm.), powoływana jako „ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw”.
- 5 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.), powoływana jako „ustawa o samorządzie gminnym”.
- 6 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 996 z późn. zm.), powoływana jako „ustawa o samorządzie powiatowym”.
- 7 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 913 z późn. zm.).
- 8 Pozostałymi panelami konferencji są: infrastruktura (ang. *infrastructure*), równość społeczna (ang. *social equity*), służba publiczna (ang. *public service*), globalna administracja publiczna (ang. *global public administration*). Szczegółowe informacje znajdują się tutaj: www.aspanet.org/conference2019.
- 9 Na tej konferencji zostaną zaprezentowane konkluzje wynikające z niniejszej rozprawy w formie referatu pt. „Shaping Financial Accountability Via Public Values: A Case Study of Participatory Budgeting in Poland” (Kształtowanie rozliczalności finansowej poprzez wartości publiczne. Analiza budżetu partycypacyjnego w Polsce).
- 10 Nie oznacza to jednak, że rozważania natury prawnej nie są prezentowane na forum innych stałych grup badawczych tej konferencji. Autorka niniejszej rozprawy wyniki swoich interdyscyplinarnych rozważań prawnych prezentowała w ramach czterech grup badawczych (ang. *Permanent Study Group, PSG*), których spotkania mają miejsce w trakcie dorocznych konferencji EGPA, tj. *PSG 2. Performance and Accountability in the Public Sector* (skuteczność i rozliczalność w sektorze publicznym), *PSG 4. Local Governance and Democracy* (lokalne współdecydowanie i demokracja), *PSG 7. Quality and Integrity of Governance* (jakość i spójność aksjologiczna współdecydowania), *PSG 12. Public Sector Financial Management* (zarządzanie finansami sektora publicznego). Tytuły wystąpień znajdują się na stronie internetowej www.uzawadzka.org.

- 11 Poza stylem APA w naukach społecznych są również stosowane w szczególności takie style jak: styl harwardzki (ang. *Harvard Style*), którego odmianą jest styl APA, styl chicagowski (ang. *Chicago Style*) oraz styl vancouverски (ang. *Vancouver Style*).
- 12 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

ROZWAŻANIA TEORETYCZNE NAD AKSJOLOGICZNYMI I PRAWNYMI UWARUNKOWANIAM I OCHRONY DOBRA WSPÓLNEGO POPURZEZ BUDŻET PARTYCYPACYJNY (OBYWATELSKI)

1.1. Uwagi wstępne

Zaprezentowany w niniejszym rozdziale dyskurs naukowy posłużył weryfikacji pierwszej hipotezy szczegółowej, zgodnie z którą:

H1: Istniejący stan wiedzy naukowej umożliwia stworzenie teoretycznych założeń ochrony dobra wspólnego poprzez BP zakorzeniony w wartościach publicznych.

Za punkt wyjścia teoretycznych rozważań nad ochroną dobra wspólnego poprzez BP zakorzeniony w wartościach publicznych przyjęto jedną z najczęściej stosowanych klasyfikacji wartości, według której wyróżnia się wartości instrumentalne, traktowane jako środek do osiągnięcia celu oraz wartości ostateczne, będące celem samym w sobie (Rokeach 1973, s. 81). Należy przy tym zauważyć, że dana wartość, w zależności od kontekstu, może być jednocześnie wartością instrumentalną, jak i ostateczną. W niniejszych rozważaniach za wartość ostateczną uznano dobro wspólne, natomiast wartością instrumentalną uznano rozliczalność finansową. Jednakże, jako że ukształtowanie rozliczalności finansowej wymaga istnienia określonego katalogu wartości publicznych, stąd rozliczalność finansowa jest jednocześnie (pośrednio) wartością ostateczną. Należy dodać, że nośnikami wartości publicznych kształtujących rozliczalność finansową z ochrony dobra wspólnego są normy prawne regulujące BP. Powyższe zobrazowano na schemacie 3 i opisano w poszczególnych podrozdziałach rozdziału pierwszego. Numery na schemacie odpowiadają zakresowi przedmiotowemu poszczególnych podrozdziałów niniejszego rozdziału. Dodatkowo w strukturze rozdziału uwzględniono niniejsze uwagi wstępne (podrozdział 1.1.) oraz wnioski (podrozdział 1.7.). Należy przy tym zauważyć, że kolejność poszczególnych ogniw schematu jest odwrotna niż kolejność zaprezentowanych podrozdziałów, jednakże przyjęta struktura rozdziału wynika z faktu, że nadrzędnym

celem prawa jest ochrona dobra wspólnego, którego narzędziem (instrumentem) są normy prawne, których nie istnienie jest celem samym w sobie.

Schemat 3. Łańcuch aksjologiczno-prawny stanowiący teoretyczne podstawy teorii ochrony dobra wspólnego poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski)



Źródło: opracowanie własne.

1.2. Istota i problemy ochrony dobra wspólnego poprzez politykę finansową na stopniu gminy

W niniejszym podrozdziale, celem wyjaśnienia istotny dobra wspólnego w polityce finansowej na stopniu gminy oraz problemów jego ochrony, w pierwszej kolejności dokonano analizy istoty dobra wspólnego w ogólności, a następnie na płaszczyźnie prawa międzynarodowego, konstytucyjnego, finansowego, jak i polityki finansowej miasta (gminy). W drugiej kolejności wyjaśniono zasadnicze problemy utrudniające, a niekiedy wręcz uniemożliwiające ochronę dobra wspólnego wynikające z istoty demokracji pośredniej (przedstawicielskiej), których istnienie dostarcza argumentów przemawiających za potrzebą wzmocnienia ochrony dobra wspólnego poprzez instrumenty demokracji bezpośredniej.

Zgodnie z encyklopedycznym rozumieniem dobra wspólnego jest ono „wartością zbiorową, która osiągnąta jest przez wspólnoty ludzkie w związku z rozwijaniem naturalnych możliwości ich członków, zaspokajaniem ich indywidualnych interesów lub respektowaniem posiadanych przez nich uprawnień jednostkowych przy jednoczesnej dbałości o zbliżanie całej wspólnoty ku właściwym jej celom” (Wielka encyklopedia 2002, s. 233). M. Piechowiak (2013, s. 24-25) zauważa istnienie dwóch tradycji rozumienia dobra wspólnego, tj. klasycznej i etatystycznej, przy czym u źródeł pierwszej jest prawo natury, zaś u drugiej pozytywizm prawniczy (por. podrozdział 1.5.). Początki pierwszej sięgają starożytnej filozofii Platona i Arystotelesa, która następnie znalazła wyraz w twórczości św. Tomasza z Akwinu, a współcześnie m.in. w republikanizmie i – co szczególnie istotne w dyskusji nad sposobem rozumienia dobra wspólnego w obowiązującej Konstytucji RP – w katolickiej nauce społecznej, o czym szerzej poniżej. W tej tradycji dobro wspólne odwołuje się do prawa naturalnego, stąd celem określenia zakresu tego dobra należy ustalić, co służy rozwojowi człowieka (Piechowiak 2013, s. 25). Z kolei w tradycji etatystycznej, ukształtowanej pod wpływem filozofii N. Machiavellego, treść dobra wspólnego jest wyznaczana „obowiązującym, uznanym przez państwo prawem – jeśli przy

tym państwo jako dobro wspólne jest pierwszą wartością systemu prawnego, nie ma miejsca na uznanie przyrodzonych, niezbywalnych i nienaruszalnych praw człowieka: państwo i prawo stanowią rzeczywistość normatywnie pierwotną, prawa i wolności konstytucyjne są wtórne, są czymś nadanym przez państwo” (Piechowiak 2013, s. 26). Do takiej koncepcji dobra wspólnego odwoływała się ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (dalej powoływana jako „Konstytucja kwietniowa”)¹, która w art. 1 stanowiła, że „Państwo Polskie jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli”.

Wartość dobra wspólnego w tradycji klasycznej nabrała współczesnego znaczenia u początków nowoczesnego konstytucjonalizmu, kiedy to poszukiwano prawnej formuły równowagi pomiędzy korzystaniem przez wszystkich zainteresowanych z przyrodzonej wolności a potrzebą zapewnienia – co uznano za podstawowe zadanie władzy publicznej – możliwości korzystania z wolności przez wszystkich innych, przy uniknięciu arbitralności władzy (Izdebski 2007b, s. 34). Jeden z najważniejszych dokumentów tego czasu, francuska Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z dnia 26 sierpnia 1789 r., będąca programowym dokumentem rewolucji francuskiej, głosiła, iż: „Wolność polega na tym, że wolno każdemu czynić wszystko, co tylko nie jest ze szkodą drugiego, korzystanie zatem z przyrodzonych praw każdego człowieka nie napotyka innych granic, jak te, które zapewniają korzystanie z tych samych praw innym członkom społeczeństwa. Granice te mogą być zakreślone tylko drogą ustawy” (art. 4), która ma prawo zakazywać tylko tego, co jest szkodliwe dla społeczeństwa. To, czego ustawa nie zakazuje, nie może być wzbronione i nikt nie może być zmuszony do czynienia tego, czego ustawa nie nakazuje (art. 5). Z kolei to, co „szkodliwe dla społeczeństwa” jest sprzeczne z interesem publicznym (dobrem wspólnym). Tylko wzgląd na interes publiczny, szczególnie prawniczy wyraz dobra wspólnego, może uzasadniać interwencję władzy, ingerującą w wolności i prawa podmiotowe.

Klasyczna koncepcja dobra wspólnego leży u podstaw współczesnego prawa międzynarodowego, choć posługuje się nieco innym terminem, tj. „dobrostanem”. Zgodnie z art. 28 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r. (dalej powoływanej jako „Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r.”)² „każdy człowiek ma obowiązki wobec społeczności, w której to jedynie jest możliwy swobodny i pełny rozwój jego osobowości. W korzystaniu ze swych praw i wolności każdy człowiek podlega jedynie takim ograniczeniom, które są ustalone przez prawo wyłącznie w celu zapewnienia odpowiedniego uznania i poszanowania praw i wolności innych oraz w celu uczynienia zadość słusznym wymogom moralności, porządku publicznego i powszechnego dobrobytu w demokratycznym społeczeństwie”. Z kolei zgodnie z art. 4 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z dnia 19 grudnia 1966 r.³ „Państwa-Stroony niniejszego Paktu uznają, że korzystanie z tych praw, zapewnione przez Państwo

zgodnie z niniejszym Paktem, może być poddane przez Państwo tylko takim ograniczeniom, jakie przewiduje ustawa, i tylko w stopniu, w jakim jest to zgodne z istotą tych praw, oraz wyłącznie w celu popierania powszechnego dobrobytu w społeczeństwie demokratycznym”. Również prawodawstwo UE odwołuje się do pojęcia dobrobytu, jako że, „celem Unii jest wspieranie pokoju, jej wartości i dobrobytu jej narodów”, jak wynika z art. 3 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej powoływane jako „TFUE”)⁴.

Jak przypomniano we wstępie niniejszej rozprawy „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli” (art. 1 Konstytucji RP). Polski ustawodawca konstytucyjny, uchwalając w drugim czytaniu Konstytucji RP poprawkę polegającą na zmianie szyku wyrazów i zastąpieniu pierwotnego brzmienia, tj. „wspólnego dobra”, „dobrem wspólnym”, świadomie odciął się od aksjologii Konstytucji kwietniowej, której zarówno systematyka rozdziałów, jak i art. 1 jako całość⁵ akcentowała obowiązki obywateli oraz ich służebną rolę wobec państwa (Piechowiak 2003, s. 8). Ostatecznie zwyciężyło zatem stanowisko, że wcześniej proponowana formuła była niezgodna z zakładanym ogólnym modelem państwowości (Kryszewski, Prokop 2017, s. 56). Najważniejszy zarzut wobec „wspólnego dobra” dotyczył zatracenia idei nadrzędności wymagań godności człowieka i wynikających z niej praw i wolności nad interesem państwa (Piechowiak 2003, s. 8).

Konstytucja RP nadała szczególną rangę dobru wspólnemu, odnosząc się do niego w już pierwszym artykule, a zważywszy na fakt, że zostało ono wpisane do Konstytucji RP, stało się również wartością prawa, a także zasadą prawa konstytucyjnego (tj. zasadą konstytucyjną). Konstytucyjne pojęcie dobra wspólnego stanowi klauzulę określającą charakter państwa, a właściwie jego rację bytu (Młynarska-Sobaczewska 2009, s. 61). Art. 1 Konstytucji RP utożsamia pojęcie „dobra wspólnego” wszystkich obywateli z państwem – Rzeczpospolitą Polską. Na takie ujęcie ustrojodawca zdecydował się jeszcze tylko jeden raz, tj. w preambule, we fragmencie o powinnościach obywateli „wobec dobra wspólnego – Polski”. W konsekwencji, w doktrynie prawa konstytucyjnego, w świetle art. 1 Konstytucji RP, państwa nie można identyfikować z aparatem państwowym, a tym bardziej z aparatem oddzielnym od obywateli i stojącym nad nimi, państwo jest bowiem przede wszystkim wspólnotą obywateli RP (Kryszewski, Prokop 2017, s. 59). Trafna jest przy tym uwaga P. Winczorka, zgodnie z którą „przyjęcie takiej perspektywy wyklucza wprowadzenie państwa do piramidy urzędów i instytucji władczych, oddzielonych od obywateli lub stojących ponad nimi. Państwo polskie ma być dobrem wspólnym, rzeczą wspólną, rzeczą posiadaną przez wszystkich obywateli” (Winczorek 1995, s. 111). Państwo nie może być zatem dobrem wybranej warstwy społecznej, grupy obywateli czy partii politycznej, co jest równoznaczne z zakazem dyskryminowania jakiegokolwiek grupy społecznej z przyczyn ideologicznych, religijnych, etnicznych czy rasowych (Kryszewski, Prokop 2017, s. 59). Uzupełnieniem art. 1 Konstytucji

RP jest art. 82, zgodnie z którym, „obowiązkiem obywatela polskiego jest wierność Rzeczypospolitej Polskiej oraz troska o dobro wspólne”. Zasadnicza różnica pomiędzy tymi przepisami polega na tym, że „adresatem nakazu realizacji dobra wspólnego wynikającego z art. 1 Konstytucji RP jest przede wszystkim władza publiczna, natomiast adresatem nakazu troski o dobro wspólne sformułowanego w art. 82 Konstytucji RP są obywatele, którzy w art. 1 Konstytucji RP wskazani są jako *gospodarze państwa* uprawnieni do jego kształtowania jako dobra wspólnego” (Piechowiak 2016, s. 1869). Przy tym w doktrynie dominuje pogląd, zgodnie z którym „obowiązek określony w art. 82 Konstytucji RP nie tworzy samoistnych podstaw formułowania zabezpieczonych sankcją, norm prawnych wyznaczających konkretne postępowanie (Banaszak, Jabłoński 2006, s. 244). Termin dobro wspólne występuje również w art. 25 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym: „Stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego”. W doktrynie prawa konstytucyjnego interpretacja zakresu podmiotowego terminu „dobro wspólne” użytego w art. 25 ust. 1 nie jest jednolita. M. Piechowiak (2012, s. 225) uznaje, że kategoria „dobra wspólnego” występująca w tym przepisie jest węższa znaczeniowo, niż w art. 1 Konstytucji RP. Z kolei L. Garlicki (2007, s. 19) uznaje kategorie „dobra wspólnego” zastosowane w obu przepisach za w pełni tożsame znaczeniowo.

Jak zauważa H. Izdebski, dobro wspólne stanowi swego rodzaju dyrektywę interpretacyjną, pozwalającą przyjąć następujące założenia dotyczące sensu państwa i jego ustroju: państwo jest wspólnotą obywateli gwarantującą im wolność, równość, partycypację i informację; wykluczona jest „tyrania większości”; dobro publiczne stanowi pewien kierunek dla ustawodawcy, a jego odpowiednikiem w ustawodawstwie jest kategoria „interesu publicznego” (Izdebski 2007c, s. 46-48), który odnosi się do efektów najlepiej służących długoterminowemu przetrwaniu i dobrobytowi społeczeństwa (Jørgensen, Bozeman 2007, s. 12). Pojęcie interesu publicznego jest jednak nie tylko niedookreślone, ale również różnie rozumiane (Izdebski 2007b, s. 34). Przykładowo w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej powoływanej jako „ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”⁶⁶) interes publiczny został zdefiniowany jako „uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym” (art. 2 pkt 4). Spór o to, co leży w interesie publicznym, w praktyce dzieli ludzi, różnicuje poglądy polityczne oraz pozwala odróżniać doktryny i epoki (Izdebski, Kulesza 2004, s. 97). Pojęcie interesu publicznego nawiązuje do starożytnego prawa rzymskiego, w którym kryterium rozdziału prawa publicznego i prywatnego było to, czy prawo odnosiło się do spraw publicznych, czy miało na celu użyteczność poszcze-

gólnych osób (Izdebski 2007b, s. 34). Interes publiczny to zatem część szerszego pojęcia dobra wspólnego, w imię którego ludzie łączą się w społeczeństwa i tworzą państwo (Dębowska-Romanowska 2010, s. 19). Interes publiczny może być definiowany jako dążenie do osiągnięcia społecznych celów skuteczności i sprawiedliwości społecznej (Hillman 2003, s. 73-74). Do interesu publicznego w takim ujęciu odwoływała się m.in. politycznoprawna filozofia nowożytna. J. Locke (1963) uznawał, że celami ludzkiej społeczności są pokój, bezpieczeństwo i interes publiczny, D. Hume (1981) uznawał, że umowa społeczna jest zawierana w celu osiągnięcia publicznego i wspólnego interesu, zaś J.J. Rousseau uznawał dobro wspólne za fundamentalną zasadę sprawiedliwości służącą odróżnieniu władzy legitymowanej od nielegitymowanej (Lexdell 1973; Młynarska-Sobaczewska 2009, s. 62).

Ustawodawca, odwołując się do nieostrych pojęć dobra wspólnego oraz interesu publicznego, kieruje się przekonaniem o istnieniu określonych wartości, które muszą zostać zachowane, by zapewnić rozwój społeczeństwa (Góral 2011, s. 65; Nieborak 2017, s. 170). Zatem wartości te „określane jako minimalne, powinny być rozumiane nie tylko jako niezbędne i konieczne, ale traktowane jako wezwanie do osiągnięcia stanu rzeczy, który może być osiągnięty pod warunkiem wystąpienia wielu sprzyjających okoliczności” (Góral 2011, s. 66). Z powyższego wynika, że istnieją bardziej konkretne wartości od dobra wspólnego i od interesu publicznego, których istnienie (przestrzeganie) jest wymagane do ochrony właśnie dobra wspólnego (interesu publicznego). Choć zatem niekiedy pojęcie interesu publicznego jest utożsamianie z wartościami publicznymi, to jednak zasadnicza różnica między tymi pojęciami polega na tym, że interes publiczny jest niedosięglym ideałem, podczas gdy wartości publiczne posiadają bardziej konkretne, możliwe do identyfikacji znaczenie (Fesler 1990).

Choć pojęciu dobra wspólnego poświęcono sporo miejsca w literaturze prawniczej, wciąż jego znaczenie jest trudne do zrekonstruowania, m.in. z tego powodu, że jest to nie tylko kategoria prawna⁷, ale również etyczna, społeczna, a nawet ekonomiczna (Młynarska-Sobaczewska 2009, s. 61-62). Wobec powyższego możliwie precyzyjne wyjaśnienie jego istoty na gruncie nauk prawnych wymaga podejścia interdyscyplinarnego.

Po pierwsze, odwołując się do myśli filozoficznej, a w szczególności do etyki jako działu filozofii zajmującego się moralnością, należy zauważyć, że już Arystoteles ustroj polityczny, służący dobru wspólnemu, nazywał ustrojem właściwym i sprawiedliwym (Arystoteles III 6-7; Hoffe 1992, s. 14). Zgodnie z rozumieniem arystotelesowskim za „dobro” należy uznać to, czego oczekują wszyscy ludzie, coś, co jest wartością wspólną, pożądaną, niekwestionowaną. Z kolei pojęcie „wspólności” odwołuje się do pewnej racjonalności tego roszczenia. W konsekwencji zatem dobro wspólne oznacza coś, co jest obiektem ludzkiej woli obdarzonej racjo-

nalnością i naturalnością w tym dążeniu, jest dostępne i możliwe do osiągnięcia (Udoidem 1987, s. 101-102; Młynarska-Sobaczewska 2009, s. 61). Również św. Tomasz z Akwinu traktował dobro wspólne jako istotną kategorię filozoficzną, uznając je za pewien punkt odniesienia oceny i analizy życia ludzkiego, a także życia społeczności (Młynarska-Sobaczewska 2009, s. 61-62). W filozofii neotomistycznej dobro wspólne to dobre życie wszystkich, uwzględniające ich różnorodność i umożliwiające swobodny rozwój indywidualnych osób w społeczności, z uwzględnieniem gwarancji ich wolności. Na tę wartość składają się: świadomość obywatelska, cnoty polityczne, poczucie prawa i wolności, wartości duchowe i materialne, moralna uczciwość, sprawiedliwość, odwaga, solidarność (Schram 1991, s. 119; Młynarska-Sobaczewska 2009, s. 62).

Po drugie, pojęciu dobra wspólnego wiele miejsca poświęcono w społecznej myśli Kościoła katolickiego. Jak wspomniano powyżej, do tej koncepcji bezpośrednio nawiązuje Konstytucja RP (Piechowiak 2008, s. 26). Zgodnie z definicją zamieszczoną w encyklice Jana XXIII „dobra wspólne obejmuje całokształt takich warunków życia społecznego, w jakich ludzie mogą pełniej i szybciej osiągnąć swą własną doskonałość” (encyklika Jana XXIII *Mater et magistra* 65). Podobnie, w Konstytucji duszpasterskiej dobro wspólne zdefiniowano jako „sumę warunków życia społecznego umożliwiających i ułatwiających integralny rozwój wszystkich członków wspólnoty politycznej i tworzonych przez nich społeczności” (Konstytucja duszpasterska 1965), przy czym – jak zauważył Jan Paweł II – „państwo istnieje dla dobra społeczeństwa, a nie społeczeństwo dla państwa” (Weigel 2012, s. 687). W konsekwencji każdy element życia społecznego, w tym każda regulacja prawna, powinien w możliwie wysokim stopniu być elementem składającym się na całość tworzącą warunki owego integralnego rozwoju (Piechowiak 2008, s. 433). W takiej interpretacji pojęcie dobra wspólnego może być używane nie tylko w nurcie filozofii katolickiej, jako że uzyskuje neutralność światopoglądową. Co więcej, w takiej tradycji wartość dobra wspólnego, mająca prawnonaturalny charakter, implikuje potrzebę istnienia wartości uznanych za obiektywnie ugruntowane (Piechowiak 2012, s. 38). W zgodzie z koncepcją dobra wspólnego w obowiązującej Konstytucji RP byłoby również jego zdefiniowanie jako „zespołu wartości materialnych, biologicznych, naukowo-poznawczych, moralno-ideowych, artystycznych, narodowych i wielu innych, które pozwalają na wszechstronny rozwój ludzkiej osoby i jednocześnie kształtują społeczną wspólnotę” (Kowalczyk 2001, s. 118). W podobnym duchu dobro wspólne zdefiniował również Z. Zubik jako „sumę wszystkich instytucji i warunków umożliwiających jednostkom i ich grupom osiągnięcie pełnego rozwoju (doskonałości) przez uporządkowane współdziałanie, optymalne wykorzystanie różnych środków prawnych, ekonomicznych, gospodarczych i kulturowych, gwarantujących prawa każdej osoby, a także dających podstawę i zabezpieczających ład oraz sprawiedliwość społeczną, jak i umożliwiających zapewnienie trwałej i spra-

wiedliwej koegzystencji z innymi narodami” (Zubik 2008, s. 68). Ponadto „dobro wspólne jest racją istnienia wszystkich władz publicznych (...), a obowiązek odpowiedzialności za realizację dobra wspólnego należy uznać za podstawową rację istnienia państwa” (Zubik 2007, s. 394).

Po trzecie, zauważmy również, że część przedstawicieli nauk prawnych, poszukując znaczenia pojęcia dobra wspólnego, odwołuje się do matematycznej teorii gier. Jak wyjaśnia W. Załuski, „teoria gier jest matematyczną teorią decyzji podejmowanych w sytuacjach strategicznych, tzn. w takich sytuacjach, w których skutki wyboru strategii przez graczy są współdeterminowane przez strategie wybierane przez innych graczy, co sprawia, iż każdy z graczy uwikłanych w daną sytuację uzależnia swoją decyzję o wyborze strategii od własnych predykcji odnośnie do tego, co zrobi inny gracz, mając równocześnie świadomość, że jego przeciwnik dokonuje wyboru swoich strategii w analogiczny sposób” (Załuski 2016, s. 277). Teoria gier stanowi część wykorzystywanej w naukach społecznych teorii racjonalnego wyboru, a w szczególności zaś tzw. dylematu więźnia (Green 1983, s. 324). Nazwany w ten sposób eksperyment dowodzi, że „kooperacja między ludźmi, pozornie nawet ryzykowna z punktu widzenia ich partykularnych interesów, przynosi pewną wartość w długofalowym zastosowaniu, wartość nieredukowalną do sumy pojedynczych korzyści każdego z uczestników. Poszukiwania prawidłowości w kooperacji lub konkurencji wskazują, że lojalność i zaufanie przynoszą w długiej perspektywie dobre efekty, a zatem potwierdzają istnienie pewnej kategorii wartości społecznych i ich rangi w życiu – tak społecznym, jak i indywidualnym, jednak nie zbliżają do zrozumienia, jak warunki zewnętrzne, w szczególności normatywnie gwarantowane, czy choćby deklarowane, mogłyby wpływać na powyższą kooperację” (Młynarska-Sobaczewska 2009, s. 63). Z powyższego wynika, że ochrona dobra wspólnego wymaga zaufania, współdziałania, współpracy między członkami danej społeczności, zarówno społecznej, zawodowej, jak i terytorialnej, zatem wymaga stworzenia warunków takiej współpracy.

Dekodowanie (operacjonalizacja) pojęcia dobra wspólnego jest procesem trudnym i może być realizowane na gruncie języka prawnego, prawniczego, a także aksjologicznego (Łączkowski 2003, s. 38; Nieborak 2017, s. 169). Podejmując próbę odpowiedzi na pytanie o istotę dobra wspólnego (interesu publicznego) na gruncie prawa finansowego, warto w pierwszej kolejności odwołać się do słów wielokrotnie cytowanego amerykańskiego politologa, V.O. Keya, który stwierdził, że podstawowym problemem budżetowym jest odpowiedź na pytanie, „na jakiej podstawie przydzielić określoną sumę środków finansowych na takie, a nie inne zadanie” (ang. *on what basis shall it be decided to allocate x dollars to activity A instead of activity B?*) (Key 1940, s. 1137). Choć teoretycznie odpowiedź jest oczywista, zwłaszcza w kontekście powyższych rozważań, jako że podstawą alokacji środków publicznych powinno być dobro wspólne, to jednak w praktyce konkretna odpowiedź jest

znacznie trudniejsza. Jak zauważają J.M. Salachna i M. Tyniewicki (2018, s. 36) decyzje władz publicznych wywołujące skutki finansowe nie mogą być jednoznacznie ocenione jako pozytywne albo negatywne, co wynika z istnienia różnorodnych kryteriów ocen. Decyzje oceniane są przede wszystkim przez pryzmat ich społecznych skutków (wpływu na poziom warunków życia), ale również aktualnej, rzadziej przyszłej wydolności finansowej (Salachna, Tyniewicki 2018, s. 37).

Na gruncie polskiego porządku prawnego M. Piechowiak (2008, s. 369-370), dokonawszy szczegółowej analizy orzecznictwa, zauważył, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie odwoływał się do pojęcia dobra wspólnego w zakresie prawa finansowego, w szczególności w zakresie budżetu państwa. Trybunał Konstytucyjny w szeregu wypowiedzi za dobro wspólne lub jego element uznawał czynniki o zasadniczym znaczeniu, a w szczególności: stan finansów publicznych (wyrok TK z dnia 8 czerwca 2010 r.; wyrok TK z dnia 27 lutego 2002 r.; wyrok TK z dnia 7 stycznia 2004 r.), równowagę budżetową (wyrok TK z dnia 20 lipca 2004 r.), zrównoważony stan finansów publicznych (wyrok TK z dnia 4 maja 2004 r.; wyrok TK z dnia 26 listopada 2007; wyrok TK z dnia 30 marca 2005 r.), daniny publiczne (wyrok TK z dnia 16 kwietnia 2002 r., wyrok TK z dnia 6 marca 2002 r.; wyrok TK z dnia 16 kwietnia 2002 r.), podatki (wyrok TK z dnia 16 października 2007 r.), publiczne środki finansowe (wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r.). Z kolei budżet państwa został uznany za dobro wspólne w stanowisku Marszałka Sejmu (wyrok TK z dnia 23 listopada 2010 r.). Ponadto Trybunał Konstytucyjny uznał finanse publiczne za środek realizacji dobra wspólnego: poprawnie zbudowany i zrównoważony budżet został uznany za konieczny warunek realizacji przez państwo celu, jakim jest troska o dobro wspólne (wyrok TK z dnia 24 listopada 2009 r.); podobnie polityka finansowa państwa była traktowana jako realizacja dobra wspólnego (wyrok TK z dnia 13 czerwca 2006 r.). Za element obowiązku troski o dobro wspólne Trybunał Konstytucyjny uznał obywatelski obowiązek utrzymywania państwa, z którym związany jest obowiązek nakładania podatków, powiązany i adresowany do władz i organów władzy (wyrok TK z dnia 6 marca 2002 r.). Co więcej, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że ze względu na dobro wspólne, którym są zasoby będące do dyspozycji wspólnoty, „roztropnej trosce o interes publiczny (dobro wspólne)” służy unormowanie w ustawie górnej wysokości wynagrodzeń pracowników samorządowych, jak i zróżnicowanie wysokości diet radnych ze względu na liczbę mieszkańców, których reprezentują (wyrok TK z dnia 15 kwietnia 2002 r.).

Powołane wyroki Trybunału Konstytucyjnego dotyczą różnych aspektów polityki finansowej, jako sposobów troski o dobro wspólne. Stąd chcąc określić sposoby ochrony dobra wspólnego w prawie finansowym, zasadnym jest ustalenie pojęcia polityki finansowej w ogólności, a także na płaszczyźnie obranego obszaru badawczego zawężonego do stopnia gminy, tj. gminnej polityki finansowej. Polityka finansowa oznacza „świadomą i celową działalność osób i instytucji pole-

gającą na ustalaniu i realizacji określonych celów za pomocą środków (posunięć, działań) finansowych” (Ruśkowski 2006, s. 32). Polityka finansowa ze względu na powiązanie z funkcjonowaniem finansów publicznych polega „na regulowaniu ogólnej wysokości i proporcji dochodów oraz wydatków państwa w celu wypełnienia wszystkich zadań publicznych” (Markowicz, Miłaszewicz 2006, s. 193), a także na „doborze źródeł i metod gromadzenia dochodów publicznych, jak też kierunków i sposobów realizacji wydatków publicznych dla osiągnięcia celów społecznych i gospodarczych, ustalonych przez właściwe organy publiczne” (Fedorowicz 1998, s. 7). Częścią polityki finansowej jest polityka budżetowa, traktowana synonimicznie z polityką fiskalną (Fedorowicz 1998, s. 7; Markowicz, Miłaszewicz 2006 s. 193-194; Gołębiowski 2010, s. 5), która z kolei może być rozumiana jako „świadoma i celowa działalność osób i instytucji, polegająca na ustalaniu i realizacji określonych celów społecznych i gospodarczych za pomocą dochodów i wydatków budżetowych” (Tyniewicki 2006, s. 99). Zatem polityka budżetowa jest wyodrębniana z polityki finansowej „ze względu na specyfikę środków, którymi się posługuje, a nie ze względu na specyfikę celów, do realizacji których zmierza” (Markowicz, Miłaszewicz 2006, s. 193-194). Jednakże polityka budżetowa nie zawsze jest rozumiana jednolicie, gdyż „w wąskim ujęciu oznacza oddziaływanie stroną wydatkową budżetu państwa, zaś w szerokim traktowana jest jako zarządzanie dochodami i wydatkami budżetowymi” (Gołębiowski 2010, s. 5). Zarówno w ramach polityki finansowej, jak polityki budżetowej (w szerszym ujęciu) można wyodrębnić politykę dochodową, jak i politykę wydatkową.

Z zaprezentowanymi powyżej poglądami na temat istoty polityki finansowej i polityki budżetowej spójna jest definicja polityki finansowej miasta (gminy), zgodnie z którą polega ona na „pozyskiwaniu do budżetu środków finansowych, które umożliwiają realizację zadań nałożonych na nią na mocy postanowień ustawy o samorządzie gminnym oraz realizacji odpowiedniej strategii wydatkowania tych środków, w celu najbardziej efektywnego zaspokojenia potrzeb lokalnej społeczności” (Pomianek 2010). Z kolei polityka budżetowa gminy stanowi tę część polityki finansowej, która ogranicza się do dochodów i wydatków realizowanych w ramach budżetu na dany rok. Mając powyższe na uwadze, choć ochronie dobra wspólnego na płaszczyźnie prawa finansowego może służyć zarówno polityka finansowa, jak i polityka budżetowa, zważywszy na fakt, że polityka finansowa jest pojęciem zakresowo szerszym od polityki budżetowej, celem pełniejszej analizy ochrony dobra wspólnego za zasadne uznano skoncentrowanie dalszych rozważań na problematyce polityki finansowej.

W ramach polityki finansowej organy władzy stanowiącej i wykonawczej miasta (gminy), realizując politykę dochodową, mogą działać wyłącznie w ramach ustawowego upoważnienia. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (powoływanej dalej jako „ustawa

o dochodach j.s.t.)⁸, dochodami j.s.t. są dochody własne⁹, subwencja ogólna oraz dotacje celowe z budżetu państwa. Przy tym w art. 3 ust. 2 ustawy o dochodach j.s.t. zastrzeżono, że w rozumieniu tej ustawy dochodami własnymi j.s.t. są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT). Doprecyzowano, że wysokość udziału we wpływach z podatku PIT od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze gminy wynosi 39,34% (art. 4 ust. 2), zaś w podatku CIT wynosi 6,71% (art. 4 ust. 3 ustawy o dochodach j.s.t.). Ponadto gminy mogą pozyskiwać również inne dochody pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi oraz ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, a także inne środki określone w odrębnych przepisach (art. 3 ust. 3 ustawy o dochodach j.s.t.).

Z kolei, prowadząc politykę wydatkową, gminy działają w granicach ustalonych przepisami ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 6 ustawy o finansach publicznych środki publiczne przeznacza się na wydatki publiczne i rozchody publiczne, przy czym ustawodawca ustanowił zamknięty katalog rozchodów publicznych¹⁰. Zaznaczył jednocześnie w art. 216 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, że wydatki budżetu j.s.t. są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności na: zadania własne j.s.t.; zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami jednostkom samorządu terytorialnego; zadania przejęte przez j.s.t. do realizacji w drodze umowy lub porozumienia; zadania realizowane wspólnie z innymi j.s.t.; pomoc rzeczową lub finansową dla innych j.s.t., określoną odrębną uchwałą przez organ stanowiący j.s.t.; programy finansowane z udziałem środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. Z kolei zgodnie z art. 6 ustawy o samorządzie gminnym do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Jednocześnie w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym sformułowano przykładową listę zadań własnych¹¹. Nie jest to katalog zamknięty, gdyż ustawodawca posłużył się, poprzedzając listę ww. zadań zwrotem „w szczególności”, co oznacza, że ich wyliczenie jest niewyczerpujące i przykładowe (Kościuk, Kulikowska-Kulesza, Zawadzka-Pąk, Lotko 2017, s. 349). Jednocześnie zgodzić się należy z poglądem J.P. Tarno, iż „inne niż określone w art. 7 ust. 1 zadania własne mogą być ujęte tylko w przepisach odrębnych i wyłącznie w tym zakresie gmina je realizuje. Są one nakierowane na zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty, ale prawo, a zarazem obowiązek ich wykonywania, musi wynikać z ustawy. Ze względu na szczególną pozycję samorządu terytorialnego jako podstawowej formy decentralizacji władzy publicznej, a w szczególności na kluczowe znaczenie gminy, należy ją traktować bowiem jako administrację publiczną, która zajmuje się wykonywaniem zadań państwa” (Tarno 2004, s. 18). Zatem w zakresie polityki wydatkowej gminy, realizując zadania publiczne wynikające z prze-

pisów prawa, mają swobodę w zakresie sposobu ich wykonania i priorytetyzacji dokonywania wydatków budżetowych w danym roku budżetowym.

W świetle poczynionych powyżej ustaleń środki publiczne, a w szczególności ich odpowiednie przeznaczenie i wysokość powinny być instrumentem realizacji dobra wspólnego. Finanse publiczne powinny być wykorzystywane w imię interesu publicznego, w przeciwieństwie do finansów prywatnych wydatkowanych z myślą o korzyściach jednostki (Dębowska-Romanowska 2010, s. 18). Stąd „władze publiczne, decydując o przeznaczeniu środków publicznych, nie mogą dokonywać w pełni swobodnych wyborów, gdyż są ograniczone po pierwsze przez funkcje publiczne pełnione przez środki publiczne, po drugie przez wymagania państwa prawnego, a po trzecie, że mają one służyć tylko zaspokajaniu potrzeb publicznych – zbiorowych, nie zaś potrzeb indywidualnych” (Dębowska-Romanowska 2010, s. 18-19). Prowadzeniu gospodarki finansowej towarzyszy zatem, w granicach i na podstawie upoważnień ustawowych, powierzona w celu jak najlepszego wykonywania funkcji swoboda wyboru wysokości gromadzonych środków finansowych i ich przeznaczenia (Dębowska-Romanowska 2010, s. 22).

Zważywszy na nadrzędny charakter dobra wspólnego i szczególną rolę, jaką powinno ono pełnić w realizacji gminnej polityki finansowej, wymaga ono szczególnej ochrony. Tymczasem demokracja pośrednia (przedstawicielska) nie jest w stanie mu jej zapewnić, jako że jej mechanizmy są mniej środkiem wyrażania dobra wspólnego, bardziej zaś sposobem rywalizacji między grupami (Bevir 2010, s. 3). W systemie demokracji pośredniej decyzje publiczne, w tym decyzje finansowe, są podejmowane przez rządzących z upoważnienia przekazanego im w wyniku wyborów przez społeczeństwo. Jednakże ochronie dobra wspólnego nie sprzyja skomplikowany charakter demokracji pośredniej, jako że obejmuje ona po pierwsze partycypację obywateli jako wyborców, którzy są jednocześnie podatnikami i beneficjentami usług publicznych, po drugie działalność zawodowych polityków, których sukces wyborczy zależy od przypodobania się wyborcom i zmagania się w niekiedy zmiennych koalicjach, zaś po trzecie działania urzędników zatrudnianych przez rządzących, którzy pośrednio lub bezpośrednio dążą do szczegółowych kontroli decyzji publicznych (Buchanan, Wagner 2000, s. 79-80).

W konsekwencji, jak zauważa N. Dias (2014, s. 21), obecnie powszechnym na świecie zjawiskiem jest rozczarowanie demokracją przedstawicielską. Podobnie A. Toffler dostrzega problem współczesnej demokracji, w której rzesze wyborców są tak dalece odsunięte od kontaktów z wybranymi przez nich reprezentantami, że politycy stają się coraz mniej rozliczani wobec obywateli (Toffler 1998, s. 472). Przejawem powyższych zjawisk jest spadająca w wielu krajach frekwencja wyborcza, co świadczy o osłabieniu legitymizacji demokracji przedstawicielskiej i spadku jej atrakcyjności z punktu widzenia obywateli (Smith 2009, s. 2). Ciągły spadek zaufa-

nia do polityków i instytucji publicznych, częste podejrzenia o korupcję, polityzacja państwa oraz administracji publicznej, protekcjonizm, czerpanie osobistych korzyści ze środków publicznych świadczą o istnieniu zjawiska nazywanego przez A. Touraine'a (1994) kryzysem reprezentatywności politycznej. Spadek zaufania do polityków wynika m.in. z faktu, że liberalna demokracja nie była w stanie zapewnić państwu i społeczeństwu wystarczającej przejrzystości. Sprawowanie władzy poza kontrolą wybranych w wyborach przedstawicieli sprawia, iż trudno bronić tezy, że demokratyczne potrzeby są zaspokojone dlatego, że rządzący są wybierani w wyborach i co do zasady są rozliczalni (Dias 2014, s. 22). Jak zauważa A. de Franco, „demokracja nie jest czymś naturalnym w świecie, w którym żyjemy. Pomimo wypowiedzianych przez polityków każdej partii deklaracji umiłowania demokracji, słowo to zostało pozbawionego swojego znaczenia. Demokrację można porównać do niepewnej szczeliny powstałej w mitycznym, kapłańskim, hierarchicznym i autokratycznym systemie, w której się znajdujemy od sześciu tysięcy lat. W takim znaczeniu nie ma nic bardziej wyrotowego niż demokracja” (De Franco 2007, s. 28). B. de Sousa Santos i L. Avritzer (2003, s. 39-81) zwrócili uwagę na istnienie „podwójnej patologii liberalnej demokracji”. Składa się ona z jednej strony z „kryzysu reprezentacji” polegającego na tym, że obywatele czują się coraz słabiej reprezentowani przez tych, którzy zostali wybrani, zaś z drugiej strony z „kryzysu partycypacji” wynikającego z braku przekonania obywateli o potrzebie udziału w życiu publicznym ze względu na niemożliwość rozwiązania przez nich poważnych problemów społeczeństwa o charakterze ekonomicznym i społecznym (Kościuk, Kuliowska-Kulesza, Zawadzka-Pąk, Lotko 2016).

Jak zauważa T. Dębowska-Romanowska (2006, s. 544) przyczyną owego kryzysu jest brak wiary w to, że przedstawiciele społeczeństwa, podejmując decyzje polityczne, mogą kierować się racjonalnymi przesłankami, dążąc przy tym do samoograniczenia w korzystaniu z przyznanej im władzy, a także w to, że demokracja przedstawicielska jest zdolna zapewnić zrównoważony rozwój społeczny w kwestii zaspokajania potrzeb zbiorowych. W konsekwencji „społeczeństwo odmawia zaufania do mechanizmów ograniczających władzę państwa, tj. zasady podziału władz, legitymizacji politycznej związanej z wyborami, oraz akceptacji ryzyka związanego z funkcjonowaniem demokracji przedstawicielskiej (...). Obawy te i zastrzeżenia społeczne dotyczą zwłaszcza ustroju finansowego państwa, co skutkuje tym, iż ustrój ten powinien zostać uregulowany w sposób zupełny i szczegółowy przez prawo, tak by nie został on wystawiony całkowicie na owo ryzyko związane z funkcjonowaniem demokracji, (...) co jednak skutkuje kazuistyką oraz formalizacją i jurydyzacją wewnętrznych stosunków ustrojowych w zakresie zarządzania finansami państwa” (Dębowska-Romanowska 2006, s. 544-545). Już w starożytności zauważono zagrożenia wynikające z nadmiernej regulacji życia społecznego formułując premię „pełnia prawa – to szczyt niesprawiedliwości” (łac. *summum ius summa ini-*

uria) (Cyceron 10,33) (Longchamps de Bérier 2005, s. 54-55). Wbrew pozorom, nadmierna „inflacja prawa” nie prowadzi do zwiększenia efektywności prawa, powoduje natomiast utrudnienie w jego funkcjonowaniu oraz petryfikuje rzeczywisty, nie zawsze spójny z systemem wartości publicznych, porządek społeczny, pozbawia możliwości dostosowania się do zmieniających się realiów życia (Pałeczki 2003, s. 154). Co więcej, w wielu przypadkach choć rozwiązanie problemu pod względem zgodności z prawem (legalności) będzie prawidłowe, to jednak nie będzie w pełni akceptowane moralnie (Hotel, Rychlewska 2015, s. 44).

W konsekwencji występuje bardzo silna tendencja społeczna odrzucająca założenie, że demokracja przedstawicielska jest ze swej natury najlepszym z obecnie znanych ustrojów politycznych (Dębowska-Romanowska 2006, s. 546). Ponadto „należy też przy tym zauważyć, iż przyczyny lansowania ograniczenia roli demokracji przedstawicielskiej są na tyle niepopularne i wstydlive, że nie toczy się nad nimi jawna debata polityczna. Ten bowiem spór nie jest jednoznacznie wsparty wartościami, na które powołują się wszystkie cywilizowane społeczeństwa. O ile w latach czterdziestych ograniczenia woli większości parlamentarnej były powszechnym wyrazem wiary w to, iż kierować się ona będzie dobrem wspólnym po dramatycznych przeżyciach związanych z dojściem do władzy A. Hitlera, o tyle aktualne ideologie zmierzające do ograniczenia roli demokracji przedstawicielskiej nie wiążą się już tak jednoznacznie ze szczytnymi pobudkami. Częściej wchodzi tutaj w grę interes wprawdzie większości, lecz nastawionej roszczeniowo. Utrudnia to jawną debatę polityczną, od której zależy świadomość celów, do jakich zmierzamy, regulując podstawy ustrojowe finansów publicznych” (Dębowska-Romanowska 2006, s. 549).

Na płaszczyźnie teoretycznej wyjaśnienie powyższych problemów demokracji pośredniej odnaleźć można w stanowiącej podstawę i teoretyczne uzasadnienie wielu badań naukowych z zakresu ekonomii, nauk politycznych, zarządzania, nauk prawnych oraz socjologii (Shapiro 2005, s. 265) teorii nazwanej w języku angielskim *principal – agent theory* lub też *agency theory* (Gailmard 2014). W literaturze polskiej teoria ta bardzo często jest nazywana „teorią pryncypała – agenta” lub też „teorią agencji”. Wydaje się jednak, że te ekwiwalenty, będące dosłownym tłumaczeniem angielskiego terminu, nie oddają w języku polskim istoty tej teorii, co więcej – są niejasne. Z językowego (terminologicznego) punktu widzenia są to tzw. kalki językowe, które w praktyce tłumaczeniowej należy stosować jedynie w ostateczności, jeżeli nie jest możliwe znalezienie terminu bardziej odpowiadającego językowi docelowemu, tj. temu językowi, na który jest dokonywane tłumaczenie. Innym stosowanym w języku polskim ekwiwalentem omawianej teorii jest termin „teoria mocodawcy – pełnomocnika”, który w swojej konstrukcji wykorzystuje „pełnomocnictwo” (upoważnienie) do wykonywania określonych zadań w cudzym imieniu. Natomiast w kontekście rozważań dotyczących sektora publicznego, a w szczegól-

ności demokracji przedstawicielskiej, najwłaściwszym wyborem wydaje się być odniesienie się w konstrukcji tego terminu do „przedstawicielstwa”, a w konsekwencji nazywanie tej teorii „teorią (relacją) przedstawicielstwa” lub „teorią (relacją) mocodawcy – przedstawiciela”.

Teoria przedstawicielstwa jest jednym z najstarszych i najpowszechniej opisanych sposobów interakcji społecznej, a sam termin wprowadzono do literatury w latach siedemdziesiątych XX w., chociaż problem ten analizowany był już wcześniej (Brol 2014, s. 22). Jako pierwszy w sposób kompleksowy opisał tę teorię S.A. Ross (1973), przy czym pierwotnie omawiana teoria została opracowana na potrzeby sektora prywatnego, w którym udział menedżerów we własności firmy (przedsiębiorstwa) ma pozytywny wpływ na zgodność interesu menedżerów (pełnomocników) z interesem właścicieli (mocodawcy). W konsekwencji czynnikiem motywującym pełnomocników do efektywnej i skutecznej pracy na rzecz firmy jest przekazanie im części jej udziałów (Jensen, Meckling 1976, s. 305). Nieco później omawiana teoria zaczęła być również wykorzystywana do analizy funkcjonowania sektora publicznego, przy czym problem własności w kontekście zarządzania państwem lub samorządem terytorialnym jest bardziej złożony niż w sektorze prywatnym, a zrekonstruowanie stosunków właścicielskich jest niezwykle trudne, o ile w ogóle możliwe (Lotko, Zawadzka-Pąk 2016, s. 23).

Przed omówieniem znaczenia relacji przedstawicielstwa w kontekście demokracji przedstawicielskiej przyjrzyjmy się bliżej problemom, które istnienie tej relacji powoduje. Jak zasygnalizowano powyżej, omawiana relacja powstaje między przedstawicielem działającym w imieniu lub na rzecz drugiej strony, a tą drugą stroną, tj. mocodawcą. Jest swego rodzaju kontraktem (umową), porozumieniem społecznym lub prawnym, w którym jedna strona wykorzystuje usługi innej strony w celu wypełnienia jakiegoś zadania i implikuje delegację kompetencji (Jensen, Meckling 1976, s. 308; Przegrocki, Jabłecka 2013, s. 121). Omawiana zależność często staje się problematyczna, jako że interesy mocodawcy i jego przedstawiciela niejednokrotnie kolidują ze sobą. W konsekwencji przedstawiciel może nie podjąć działań, których oczekuje od niego mocodawca. Co więcej, w omawianej zależności wszelkie decyzje są podejmowane w warunkach niepewności, co wynika z faktu, że mocodawca i przedstawiciel dysponują innymi, często rozbieżnymi informacjami, a taką sytuację przedstawiciel może wykorzystać do realizacji własnych celów. Relację tę charakteryzuje zatem rozbieżność interesów obu stron, niedoskonała (ograniczona) możliwość obserwacji zachowań przedstawiciela przez mocodawcę i niepewność co do warunków jej powstania. Występowanie niepewności wiąże się z asymetrią informacji (Brol 2014, s. 22), która generuje dwa zasadnicze problemy. Pierwszy dotyczy sytuacji poprzedzającej zawarcie umowy, gdy potencjalny przedstawiciel dysponuje wiedzą na temat swoich kompetencji, której nie posiada mocodawca. W takich warunkach „niedoinformowania” mocodawca jest zmuszo-

ny do dokonywania wyboru przedstawiciela, który w rzeczywistości w nie najlepszy sposób reprezentuje jego interesy. Drugi problem powstaje, gdy przedstawiciel podejmuje działania, które nie są (wystarczająco) nadzorowane (kontrolowane) przez mocodawcę, zaś ten ostatni ma trudności w weryfikacji faktycznej działalności przedstawiciela. Wynika to z faktu, że koszty tej weryfikacji są niejednokrotnie zbyt wysokie, by mocodawca mógł (ze zechciał) je ponieść (Eisenhardt 1989, s. 58; Przegrocki, Jabłecka 2013, s. 120). Przyczyną powyższych problemów jest istnienie ryzyka tzw. „moralnego nadużycia” (ang. *moral hazard*), którego materializacja niejednokrotnie jest niewidoczna z kolei z powodu problemu tzw. „działania ukrytego” (ang. *hidden action*) (Przegrocki, Jabłecka 2013, s. 120). Skłonność przedstawiciela do pracy w interesie mocodawcy zależy przede wszystkim od zaproponowanego systemu motywacyjnego (Stiglitz 1987, s. 967). Zatem omawiany problem wymaga właściwego określenia bodźców skłaniających przedstawiciela do działań zgodnych z oczekiwaniami mocodawcy (Wojtyła 2005, s. 8-10).

W przyjętym w niniejszej rozprawie naukowej zakresie terytorialnym miast (gmin) rolę mocodawcy pełnią mieszkańcy (społeczeństwo), zaś funkcję przedstawicieli realizują organy władzy wykonawczej i stanowiącej miast (gmin). Kompetencje organów wykonawczych w gminach pełnią odpowiednio wójt, burmistrz lub prezydent miasta (art. 26 ust. 1. w zw. z art. 11a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym), wybierani w wyborach bezpośrednich. W gminach wiejskich władzę wykonawczą sprawuje wójt zaś w gminach, w których siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy, organem wykonawczym jest burmistrz. Z kolei w miastach powyżej 100 000 mieszkańców organem wykonawczym jest prezydent miasta. Dotyczy to również miast, w których do dnia 27 maja 1990 r. (tj. dnia wejścia w życie ustawy o samorządzie gminnym) prezydent miasta był organem wykonawczo-zarządzającym. Należy dodać, że pozycję prawną prezydenta miasta na prawach powiatu w znacznym stopniu kształtuje ustawa o samorządzie powiatowym, jako że prezydent, będąc organem wykonawczym miasta na prawach powiatu, posiada zarówno kompetencje organu wykonawczego gminy, jak i kompetencje, które na terenie powiatu przysługują zarządowi powiatu (tj. organowi wykonawczemu powiatu), w tym staroście, pełniącym funkcję przewodniczącego zarządu powiatu ziemskiego (Hauser, Niewiadomski 2011). Z kolei funkcję organu stanowiącego w gminie pełni rada gminy, przy czym jeżeli siedziba rady gminy znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy, rada nosi nazwę rady miejskiej (art. 15 ustawy o samorządzie gminnym), natomiast w miastach na prawach powiatu (które, zgodnie z art. 92. ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, są gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w ustawie o samorządzie powiatowym) organ stanowiący nosi nazwę rady miasta.

Choć zgodnie z założeniami systemu demokracji przedstawicielskiej mieszkańcy powinni wybierać organy władzy wykonawczej i stanowiącej miast (gmin), tak by

ich działania służyły ochronie dobra wspólnego, zwłaszcza by ten cel realizowała prowadzona przez nie polityka finansowa, to jednakże osiągnięcie tego celu jest w praktyce utrudnione, co wynika z dwóch zasadniczych, powiązanych ze sobą problemów, opisanych w teorii mocodawcy – przedstawiciela. Po pierwsze, organy władzy wykonawczej i stanowiącej miast (gmin), podejmując decyzje w zakresie przeznaczenia wydatków publicznych, mają na uwadze, że mogą zostać odsunięte od sprawowanych funkcji. Jak zauważył jeden z najbardziej znanych amerykańskich politologów i teoretyków budżetowania publicznego, A. Wildavsky (1979) rządzący troszczą się jedynie o dobro tych, którzy ich wybierają, nie zaś o dobro wszystkich obywateli, tj. o dobro wspólne (Mullins, Mikesell 2010, s. 747). Jak podkreślał J.A. Schumpeter (1995, s. 355-359) w demokracji władzę sprawują politycy, uprawianie polityki staje się rodzajem kariery, a sami politycy mają własne interesy polityczne. Z tego powodu niejednokrotnie służą oni interesowi klasy lub grupy, z którą łączą ich powiązania osobiste. Ciągła walka konkurencyjna o pozyskanie i utrzymanie stanowiska powoduje, że politycy są zainteresowani przede wszystkim zebraniem głosów wyborców (Schumpeter 1967). Do tych implikacji teorii przedstawicielstwa odniósł się na inauguracyjnej sesji, choć zapewne nieświadomie, nowo wybrany przewodniczący organu stanowiącego jednego z miast (gmin) poddanych analizie w niniejszej rozprawie. Mianowicie stwierdził on, że wygranie wyborów oznacza spełnienie marzeń radnych, zaś realizacja potrzeb mieszkańców i sprawne funkcjonowanie urzędu są celem ich pracy. W konsekwencji, choć realizacja dobra wspólnego mieszkańców jest ważna, przynajmniej w sferze deklaracji politycznych, to jednak nadrzędnym celem aktywności władz samorządowych jest przede wszystkim wygranie wyborów. Po drugie, ochrona dobra wspólnego poprzez realizację gminnej polityki finansowej jest również problematyczna ze względu na fakt, że organy władzy wykonawczej i stanowiącej miast (gmin) niejednokrotnie nie dysponują wystarczającą wiedzą na temat faktycznych potrzeb mieszkańców, tj. znaczenia dobra wspólnego (interesu publicznego) danej społeczności. Informacji na ten temat nie dostarcza im sam proces wyborczy, bowiem najczęściej głosuje się na ugrupowania polityczne lub na lokalne komitety, nie zaś na programy, które zresztą często nie są znane. Ponadto, jak zauważa M. Marczevska-Rytko (2011, s. 13-14), organy przedstawicielskie, niejednokrotnie nie dysponując niezbędną wiedzą do rozwiązywania problemów istotnych dla danej społeczności, mianują na poszczególne stanowiska mniej lub bardziej kompetentnych urzędników (Marczevska-Rytko 2011, s. 13-14). Takie działanie nie przyczynia się niejednokrotnie do alokacji wydatków budżetowych w sposób służący realizacji dobra wspólnego. Ze względu zaś na asymetrię informacji pomiędzy mocodawcą a przedstawicielem dochodzi do sytuacji, w których dokonywane w celu utrzymania się przy władzy wydatki publiczne nie są tożsame z wydatkami, które faktycznie służyłyby interesowi publicznemu, a mimo to przyczyniają się do sukcesu wyborczego.

W konsekwencji „brakuje niezwykle istotnego narzędzia kontrolnego, czyli możliwości rozliczania z programu wyborczego. Dlatego tak wyłoniona władza uzyskuje pełen mandat i wynikające z tego uprawnienia, i może podejmować decyzje, które uważa za słuszne, nie konsultując ich z wyborcami” (Marczak, Kępka 2016, s. 45). Demokracji przedstawicielskiej (pośredniej) brakuje natomiast mechanizmu rozliczania przedstawicieli z realizacji dobra wspólnego m.in. w zakresie polityki finansowej. Przedstawiciele działaliby w interesie publicznym, gdyby wiedzieli, że są obserwowani przez mocodawcę i mogą być skutecznie rozliczeni z uzyskiwanych efektów. Gdyby mocodawca wiedział, że przedstawiciel zachowuje się niezgodnie z interesem publicznym, wówczas mechanizmy demokratyczne mogłyby umożliwić wyborcze zdyscyplinowanie i zastąpienie przedstawicieli innymi, którzy faktycznie działaliby w interesie mocodawcy (Hillman 2003, s. 75). Istnieje bowiem dodatnia korelacja pomiędzy rzetelnym informowaniem społeczeństwa o finansach publicznych a kształtowaniem się odpowiedzialności obywatelskiej (Salachna, Tyniewicki 2018, s. 43-44).

Choć przeprowadzanie powszechnych wyborów organów władzy przedstawicielskiej jest uznawane za zasadniczy instrument kontroli (rozliczalności) realizowanej przez obywateli, którzy są wszakże źródłem władzy politycznej (Beetham, Boyle 1994, s. 35), to jednak wybory służą też legitymizowaniu (akceptacji) działań organów władzy, nawet jeśli podejmowane przez nie decyzje, w szczególności w zakresie polityki finansowej, nie chronią w wystarczającym stopniu dobra wspólnego. R.J. Dalton (2004, s. 47-191) zauważa, że na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci zaufanie obywateli do instytucji publicznych, partii politycznych oraz samych polityków uległo znacznemu osłabieniu. Pomimo tego rozczarowania „demokratycznym projektem” większość obywateli demokratycznych społeczeństw wierzy w demokratyczny ideał. Jednakże oczekiwania społeczne wykraczają poza tradycyjne formy demokracji przedstawicielskiej, silniejsze partie, uczciwe wybory, czy bardziej reprezentatywne systemy wyborcze. Obywatele oczekują rozszerzenia procesu demokratycznego, tak by zapewnić nowe możliwości zaangażowania (partycypacji) obywateli i sprawowania przez nich kontroli (rozliczalności) obywatelskiej (Dalton 2004, s. 204), bowiem tradycyjny system demokracji przedstawicielskiej nie ma wbudowanych mechanizmów umożliwiających rozliczenie z ochrony dobra wspólnego, w szczególności w sferze lokalnej polityki finansowej.

1.3. Rozliczalność finansowa z ochrony dobra wspólnego na stopniu gminy

Poczynione powyżej uwagi na temat trudności w zakresie ochrony wartości dobra wspólnego w systemie demokratycznym skłaniają do poszukiwania skuteczniejszych mechanizmów odpowiedzialności i kontroli sposobu prowadzenia polity-

ki finansowej niż te, którymi dysponuje demokracja pośrednia (przedstawicielska). Wobec powyższego, w niniejszym podrozdziale, w pierwszej kolejności uzasadniono zidentyfikowaną powyżej potrzebę nowego rodzaju mechanizmu odpowiedzialności, który spełniałby oczekiwaną funkcję, wypełniając lukę w systemie ochrony dobra wspólnego w zależności od kontekstu utrudniającą lub też wręcz uniemożliwiającą ochronę interesu publicznego społeczności lokalnej danego miasta (gminy). W drugiej kolejności wyjaśniono, iż tym instrumentem ochrony dobra wspólnego może stać się rozliczalność publiczna, która na płaszczyźnie prawa finansowego przybiera postać rozliczalności finansowej.

Polityka finansowa miasta (gminy), o ile jest zgodna z prawem, jest prowadzona na zasadach względnej swobody decyzyjnej organów przedstawicielskich w zakresie wyboru sposobu wykonania celów i nakładów, przy czym racjonalność (celowość) działań składających się na politykę finansową nie powinna być kryterium odpowiedzialności prawnej (Dębowska-Romanowska 2010, s. 24-25), rozumianej jako ponoszenie lub potencjalność ponoszenia przez określone podmioty normatywnie ustalonych ujemnych konsekwencji (sankcji) pewnych zdarzeń lub stanów rzeczy (Lang, Wróblewski, Zawadzki 1986, s. 385). Kwestie te powinny podlegać wyłącznie ocenie politycznej wyborców, którzy jednakże, jak wyjaśniono w poprzednim podrozdziale, ze względu na praktyczne implikacje teorii mocodawcy – przedstawiciela nie są w stanie skutecznie wyegzekwować ochrony dobra wspólnego w polityce finansowej miasta (gminy).

Oczywisty sprzeciw budziłoby przykładowo zapisanie w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹² postanowienia, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych byłoby wydatkowanie środków publicznych niezgodnie z interesem publicznym danej społeczności lokalnej. Wynika to z kilku zasadniczych powodów. Po pierwsze, pewne ryzyko nieracjonalności wpisane jest nieodłącznie w ustrój demokratyczny (Dębowska-Romanowska 2010, s. 25), w którym samodzielność finansowa j.s.t. jest powszechnie uznawaną wartością konstytucyjną (art. 165 Konstytucji RP), jak i standardem międzynarodowym (art. 3, art. 4, art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r.¹³) (Ofiarska, Ofiarski 2010, s. 336). Samodzielność j.s.t. oznacza w szczególności, że mają one określony zakres zadań własnych związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców i zadań zleconych ustalonych ustawowo oraz że samodzielnie realizują one swoje zadania, wyrażając wolę mieszkańców (wyrok TK z dnia 12 marca 2007 r.), o ile podejmowane działania są zgodne z obowiązującym prawem (wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 marca 2007 r.). Po drugie, wprowadzenie odpowiedzialności prawnej za nieskuteczną lub niewystarczającą ochronę dobra wspólnego w polityce finansowej miasta (gminy) nie jest możliwe, gdyż kryterium racjonalności działalności finansowej – poza przypadkami skrajnej nieracjonalności, zagrażającej wypełnianiu

zadań podmiotów publicznych lub ich dalszemu bytowi – jest ze swej natury nie-definiowalne (Dębowska-Romanowska 2010, s. 25), a wszelkie próby jego zdefiniowania obarczone byłyby zbyt dużym subiektywizmem. Organy zewnętrzne w stosunku do mieszkańców danego miasta (gminy), np. organy nadzoru, praktycznie nie mają możliwości ustalenia faktycznego znaczenia pojęcia dobra wspólnego tej społeczności, a w szczególności ustalenia, które decyzje z zakresu polityki finansowej najlepiej (a przynajmniej w wystarczającym stopniu) będą służyły jego ochronie. Po trzecie, kolejnym argumentem przeciwko wprowadzeniu odpowiedzialności prawnej za nieskuteczną lub niewystarczającą ochronę dobra wspólnego jest fakt, że ewentualne przyznanie podmiotom zewnętrznym kompetencji prawnej oceny racjonalności i celowości działania organów władzy stanowiącej i wykonawczej miasta (gminy) mogłoby być niebezpieczne, bowiem oznaczałoby to w istocie przeniesienie „uprawnienia do prowadzenia działalności gospodarki finansowej na podmioty zewnętrzne, które mogą bez żadnej odpowiedzialności prawnej, politycznej i majątkowej ingerować w te sprawy, oceniając celowość działań wybranych władz i organów – mimo że nie mają do tego legitymizacji demokratycznej” (Dębowska-Romanowska 2010, s. 25).

Choć prowadzenie polityki finansowej miasta (gminy) pod względem formalno-prawnym tworzy obowiązek skierowany do wewnątrznie usytuowanych organów, polegający na ochronie dobra wspólnego, to jednak w sensie politycznym nie jest on „sprawą prywatną”, lecz sprawą publiczną wszystkich mieszkańców danej społeczności lokalnej (Dębowska-Romanowska 2010, s. 25-26). Stąd, skoro w systemie demokracji pośredniej (przedstawicielskiej) nie jest zasadne (możliwe) wykorzystanie do ochrony dobra wspólnego tradycyjnie rozumianej odpowiedzialności prawnej, celowym wydaje się odwołanie do innych mechanizmów właściwych również systemowi demokratycznemu, przesuwając jednak akcent na jego bardziej bezpośrednie (partycypacyjne lub deliberatywne) aspekty, zwracając w szczególności uwagę na tzw. rozliczalność publiczną (ang. *public accountability*). Koncepcja rozliczalności zaczęła być stosowana w sektorze publicznym na wzór rozwiązań wykorzystywanych w sektorze prywatnych przedsiębiorstw, których dyrektorzy (menedżerowie) są rozliczani z uzyskanych efektów finansowych (Richard 2000). Pojęcie rozliczalności od jakiegoś czasu pojawia się również w polskich publikacjach z zakresu nauk społecznych (Olejniczak 2011; Sroka 2011; Borys 2017), choć wciąż sporadycznie i nie zawsze świadomie, jako że niekiedy zamiennie z terminem „odpowiedzialność”. W nauce prawa finansowego koncepcja „rozliczalności” jak dotąd praktycznie nie istniała¹⁴.

Również w nauce zagranicznej rozliczalność jest względnie nowym terminem o specyficznym anglosaskim pochodzeniu, podczas gdy jego odpowiedniki w wielu innych europejskich językach nie istnieją lub są trudne do przetłumaczenia (Borowiak 2011, s. 10). Co więcej, nawet w języku angielskim słowo to nie ma precyzyj-

nego znaczenia (Harlow 2014, s. 195). Opisując szybki rozwój pojęcia rozliczalności w świecie anglojęzycznym, R. Mulgan (2000, s. 555) zauważa, że słowo, które kilka dekad temu było używane rzadko i we względnie ograniczonym znaczeniu, teraz jest stosowane w różnorodnych kontekstach, spełniając wszelkiego rodzaju funkcje analityczne, retoryczne i implikujące obowiązki (powinności) demokratycznego współdecydowania. W języku angielskim termin *accountability* ma dwa podstawowe znaczenia, które jednak są łatwiejsze do uchwycenia w języku francuskim, w którym istnieją dwa słowa stanowiące źródłosłów terminu *accountabilité*. Pierwszym z nich jest słowo *compte* (z fr. „obliczanie”, „rachunki”), zaś drugim *conte* (z fr. „historia”, „narracja”). Historycznie, pierwszym znaczeniem omawianego terminu była idea rachunkowości finansowej, która jest głęboko zakorzeniona w każdym systemie parlamentarnym, w którym władza wykonawcza posiada wobec parlamentu określone obowiązki sprawozdawcze w zakresie wykonania budżetu (Harlow 2014, s. 195). Drugie, obecnie najpopularniejsze znaczenie omawianego terminu, odnosi się do koncepcji narracji, obowiązku „złożenia relacji” z wydarzeń, które miały miejsce lub z wydarzeń, które najczęściej zostały zrealizowane nie tak jak powinny (Harlow 2014, s. 196).

Potrzebę ustanowienia mechanizmów rozliczalności dostrzegają w szczególności organizacje międzynarodowe. Przykładowo, w przygotowanym dla instytucji unijnych raporcie na temat korupcji w UE stwierdzono, że „zasady otwartości, przejrzystości i rozliczalności leżą u podstaw demokracji i są instrumentami umożliwiającymi jej prawidłowe funkcjonowanie” (Committee of Independent Experts 1999, [4.25]). Choć w kolejnych raportach umniejszono nieco rolę rozliczalności, umieszczając ją „jedynie” na liście zasad „dobrego rządzenia” (ang. *good governance*), nie zmienia to faktu, że odgrywa ona istotną rolę w funkcjonowaniu demokratycznych porządków prawnych (Harlow 2014, s. 197). Również Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) wymienia rozliczalność jako jedną z podstawowych zasad prawa administracyjnego (z którego w Polsce wyodrębniło się prawo finansowe), obowiązującego w krajach Europy Zachodniej, obok niezawodności i przewidywalności (ang. *reliability and predictability*), otwartości i przejrzystości (ang. *openness and transparency*) oraz skuteczności i efektywności (ang. *effectiveness and efficiency*) (OECD 1999, s. 12).

Koncepcja rozliczalności jest efektem poszukiwań konkretnych form implementacji założeń paradygmatu rozwoju w nowym podejściu do koncepcji współdecydowania, która, jak zauważa T. Borys (2017, s. 125), polega na odejściu od zawężających koncepcji „odpowiedzialności opartej na technokratycznej biurokracji czy administrowaniu”, „rozszerzeniu dotychczasowego podejścia politycznego o aspekty socjologiczno-aksjologiczne”, budowaniu wspólnej odpowiedzialności za rozwój danej j.s.t. oraz odejściu od postrzegania rządu jako właściwości podmio-

tów przedstawicielskich „na rzecz postrzegania tych kategorii jako cech systemów społeczno-politycznych, takich jak np. wspólnoty regionalne czy wspólnoty lokalne, które umacniają realne procesy budowy społeczeństwa obywatelskiego” (Borys, 2017, s. 125).

Zarówno w polskiej, jak i zagranicznej literaturze brakuje powszechnie akceptowalnej definicji terminu „rozliczalność”. Jest on najczęściej używany jako swoisty „parasol koncepcyjny”, pod którym mieszczą się różne terminy, niekiedy o zmiennym znaczeniu (Sroka 2011, s. 17; Harlow 2014, s. 195). Rozliczalność bywa także stosowana jako synonim dobrego rządzenia, zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym (Sroka 2011, s. 17). K. Olejniczak, powołując się na literaturę anglojęzyczną (Dubnick, Frederickson 2011, s. 3-4), definiuje rozliczalność jako „zobowiązania, z których rząd i jego administracja mają wywiązać się przed społeczeństwem” (Olejniczak 2011, s. 53). Rozliczalność następuje na podstawie różnorodnych wartości i kryteriów. Do tych najczęściej stosowanych zalicza się poprawność proceduralną (ang. *legality*), przejrzystość (ang. *transparency*), skuteczność (ang. *effectiveness*), efektywność (ang. *efficiency*), użyteczność (ang. *utility*), trwałość (ang. *sustainability*) (Olejniczak 2011, s. 54).

W wyjaśnieniu koncepcji rozliczalności przydatne jest ustalenie relacji pomiędzy tym pojęciem a tradycyjną odpowiedzialnością, choć nie zawężając jej w tym miejscu do odpowiedzialności prawnej. V.E. Barry (1979) definiuje „odpowiedzialność” w tradycyjnym ujęciu, odnosząc się do sfery obowiązków przypisanych osobie ze względu na jej pozycję, funkcję lub zatrudnienie. Zatem odpowiedzialność może być postrzegana jako zakres obowiązków wynikających z pracy lub pełnionej funkcji. W wielu przypadkach samo wypełnienie podstawowych obowiązków wynikających z powierzonych funkcji może samo w sobie być wystarczające. Jednak odpowiedzialność może również obejmować obowiązki moralne, które są zwykle dodatkowe i związane z zawodowym zakresem obowiązków. Wówczas odpowiedzialność zakłada, że dana osoba posiada określony poziom dojrzałości moralnej i umiejętności racjonalnego rozumowania (www.freedomtocare.org). Jednakże, jak zauważył T. Bivins (2006, s. 20), problem polega na tym, że choć odpowiedzialność i rozliczalność są często łączone czy wręcz istotnie powiązane, to jednak nie są one identyczne ani z definicji, ani z powodu implikacji moralnych. Rozliczalność może mieć miejsce wówczas, gdy dana osoba jest funkcjonalnie i/lub moralnie odpowiedzialna za dane działanie, zaistniała jakaś szkoda z powodu tego działania, a osoba odpowiedzialna nie miała uzasadnionego usprawiedliwienia. T. Bivins (2006, s. 21) stwierdza również, iż najlepiej byłoby, gdyby założono, że osoba odpowiedzialna za działanie będzie również odpowiedzialna za wyniki tego działania. Jednakże nie jest to do końca słuszne podejście, bowiem koncepcja rozliczalności zakłada, że osoba rozliczana jest względnie niezależna, ma swobodę podejmowania decyzji związanych z pracą bez wpływu lub presji zewnętrznej.

Choć koncepcje współczesnych badaczy nad rozliczalnością nie są w pełni spójne, T. Schillemans (2013, s. 13-14), dokonawszy syntetycznej analizy 210 publikacji, ustalił, że minimalny konsensus konceptualny w zakresie rozliczalności obejmuje następujące kwestie:

- rozliczalność polega na udzielaniu odpowiedzi (informacji) na temat wykonywanej działalności podmiotom posiadającym uzasadnione roszczenie do działania na ich rzecz;
- rozliczalność jest pojęciem relacyjnym, tj. koncentruje się na podmiotach, które wykonują zadania dla innych i tym samym mogą być przez innych rozliczani;
- rozliczalność jest retrospektywna (działa *ex post*) i koncentruje się na zachowaniu jakiegoś podmiotu w ogólności, począwszy od wyników i rezultatów, przez zarządzanie finansowe, regularność, standardy normatywne czy zawodowe.

Mając powyższe na uwadze, rozliczalność jest definiowana albo jako mechanizm społeczny, administracyjny lub polityczny, relacja instytucjonalna lub układ, w którym dana osoba może być rozliczona przez inną osobę lub instytucję, albo też, choć rzadziej, jako zaleta, pożądana cecha (wartość) państwa, rządzących lub urzędników (Bovens, Schillemans, Goodin 2015, s. 7-10). Rozliczalność nie jest pojedynczym momentem lub sytuacją, lecz kilkietapowym procesem składającym się najczęściej z trzech analitycznie odrębnych etapów:

- etapu informacyjnego, w trakcie którego podmiot rozliczany składa sprawozdanie z działalności;
- etapu debaty, w trakcie którego podmiot rozliczający ocenia przekazane informacje w formie ustnej lub pisemnej, a obie strony często mogą brać udział w debacie na ten temat. Podmiot rozliczający może wnioskować o dodatkowe informacje i dokonać oceny zachowania rozliczanego podmiotu, który w takiej sytuacji odpowiada na pytania, a w razie potrzeby uzasadnia podjęte działania;
- etapu sankcji lub oceny, w trakcie którego podmiot rozliczający dokonuje finalnej oceny i decyduje, czy i jak wykorzystać dostępne sankcje (Schillemans 2013, s. 13-14).

W praktyce jednak nie w każdym kontekście rozliczalności wszystkie powyższe etapy będą miały w praktyce miejsce, na co poza danym kontekstem ma również wpływ różnorodność odmian rozliczalności. M. Schudson (2011, s. 65-68) wskazuje na istnienie pięciu zasadniczych rodzajów rozliczalności, tj.:

- rozliczalności pionowej (wertikalnej), która jest realizowana przez obywateli (społeczeństwo) w stosunku do organów władzy publicznej i rozszerza-

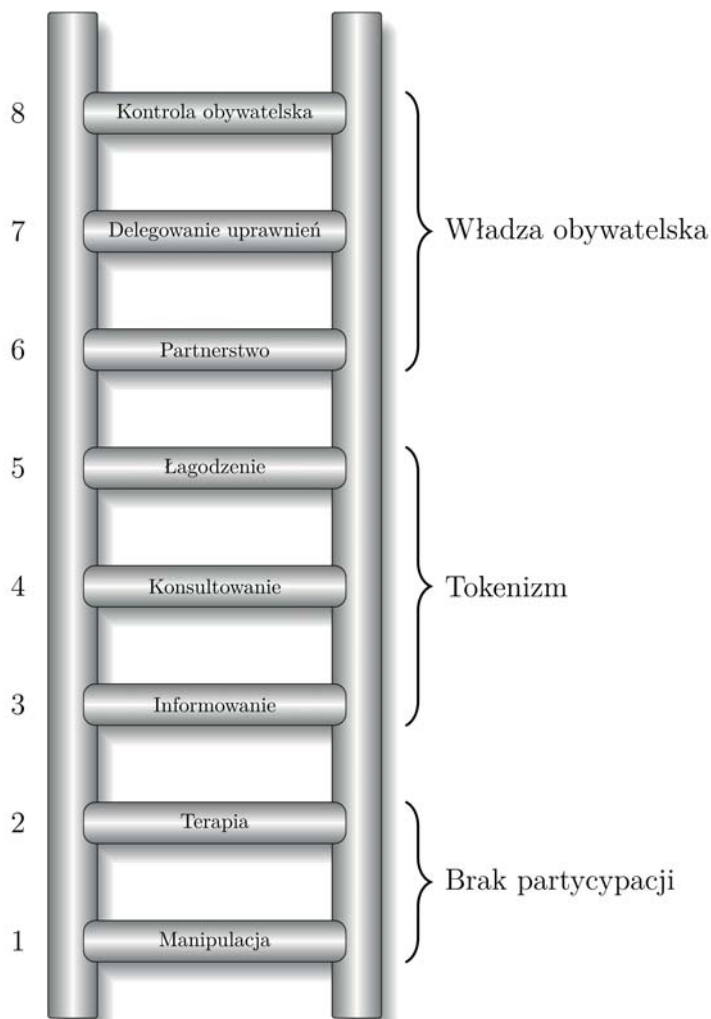
jąco w stosunku do podległej im administracji. Jej zasadniczym instrumentem są wybory, w trakcie, których wyborcy mogą rozliczyć polityków z ich dotychczasowej działalności na rzecz dobra wspólnego. Wadą tego podejścia jest ograniczenie roli obywateli tylko do roli wyborców, podczas gdy rządzący podejmują niezliczoną liczbę decyzji wpływających na dobrostan każdego z nich (Przeworski, Stokes, Manin 1999, s. 50);

- rozliczalności poziomej (horyzontalnej), polegającej na zapewnieniu rozdziału współzależnych od siebie organów władzy ze względu na funkcje, które pełnią oraz zapewnienie im autonomii, ale tak, by wzajemnie mogły nadzorować i kontrolować swoje działania przez system hamulców i równowagi (ang. *checks and balance*);
- rozliczalności społecznej, realizowanej przez szeroko rozumiane społeczeństwo obywatelskie. W literaturze wskazuje się, że ten rodzaj rozliczalności, nawet jeśli nie jest prawnie zinstytucjonalizowany, może być szczególnie skuteczny we wzmacnianiu podstawowych mechanizmów rozliczalności wertykalnej i horyzontalnej. Przykładowo, rozliczalność wertykalną może wzmacniać ujawnienie nielegalnych praktyk polityków, zagrażając wynikom wyborów. Z kolei rozliczalność horyzontalną może uruchomić zniszczenie reputacji skorumpowanego funkcjonariusza publicznego, proces sądowy przeciwko komunikacji miejskiej lub szkole dokonującej segregacji rasowej (Smulovitz, Peruzzotti 2003, s. 311), czy też presja rodzin ofiar zamachu z dnia 11 września 2001 r. na amerykańską administrację publiczną, by przejrzystej rozliczała się z niepowodzeń, które miały miejsce (Schudson 2011, s. 66). Z powyższych przykładów wynika, że rozliczalność społeczna może przybierać zróżnicowane formy, a katalog form uczestnictwa (partycypacji) społecznego, które implikuje, trudno uznać za zamknięty. Może ona być również realizowana przez partie polityczne (jako organizacje dążące nie tylko do zdobycia władzy, ale również „rozliczania” rządzących należących jednak do innych partii), związki zawodowe, stowarzyszenia, ośrodki analityczne (ang. *think-tanks*). Formą rozliczalności społecznej jest również partycypacja przez pojedynczych, instytucjonalnie niezorganizowanych, przynajmniej początkowo, obywateli. Partycypacja ta może mieć formę uczestnictwa „przez wtargnięcie”, której przejawem są strajki czy też okupacje przestrzeni publicznej oraz uczestnictwa „przez zaproszenie (przez innowację)”, polegającej na dialogu organów władzy publicznej ze społeczeństwem (Ibarra 2007, s. 37-56);
- rozliczalności przez media społecznego przekazu (ang. *media accountability*);

- tzw. samorozliczalności rządzących, która zgodnie z teorią motywacji publicznej (ang. *public service motivation*) wymaga określonej motywacji wewnętrznej i/lub zewnętrznej (Perry, Wise 1990).

Z powyższych ustaleń wynika, że istotną rolę we wzmacnianiu rozliczalności w systemach demokratycznych odgrywa uczestnictwo (partycypacja) podmiotów dokonujących owej rozliczalności lub też w nieco innym ujęciu, wobec których następuje ta rozliczalność. Społeczeństwo obywatelskie jest często wskazywane jako kluczowy podmiot w metasystemie mechanizmów gwarantujących zachowanie równowagi politycznej (ang. *checks and balances in polity*), które może zadbać o interesy i prawa obywateli, niechronionych należycie przez organy władzy dbające o interesy polityczne. Coraz częściej wzmacnianie społeczeństwa obywatelskiego uznaje się w dyskusjach akademickich i politycznych za kluczowy element szerszych wysiłków na rzecz rozliczania rządzących z efektów ich działań na rzecz dobra wspólnego (Grimes 2013, s. 381). Zagadnieniom zwiększania uprawnień kontrolnych obywateli poprzez uczestnictwo w życiu publicznym wiele uwagi poświęciła S. Arnstein (1969, s. 216-224), która – w artykule cytowanym jak dotąd w czasopiśmie anglojęzycznych ponad 3000 razy – zaprezentowała tzw. drabinę partycypacji społecznej (por. schemat 4).

Schemat 4. Drabina partycypacji



Źródło: S. Arnstein (1969, s. 216) (tłumaczenie własne).

Powyższe ustalenia dokonane przez S. Arnstein zostały powiązane z koncepcją rozliczalności (Damgaard, Lewis 2014, s. 263) przez wykorzystanie poszczególnych szczebli partycypacji do zbudowania szczebli rozliczalności przez partycypację (por. tabela 2).

Tabela 2. Kształtowanie rozliczalności publicznej przez partycypację społeczną

Szczegole partycypacji według S. Arnstein (1969, s. 214-224)		Szczegole rozliczalności według B. Damgaard i J.M. Lewisa (2014, s. 263)	
Kategoria szczebli partycypacji	Szczegole partycypacji	Szczegole rozliczalności	Charakterystyka działań podejmowanych przez obywateli wzmacniających rozliczalność*
Władza obywatelska	Kontrola obywatelska	Współwłasność	<ul style="list-style-type: none"> - ustalanie agendy w zakresie tworzenia polityk publicznych; - ustalanie działań korekcyjnych / innowacyjnych celem zapewnienia efektywności i szybkości działania; - ustalanie i egzekwowanie konsekwencji; - dokonywanie oceny (w pełnym zakresie); - zadawanie szczegółowych pytań;
	Delegowanie uprawnień	Współpraca	<ul style="list-style-type: none"> - wpływanie na agendę dotyczącą świadczenia usług publicznych; - dokonywanie oceny (w pełnym zakresie); - zadawanie szczegółowych pytań;
	Partnerstwo	Doradzenie	<ul style="list-style-type: none"> - wpływanie na ustanawianie lub zmianę monitorowanych standardów; - dokonywanie oceny (w ograniczonym zakresie); - zadawanie szczegółowych pytań;
Pozory partycypacji (tzw. tokenizm)	Łagodzenie	Zaangażowanie	<ul style="list-style-type: none"> - monitorowanie procesów; - zadawanie szczegółowych pytań;
	Konsultowanie		<ul style="list-style-type: none"> - dyskusowanie o problemach; - zadawanie ogólnych pytań;
	Informowanie	Edukacja	<ul style="list-style-type: none"> - otrzymywanie informacji; (uczestniczenie w jednostronnej komunikacji);
Brak partycypacji	Terapia		<ul style="list-style-type: none"> - bycie podmiotem perswazji;
	Manipulacja	<ul style="list-style-type: none"> - bycie podmiotem błędnego informowania. 	

*Kursywą zaznaczono działania odnoszące się do przeszłości.

Źródło: B. Damgaard, J.M. Lewis (2014, s. 263) (tłumaczenie własne).

Z powyższego wynika, że osiągnięcie poszczególnych szczebli rozliczalności publicznej powinno umożliwić rozwiązanie problemów demokracji pośredniej, wynikających z rozbieżności interesów mocodawcy (obywateli) i ich przedstawicieli, a także z ograniczonego zakresu, jak i problemu asymetrii informacji, którą implikuje teoria (i relacja) przedstawicielstwa.

Na przestrzeni ostatnich lat koncepcja rozliczalności publicznej (ang. *public accountability*) w literaturze anglojęzycznej jest analizowana na płaszczyźnie nauki o administracji publicznej, nauk o zarządzaniu publicznym, jak i nauk politologicznych. Wskazuje się również, że wśród rodzajów rozliczalności publicznej można wyróżnić rozliczalność finansową (ang. *financial accountability*) oraz rozliczalność budżetową (ang. *budgetary accountability*). Pojęcia te są stosowane zarówno w rozważaniach naukowych, jak i dokumentach rządowych (w tym opracowywanych przez zagraniczne ministerstwa finansów), jednakże terminy te nie zostały jak dotąd zdefiniowane, a w konsekwencji nie ustalono również relacji znaczeniowych za-

chodzących pomiędzy nimi. Zważywszy na fakt, że w obu przypadkach mamy do czynienia z rozliczalnością z realizacji określonego rodzaju polityki publicznej (finansowej lub budżetowej), zdefiniowanie pojęć rozliczalności finansowej oraz rozliczalności budżetowej jest możliwe poprzez odniesienie do istoty danej polityki. Stając natomiast przed koniecznością dokonania wyboru terminologicznego pomiędzy przyjęciem w dalszych rozważaniach nad ochroną dobra wspólnego terminu „rozliczalność budżetowa” czy też „rozliczalność finansowa”, nawiązano do ustaleń definicyjnych (por. podrozdział 1.2.) w zakresie polityki finansowej i polityki budżetowej, z których wynika, że pełniejszą ochronę dobra wspólnego może zapewnić odpowiednie prowadzenie polityki finansowej, która jest pojęciem szerszym niż polityka budżetowa.

Nawiązując zatem do istoty poczynionych powyżej ustaleń na temat istoty i definicji polityki finansowej (Ruśkowski 2006, s. 32), rozliczalności publicznej (Bovens, Schillemans, Goodin 2015), teorii mocodawcy – przedstawiciela (Ross 1973), a także uwzględniając szczególną rolę, jaką w kształtowaniu rozliczalności publicznej mogą odgrywać obywatele (Arnstein 1969, Damgaard, Lewis 2014), rozliczalność finansowa będzie oznaczać mechanizm społeczny umożliwiający ochronę dobra wspólnego poprzez politykę finansową. Zaś ograniczając się do wyznaczonego obszaru badawczego stopnia gminy, rozliczalność finansowa na stopniu gminy będzie oznaczać mechanizm społeczny umożliwiający ochronę dobra wspólnego w zakresie polityki finansowej gminy.

Cenne implikacje dla koncepcji rozliczalności finansowej dostarczają refleksje W. Gasparskiego, W. Lewickiej-Strzałeckiej, A. Bąka i D. Roka, które co prawda językowo dotyczą odpowiedzialności, jednakże odpowiedzialności rozumianej nie w ujęciu prawnym, lecz w relacjach pomiędzy ekspertem a klientem, a przez to ten rodzaj odpowiedzialności jest bliższy rozliczalności aniżeli odpowiedzialności. Przywołani autorzy zwracają uwagę na rozróżnienie odpowiedzialności (rozliczalności) „za” i „wobec”, stwierdzając, że „odpowiedzialność *za* sugeruje intelektualną rzetelność, uczciwość w dysponowaniu posiadają wiedzą i umiejętnościami. Jest wartością skierowaną i realizowaną *do wewnątrz*, elementem samodyscypliny. Horyzont etyczny zostaje w tym przypadku ograniczony do osoby sprawcy – myślącego i działającego podmiotu moralnego. Odpowiedzialność (rozliczalność) *wobec* poszerza ten horyzont. W jego zasięgu znajduje się też dobro innych osób, którego uznanie ma nie tylko charakter deklaracyjny (...). W tym wymiarze odpowiedzialność (rozliczalność) jest moralnym nakazem ochrony dóbr” (Gasparski, Lewicka-Strzałeczka, Bąk, Rok 2009, s. 42).

W konsekwencji rozliczalność finansową można zatem rozumieć nie tylko jako rozliczalność organów władzy uchwałodawczej i wykonawczej za realizację polityki finansowej skierowanej na ochronę dobra wspólnego, ale również rozliczalność

tych organów wobec obywateli, mieszkańców danego miasta (gminy). Rozliczalność w tym drugim ujęciu implikuje (moralny) aksjologiczny nakaz ochrony dobra wspólnego w trakcie realizacji polityki finansowej miasta (gminy).

1.4. Budżet partycypacyjny (obywatelski) jako instrument partycypacji społecznej

Mieszkańcy danego miasta (gminy) posiadają pełną legitymizację demokratyczną do oceniania racjonalności i celowości działania organów władzy stanowiącej i wykonawczej miasta (gminy). Problem jednak polega na tym, że nie partycypując (nie uczestnicząc) w podejmowaniu decyzji budżetowych, nie posiadają stosownych kompetencji, by rzetelnie rozliczyć organy władzy uchwałodawczej i wykonawczej z ochrony dobra wspólnego poprzez politykę finansową miasta (gminy). Wśród znanych instrumentów partycypacji społecznej szczególny potencjał we wzmacnianiu rozliczalności finansowej przypisuje się BP, przy czym kształtowanie rozliczalności poprzez BP jest dość specyficzne (w stosunku do innych sposobów rozliczalności publicznej) ze względu na to, że wymaga nie tylko podejmowania odpowiednich działań przez podmiot rozliczany (podmioty publiczne), ale również czynnego udziału (zaangażowania) podmiotu rozliczającego (społeczeństwa). Aby to wykażać, w niniejszym podrozdziale zaprezentowano teoretyczne podstawy partycypacji społecznej, następnie wyjaśniono istotę BP, podłoże historyczne jego powstania oraz rolę BP w kształtowaniu rozliczalności finansowej.

Choć przeprowadzanie powszechnych wyborów organów władzy przedstawicielskiej jest uznawane za zasadniczy demokratyczny instrument rozliczalności rządzących wobec obywateli, którzy są wszakże źródłem władzy politycznej (Beetham, Boyle 1994, s. 35), to jednak wybory służą też legitymizowaniu (akceptacji) władzy, nawet jeśli podejmowane przez nią działania, w szczególności w zakresie polityki finansowej, nie chronią w wystarczającym stopniu dobra wspólnego. Sprowadzanie demokracji do samego procesu wyborczego, przesądzającego jedynie o formalnej stronie demokracji, stanowi jej zubożenie i wypaczenie istotnych wartości z nią związanych (Marczewska-Rytko 2011, s. 13). Co więcej, choć organy władzy publicznej odgrywają szczególną rolę jako gwaranta wartości publicznych, w tym dobra wspólnego, to jednak nie są one jako jedyne zobowiązane do troski o wartości publiczne, jako że te obowiązki spoczywają również na podmiotach sektora prywatnego, tj. obywatelach, a także podmiotach gospodarczych (Jørgensen, Bozeman 2007, s. 374).

Mając powyższe na uwadze, można stwierdzić, że rozwiązaniem omówionych powyżej problemów demokracji pośredniej i wynikających z nich trudności z rozliczeniem z ochrony dobra wspólnego może być partycypacja społeczeństwa we współ-

decydowaniu o sprawach publicznych, przy czym za znacznie skuteczniejszy sposób rozwiązania obserwowanego obecnie rozczarowania projektem demokratycznym uznaje się uczestnictwo „przez innowację” aniżeli uczestnictwo „przez wdarcie się” (Ibarra 2007, s. 37-56). A. de Tocqueville (1996) zauważył, że „społeczna samoorganizacja i lokalne inicjatywy stanowią czynnik chroniący społeczeństwo, w tym przede wszystkim wolności i prawa do spontanicznego rozwoju” (Skąpska 2007, s. 51). Jak zauważa T. Dębowska-Romanowska (2010, s. 19), we współdziałaniu, tzn. współtworzeniu i wspólnym dzieleniu się, urzeczywistnia się dobro wspólne. Stąd na przestrzeni ostatnich lat podejmowane są różnego rodzaju inicjatywy mające na celu zwiększenie udziału obywateli w procesie podejmowania decyzji publicznych. Wzrost zainteresowania partycypacją społeczną wynika z krytyki systemu biurokratycznego jako niedostępnego dla obywateli i nieodpowiadającego ich rzeczywistym potrzebom oraz krytyki systemu przedstawicielskiego jako ograniczającego prawo głosu wielu obywateli, zaspokajającego potrzeby jedynie elit i często skorumpowanego. W takich warunkach reformy wzmocniające bezpośrednią partycypację stanowią z jednej strony sposób poprawy niewystarczająco efektywnego i skutecznego funkcjonowania sektora publicznego, zaś z drugiej strony sposób zwiększenia zaufania do organów władzy publicznej i podległej jej administracji (De Leon 2007, s. 111).

Partycypację społeczną można definiować zarówno w szerokim, jak i węższym znaczeniu. W pierwszym z nich jest „podstawą społeczeństwa obywatelskiego, którego członkowie dobrowolnie biorą udział w publicznej działalności. W węższym rozumieniu pojęcie to oznacza partnerstwo publicznoprawne samorządu gminnego i mieszkańców służące podejmowaniu działań na rzecz rozwoju lokalnego, wynikające z przesłanek prawnych (samorządność oznacza nie tylko prawo, ale także powinność oddziaływania na wiele lokalnych struktur społeczno-gospodarczych, dla dobra lokalnej społeczności), przesłanek społecznych (rozwój lokalny nie może dokonywać się bez aktywnego współudziału mieszkańców) i przesłanek finansowo-technicznych (skuteczne działania na rzecz rozwoju lokalnego wymagają partnerstwa publiczno-prywatnego)” (Hausner 1999, s. 33). J.L. Creighton (2005, s. 8) zauważa, że choć partycypacja może być różnie rozumiana, przy czym niektórzy utożsamiają ją wręcz wyłącznie z procesem przekazywania społeczeństwu informacji, to jednak najlepiej byłoby ją traktować jako pewnego rodzaju kontinuum, które można opisać za pomocą czterech etapów, zilustrowanych na schemacie 5.

Schemat 5. Proces (kontinuum) partycypacji



Źródło: J.L. Creighton (2005, s. 9) (tłumaczenie własne).

Tak rozumiana partycypacja może zwiększyć zaufanie obywateli do rządzących, w szczególności przez uczestnictwo obywateli w podejmowaniu nieraz trudnych, kompromisowych decyzji o finansowaniu zadań publicznych. Zaufanie jest jednym z zasadniczych filarów społeczeństwa obywatelskiego (Skąpska 2007, s. 53). Jest to szczególnie istotne, zważywszy na fakt, że zaufanie determinuje poziom dobrobytu danego kraju (Fukuyama 2002), ma ono szczególne znaczenie dla sprawnego funkcjonowania instytucji demokratycznych (Sztompka 2003), stanowi również o jakości wzajemnych kontaktów uczestników interakcji społecznych (Putnam 1999, 2000). W konsekwencji instrumenty partycypacji społecznej, w tym BP, odgrywają szczególną rolę w budowaniu dobra wspólnego. Zwolennicy przekroczenia ram tradycyjnych form demokracji przedstawicielskiej na rzecz bardziej pluralistycznego i partycypacyjnego stylu sprawowania władzy uzasadniają zatem swoje poglądy w normatywnych (etycznych) kategoriach. Twierdzą bowiem, że zwiększenie pluralizmu decyzyjnego i partycypacji będą promować inkluzywność, upodmiotowienie (ang. *empowerment*), sprawiedliwość społeczną, wolność czy też równość (Bevir 2010, s. 116).

Uczestnictwo obywateli w podejmowaniu decyzji politycznych na przestrzeni lat stało się trzonem rozważań teoretycznych prowadzonych przez przedstawicieli nauk politologicznych (Bevir 2010, s. 96). Do najbardziej rozpowszechnionych koncepcji należą: demokracja partycypacyjna, demokracja deliberatywna oraz demokracja bezpośrednia. Z kolei w naukach o zarządzaniu publicznym podkreśla się szczególną rolę partycypacji społecznej w koncepcji współdecydowania. Ze względu na bliskie powiązania nauki prawa finansowego z zarządzaniem publicznym, dokonawszy ogólnej prezentacji wszystkich wspomnianych koncepcji demokracji, dokładniej przeanalizowano założenia koncepcji współdecydowania.

Na płaszczyźnie nauk politologicznych, w koncepcji demokracji partycypacyjnej akcentuje się z jednej strony wewnętrzną wartość uczestnictwa, z drugiej zaś jej wartość instrumentalną. Wewnętrzna wartość zaangażowania społecznego polega na jej edukacyjnym i rozwojowym oddziaływaniu na obywateli. Obejmuje ona zarówno aspekt psychologiczny (wychowawczy), jak i zdobywanie praktycznych demokratycznych umiejętności i procedur. Partycypacja rozwija i kształtuje niezbędne

do tego cechy. Im więcej jednostek uczestniczy, tym lepiej się do tego nadają (Pattman 1970, s. 42-43). Zaangażowanie obywateli jest samo w sobie korzystne, gdyż zwiększa ich polityczną skuteczność, zrozumienie ich własnych interesów i odpowiedzialności politycznej (Parry 1972, s. 26-31). Z kolei wartość instrumentalna partycypacji wynika z faktu, że stanowi ona najbardziej skuteczną obronę przed arbitralnością władzy, umożliwia podejmowanie świadomych decyzji, zwiększa legitymizację i wiarygodność decyzji politycznych (Smith 2009, s. 5). Demokracja partycypacyjna nie powinna stać się celem samym w sobie, powinna zachęcać natomiast do „aktywizmu politycznego”. Istnieje bowiem zagrożenie, że demokracja będzie partycypacyjna, jednak nie stanie się przedstawicielska (Bouvier 2007, s. 8). Z kolei w demokracji deliberatywnej akcentuje się proces, w wyniku którego są podejmowane decyzje (Bohman 1998, s. 400). Jak wyjaśnia A. Gutmann (1996, s. 344), uprawnione wykonywanie władzy politycznej wymaga uzasadnienia dla tych, którzy jej podlegają. Podejmowanie decyzji w wyniku dyskusji wolnych i równych obywateli nad rozwiązywaniem kontrowersyjnych kwestii jest najbardziej uzasadnionym usprawiedliwieniem i wyjaśnieniem podjętej decyzji, jakie można mieszkańcom zaoferować. Wreszcie w demokracji bezpośredniej akcentuje się moment podjęcia decyzji, jako że wszyscy obywatele mają równy i skuteczny wkład we wspólne podejmowanie decyzji (Saward 1998, s. 43).

Przechodząc natomiast na płaszczyznę nauk o zarządzaniu publicznym, należy zauważyć, że partycypacja społeczna stanowi normatywną koncepcję funkcjonowania systemu władz publicznych w koncepcji nazwanej w języku angielskim *governance*. Termin ten najczęściej w polskiej literaturze tłumaczony jest jako „współzrządzenie”. Wydaje się jednak, że posłużenie się w kontekście BP terminem „współdecydowanie” łatwiej pozwoli przełożyć rozważania teoretyczne na praktyczne zastosowanie. Zatem koncepcja współdecydowania oznacza formalne bądź nieformalne struktury obejmujące przedstawicieli podmiotów sektora publicznego, prywatnego oraz organizacji pozarządowych, współpracujących ze sobą nad formułowaniem i implementacją polityk publicznych bądź poszczególnych programów (zadań) publicznych (Agranoff, McGuire 2008, s. 844-850; Kościuk, Kulikowska-Kulesza, Zawadzka-Pąk, Lotko 2016, s. 675). Współdecydowanie jest oparte na pluralistycznym wzorze realizacji polityk publicznych, w którym mniejszą rolę odgrywają instytucje państwowe aniżeli procesy i interakcje, które łączą państwo ze społeczeństwem obywatelskim. Koncepcja współdecydowania powstała na gruncie kryzysu wiary w państwo, czego konsekwencją jest przekonanie o ograniczonej skuteczności demokracji przedstawicielskiej (Bevir 2010, s. 1). Traktuje „władze publiczne, a przede wszystkim ich podstawową część operacyjną w postaci administracji publicznej, w kontekście sieciowo ujmowanego społeczeństwa obywatelskiego oraz w kontekście państwa sieciowego, w skład którego wchodzić sieci organów i instytucji państwowych, jak również organów i instytucji samorządowych. Państwo

sieciowe jest przedstawiane jako współczesny typ państwa obywatelskiego, przeciwstawiany tradycyjnemu, etatystycznemu i centralistycznemu, państwu administracyjnemu” (Izdebski 2007b, s. 45). Współdecydowanie oznacza zatem ograniczenie roli organów władzy publicznej w kreowaniu polityk publicznych, w tym polityki finansowej, na rzecz ich unowocześniania (Löffler 2003, s. 166). Przez zastosowanie współdecydowania następuje zatem rezygnacja z procesu decyzyjnego skonstruowanego na zasadzie hierarchicznej piramidy na rzecz systemów przeplatających się sieci, charakteryzujących się mniejszą kontrolą, bardziej rozproszoną władzą, wieloma centrami decyzyjnymi, obejmującymi zarówno podmioty z wewnątrz, jak i z zewnątrz organizacji (Rudolf 2010, s. 74). Rozwój sieci wynika z obserwacji, iż społeczeństwo jest zróżnicowaną, złożoną, a zarazem fragmentaryczną strukturą, której skuteczne zarządzanie wymaga współpracy i koordynacji działań (De Leon 2007, s. 210-111).

Instrumenty współdecydowania kwestionują tradycyjnie rozumiane linie rozliczalności, właściwe dla demokracji przedstawicielskiej, historycznie związanej z wybranymi organami władzy publicznej (politykami), decydującymi o kształcie polityk publicznych (w tym polityki finansowej), wykonywanych z kolei przez urzędników, odpowiadających przed organami przedstawicielskimi. Wynika to z faktu, że współdecydowanie zakłada, że polityki publiczne są wdrażane, a nawet tworzone przez podmioty z sektora prywatnego, sektora wolontariatu i pożytku publicznego, jak i niezrzeszonych w żaden sposób obywateli (Bevir 2010, s. 96). W wyniku stosowania instrumentów współdecydowania zarządzanie sektorem publicznym jest postrzegane jako coś więcej niż tylko unowocześnienie instytucji państwowych. To także wspieranie dynamicznych partnerstw ze społeczeństwem obywatelskim i sektorem prywatnym w celu poprawy jakości świadczenia usług, zwiększenia odpowiedzialności społecznej, zapewnienia szerokiego udziału obywateli w procesie decyzyjnym, a przez to zwiększenie rozliczalności rządzących z podejmowanych na rzecz społeczeństwa decyzji (Verma 2006, s. 31).

Współdecydowanie nie jest celem samym w sobie, ma szczególną rolę w kształtowaniu wartości publicznych oraz zapewnianiu „dobrego rządzenia” (ang. *good governance*), jako że „transparentny, odpowiedzialny, rozliczalny i partycypacyjny system władz publicznych, reagujący na potrzeby i aspiracje ludzi, w tym członków grup pozbawionych obrony i zmarginalizowanych, stanowi fundament, na którym spoczywa dobre rządzenie, a fundament ten stanowi konieczny warunek pełnego urzeczywistnienia praw człowieka, w tym prawa do rozwoju” (rezolucja z dnia 20 kwietnia 2005 r. Komisji Praw Człowieka Organizacji Narodów Zjednoczonych). Zasadniczym celem państwa w ujęciu współdecydowania staje się „zarządzanie sieciami, tj. stwarzanie warunków i ułatwianie procesów interakcyjnych w sieciach publicznych i niepublicznych w sposób umożliwiający rozwiązywanie problemów niewystarczającej reprezentacji albo braku reprezentacji oraz artykula-

cję interesów i rozważanie ich w trybie jawnym, transparentnym i zrównoważonym” (Izdebski 2007b, s. 45). Współdecydowanie implikuje zatem zaangażowanie obywateli i organizacji pożytku publicznego, przejrzystość, równe traktowanie, etyczne i uczciwe zachowanie się, rozliczalność, zrównoważony rozwój (Bovaird, Löffler 2003, s. 10). Koncepcja współdecydowania ma na celu promowanie zaufania do rządzących i umożliwianie dzielenia się pomysłami, wiedzą i uprawnieniami (władzą) z innymi, rezygnując z pouczenia i protekcyjnego traktowania obywateli. W takiej koncepcji umożliwia się im uczestnictwo w podejmowaniu decyzji i realizacji zadań o charakterze administracyjnym, inaczej niż we wcześniejszej koncepcji NPM która – choć zrewolucjonizowała znaczenie i postrzeganie administracji publicznej – traktuje obywatela nie jako współdecydenta, lecz jako klienta usług publicznych, którego potrzeby należy jak najlepiej spełnić (Vigoda 2003, s. 883-890).

Stosowanie instrumentów partycypacji społecznej, nawet tych mających umocowanie ustawowe, w praktyce niejednokrotnie wiąże się z szeregiem trudności. Celem zobrazowania tego problemu, przed przystąpieniem do omówienia BP jako instrumentu partycypacji społecznej, przyjrzyjmy się udziałowi mieszkańców w planowaniu przestrzennym. W obecnym stanie prawnym w Polsce jest ono realizowane poprzez opracowanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub wydanie decyzji o warunkach zabudowy, przy czym wydanie zamiast planu decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia pięciu ustawowych warunków (art. 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Intencją ustawodawcy było uczynienie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego głównym narzędziem planistycznym, tj. aktem prawa miejscowego uchwalanym przez radę miasta (gminy) na wniosek organu wykonawczego j.s.t., zaś decyzji o warunkach zabudowy – decyzji administracyjnej wydawanej przez organ wykonawczy – nadanie jedynie funkcji zastępczej, wydawanej tylko w sytuacji braku planu miejscowego (Kopeć 2009a, s. 103). W przypadku decyzji o ustaleniu warunków zabudowy lista instytucji, z którymi należy dokonać uzgodnienia treści jej projektu, jest znacznie krótsza, niż w przypadku uzgadniania projektu planu miejscowego. Także czas opracowania decyzji jest krótszy – trwa około trzech miesięcy, podczas gdy czas potrzebny na sporządzenie planu miejscowego to minimum dwanaście miesięcy (Kopeć 2009b, s. 41). Procedura sporządzania obu tych dokumentów różni się dostępnością ich projektów. Projekt planu miejscowego jest wykładany do publicznego wglądu na minimum 30 dni, a „o toczącej się procedurze sporządzania decyzji o warunkach zabudowy zawiadamiane są tylko strony postępowania. Wyklucza więc to możliwość informowania o zamierzonej budowie (np. tzw. wieżowców, stacji benzynowych czy ferm drobiu) tych, których działki nie graniczą z terenem planowanej inwestycji. A przecież charakter wymienionych wyżej przedsięwzięć swoim zasięgiem będzie oddziaływał poza teren, na którym zostaną one zlokalizowane i tereny graniczących z nim działek” (Kopeć 2009a, s. 104).

Co więcej, „w przypadku wydawania decyzji o warunkach zabudowy nie ma ustawowego obowiązku podania do prasy informacji o planowanej inwestycji czy zorganizowania debaty publicznej. Tym samym mieszkańcy (inni niż określone jako strony postępowania) nie mają możliwości nie tylko złożenia uwag kwestionujących przyjęte rozwiązania projektowe, ale nawet nie mają możliwości pozyskania informacji o planowanych w ich miejscowości inwestycjach. Wymienione czynniki powodują, że decyzje o warunkach zabudowy stają się wygodnym, bo niespołecznym i nie budzącym wielu konfliktów narzędziem planistycznym” (Kopeć 2009b, s. 41), nawet jeśli zastosowanie trybu decyzji o warunkach zabudowy oznacza niejednokrotnie pozbawianie społeczeństwa demokratycznego prawa do informacji, jak i wyrażania swojego zdania (Kopeć 2009a, s. 105). Obecnie w praktyce decyzje o warunkach zabudowy są podstawą do wydawania znacznej większości decyzji o pozwoleniu na budowę, jako że „podstawy prawne w zakresie trybu wydawania decyzji o warunkach zabudowy czynią ją bezkonkurencyjną w stosunku do planu miejscowego, natomiast podstawy metodyki kształtowania cech nowej zabudowy to wynik prostego matematycznego działania (średniej arytmetycznej) oraz subiektywizm osoby sporządzającej projekt tej decyzji” (Zawadzka 2017, s. 142).

Najbardziej kompleksowym i rozpowszechnionym na świecie instrumentem partycypacji społecznej jest BP. Obliczono, że w 2018 r. miał on zastosowanie w ponad 7000 miastach (gminach) na całym świecie (Dias, Júlio 2018, s. 20), przy czym jedynie część z nich można uznać za rzeczywistą, nie zaś pozorną, demokratyczną innowację (Smith 2009, s. 1). Nie zmienia to faktu, że jest on wykorzystywany zarówno w krajach o ukształtowanym już systemie demokratycznym, w państwach, gdzie zasady demokratyczne są naruszane, jak również w państwach niedemokratycznych (Dias 2014, s. 21-27). Jak podkreślają Y. Sintomer, C. Herzberg i A. Rocke (2014, s. 29), skala stosowania BP świadczy o tym, że nie jest on już tylko przejawem stosowanej mody, lecz instrumentem angażowania społeczności lokalnej o doniosłym znaczeniu. Doniosłość ta wynika w szczególności z faktu, że BP ma potencjał stworzyć wspólną przestrzeń dialogu między lokalnymi politykami a społeczeństwem obywatelskim (Dias 2014, s. 21-27). Jest to szczególnie istotne z punktu widzenia ochrony dobra wspólnego, bowiem „interes publiczny wymaga hierarchizacji i porównania celów niewyrażonych w sposób zorganizowany – w imię dobra społeczeństwa. Interes publiczny zawsze zatem wiąże się z wyborem takich, a nie innych celów wyrażających jakieś dobro – nie w imieniu zorganizowanej grupy, lecz całej wspólnoty polityczno-terytorialnej z jej różnorodnością i nieuchronną przeciwstawnością potrzeb” (Dębowska-Romanowska 2010, s. 20).

Jednocześnie dialog ten powoduje, że BP ma istotny potencjał w zakresie wzmocnienia rozliczalności (Wampler 2000), w tym rozliczalności finansowej (Ma 2009) i może pełnić rolę niezależnego mechanizmu rozliczającego (Selznick 1985) przez ustanawianie odpowiednich zasad lub norm oraz uczestnictwo w praktykach mo-

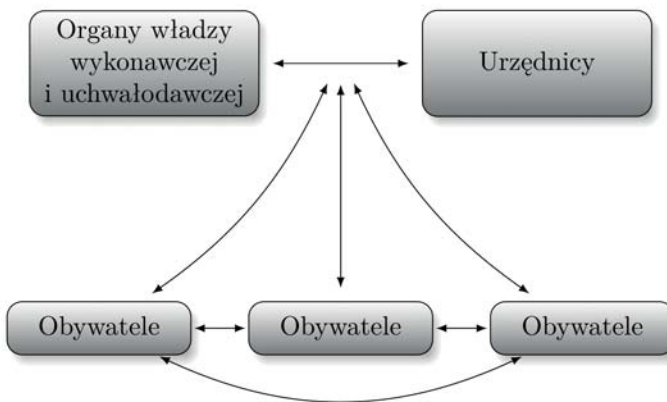
nitorowania i egzekwowania uzyskiwanych efektów (Black 2002 s. 2; Scott 2014, s. 477). Potencjał BP w kształtowaniu ochrony dobra wspólnego wynika również z faktu, że „presja społeczna okazuje się instrumentem silniejszym od bardzo nawet wnikliwej kontroli wewnętrznej” (Malinowska-Misiąg, Misiąg 2007, s. 47). B. Wampler (2007, s. 17) zauważył, że we wzmacnianiu rozliczalności finansowej poprzez BP odgrywa szczególnie istotną rolę konfiguracja trzech rodzajów rozliczalności, wyodrębnionych w oparciu o kryterium podmiotowe (podmiotu „rozliczającego”), tj. rozliczalność pionowa, pozioma i horyzontalna (por. podrozdział 1.3.). Obywatele dzięki udziałowi w procedurze BP zyskują kompetencje w zakresie współdecydowania o przeznaczeniu środków budżetowych, ograniczając tym samym możliwość wykorzystywania środków publicznych, które są wszakże dobrem publicznym, nie zaś prywatnym, instrumentalnie jako narzędzia ułatwiającego organom przedstawicielskim reelekcję. Jest to tym bardziej prawdopodobne, iż nauki ekonomiczne i polityczne dostarczają argumentów przemawiających za tym, że rozliczalność publiczną łatwiej osiągnąć w j.s.t., gdzie jest stosowany BP, niż na poziomie centralnym m.in. ze względu na bliskość terytorialną mieszkańców i organów władzy samorządowej (Yilmaz, Vaillancourt, Dafflon 2012, s. 105).

Wzmacnianie rozliczalności poprzez BP jest istotne nie tylko dlatego, że powstające dzięki BP struktury stają się współodpowiedzialne za podejmowanie określonych decyzji politycznych, ale również dlatego, że następuje zwiększanie przejrzystości procesu decyzyjnego (Scott 2000, s. 38). Jakość i intensywność przejrzystości zależy od przyjętej formy podejmowania decyzji, przy czym szczególną rolę przypisuje się procesom partycypacyjnym i deliberatywnym (Heald 2006, s. 39). Choć istnieje szereg podmiotów pełniących funkcję regulacyjną (np. agencje kontroli leków, rady fiskalne, komisje ds. kontroli przestrzegania praw człowieka etc.), to wydaje się, że obywatele zaangażowani w BP mogą w szczególnie skuteczny sposób pełnić funkcję niezależnego podmiotu regulacyjnego w ujęciu partycypacyjnym (deliberatywnym), posiadającego określone kompetencje w zakresie podejmowania decyzji w materii budżetowej oraz do budowania mechanizmów rozliczalności organów władzy publicznej. Jak bowiem zauważa W. Ziółkowska (2012, s. 47), finanse publiczne powinny w szczególności odgrywać rolę w kształtowaniu demokratycznej funkcji finansów publicznych polegającej na „interesowaniu się społeczeństwa procesami gromadzenia i wydatkowania środków publicznych oraz na próbach wpływania na przebieg tych procesów”. Ponadto wydaje się, że faktyczne zaangażowanie obywateli w BP i wzrost świadomości finansowej mieszkańców może wpływać motywująco na zachowania i decyzje organów władzy wykonawczej i uchwałodawczej nie tylko (choć przede wszystkim) w zakresie alokacji dostępnych środków publicznych (przeznaczenia wydatków budżetu gminy), ale również w zakresie pozyskiwania alternatywnych, dodatkowych źródeł dochodów, np. w przypadku

uzależnienia zgody na kosztowną inwestycję gminną od pozyskania finansowania zewnętrznego, np. z funduszy Unii Europejskiej (Zawora 2012).

Choć BP zawiera w swojej konstrukcji słowo „budżet”, nie można go utożsamiać ze znaczeniem budżetu w sensie prawnym. Legalną definicję budżetu j.s.t. właściwą dla polskiego porządku prawnego można zbudować na podstawie art. 211 ustawy o finansach publicznych. Zatem w sensie prawnym budżet j.s.t. jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki, uchwalanym na rok kalendarzowy w uchwale budżetowej (Ruśkowski 2018, s. 206). Natomiast termin „budżet partycypacyjny” jest stosowany na określenie szczególnego rodzaju procedury, w którą zaangażowane są trzy grupy podmiotów, co zobrazowano na poniższym schemacie 6, ewentualnie również na określenie określonej puli środków wyodrębnionych z budżetu miasta (gminy).

Schemat 6. Podmioty zaangażowane w budżet partycypacyjny (obywatelski)



Źródło: Y. Sintomer, C. Röcke, A. Herzberg (2016, s. 5) (tłumaczenie własne).

Choć nie skonstruowano jak dotąd powszechnie akceptowalnej definicji BP, w literaturze przedmiotu istnieje ogólna akceptacja w zakresie minimalnego katalogu cech, którymi powinien się on charakteryzować (Sintomer, Herzberg, Rocke 2014, s. 29), tj.:

- dyskusja o procesach związanych z finansami publicznymi (BP zawsze dotyczy ograniczonych zasobów finansowych);
- zasięg miasta, ewentualnie innej j.s.t. posiadającej własne organy wykonawcze i uchwalodawcze, własną administrację oraz określone zasoby finansowe;
- powtarzający się corocznie charakter;

- istnienie określonych form deliberacji publicznej w postaci spotkań/forów (udział „zwykłych” obywateli w klasycznych formach demokracji partycypacyjnej nie świadczy o zastosowaniu BP);
- przynajmniej minimalny stopień rozliczalności z efektów BP.

Definicje BP prezentowane w polskiej literaturze akcentują jedynie część z powyższych cech, przy czym szczególnie zauważalny jest w nich brak odniesienia do forów dyskusyjnych (co prawdopodobnie wynika z faktu, że w zdecydowanej większości polskich BP wybór projektów następuje poprzez odpersonalizowane głosowanie), jak również do rozliczalności z efektów BP (jako że etap ten jest niejednokrotnie marginalizowany). Przykładowo W. Kęłowski przyjął, że BP to „proces decyzyjny, w ramach którego mieszkańcy współtworzą budżet danego miasta, tym samym współdecydując o dystrybucji określonej puli środków publicznych” (Kęłowski 2003, s. 8). Równie syntetycznie BP można zdefiniować jako „proces decyzyjny, który jest otwarty na opinie mieszkańców w przedmiocie ustaleń budżetowych j.s.t.” (Szlachetko, Bochetyn 2014, s. 259). Podobnie stwierdzili J. Marczak i K. Kępka, definiując BP jako narzędzie demokracji bezpośredniej, za pomocą którego społeczności lokalne (grupy społeczne) mogą przedstawiać propozycje zadań i decydować o przeznaczeniu części środków budżetowych (Marczak, Kępka 2016, s. 46). BP jest również definiowany w bardziej złożony sposób jako „plan finansowy wspólnoty samorządowej (wspólnoty lokalnej, gminy miejskiej czy wiejskiej) ustanowiony w szczególnej procedurze. Szczegółowość tej procedury odznacza się zaś tym, że nie jest ona zastrzeżona wyłącznie dla urzędników samorządowych, którzy odpowiadają za opracowanie materiałów okołobudżetowych oraz za sporządzenie samego projektu budżetu, czy radnych zasiadających w składzie organu stanowiącego, kompetentnego do podjęcia decyzji w przedmiocie budżetu. W tej procedurze decyzyjnej uczestniczą również podmioty spoza systemu administracji publicznej, zwłaszcza zainteresowani sprawami publicznymi obywatele, ale również organizacje pozarządowe czy inne podmioty prawa” (Szlachetko 2012, s. 204). Natomiast A. Rytel wskazuje, iż zasadniczym celem BP jest „uspołecznienie procesu budżetowania na poziomie lokalnym. Całoroczny plan finansowy jest w dalszym ciągu formalnie przyjmowany w drodze uchwały organu stanowiącego danej jednostki lokalnej, jednakże mieszkańcy poprzez BP mają wpływ na to, jakie inwestycje publiczne powinny być traktowane priorytetowo” (Rytel 2013, s. 67). We wszystkich powyższych definicjach BP brakuje natomiast elementu dyskusji, który jest wyraźnie zaznaczony w często powoływanej w literaturze zagranicznej definicji, zgodnie z którą BP jest całorocznym procesem decyzyjnym, w ramach którego obywatele w trakcie spotkań negocjują między sobą i z urzędnikami urzędu j.s.t. przeznaczenie części środków lokalnego budżetu (Wampler 2008, s. 61).

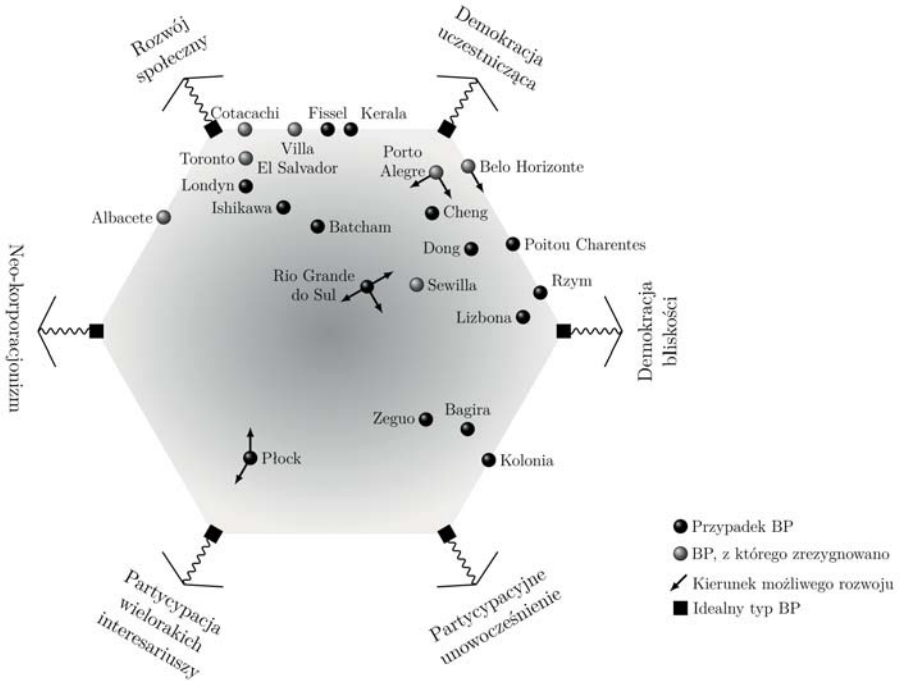
BP wykształcił się w Brazylii w latach 80., gdzie mieszkańcy mają niekiedy możliwość współdecydowania nawet o całości wydatków inwestycyjnych, przy czym

kwoty przeznaczane na BP obejmują najczęściej od 5% do 15% wydatków budżetów miast (Wampler, Touchton 2014). BP stał się najpopularniejszym instrumentem demokracji partycypacyjnej (deliberatywnej) w kilkuset brazylijskich miastach, a także w pozostałych państwach Ameryki Łacińskiej. Jego wprowadzenie miało pozytywny wpływ na zarządzanie państwem oraz jakość życia mieszkańców, gdyż zwiększył przejrzystość wydatkowania środków publicznych, przyczynił się do ograniczenia korupcji i nepotyzmu oraz umożliwił redystrybucję środków publicznych na rzecz najbardziej potrzebujących (Zawadzka-Pąk 2018a, s. 54-68). Przykładowo w brazylijskich miastach, w których stosowano BP przez co najmniej osiem lat, śmiertelność noworodków spadła o niemal 20% (Wampler, Touchton 2014; Marquetti, de Campos, Pires 2008). Z drugiej strony, doświadczenia brazylijskie pokazują, że proces wdrażania BP napotyka trudności i jest obciążony ryzykiem, w szczególności:

- istnieje ryzyko nadmiernego zbiurokratyzowania procesu BP; im szerszy jest to proces tym bardziej złożone, zawile i mniej przejrzyste stają się problemy (Bassoli 2012, s. 1187);
- istnieje ryzyko „wzmocnienia pozycji silniejszego”, tj. zorganizowanych grup interesu lub lokalnych elit (Cabannes 2004, s. 28);
- istnieją trudności z kontynuacją procesu BP; badania przeprowadzone w okresie 1997-2000 wykazują, że w 28% brazylijskich miast zrezygnowano ze stosowania BP, czego dokonano bądź z inicjatywy organów władzy j.s.t., które to uprzednio wprowadziły BP, bądź też organów władzy bezpośrednio po nich następujących (Goldfrank 2007, s. 103).

Z Brazylii BP został przeniesiony do innych państw Ameryki Łacińskiej, a stąd na inne kontynenty, w tym na kontynent europejski, w pierwszej kolejności na Półwysep Iberyjski, ze względu na brak bariery językowej. Najbliższe rozwiązania brazylijskiemu pierwowzorowi są stosowane w Hiszpanii i we Włoszech, gdzie szczególną rolę odgrywają spotkania sąsiedzkie będące forum rzeczywistej dyskusji o problemach i potrzebach wspólnoty. W konsekwencji szerokiej ekspansji BP doszło do wykształcenia różnych odmian BP. Szczególnie przydatne w celu ich wyjaśnienia jest zestawienie sześciu modeli BP, będące podsumowaniem niemal pięciusetstronicowej analizy wydanej z okazji 25-lecia zastosowania pierwszego na świecie BP (Sintomer, Herzberg, Rocke 2014, s. 40). W tym ujęciu BP może być instrumentem demokracji uczestniczącej, demokracji bliskości, modernizacji partycypacyjnej, partycypacji wielorakich interesariuszy, neo-korporatyzmu oraz rozwoju społecznego (por. schemat 7).

Schemat 7. Modele budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego) na świecie



Źródło: Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Roche (2014, s. 40) (tłumaczenie i aktualizacja własne).

W powyższym zestawieniu Polskę reprezentuje Płock, jednak analiza procedury BP w tym mieście oraz w innych polskich miastach (gminach), w tym opisanych w niniejszej rozprawie, pozwala stwierdzić, że płocką procedurę BP można uznać za dominujący model BP w Polsce.

BP Płocka został zakwalifikowany do modelu partycypacji wielorakich interesariuszy (ang. *multi-stakeholder participation*). W modelu tym obywatele nie odgrywają najważniejszej roli w BP, są tylko jedną z grup uczestniczących w tym procesie. Równie istotną rolę odgrywają prywatne firmy, organy władzy j.s.t. oraz urzędnicy. Ze strony społecznej w BP angażują się przede wszystkim osoby należące do klasy średniej, a projekty BP są skierowane przede wszystkim do aktywnych społecznie mieszkańców i organizacji pozarządowych, znacznie rzadziej do ubogich mieszkańców danej społeczności. Ponadto sprawy istotne dla rozwoju lokalnej społeczności znajdują się poza zagadnieniami objętymi BP, a sam proces BP jest wdrażany odgórnie przez organy władzy j.s.t., co uniemożliwia wykształcenie siły równoważącej po stronie społecznej. W konsekwencji społeczeństwo obywatelskie jest słabe i na niskim poziomie autonomii, mimo że reguły BP są precyzyjnie uregulowane przepisami prawa. Poza Polską model wielorakich interesariuszy występuje głównie

na kontynencie afrykańskim, gdzie metodycznego i finansowego wsparcia udzielają organizacje międzynarodowe inicjujące wprowadzanie BP, w szczególności OECD oraz ONZ. Istotny dla zrozumienia istoty tego modelu jest fakt, że jego odwrotnością jest BP, będący instrumentem demokracji uczestniczącej (ang. *participatory democracy*), w którym obywatele dzięki BP nabywają rzeczywiste, istotne uprawnienia, stając się – obok władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej – czwartą władzą. Autonomiczna mobilizacja społeczeństwa prowadzi do jego upodmiotowienia i wdrażania modelu opartego na współpracy i rozwiązywaniu konfliktów. W tym modelu, partycypacja przekłada się na realne konsekwencje w zakresie wzmacniania sprawiedliwości społecznej i stosunków między społeczeństwem obywatelskim a organami władzy j.s.t., jako że współpraca między tymi podmiotami prowadzi do odwrócenia priorytetów wydatkowych na korzyść ubogich. Model demokracji uczestniczącej opiera się na zaangażowaniu najuboższych mieszkańców, a nie tylko klasy średniej. Prowadzi to do zrównoważenia sposobu konwencjonalnego (tradycyjnego) i niekonwencjonalnego (innovacyjnego) prowadzenia polityk. Samorządy lokalne aktywnie inicjują proces BP, ale także wdrażają podjęte decyzje. W takim modelu udział obywateli jest pomyślany jako alternatywa dla neoliberalizmu oraz jako część szerszego procesu reform społecznych i politycznych. Ukształtowanie takiego modelu BP wymaga spełniania określonych warunków, w szczególności faktycznej woli politycznej wdrożenia BP oraz silnego społeczeństwa obywatelskiego (Sintomer, Herzberg, Rocke 2014, s. 41-42).

Pozostałe cztery modele BP, łącząc w sobie wybrane cechy dwóch przedstawionych powyżej skrajnych modeli BP, stanowią rozwiązania pośrednie. Pierwszy z nich, tj. model BP będący instrumentem demokracji bliskości (ang. *proximity democracy*), charakteryzuje się bliskością zarówno pod względem odległości geograficznej, jak i wzmocnionej komunikacji między obywatelami, administracją publiczną i organami władzy j.s.t., przy czym opiera się na „selektywnym słuchaniu”, tj. realizacji jedynie wybranych pomysłów mieszkańców. Budżet partycypacyjny (obywatelski) w takim ujęciu opiera się na nieformalnych procedurach, umożliwia rozwiązanie drobnych problemów i zapewnia społeczeństwu jedynie minimalny zakres autonomii decyzyjnej. W konsekwencji BP nie staje się instrumentem wzmacniania sprawiedliwości społecznej. W drugim modelu pośrednim, w którym BP jest instrumentem partycypacyjnego unowocześnienia (ang. *participatory modernization*), uczestnictwo jest tylko jednym z aspektów nowej strategii zarządzania publicznego, w ramach którego są podejmowane działania celem podniesienia jakości zarządzania, ale też legitymacji społecznej polityk publicznych. Z tego punktu widzenia proces uczestnictwa jest odgórny, nie ma charakteru politycznego i ma jedynie charakter doradczy. Mieszkańcy są traktowani nie jako uczestnicy procesu politycznego, lecz jako użytkownicy usług publicznych. W proces BP są zaangażowane głównie osoby należące do klasy średniej, z wyjątkiem sytuacji,

gdy stosowane są określone środki proceduralne w celu podniesienia inkluzywności i zwiększenia reprezentatywności uczestników. Zaletą tego modelu jest ścisły związek między unowocześnieniem administracji publicznej a uczestnictwem, a także fakt, że umożliwia stosunkowo łatwe wypracowanie konsensusu na wielu płaszczyznach. Z drugiej jednak strony aspekt polityczny BP nie jest eksponowany, co utrudnia wprowadzenie do dyskusji szerszych pytań, w szczególności dotyczących sprawiedliwości społecznej. Cechą wyróżniającą kolejny model pośredni BP, tj. neo-korporacjonizm (ang. *neo-corporatism*), jest dążenie do ustanowienia szerokich konsultacji, których celem jest osiągnięcie konsensusu społecznego poprzez mediację interesów, wartości i żądań oczekiwanych przez różne grupy społeczności lokalnej. W takim ujęciu organy władzy j.s.t. odgrywają ważną rolę, aktywnie współpracują ze zorganizowanymi grupami (organizacjami pozarządowymi, związkami zawodowymi i stowarzyszeniami pracodawców), grupami społecznymi (osobami starszymi, grupami imigrantów etc.) oraz różnymi lokalnymi społecznościami. W omawianym modelu zasady partycypacji mogą być sformalizowane, ale ich charakter jest zasadniczo konsultacyjny. Mimo że społeczeństwo obywatelskie odgrywa w nich znaczącą rolę, jego proceduralna niezależność jest dość ograniczona, a zasady i tryb BP są kształtowane najczęściej odgórnie. Ostatni z modeli BP, w którym BP jest instrumentem rozwoju społecznego (ang. *community development*), charakteryzuje się uczestnictwem nie tylko w fazie podejmowania decyzji, ale również realizacji projektu. Zasady proceduralne BP są dość przejrzyste, a jakość dyskusji stosunkowo wysoka. Najbardziej aktywni uczestnicy w tym modelu należą do klasy średniej, jako że to oni są najczęściej zaangażowani w prowadzenie stowarzyszeń lokalnych i organizacji pozarządowych działających na rzecz grup będących w niekorzystnej sytuacji lub grup zmarginalizowanych (Sintomer, Herzberg, Rocke 2014, s. 41-42).

Nie chcąc jednoznacznie przesądzać o tym, który model BP jest najlepszy, wydaje się, że zaklasyfikowanie polskiego BP do modelu partycypacji wielorakich interesariuszy, z wszystkimi cechami przypisanymi temu modelowi, nie stawia polskiego BP w najkorzystniejszym świetle, zwłaszcza że na przeciwległym biegunie znajduje się model BP będący instrumentem demokracji uczestniczącej. Ten ostatni model BP wykształcił się w Brazylii, w której w tym samym czasie co w Polsce zwrócono uwagę na potrzebę kształtowania społeczeństwa obywatelskiego w wyniku odejścia od wojskowej dyktatury pod koniec lat 80. ubiegłego stulecia. Warto w tym miejscu zauważyć, że w Polsce w naukach społecznych oraz w debacie publicznej nastąpiło to w latach 80. i 90. Przyczyną była walka o wolność prowadzona w „umierających imperiach komunistycznych” w Europie Wschodniej (Michalski 1994, s. 7). G. Skąpska zauważyła, że oczekiwaniom wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego towarzyszył postulat „budowania własnych komitetów”, zamiast palenia komitetów komunistycznej partii (Skąpska 2007, s. 49). Istotny wpływ na to

miały doświadczenia „Solidarności”, porozumień gdańskich i porozumień Okrąglego Stołu w Polsce, a także pokojowych rewolucji w Europie Wschodniej. Istotnym czynnikiem stało się też dostrzeżenie nowych obszarów wykluczenia społecznego i faktycznych nierówności – kobiet, mniejszości etnicznych, religijnych, ludzi nienadążających za zmianami technologicznymi i społecznymi – pomimo prawnie zagwarantowanej równości (Skąpska 2007, s. 49). Powszechnie przyjmuje się, że społeczeństwo obywatelskie w Polsce jest dość słabo rozwinięte, a tkwiący w nim potencjał wybucha najczęściej w okresie kryzysów politycznych. Polskie doświadczenia z BP i ograniczone zainteresowanie mieszkańców tą inicjatywą (por. podrozdział 2.2.) świadczą zatem o istotnych rozbieżnościach pomiędzy ideałami i planami a rzeczywistością (Krześ 2014, s. 93-103).

W tym kontekście zaskakujące mogą wydawać się rezultaty badań porównawczych nad liczbą stosowanych BP w Europie. Y. Sintomer, C. Herzberg i A. Rocke (2014, s. 35) stwierdzili, że jego najbardziej dynamiczny rozwój ma obecnie miejsce w Polsce. Trudno ocenić jednak, na ile przyczyną fenomenu popularności BP w Polsce jest rozczarowanie dotychczasowym sposobem funkcjonowania demokracji liberalnej, co leżało u podstaw oddolnego wprowadzenia BP wielu krajach (Dias 2014, s. 21), a na ile przyczyn tych należy doszukiwać w motywach politycznego wykorzystania niniejszego instrumentu współrządzenia (Zawadzka-Pak 2018b, s. 30). Takie przypuszczenie wynika z faktu, że choć pierwsze głosowanie w ramach BP w Polsce odbyło się w 2011 r. w Sopocie, to jednak prawdziwy efekt „kuli śnieżnej” w postaci zarówno obietnic wyborczych wprowadzenia BP (wywiad z R. Buciakiem z dnia 26 sierpnia 2017 r.), jak też faktycznie zastosowanych rozwiązań pojawił się tuż przed wyborami samorządowymi w 2014 r. Tezę o politycznym kontekście wprowadzania BP zdają się potwierdzać również D. Kraszewski i K. Mojkowski (2014, s. 5), którzy zauważają, że jednym z powodów popularności tego mechanizmu w Polsce mogły być zbliżające się wybory samorządowe. Autorzy dostrzegają zagrożenie traktowania BP zarówno przez dotychczasowe organy władzy j.s.t., jak i opozycję jako swoistej wyborczej karty przetargowej (tzw. „kielbasy wyborczej”) (Kraszewski, Mojkowski 2014, s. 5). Taka argumentacja jest o tyle spójna, że faktycznie stosowanie BP w Polsce jest modne i medialne, co powoduje traktowanie go jako narzędzia „marketingu terytorialnego” (Poniatowicz 2014, s. 182-183). Z drugiej jednak strony, jak zauważył w trakcie wywiadu jeden z radnych, „BP w Polsce to poniekąd taki podstęp urzędu miasta. Pod pretekstem BP, prawdziwym celem jest ściągnięcie do urzędu mieszkańców i dowiedzenie się, jakie są ich realne potrzeby, by je następnie po prostu zrealizować. Budżet partycypacyjny to taka dobra metoda, gdyż ludzie rzeczywiście zgłaszają to, na czym im najbardziej zależy. Nikt nie zgłasza, żeby im ulice zdekomunizować albo pomnik wyburzyć. Tylko raczej zgłaszają, że mają od dwudziestu lat problem z tą samą dziurą w drodze, albo że nie mają gdzie

postawić samochodu, nie mają chodnika, placu zabaw, czy też z inną podstawową potrzebą, której sami nie są w stanie sfinansować”.

Być może ta popularność BP sprawiła, że polski ustawodawca, jako jeden z nielicznych na świecie, zdecydował się na wprowadzenie ustawowej regulacji BP. Choć bowiem BP jest stosowany w wielu państwach na wszystkich zamieszkałych kontynentach, uregulowania prawne w tym zakresie na szczeblu centralnym poza Polską wprowadzono jedynie w Peru, na Dominikanie, w Indonezji, Korei Południowej oraz Kenii. Z drugiej jednak strony wprowadzenie regulacji prawnej BP do trzech samorządowych ustaw ustrojowych na mocy ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw, której zdecydowana większość przepisów stanowi nowelizację kodeksu wyborczego i dokonanie tego w roku wyborów samorządowych bez rzetelnych konsultacji społecznych, nie zagwarantowały neutralności politycznej ustawowej regulacji BP. Tymczasem jednym z największych zagrożeń dla BP, rozumianego jako faktyczne włączenie obywateli w proces ochrony dobra wspólnego, jest podjęcie takich działań, które spowodują, że partycypacja będzie miała jedynie fasadowy charakter (Niklewicz 2014, s. 107; Zawadzka-Pak 2018b, s. 30).

Co więcej, aby BP mógł stać się instrumentem rozliczalności finansowej, nie może przy tym ograniczać się do pozorów partycypacji (np. informowania czy konsultowania), a tym samym bardziej manipulacji oznaczającej *de facto* brak partycypacji (por. schemat 4). Konieczne jest natomiast osiągnięcie najwyższych szczebli rozliczalności finansowej poprzez partycypację stwarzającą warunki do partnerstwa, delegowania uprawnień, a wreszcie osiągnięcie kontroli obywatelskiej. Zwróćmy bowiem uwagę, że u podłoża problemu mocodawcy – przedstawiciela leży rozdzielenie własności od sprawowania kontroli (Jensen, Meckling 1976, s. 305). Państwo jest „własnością” narodu, społeczeństwa, natomiast społeczeństwo nie jest w stanie sprawować skutecznej kontroli nad decyzjami podejmowanymi przez swoich przedstawicieli. Gdyby rzeczywiście udało się osiągnąć najwyższe szczeble rozliczalności poprzez partycypację, możliwe będzie osiągnięcie stanu „współwłasności”, a tym samym znaczne ograniczenie (a może nawet zlikwidowanie) negatywnych praktycznych implikacji teorii przedstawicielstwa. Zauważmy, że troska obywateli o dobro wspólne poprzez partycypację społeczną nie implikuje przy tym rezygnacji z systemu demokracji pośredniej (i powrotu do funkcjonowania greckiej *polis*), co obecnie nie wydaje się ani możliwe, ani celowe. Celem BP jest natomiast wzmocnienie instrumentów demokracji pośredniej przez instrumenty właściwe dla demokracji bezpośredniej, które w żaden sposób nie wykluczają się, czy nawet ograniczają, lecz współgrają, wzajemnie się wzmacniają i uzupełniają. W konsekwencji celem BP nie jest ograniczenie kompetencji organów wykonawczych i stanowiących miast (gmin) do podejmowania decyzji służących interesowi publicznemu, a wręcz przeciwnie – dostarczenie informacji umożliwiających podejmowanie decyzji chronią-

cych dobro wspólne. Budżet partycypacyjny (obywatelski) ma przy tym ograniczyć działania organów wykonawczych i stanowiących, ale tylko te, które służą ich partykularnym (politycznym) celom, do których podejmowania nie otrzymali od społeczeństwa prawa (legitymizacji). Analogicznie, zasady i tryb BP powinny ograniczać możliwości urzędników ograniczania (czy wręcz uzurpowania) prawa obywateli do współdecydowania w ramach procedury BP. Urzędnicy wspierający proces BP powinni w ramach wykonywania służby publicznej, korzystając ze swojej wiedzy, kompetencji i doświadczenia, zapewnić wsparcie eksperckie procesowi BP. Tak samo odpowiednio ukształtowane zasady i tryb BP powinny eliminować wszelkie pokusy mieszkańców do wykorzystywania środków budżetowych do realizacji własnych (partykularnych) celów, niesłużących dobru wspólnemu. Powyższe prowadzi do wniosku, że BP ma ustanowić sprawiedliwe zasady podziału i dostępu do środków publicznych, a zatem ma służyć dobru wspólnemu poprzez ograniczenie nieuczciwego, niespójnego aksjologicznie działania wszystkich uczestników tego procesu.

1.5. Istota wartości publicznych na płaszczyźnie prawnej

Celem wyjaśnienia istoty wartości publicznych na płaszczyźnie prawnej w niniejszym podrozdziale dokonano syntetycznego zestawienia istniejącego stanu wiedzy naukowej w tym zakresie. Stąd w pierwszej kolejności wskazano zakres zainteresowań nauki o wartościach, tj. aksjologii w ujęciu ogólnym, jak i w ujęciu szczegółowym, przywołano definicje i klasyfikacje „wartości”. Następnie zaprezentowano ścierające się poglądy na temat sposobu istnienia wartości oraz wyjaśniono koncepcję zarządzania wartością publiczną. Przechodząc na grunt rozważań nad wartościami na płaszczyźnie nauk prawnych, wyjaśniono miejsce aksjologii w naukach prawnych, znaczenie dla aksjologii ścierających się na przestrzeni wieków teorii prawa naturalnego i pozytywizmu prawniczego, tak by finalnie zdefiniować wartości publiczne na płaszczyźnie prawnej.

Termin „aksjologia” (od gr. αξία – wartość) po raz pierwszy został użyty w pracach francuskiego filozofa i socjologa P. Lapie’ego (1902, s. 385) (Barankiewicz 2004, s. 46), który wyjaśnił, że aksjologia (fr. *axilogie*) nie jest nauką samoistną, jako że danych może dostarczyć jej wiele innych nauk, zaś w jej obszarze poszukiwań badawczych są psychologiczne, fizyczne lub społeczne czynniki, które pozwalają doświadczyć człowiekowi jego wartości (Lapie 1902, s. 389-390).

Choć aksjologia jako samodzielna nauka wyodrębniła się z filozofii na przełomie XIX i XX w., to jednak jej problematyka była podejmowana już w filozofii starożytnej (m.in. przez Heraklita z Efezu, Platona i Arystotelesa), która jednak nie posługiwała się terminem „wartość”, lecz „dobro” (Barankiewicz 2004, s. 47). Proble-

matykę aksjologii dzieli się na ogólną i szczegółową. Aksjologia ogólna (filozofia wartości) zajmuje się problemami związanymi z wszystkimi wartościami, poszukując cech wspólnych oraz prawidłowości kierujących systemem wartości. Natomiast charakter aksjologii szczegółowych ma w całości lub w części szereg dyscyplin naukowych z zakresu nauk społecznych oraz humanistycznych. Można wymienić w tym miejscu nie tylko najbardziej oczywisty przykład etyki, będącej nauką o wartościach moralnego postępowania, czy estetyki jako nauki o wartościach piękna i harmonii, ale także prakseologię jako naukę o metodach sprawnego działania, metodologię nauk jako metodę o zdobywaniu obiektywnej wiedzy, czy też ekonomię jako naukę m.in. o wartości efektywności produkcji (Barankiewicz 2004, s. 49-52).

Termin „wartość” jest dość młody, gdyż pojawił się w słownikach dopiero w XIX w. jako synonim słowa „dobro” (Smith 2009, Barankiewicz 2004, s. 47). Pochodzi od łacińskiego słowa *valere*, oznaczającego „być wartościowym, mieć znaczenie” (Michałowska 2017, s. 23) i rozpowszechnił się dzięki ekonomicznej doktrynie A. Smitha (1723-1790), brytyjskiego ekonomisty i zwolennika liberalizmu gospodarczego, który użył terminu „wartość” (ang. *value*) do opisu pracy, płacy, zysku oraz procesu tworzenia, podziału i wymiany kapitału (Barankiewicz 2004, s. 46). W literaturze brak jednomyślności w zakresie znaczenia wartości, poszczególne definicje nie zawsze są ze sobą spójne, również granice między wartościami a powiązanimi terminami, tj. postawami i normami nie są precyzyjne (Posner, Schmidt 1996; Huberts 2014, s. 80-81). Wartości mogą być rozumiane bardzo ogólnie jako „cokolwiek dobrego lub złego” (Pepper 1958, s. 7), bardziej precyzyjnie jako „wskazówki do podejmowania decyzji i działań, jak również środki do osiągnięcia określonych celów” (Rokeach 1973, s. 81) bądź też jako „cechy cenione za przyczynianie się do tego, co dobre, właściwe, piękne lub godne pochwały i podziwu” (De Graff 2003, s. 22). Wartością może być też „coś cennego, godnego pożądania i wyboru, będąc jednocześnie celem ludzkich dążeń” (Ziemiński 1993, s. 12). Może być nią „sam przedmiot lub jakiś stan rzeczy, z którym wiążą się określone emocje, stanowiące cel dążeń jednostki” (Michałowska 2017, s. 5). Wartości to rodzaj „przekonania (idee) jednostek i grup społecznych, determinujące postawy oraz zachowania jednostkowe i zbiorowe” (Mariański, Zdaniewicz 1991, s. 14). Są one wyrazem podstawowych przekonań, że „określony tryb postępowania lub ostateczny stan egzystencji jest uznawany przez jednostkę lub społeczeństwo za lepszy niż odmienny tryb postępowania lub inny stan ostateczny” (Szczepańska 2016, s. 366). Składając się na systemy aksjologiczne, tworzą normy o charakterze społecznym, zbiory nakazów i zakazów uznanych przez społeczeństwo (Ganowicz 2014, s. 53). Wartości stanowią zasadniczy instrument poznania prawdy o człowieku (Bobko 2001, s. 61), jako że pozwalają stwierdzić, co jest w życiu najważniejsze. T. Stawecki i P. Winczorek (2002, s. 20-22) zauważają, że wartości są zjawiskiem kulturowym, które można odnaleźć zarówno w poszczególnych jednostkach, jak i w społeczeństwie jako całości.

Pewna część wartości ma charakter niezmienny, bowiem jest ona wyprowadzana z samej natury ludzkiej i przyrodzonych człowiekowi praw. Natomiast „w wyniku przemian społecznych, politycznych i ekonomicznych pojawiają się nowe wartości, a dotychczas istniejące zyskują nowy wymiar lub ulegają procesom destabilizacji i tracą na aktualności” (Ganowicz 2014, s. 54).

Wartości klasyfikowane są na wiele sposobów. Najpopularniejszą klasyfikacją wartości jest rozróżnienie M. Rokeach'a (1973) na wartości końcowe (ostateczne) i wartości instrumentalne. Wartość końcowa jest celem do osiągnięcia, zaś wartość instrumentalna jest środkiem do osiągnięcia wartości końcowej. W wielu sytuacjach jednak dana wartość może mieć zarówno charakter końcowej, jak i instrumentalnej. Przykładowo równość może być celem samym w sobie, jak i środkiem do osiągnięcia większej wolności. Podobnie rozliczalność może być uznana za wartość samą w sobie, jak i może być instrumentem kształtowania dobra wspólnego (Huberts, Van der Wal 2014, s. 82). Według innej powszechnie stosowanej klasyfikacji przeciwstawia się wartości moralne, tj. takie, które bezpośrednio odnoszą się do kategorii dobra i zła (np. uczciwość, równość), wartościom o charakterze bardziej teleologicznym, nazwanym (również jak w klasyfikacji M. Rokeacha) wartościami instrumentalnymi, które nie odnoszą się do kategorii dobra i zła (np. efektywność lub skuteczność). Analogicznie można przeciwstawić wartości moralne wartościom publicznym (istotę wartości publicznych wyjaśniono poniżej), przy czym również w przypadku tych dwóch kategorii wartości niejednokrotnie precyzyjne rozróżnienie poszczególnych wartości nie jest możliwe.

Pomocne w ustaleniu istoty wartości jest ustalenie sposobu ich istnienia. W tym zakresie aksjologia ogólna nie dysponuje jednolitą teorią, ścierają się bowiem poglądy obiektywizmu aksjologicznego (z którymi łączy się stanowisko absolutyzmu) oraz poglądy subiektywizmu aksjologicznego (z którym łączy się koncepcja relatywizmu). Obiektywizm aksjologiczny uznaje wartości za byty pozapodmiotowe (obiektywne), istniejące samoistnie lub z woli Boga i w takim ujęciu stanowią pewien trwały i niezmienny układ odniesienia, na podstawie którego ludzkość tworzy swoją kulturę, w tym prawo. Takie spojrzenie na wartości jest łączone z przekonaniem, że wartości, podobnie jak inne istniejące byty, mogą być przedmiotem poznania ludzkiego (kognitywizm) (Stawecki, Winczorek 2002, s. 20-22; Michałowska 2017). Stanowisko obiektywizmu łączy się, choć nie jest tożsame, z absolutyzmem aksjologicznym, którego zwolennicy utrzymują, że „zobowiązanie *płynące* ze strony wartości sprawia, iż są one wezwaniami kategorycznymi, tj. nie zachodzi tu uwarunkowanie czasem, miejscem i okolicznościami. Przedmiot, w którym ufundowana jest wartość, posiada tę wartość niezależnie od zmiany warunków oraz osób znajdujących się w relacji do określonej wartości” (Barankiewicz 2004, s. 49). Propagatorami takiego pojmowania wartości byli w szczególności Sokrates i Platon. Aksjologicznemu obiektywizmowi przeciwstawia się stanowisko subiektywi-

zmu aksjologicznego, głoszone m.in. przez starożytnych sofistów, w szczególności przez Protagorasa. W tym ujęciu wartości są nadawane przez podmiot, a „przedmiot staje się wartościowy, ponieważ jest pożądanym czy wzbudza uczucie przyjemności, i w ten sposób podmiot niejako uposaża przedmiot w wartość” (Barankiewicz 2004, s. 49-50). Subiektywizm aksjologiczny łączy się z relatywizmem aksjologicznym. W tym ujęciu wartości nie są więc czymś stałym i niezmiennym, lecz historycznie i społecznie uwarunkowanym, zmiennym i subiektywnym. Wiąże się z tym założenie, że wartości nie są i nie mogą być przedmiotem poznania, lecz ludzkiej kreacji, tworzenia (akognitywizm) (Stołowicz 1995, s. 12-13, Michałowska 2017). Rozbieżności dotyczące tego, czy coś jest uznane za wartościowe, wynikają w szczególności z racji historycznych (różne epoki), społecznych (różne środowiska, grupy i warstwy), kulturowych, moralnych, religijnych (Barankiewicz 2004, s. 49-50).

Na gruncie nauki o administracji publicznej, nauk o zarządzaniu publicznym oraz nauk politycznych zaczęto dostrzegać szczególną rolę wartości, a termin „wartości publiczne” na trwałe wpisał się do nauk badających funkcjonowanie sektora publicznego. T.B. Jørgensen i T. Bozeman (2007, s. 355) stwierdzili wręcz, że *There is no more important topic in Public Administration and Policy than public values* (z ang. „nie ma ważniejszego zagadnienia z administracji publicznej i polityki niż wartości publiczne”). Podchodząc sceptycznie do powyższego twierdzenia, można by stwierdzić, że dla każdego naukowca najważniejszy i najpotrzebniejszy jest obszar badawczy, którym sam się w danym momencie zajmuje. Z drugiej jednak strony wydaje się rzeczywiście, że wartości odgrywają fundamentalne znaczenie zarówno w życiu publicznym, zawodowym, jak i zupełnie prywatnym (rodzinnym).

O istnieniu szerokiego spektrum wartości publicznych świadczą efekty przeglądu literatury przedmiotu obejmującego siedem książek o wartościach publicznych (Heidenheimer, Johnston, LeVine 1989; Cooper 1998; Cooper 2001; Lawton 1998; Sampford, Preston 1998; Van Wart 1998; Williams, Doig 2000) oraz 46 zeszytów czasopism (*Public Integrity* z lat 1993-2003 oraz *Public Administration Review* z lat 1999-2002) (Van der Wal, Huberts, Van den Heuvel, Kolthoff 2006), w wyniku którego wyodrębniono aż 544 wartości publicznych. Z kolei P. Schreurs również w wyniku przeglądu literatury przedmiotu zidentyfikował aż 28 różnych ich kategorii, do których przyporządkowuje poszczególne wartości publiczne, choć oczywiście nie wszystkie stosowane klasyfikacje cieszą się takim samym uznaniem i popularnością (Schreurs 2005, s. 301-310).

Wartości publiczne odgrywają w szczególności istotną rolę w procesie ustalania rzeczywistych potrzeb społecznych (zoperacjonalizowania pojęcia interesu publicznego), realizowanych poprzez politykę finansową. Na tej płaszczyźnie doszło do istotnych różnic wraz ze zmieniającym się paradygmatem zarządzania sektorem publicznym. W tradycyjnym modelu administracji publicznej, w rozumieniu mo-

delu biurokracji według M. Webera (Mijał 2016, s. 158), operacjonalizacji pojęcia interesu publicznego dokonują politycy, podczas gdy społeczeństwo ma niewielki wpływ. W modelu NPM interes publiczny jest (a przynajmniej powinien być) ustalany w wyniku agregacji indywidualnych preferencji, w praktyce dokonywanej przez polityków lub menedżerów publicznych (kierownictwa administracji publicznej), popartej dowodami na temat preferencji obywateli (traktowanych jako klientów usług publicznych). Na gruncie krytycznej analizy koncepcji NPM zbudowano fundamenty aksjologicznego podejścia do zarządzania sektorem publicznym, które są zarówno filarem, jak i warunkiem skuteczności koncepcji współdecydowania (Borys 2017, s. 124). Zakłada ono istotną zmianę podstawy aksjologicznej procesów zarządczych, co wynika z odstąpienia od modelu biurokratycznego, opartego wyłącznie na tzw. wartościach „zimnych”, np. „bezdusznego” profesjonalizmu czy efektywności na rzecz podejścia zhumanizowanego, tj. rządzenia opartego na coraz większym udziale wartości „ciepłych”, takich jak zaufanie, odpowiedzialność, rozliczalność, uczciwość osobista, wrażliwość społeczna (Good Governance w skali mikro... 2012).

Nową jakość w ustaleniu pojęcia interesu publicznego przyniosła będąca częścią współdecydowania koncepcja zarządzania wartością publiczną (ang. *Public Value Management*) (Stoker 2006, s. 42). W modelu tym indywidualne i publiczne preferencje są ustalane w wyniku złożonego procesu interakcji, który obejmuje deliberatywną refleksję nad alternatywnymi rozwiązaniami i nakładami (Kelly, Muers 2002; Stoker 2006, s. 44). Pojęcie wartości publicznej zostało wprowadzone przez M.H. Moore'a, według którego powinna ona służyć ocenie efektów pracy sektora publicznego. Istotny z punktu widzenia rozważań nad problematyką obraną w niniejszej rozprawie jest fakt, że w badaniach nad wartością publiczną niejednokrotnie nawiązuje się do polityki, nie ograniczając się przy tym do rozumienia jej jako techniki sprawowania władzy czy gry partyjnej, jednakże rozumiejąc ją jako dbałość o dobro wspólne (interes publiczny) (Musialik, Musialik 2013, s. 143). Przykładowo G. Stoker zauważa, że troszcząc się o dobro wspólne, organy władzy publicznej stają przed wyzwaniami dotyczącymi skuteczności sektora publicznego, rozliczalności wobec społeczeństwa oraz równości, przy czym osiągnięcie wartości publicznej wymaga podejmowania najlepszych z możliwych decyzji, będących efektem wnikliwej refleksji. Paradygmat zarządzania publicznego oparty na wartości publicznej wymaga zrozumienia interesu publicznego, natury etosu służby publicznej, roli menedżerów publicznych oraz znaczenia procesów demokratycznych (Stoker 2006, s. 42). W rozważaniach M.H. Moore'a, jak i w pracach rozwijających jego teorię, mowa jest o jednej wartości publicznej, która może być mniejsza lub większa, w zależności od tego, jakie działania podejmowane są w sferze publicznej (Musialik, Musialik 2013, s. 145). Natomiast całkowitą zmianę w pojmowaniu wartości publicznej wprowadzili Z. van der Wal i E. van Hout (2009), bowiem

w ich rozumieniu wartość publiczna traci zupełnie „swoje konotacje ekonomiczne i przestaje być miarą korzyści przynoszonych społeczeństwu przez pewne rozwiązania w sferze publicznej, a staje się opisem zróżnicowanych wartości, do których dąży społeczeństwo lub jego elementy składowe” (Musialik, Musialik 2013, s. 145).

W ostatnim czasie zagadnienie wartości coraz częściej jest podejmowane także w naukach prawnych, przy czym jak zauważa T. Barankiewicz (2004, s. 51-52), aksjologia prawa nie została jak dotąd uznana za wyodrębnioną dyscyplinę badawczą, a zakres objęty badaniami nie pozwala wyczerpująco odpowiedzieć na pytanie o kryteria wartości prawa. O ile rozważaniom na temat roli wartości w prawie od dawna wiele miejsca poświęca się w ogólnych naukach o prawie, jako że w teorii prawa analizowane są kryteria formalnej wartości (jakości) prawa, a w filozofii prawa cel prawa i idee jego sprawiedliwości (Barankiewicz 2004, s. 52), o tyle w ramach poszczególnych gałęzi prawa rozważania natury aksjologicznej są podejmowane wciąż rzadko, zwłaszcza w ujęciu holistycznym, tj. dotyczącym całej gałęzi prawa. Powyższe nie dotyczy prawa konstytucyjnego, które ze swojej natury jest silnie zakorzenione w porządku aksjologicznym danego kręgu kulturowego (Kędzia 1990a; 1990b; Piechowiak 2008; Kryszewski, Prokop 2017). Z kolei w ostatnich latach pojawiły się również opracowania z zakresu aksjologii prawa administracyjnego (Zimmermann 2017) oraz w jeszcze bardziej szczegółowych ujęciach, np. aksjologii postępowania w sprawach nieletnich (Kobes 2014) czy aksjologii życia rodzinnego w prawie cywilnym (Michałowska 2017).

Ujęcie aksjologiczne na gruncie prawnym ma korzenie w ścierających się na przestrzeni wieków teoriach prawa naturalnego i pozytywizmu prawniczego (Michałowska 2017, s. 5-6). Koncepcja prawa natury, której korzenie sięgają starożytności i refleksji Arystotelesa nad naturą ludzką przenikającą prawo pozytywne, dominowała w europejskiej myśli filozoficznoprawnej do XIX w., kiedy to ustąpiła miejsca pozytywizmowi prawniczemu, choć w pewnym zakresie powróciła do refleksji nad rolą wartości w prawie po doświadczeniach II wojny światowej. Obecnie konfrontacja pozytywizmu prawniczego z rozbudowanymi systemami społecznymi opartymi na pluralizmie poglądów i demokracji coraz częściej wskazuje na niewystarczalność refleksji nad prawem pozbawionej aksjologicznych wątków właściwym prawu natury (Chauvin, Stawecki, Winczorek 2018, s. 5-6). Zgodnie z założeniami prawa natury nie można uzasadnić obowiązywania prawa bez oparcia go na wartościach, bowiem prawo czerpie moc obowiązującą z moralności. W tej koncepcji „prawo pozytywne nie jest wyłącznym ani najwyższym wzorem zachowań. Ludzie związani są również normami i zasadami nie będącymi wytworem ludzkiego stanowienia. W tym sensie rozwiązania prawne powinny brać pod uwagę istniejący dualizm norm: obowiązywanie porządku prawa ludzkiego oraz prawa naturalnego. Normy prawa naturalnego powinny być urzeczywistniane przez prawo pozytywne, obowiązują one bowiem niezależnie od aktów władzy. Prawo naturalne stanowi wzór, któ-

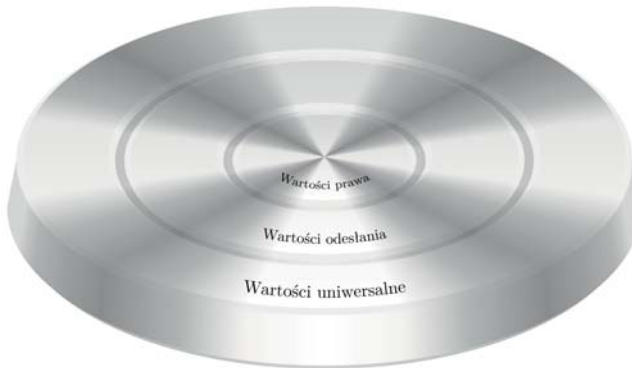
ry prawo pozytywne powinno naśladować i urzeczywistniać, jest ideałem dobrego prawa” (Chauvin, Stawecki, Winczorek 2018, s. 5). Z kolei w założeniach pozytywizmu prawniczego „prawo ustanowione przez człowieka obowiązuje niezależnie od jakiegoś prawa naturalnego czy szeroko rozumianej moralności. Znika związek walidacyjny między tymi porządkami. Ideałem prawa staje się prawo wolne od wartościowania. Ten pogląd nazywa się zwykle tezą o rozdziale prawa i moralności” (Chauvin, Stawecki, Winczorek 2018, s. 8).

Zarówno w ujęciu prawnonaturalnym, jak i pozytywizmu prawniczego istnieją „wspólne elementy odnoszące się do traktowania prawa jako środka realizacji celów wytyczonych przez tego, kto sprawuje władzę polityczną w państwie. Spór dotyczył nie tyle traktowania prawa jako kategorii instrumentalnej (o czym szerzej poniżej), lecz jego rozdziału od innych układów kategorialnych (zwłaszcza moralności)” (Ostojski 2017, s. 73-74). Ponadto bez względu na różnice między dwoma powyższymi koncepcjami, przyjmując pewność i trwałość zasad podstawowych i obiektywizm prawa pozytywnego chroniącego wartości wynikające z natury ludzkiej, z prawnego punktu widzenia „kulturę każdego społeczeństwa przenika wspólnota wartości podstawowych, stanowiąc aksjologiczny fundament prawa” (Michałowska 2017). Zatem, w celu ochrony wartości istotnych dla danej społeczności są wprowadzane określone normy prawne, stąd również sam system prawny jest uwarunkowany kulturowo (Stawecki, Winczorek 2002, s. 20-22).

Nauki prawne nie posługują się powszechnie stosowanym w nauce o administracji publicznej oraz w naukach o zarządzaniu publicznym terminem wartości publicznych, lecz węższym znaczeniowo terminem „wartości prawa”, oznaczającym wartości obowiązujące prawnie (por. poniżej). Jednakże chcąc zaproponować sposób skutecznego zakorzenienia regulacji prawnej BP w wartościach tak by zapewnić ochronę dobra wspólnego, trudno uznać za wystarczające ograniczenie analiz do wartości obowiązujących prawnie i *a priori* uznać, że wartości prawa polskiego porządku kulturowego są w pełni wystarczające do ochrony dobra wspólnego w realizacji polityki finansowej. Stąd, zauważając, że próby definiowania terminu „wartość” czy choćby jego najbardziej ogólnego objaśnienia niezmiernie rzadko są podejmowane na gruncie nauk prawnych (Kordela 2016a, s. 92), a także dostrzegając cenne ustalenia naukowe w tym zakresie poczynione na gruncie nauki o administracji publicznej oraz o zarządzaniu publicznym, szczególnie w ujęciu międzynarodowym, w niniejszej rozprawie podjęto próbę przeniesienia na grunt nauk prawnych terminu „wartości publiczne”. Podejmując próbę zdefiniowania wartości publicznych na gruncie nauk prawnych, uwzględniono, że sfery aksjologii dotyczy w szczególności wymóg racjonalności prawodawcy, a prawodawca jako racjonalny aksjolog powinien żywić określone wartości (Nowak 1973, s. 39). M. Kordela (2016b, s. 15) wyróżniła trzy grupy wartości, którymi kieruje się racjonalny prawodawca w procesie tworzenia prawa, tj. wartości prawne, wartości odesłania i wartości

uniwersalne. Nie należy jednak zapominać, że racjonalność prawodawcy niestety jest „fikcją przydatną przy konstruowaniu systemu prawnego w oparciu o zakładane fakty prawotwórcze” (Ziembiński 1980, s. 271), a przynajmniej „swego rodzaju przyjmowanym na gruncie danej kultury prawnej ideałem, który w różnym stopniu realizowany jest przez prawodawcę rzeczywistego” (Borowicz 2009, s. 16-17). Zatem sfera wartości racjonalnego prawodawcy (w ujęciu idealnym) podobnie jak sfera wartości publicznych „staje się opisem zróżnicowanych wartości, do których dąży społeczeństwo lub jego elementy składowe” (Musialik, Musialik 2013, s. 145). W konsekwencji uznano, że pojęcie i katalog wartości publicznych na gruncie nauk prawnych są tożsame z wartościami przypisywanymi racjonalnemu prawodawcy. Powyższe zobrazowano na schemacie 8.

Schemat 8. Istota wartości publicznych w ujęciu nauk prawnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Kordela (2016b, s. 15).

Nawet jeśli istnieją pewne różnice pomiędzy katalogiem wartości publicznych i katalogiem wartości przypisywanych racjonalnemu prawodawcy (choć w obu przypadkach nie jest możliwe ustalenie wartości wchodzących w ich skład w sposób pozbawiony subiektywnych wyborów), to jednak pragmatycznym argumentem przesądzającym za takim wyborem jest fakt, że nauki prawne nie wypracowały jak dotąd katalogu wartości przypisywanych racjonalnemu prawodawcy. Taki katalog po prostu nie istnieje, a jego skonstruowanie wymagałoby odrębnych badań znacznie wykraczających poza przyjęty obszar badawczy. Z kolei w naukach o administracji publicznej i w naukach o zarządzaniu publicznym wiele miejsc poświęcono poszczególnym wartościom publicznym, dokonano też istotnych, rzetelnie przeprowadzonych ustaleń w zakresie katalogu wartości publicznych.

Zauważmy, że poszczególnych trzech kategorii wartości przypisywanych racjonalnemu prawodawcy (wartości publicznych w ujęciu nauk prawnych), których, choć są istotne przy tworzeniu prawa, nie można objąć zbiorczo terminem „war-

tości prawa”, jako że ten termin został zarezerwowany dla pierwszej grupy wartości należących do tego katalogu, tj. wartości prawa (wartości obowiązujących prawnie). Wartości prawa mają charakter analogiczny do statusu obowiązujących norm prawnych, bowiem „podobnie jak normy w wyniku aktu stanowienia zyskują kwalifikację obowiązujących prawnie, a tym samym stają się elementem systemu prawa, tak wartości w drodze prawodawczego *fiat* zyskują takie samo miano: obowiązujących prawnie” (Kordela 2016b, s. 15). Szczególnym rodzajem wartości prawa są wartości prawa konstytucyjnego (wartości konstytucyjne), tzn. takie, które zostały uznane za posiadające szczególne znacznie i/lub wymagające szczególnej ochrony prawnej w danym porządku prawnym. Jak zauważa Z. Ziemiński (1993, s. 26), wartości konstytucyjne to wartości powszechnie akceptowane przez społeczeństwo, które znajdują swój wyraz w określonych w społeczeństwie formach instytucjonalnych. Nie oznacza to jednak, że dla danego społeczeństwa nie są ważne również inne wartości publiczne, którym jednak z jakichś powodów, celowo lub niecelowo, nie nadano rangi konstytucyjnej. Przykładowo, wśród wartości konstytucyjnych istotnych dla polskich finansów publicznych T. Dębowska-Romanowska (2006, s. 553-556) wyróżnia wartości mające niejako znacznie materialne (gdyż wymierne finansowo) oraz wartości dotyczące formalnoprawnych aspektów ustroju państwa, zaliczając do pierwszej grupy ochronę równowagi finansowej państwa, ochronę równowagi budżetowej, ochronę wydatków publicznych przed roszczeniami osób trzecich, ochronę wartości pieniądza polskiego, ochronę demokratycznych, przedstawicielskich procedur nakładania danin publicznych, ochronę samodzielności dochodowej i wydatkowej j.s.t. Natomiast do wartości o charakterze formalnoustrojowym należą: istnienie formalnych podstaw prowadzenia gospodarki finansowej w postaci ustawy budżetowej lub aktów z nią zrównanych, wymaganie wyłącznie ustawowego trybu nakładania danin publicznych, wymaganie szczególnej określoności budowy ustaw podatkowych z punktu widzenia przewidywalności przyszłej kwoty podatku.

Nie ograniczając się do wartości prawa konstytucyjnego, należy zauważyć, że istnieją dwa zasadnicze źródła dekodowania wartości prawa, tj. przepisy regulujące prawa i wolności jednostki oraz zasady prawa. W przypadku przepisów regulujących prawa i wolności jednostki sytuacja jest dość jednoznaczna, bowiem samodzielność aksjologii praw człowieka ma trwałe miejsce w definiowaniu systemu wartości racjonalnego prawodawcy. Naczelną wartością tego katalogu jest godność człowieka, wokół której gromadzą się wartości ze sfery praw i wolności osobistych oraz politycznych, jak i ze sfery praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych konieczne do realizacji wszechstronnego rozwoju jednostki (Kordela 2016a, s. 97-98). Aksjologia praw i wolności jednostki zawiera te elementy, na jakie wskazują poszczególne kategorie praw i wolności, np. prawo do ochrony zdrowia, wolność sumienia i religii, wolność badań naukowych, czyniąc wartościami prawnymi od-

powiednio: ochronę zdrowia, wolność sumienia i religii oraz swobodę badań naukowych (Kordela 2016b, s. 17).

Natomiast bardziej skomplikowana sytuacja ma miejsce w przypadku identyfikowania wartości prawa na podstawie zasad prawa (Kordela 2016b, s. 16). Zasady prawa ujawniają wyraźny związek z aksjologią (Leszczyński 2001, s. 111), co znajduje odzwierciedlenie w stwierdzeniu, że „teoria zasad jest teorią wartości oczyszczoną z nieuzasadnionych założeń” (Alexy 2010, s. 32), jak i w zajęciu stanowiska, że możliwe jest określenie zasad jako postaci „sformułowania założeń aksjologicznych systemu” (Romul 2001, s. 73). Jednakże „zasady” prawa nie są terminem jednolitym znaczeniowo. Z jednej strony rozumie się je jako normy (lub ich konsekwencje) prawa pozytywnego oceniane jako „zasadnicze”, szczególnie doniosłe dla konstrukcji i funkcjonowania systemu prawa (są to tzw. zasady systemu prawa), z drugiej zaś jako zasady, które nie są normami prawa pozytywnego ani ich konsekwencjami, lecz postulatami systemu prawa (Wróblewski 1965, s. 18; Zieliński 1997, s. 59; Makarucha 2014, s. 125). Zważywszy na fakt, że wartości prawa są to wartości obowiązujące prawnie, mogą być one dekodowane tylko z zasad w pierwszym ujęciu, tj. zasad systemu prawa. Choć nie oznacza to jednak, że zasady w drugim ujęciu nie są istotne z punktu widzenia funkcjonowania systemu prawa, jednakże mają one jedynie charakter wartości prawnych postulowanych, nie zaś wartości prawnych obowiązujących prawnie, bowiem jeśli wartości, nawet najcenniejsze, nie znajdują wyrażenia w obowiązujących przepisach, to nie staną się obowiązującymi zasadami lecz jedynie postulatami natury politycznej lub etycznej (Nowacki, Tobor 1994, s. 91; Ganowicz 2014, s. 54).

Zasady systemu prawa jako normy prawnie wiążące mają charakter dyrektywny, są nadrzędne w stosunku do innych norm (Wronkowska, Ziemiński 2001, s. 187), a zatem wytyczają kierunek interpretacji przepisów oraz dalszego normowania (Nowacki, Tobor 1994, s. 92). Poczynione powyżej uwagi umożliwiają definicyjne powiązanie pojęcia zasad systemu prawa z wartościami. W takim ujęciu K. Kordela definiuje zasady prawa jako „obowiązujące normy prawne, które nakazują realizowanie określonych wartości” (Kordela 2012, s. 102), jednakże sposób powstania tych wartości nie jest jednolity. Z jednej bowiem strony prawodawca, tworząc zasadę systemu prawa, odwołuje się do już istniejącej (poza systemem norm prawnych) wartości. Przykładowo w zasadzie „ochrona godności człowieka” nazwą wartości jest „godność człowieka”. Co więcej, w przypadku niektórych wartości będących przedmiotem ochrony zasad (np. równość, wolność, sprawiedliwość) już na poziomie językowym uwidacznia się charakter wartości moralnych. Jeśli takie wartości zostaną wprowadzone do systemu prawnego (np. na mocy Konstytucji RP), stają się jednocześnie wartościami prawnymi (Kordela 2016b, s. 16). Z drugiej strony należy zauważyć, że prawodawca uznaje za wartości prawa stany rzeczy (obiekty, zachowania, stosunki), które wcześniej nie posiadały statusu aksjologicznego. Przykłado-

wo zasada państwa prawnego albo zasada demokracji przedstawicielskiej uznają za „cenne określone układy stosunków społecznych pierwotnie występujące jako pewne wzorce funkcjonowania podmiotów władzy publicznej. Dopiero wyraźna decyzja prawodawcy przekształca faktyczne czy wyobrażone stany rzeczy w wartości. To novum w świecie aksjologii powoduje, że z reguły jako nazwa wartości zostaje zachowana nazwa stanu rzeczy – faktu. Wówczas o tym, w którym z dwóch możliwych znaczeń dany termin występuje, przesądza kontekst jego użycia” (Kordela 2016b, s. 16).

Drugą grupę wartości objętych działaniem założenia racjonalności aksjologicznej prawodawcy stanowią tzw. wartości odesłania, do których prawodawca wyraźnie odsyła przez użycie klauzul generalnych lub zwrotów niedookreślonych (Ziemiński 1980, s. 471), takich jak zasady współżycia społecznego, dobra wiara, dobre obyczaje, należyta staranność, czy zwyczaje uczciwego obrotu (Kordela 2016b, s. 17). Odwołanie się do wartości odesłania nie powoduje, że stają się one wartościami prawa w ścisłym tego słowa znaczeniu, ale „współkonstytuują porządek prawny rozumiany jako działający faktycznie system prawny” (Lang 2008, s. 13; Kordela 2016b, s. 17).

Trzecią, ostatnią kategorię wartości, wśród tych którymi kieruje się racjonalny prawodawca w procesie tworzenia prawa, stanowią wartości uniwersalne (ogólnoludzkie) (Działocha 1999, s. 5), czyli kategoria tzw. moralności publicznej, obejmująca wszystkie te wartości i normy moralne, jakie są podzielane przez większość społeczeństwa, a czego wyrazem staje się m.in. określony kształt oficjalnej doktryny moralnej (Lang 1972, s. 116-118; Kordela 2016b, s. 17-18).

Rozważania zaprezentowane w niniejszym podrozdziale umożliwiły zdefiniowanie wartości publicznych na płaszczyźnie nauk prawnych, które w kontekście dalszych rozważań będą oznaczać wynikające z wartości istotnych dla racjonalnego prawodawcy określone tryby postępowania lub ostateczne stany egzystencji, cenione za przyczynianie się do tego, co dobre, właściwe i godne pochwały (Kordela 2016b, s. 15; Szczepańska 2016, s. 366; de Graff 2003, s. 22). W takim znaczeniu w dalszej części rozważań będzie stosowany termin „wartości publiczne”. Przesłanki wyboru katalogu wartości publicznych będących podstawą badań w zakresie ochrony dobra wspólnego poprzez BP, jak i istotę poszczególnych wartości omówiono w podrozdziale 2.4.

1.6. Relacje pomiędzy wartościami publicznymi a normami prawnymi

Rozważania zaprezentowane w niniejszym podrozdziale umożliwiły ustalenie relacji pomiędzy wartościami publicznymi a normami prawnymi. Relacje te mogą mieć charakter treściowy, systemowy, strukturalny i funkcjonalny. Zważywszy na cele rozprawy, szczególną uwagę poświęcono wyjaśnieniu ostatniego z wymienionych typów relacji (tj. funkcjonalnych) implikujących oddziaływanie pomiędzy poszczególnymi systemami normatywnymi, wyjaśniając zarówno wpływ wartości publicznych na treść prawa, jak i wpływ prawa na kształtowanie wartości publicznych.

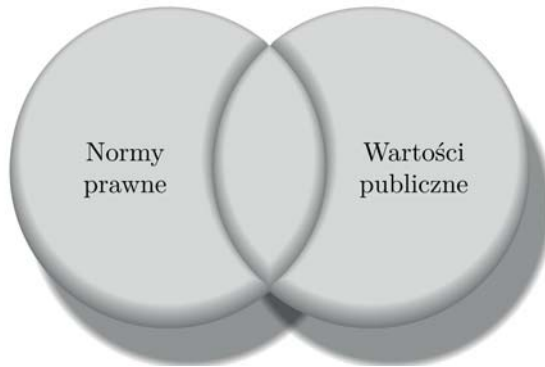
Chcąc ustalić relacje pomiędzy wartościami publicznymi a normami prawnymi, należy w pierwszej kolejności zdefiniować oba pojęcia. Aspekty definicyjne wartości publicznych omówiono w poprzednim rozdziale. W tym miejscu należy dodać, że prawo jest najczęściej definiowane jako „ogół norm regulujących treść stosunków prawnych, czyli obowiązki i uprawnienia podmiotów tych stosunków oraz ewentualnie – określających sankcje za nieprzestrzeganie, niedopełnienie obowiązków lub przekroczenie granic uprawnień (prawo w ujęciu materialnym) lub też ogół norm regulujących tryb postępowania przed organami władzy publicznej związanego z dochodzeniem uprawnień, egzekwowaniem sankcji ujętych w prawie materialnym (prawo w ujęciu formalnym)” (Stawecki, Winczorek 2002, s. 14).

Aksjologia prawa jest relatywnie młodą subdyscypliną aksjologii (Kociołek-Pęksa, Stępień 2013, s. 1), czego konsekwencją są fragmentaryczne rozważania na temat wzajemnych relacji pomiędzy prawem a wartościami publicznymi. Istniejące jednak na gruncie teorii prawa rozważania wyjaśniające relacje pomiędzy prawem a moralnością mogą być pomocne w wyjaśnieniu relacji między prawem a wartościami publicznymi. Wynika to z faktu, że choć nie przeprowadzono jak dotąd badań porównujących katalog wartości moralnych i wartości publicznych, to obecny stan wiedzy pozwala stwierdzić, że niewątpliwie istnieje jakiś (choć bliżej nieopisany) zbiór wspólny właściwy dla obu systemów normatywnych. Z tego powodu uzasadnione jest odwołanie się do rodzajów relacji występujących pomiędzy systemem prawnym a systemem moralnym. W. Lang (1989, s. 127-139) wykazał, że pomiędzy tymi systemami normatywnymi istnieją cztery rodzaje relacji, tj. treściowe, strukturalne, systemowe i funkcjonalne. Wydaje się, że nie ma przeciwwskazań, by taką typologię relacji zastosować również do wyjaśnienia związków między normami prawnymi a wartościami publicznymi.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do relacji treściowych pomiędzy normami prawnymi a wartościami publicznymi, należy stwierdzić, że ich ustalenie polega na wskazaniu zakresu zachowań regulowanych przez prawo oraz zakresu wartości publicznych. Uwzględniając ustalenia dokonane w zakresie rodzajów wartości

publicznych (por. schemat 8), a także fakt, że część norm prawnych ma charakter w pełni neutralny aksjologicznie, należy uznać, że normy prawne i wartości publiczne pozostają w relacji krzyżującej się, co oznacza, że istnieją trzy podzbiory typów zachowań (Stawecki, Winczorek 2002, s. 31), które zobrazowano na schemacie 9, przy czym nie jest możliwe bez przeprowadzenia odrębnych badań ustalenie, w jakich faktycznie proporcjach do siebie pozostają te podzbiory.

Schemat 9. Relacje treściowe między normami prawnymi a wartościami publicznymi



Źródło: opracowanie własne.

Odnosząc się w drugiej kolejności do relacji systemowych, należy zauważyć, że dotyczą one hierarchii i ważności obu systemów. W przypadku relacji między prawem a moralnością istnieją trzy stanowiska teoretyczne, przy czym dwa z nich wskazują na nadrzędność jednego systemu normatywnego nad drugim, zaś trzecie (dominujące) wskazuje na odrębność obu systemów (Breczko, Jamróz, Oliwniak 1999, s. 195- 196). Zważywszy na fakt, że katalog wartości publicznych częściowo pokrywa się z katalogiem wartości moralnych, można przyjąć, że system wartości moralnych, podobnie jak system wartości publicznych, jest odrębny (przynajmniej częściowo) od systemu prawnego. Relacje strukturalne pozostają w ścisłym związku z relacjami treściowymi oraz systemowymi i powstają zarówno na etapie tworzenia, jak i stosowania prawa.

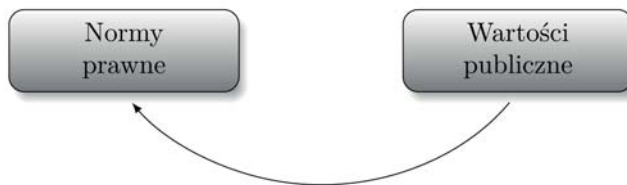
Odnosząc się w trzeciej kolejności do relacji strukturalnych pomiędzy poszczególnymi elementami obu systemów normatywnych, należy zauważyć, że podobnie jak w przypadku wartości moralnych, mogą one powstać po pierwsze poprzez inkorporację do systemu prawnego, tj. uczynienie niektórych wartości publicznych wartościami prawa, po drugie poprzez odesłania w przepisach prawa do pojęć wartościujących, niezdefiniowanych jednak przez prawo (np. dobra wiara), po trzecie zaś poprzez powiązania interpretacyjne, jako że „wnioskowanie *per analogiam* oraz *a fortiori* opierają się na przesłankach natury aksjologicznej i zakładają możliwość

posługiwania się ocenami moralnymi także w procesie ich stosowania” (Breczko, Jamróz, Oliwniak 1999, s. 195).

Odnosząc się w czwartej kolejności do relacji funkcjonalnych pomiędzy prawem a wartościami publicznymi, należy wyjaśnić, że dotyczą one wzajemnego oddziaływania na siebie. W tym zakresie istnieją dwa zasadnicze rodzaje relacji, w zależności od kierunku oddziaływania.

Powszechnie akceptuje się pogląd, że przynajmniej w pewnym zakresie system prawny danego kraju jest uwarunkowany kulturowo, a na treść poszczególnych norm prawnych mają wpływ istotne dla danego społeczeństwa wartości. Nie ulega zatem wątpliwości, że wartości publiczne oddziałują na normy prawne zarówno w sferze tworzenia prawa, jak i jego stosowania. Na etapie tworzenia prawa część wartości publicznych jest inkorporowana przez prawodawcę do obowiązującego porządku prawnego, nadając tym samym wartościom publicznym jednocześnie charakter wartości prawa, jak i zasad prawa. Z kolei na etapie stosowania prawa wartości publiczne, w szczególności normy moralne, oddziałują na przestrzeganie prawa i jego skuteczność. Wynika to z faktu, że „do posłuszeństwa prawu skłania dodatnia moralna ocena całego systemu prawa, podczas gdy negatywna ocena porządku prawnego osłabia skuteczność oddziaływania prawa” (Breczko, Jamróz, Oliwniak 1999, s. 197). Co więcej, „wartości ludzkie przesądzają także o rozumieniu istoty dobra wspólnego, konieczności troski o nie, troski o społeczeństwo i gospodarkę” (Nieborak 2017, s. 168). Z powyższego wynika kierunek interakcji między wartościami publicznymi a normami prawnymi zaprezentowany na schemacie 10.

Schemat 10. Wpływ wartości publicznych na normy prawne



Źródło: opracowanie własne.

Z drugiej jednak strony wydaje się, że odwrotny kierunek oddziaływania jest również możliwy, choć pogląd ten, przynajmniej w praktyce badawczej, jest mniej rozpowszechniony. Prawo ma zdolność bycia środkiem osiągnięcia określonych stanów rzeczy, jest poddawane aktom szeroko rozumianej instrumentalizacji (Wronkowska 2017, s. 108). W konsekwencji normy prawne powinny podlegać ocenie instru-

mentalnej, przy czym dobrymi (wartościowymi) powinny zostać uznane te normy, które są skuteczne w osiąganiu ustalonych celów (Wronkowska, Ziemiński 2001, s. 126). Mając powyższe na uwadze, omówienia wymagają dwie powiązane ze sobą kwestie, tj. instrumentalność i skuteczność prawa.

Instrumentalność prawa oznacza akt posłużenia się prawem w charakterze instrumentu (narzędzia) do osiągnięcia określonych celów (Ostojski 2017, s. 75). W szczególności instrumentalizacja prawa oznacza traktowanie go jako „środka specjalnego rodzaju, nie zaś jako cel jakiegoś rodzaju” (Kelsen 1949, s. 20) bądź też jako „oczywiście celową rzecz, służącą jakiemuś celowi albo zbiorowi powiązanych ze sobą celów, przy czym cel ten jest powiązany nie z poszczególnymi przepisami (instytucjami), lecz z prawem jako całością” (Fuller 1969, s. 146; Ostojski 2017, s. 74). Choć prawo może stać się instrumentem realizacji celów, które należałoby ocenić negatywnie, to jednak nie każdy akt instrumentalizacji prawa powinien posiadać konotację negatywną. Działanie instrumentalizujące prawo w obszarze jego stanowienia, wykładni lub stosowania nienaruszające aksjologicznych uwarunkowań systemu prawnego, nie zasługuje na ocenę ujemną (Ostojski 2017, s. 75). Co więcej, zważywszy na pozytywne działania prawa, może ono odegrać pozytywną rolę w kształtowaniu pożądanych dla dobra wspólnego postaw i zachowań, w szczególności w zakresie rozliczalności z realizacją polityki finansowej miasta (gminy).

Instrumentalizacja prawa jest problematyką wielopłaszczyznową, podobnie jak i samo pojęcie prawa (Opalek, Wróblewski 1969; s. 328; Łakomy 2011, s. 1), jako że odnosi się zarówno do kwestii normatywnych (logiczno-językowych), socjologicznych, psychologicznych oraz aksjologicznych (Ostojski 2017, s. 12). Zważywszy na przyjęty cel dociekań naukowych prezentowanych w niniejszej rozprawie, badania nad instrumentalizacją prawa ograniczono do płaszczyzny aksjologicznej. Jak zauważa P. Ostojski (2017, s. 45), do początku lat 90. ubiegłego stulecia pogląd o instrumentalnym charakterze prawa nie wywoływał większych kontrowersji wśród teoretyków lub filozofów prawa. Powszechnie uznawano prawo za jedno z zasadniczych narzędzi realizacji określonych celów państwa, zaś dociekania naukowe w tym zakresie koncentrowały się wokół warunków, sposobów i metod racjonalizacji tego oddziaływania, a także optymalizacji jego zakresu (Ostojski 2017, s. 45; Gromski 2000, s. 74-75; Borucka-Arctowa 1971; Podgórecki 1971, s. 444; Wróblewski 1985, s. 23). Krytyka instrumentalnego traktowania prawa dokonana na początku lat 90. dwudziestego wieku spowodowała z jednej strony zainteresowanie problematyką instrumentalizacji prawa, zaś z drugiej jednak również zdecydowaną reakcję zwolenników podejścia instrumentalnego (Ostojski 2017, s. 45). Pomimo słuszności niektórych z argumentów przedstawianych przez przeciwników instrumentalnego myślenia o prawie, wydaje się, że w warunkach współczesnego systemu społecznego nie jest możliwa ani całkowita instrumentalizacja prawa, ani też pełna autonomizacja systemu prawnego względem innych niż prawo systemów

normatywnych, np. systemów wartości (Pałęcki 2003, s. 65; Ostojski 2017, s. 13-14; Pałęcki 2013) ani też względem systemu politycznego (Pałęcki 1988, s. 39).

Odnosząc się natomiast do drugiej z zasygnalizowanych kwestii w definicyjnym kontekście prawa, tj. jego skuteczności, zauważmy, że J. Wróblewski (1979, s. 9-10) wyróżnił cztery rodzaje skuteczności prawa, tj. behawioralną, psychologiczną, finitystyczną i społeczno-wychowawczą. Jak precyzyjnie wyjaśnił wspomniany autor „po pierwsze skuteczność behawioralna polega na tym, że zostaje zrealizowany cel bezpośredni normy, a więc zachowanie się z nią zgodne. Ten rodzaj skuteczności jest powiązany z motywacją treściową bądź proceduralną. Motywacja treściowa ma miejsce wówczas, gdy norma prawna wskazuje, jak adresat powinien się zachować w określonych warunkach niezależnie od celów, jakie sobie stawia (skuteczność behawioralna materialna). Natomiast motywacja proceduralna występuje w sytuacji, gdy normy prawne wskazują, jak powinien zachować się adresat, jeżeli chce osiągnąć jakiś cel, lecz nie nakazują ani nie zakazują jego realizacji (skuteczność behawioralna proceduralna). Po drugie, skuteczność psychologiczna dotyczy oddziaływania normy prawnej na adresata niezależnie od realizacji jej celu bezpośredniego. Norma jest skuteczna psychologicznie, gdy wywiera wpływ na przeżycia adresata, włączając w to przeżycia motywacyjne i kształtowanie postaw. Jeśli doprowadza adresata do zachowania zgodnego z normą, czyli do realizacji celu bezpośredniego normy, to jest ona warunkiem koniecznym skuteczności behawioralnej. Jeśli natomiast wpływa na przeżycia adresata, ale nie doprowadza do realizacji celu bezpośredniego normy, ponieważ adresat nie wybiera alternatywy wyróżnionej przez prawo lub nie zachowuje się zgodnie z prawem, to wówczas skuteczność psychologiczna nie doprowadza do skuteczności behawioralnej. Po trzecie, skuteczność finitystyczną prawa osiąga się, jeżeli w rezultacie realizacji celu bezpośredniego normy prawnej zostaje osiągnięty cel pośredni prawa. Po czwarte, skuteczność społeczno-wychowawcza sprowadza się do tego, że cel pośredni prawa zostaje osiągnięty przez wytworzenie określonych postaw adresata norm prawnych lub również innych osób. Wspomniane postawy są wynikiem motywacyjnego oddziaływania prawa, a w szczególności jego przestrzegania w skali społecznej” (Wróblewski 1979, s. 10-12).

W takim ujęciu rozumiał również cel prawa L. Petrażycki, wybitny polski prawnik, socjolog prawa, etyk, który znaczną część życia naukowego spędził w Rosji, zaś po powrocie do Polski przez niektórych był skrajnie krytykowany, przez innych doceniany (Kojder 2006). Na jego wykłady w Polsce, podobnie jak wcześniej w Rosji, przychodziły tłumy słuchaczy, w tym również profesorowie uniwersytecy, m.in. T. Kotarbiński (Woleński 2017, s. 173). Poglądy L. Petrażyckiego są przez niektórych określane jako niespójne, przez innych traktowane jako „przewrót kopernikański” (Agnosiewicz 2014). L. Petrażycki jest twórcą najgłośniejszej teorii psychologicznej prawa (Opalek 1962, s. 80), zgodnie z którą prawo jest „psychicznym czynnikiem życia społecznego i działa psychicznie” (Petrażycki 1925, s. 21). Dzia-

łanie to, w ujęciu L. Petrażyckiego, polega „po pierwsze, na wzbudzeniu lub tłumieniu pobudek różnych czynów i zaniechań (działanie prawa motywacyjnie lub impulsywnie), po drugie zaś na utrwalaniu i rozwijaniu pewnych skłonności i cech charakteru ludzkiego i na osłabianiu i tępieniu innych (działanie wychowawcze prawa) (...) Obowiązujący w każdej danej chwili system norm prawnych stanowi stadium przejściowe wychowania społecznego i powinien być, w miarę wypełniania funkcji wychowawczej, zastępowany przez inny system oddziaływania prawnego, motywacyjnego i wychowawczego, przystosowany do osiągniętego już poziomu psychiki społecznej” (Lande 1959, s. 12-14).

L. Petrażycki postulował, by na gruncie psychologicznej teorii prawa stworzyć politykę prawa, która miałyby prowadzić do odnalezienia empirycznie sprawdzonych i skutecznych środków osiągania poprzez prawo zamierzonych celów etycznych i politycznych (Stawecki, Winczorek 2002, s. 148). Polityka prawa w ujęciu L. Petrażyckiego byłaby dyscypliną praktyczną, ale opartą na solidnych podstawach teoretycznych (Woleński 2017, s. 180). Funkcjonalnie polityka prawa powinna zatem łączyć w sobie „naukową politykę prawa”, tj. określony typ działalności organów państwa, polegający na używaniu prawa do realizacji założonych celów oraz „naukę polityki prawa”, tj. teoretyczną lub praktyczną refleksję nad tą działalnością (Gromski 1994, s. 90). Polityka prawa w dłuższej perspektywie powinna „wzmocnić pobudki działania ludzi i towarzyszące im emocje, które mają na względzie potrzeby i dobro całego gatunku ludzkiego. Tylko to prawo, które skłania do czynienia dobra, urzeczywistnia ideał praktycznej wszechludzkiej miłości, uosabiającej postęp moralny ludzkości” (Petrażycki 1925, s. 22-23). Wyznaczenie ideału miłości jako nadrzędnego celu polityki prawa stało się przedmiotem krytyki, jako zbyt niejasne, górnolotne i sentymentalne. To jednak – jak zauważa Z. Cywiński (2018, s. 121-122) – ideał miłości był celem ostatecznym prawa, zaś jego bieżącym celem było systematyczne oddziaływanie za pomocą norm prawa, dostosowywanych do zmieniającej się rzeczywistości, tak by stawały się one w danym momencie możliwie najlepsze, zatem też aby możliwie najlepiej służyły ochronie dobra wspólnego. Polityka prawa w ujęciu L. Petrażyckiego jest traktowana jako rozwiązanie zadań socjotechniki aksjologicznie zaangażowanej w realizację określonych wartości. Co prawda, rozwijane były również koncepcje polityki prawa neutralnej aksjologicznie, jednakże – jak zauważa Z. Ziemiński – „polityka prawa ściśle neutralna aksjologicznie jest chyba tylko pomysłem akademickim, bowiem więź polityki prawa z jakąś filozofią prawa jest na ogół nie do wyeliminowania” (Ziemiński 1994, s. 6).

Rozważania L. Petrażyckiego odwołujące się do rozważań z zakresu aksjologii prawa oraz psychologii odegrały również istotną rolę w rozwoju coraz popularniejszej w ostatnich latach behawioralnej ekonomicznej analizy prawa (w skrócie nazywanej również behawioralną analizą prawa), która to „może być postrzegana jako długo wyczekiwana kontynuacja projektu naukowego polskiego filozofa i socjologa pra-

wa” (Zyzik 2017, s. 25), a sam L. Petrażycki uznawany jest za prekursora behawioralnej ekonomicznej analizy. Chcąc wyjaśnić istotę tej koncepcji należy w pierwszej kolejności wyjaśnić istotę ekonomicznej analizy prawa (ang. *economic analysis of law*; *law and economis*), która oznacza „zastosowanie metod nauk ekonomicznych do badania norm i instytucji prawnych – ich powstawania, struktury, związanych z nimi procesów oraz ich wpływu na rzeczywistość” (Famulski 2017, s. 55; Kornhauser 2015). Zwolennicy tego nurtu przedstawiają propozycje efektywnych ekonomicznie rozwiązań prawnych. Wyróżnia się podejście tradycyjne (neoklasyczne) oraz behawioralne do ekonomicznej analizy prawa. Zwolennicy behawioralnej analizy prawa kierują pod adresem podejścia tradycyjnego zarzut opierania analiz na modelach o wysokim stopniu idealizacji, które często nie pozwalają trafnie przewidywać ludzkich decyzji. W konsekwencji postulują stosowanie metody eksperymentalnej w celu obserwacji sposobów działania ludzi i podejmowania przez nich decyzji oraz stosowania teorii psychologicznych w celu interpretacji wyników tych badań (Małecką 2013, s. 30; Deakin 2016; Muller, Berger 2013, s. 1-13). W takim ujęciu, które zyskuje coraz większe zainteresowanie w zachodniej nauce, ale i również w praktyce (Korobkin, Ulen 2000, s.1055), w procesie tworzenia i stosowania prawa powinno analizować nie tylko treść obowiązującego prawa, ale także elementy pozaprawne, behawioralne, które odnosić można przykładowo do skutków obowiązywania norm prawnych, a także wpływ na prawo istniejącej i ewoluującej rzeczywistości. Przyjęcie takiej perspektywy wynika z faktu, że na treść prawa wpływa to, jaka jest dana jednostka (będąca adresatem tego prawa), a zatem w jaki sposób myśli i rozumie otaczającą ją rzeczywistość, a także jaką rolę w procesie percepcji prawa odgrywają jej emocje (Nieborak 2017, s. 168; Stasikowski 2012, s. 53-54).

Podejście zapoczątkowane przez L. Petrażyckiego, a w szczególności polityka prawa, uznane zostało przez T. Kotarbińskiego za rodzaj prakseologii, tj. nauki o sprawnym działaniu. Zatem polityka prawa stała się nauką o sprawnym działaniu w zakresie tworzenia prawa (Woleński 2017, s. 181). Choć obecnie polityka prawa jest popularna w Polsce wśród teoretyków prawa, to jednak w niewielkim stopniu jest wykorzystywana na płaszczyźnie naukowych rozważań poszczególnych materialnych gałęzi prawa, w tym również na płaszczyźnie prawa finansowego, a także przez ustawodawcę. Jak zauważa J. Woleński, „jest pewnym paradoksem, że w ojczyźnie twórcy idei polityki prawa jakość ustaw jest tak niska” (Woleński 2017, s. 182). Jest to o tyle niezrozumiałe, że teoria prawa rozwijana w Polsce dostarcza wielu spójnych koncepcji cennych z punktu widzenia tworzenia dobrej jakości prawa. Czynnikiem wpływającym na jakość stanowionego prawa jest w szczególności jakość procesu legislacyjnego, co można zilustrować na przykładzie ustawowej regulacji BP w Polsce. Została ona wprowadzona na mocy ustawy o charakterze nowelizującym pakiet ustaw. W treści ustawy nowelizującej wyznaczono wspólny cel zmian tj. „zwiększanie udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolo-

wania niektórych organów publicznych”. Problem polega jednak na tym, że zasadniczą częścią tej ustawy stanowią regulacje nowelizujące kodeks wyborczy. Wobec powyższego w procesie uchwalania omawianej ustawy debata publiczna koncentrowała się praktycznie wyłącznie wokół zmian kodeksu wyborczego, a tym samym marginalizacji uległa dyskusja nad przepisami dotyczącymi BP. Również w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw, w części odnoszącej się do BP, ograniczono się *de facto* do opisanie treści proponowanych zmian. Analogicznie postąpiono w opiniach Biura Analiz Sejmowych oraz Biura Legislacyjnego Senatu. W dyskusji nad projektem w Sejmie zagadnieniom BP poświęcono zaledwie kilka zdań. W takich warunkach trudno ustalić, jakimi celami kierował się prawodawca, czy był racjonalny w tym procesie, a w konsekwencji jakie wartości publiczne poprzez tę regulację chce chronić.

Zapoczątkowana przez L. Petrażyckiego tradycja posługiwania się w teorii prawa terminem „polityka prawa” była następnie rozwijana przez K. Opałka i J. Wróblewskiego, którzy wykazali, że składa się ona z trzech działów, tj. polityki tworzenia prawa (tworzenia norm w dostatecznym stopniu ogólnych i abstrakcyjnych, które mają służyć do realizacji założonych przez prawodawcę celów), polityki stosowania prawa (podejmowania decyzji stosowania prawa realizujących założone cele, gdy normy prawne pozostawiają pewien luz decyzyjny) oraz polityki realizacji prawa (korzystania z przyznanych uprawnień i kompetencji w celu uzyskania określonych efektów społecznych) (Wróblewski 1985, s. 50-51). W dalszej kolejności Z. Ziemiński (1994, s. 9) wykazał, że politykę realizacji prawa można włączyć do szerszej rozumianej polityki stosowania prawa. W konsekwencji, na gruncie obecnej teorii prawa istotne stały się dwa wymiary polityki prawa, zatem jego tworzenie i stosowanie (Zirk-Sadowski 2015, s. 14).

Najogólniejszym założeniem polityki prawa jest racjonalizm prawodawcy rozumiany jako „stanowisko sprowadzające się do przyznania wartości wyłącznie takiemu poznaniu, dla którego wzorem jest poznanie naukowe z wszystkimi wynikającymi z tego konsekwencjami” (Gromski 2000, s. 91). W ten sposób założenia polityki prawa opierające się na postulacie racjonalności implikują:

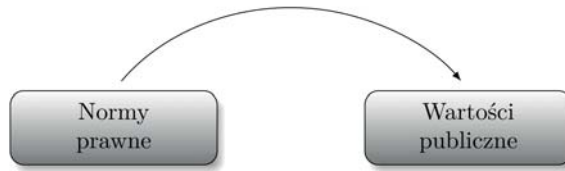
- przyjęcie założenia, że wiedza, szczególnie naukowa, jest w stanie dostarczyć dostatecznie wiele informacji, by móc przewidywać skutki regulacji prawnych i konieczność uzyskania pełnej i spójnej wiedzy o fragmencie rzeczywistości, który ma zostać poddany regulacji prawnej;
- wyznaczanie celów i kierunków możliwych do osiągnięcia oraz skutków i kosztów do osiągnięcia w świetle dostępnej wiedzy o rzeczywistości;
- analizę wartości leżących u podstaw tworzonego prawa oraz przewidywanych postaw adresatów norm prawnych, kierowaniu się spójnym systemem wartości;

- wyznaczanie adekwatnych środków (w tym również pozaprawnych) prowadzących do osiągnięcia wyznaczonych celów;
- wybór właściwej rangi aktów prawodawczych (Stawecki, Winczorek 2002, s. 149; Redelbach 2000, s. 184-185).

Mając powyższe na uwadze, na gruncie prawa finansowego racjonalność prawodawcy powinna zakładać istnienie polityki finansowej i ją konsekwentnie wykorzystywać w procesie stanowienia i stosowania prawa. Jak zauważa C. Kosikowski, „cele polityki finansowej osiąga się przez ich uwzględnienie w przepisach prawa finansowego (tworzenie prawa) oraz przez konsekwentne stosowanie tych przepisów (realizacja prawa). W jednym i drugim obszarze działania trzeba kierować się pewnymi regułami postępowania (zasadami tworzenia prawa i zasadami stosowania prawa). Należy przy tym pamiętać o tym, że obok uniwersalnych reguł tworzenia i stosowania prawa, mamy do czynienia ze szczególnymi właściwościami w zakresie gromadzenia i wydatkowania publicznych środków pieniężnych. Są one jednocześnie cechami norm prawa finansowego” (Kosikowski 2015, s. 50). Jednakże, jak zauważa J.M. Salachna (2012, s. 27), choć w dogmatyce i praktyce prawniczej istnieje silny nurt interpretacji uwzględniającej założenie racjonalnego prawodawcy, to jednak został już on odrzucony niemal 40 lat temu (Ziemiński 1980, s. 25). Założenie jest przydatne pod warunkiem, że jest traktowane jako postulat pod adresem prawodawcy faktycznego, tj. organów tworzących prawo (Wronkowska 1990, s. 120).

W kontekście prezentowanych w niniejszej pracy badań szczególnie istotne są te wymiary skuteczności prawa, które umożliwiają dokonywanie określonych zmian społecznych, aczkolwiek należy zauważyć, że prawo może służyć jedynie „zmianom ewolucyjnym, przemyślanym, powolnym, stopniowym, niewielkim, uzgodnionym z tradycją, bowiem zmiany rewolucyjne – gwałtowne, zasadnicze, wielkie, burzące całkowicie istniejące porządki, całkowicie unicestwiają funkcje prawa aż do czasu ustanowienia nowego prawa” (Tokarczyk 2017, s. 30-32). P. Ostojski dowodzi, że „normy prawa o postępowaniu administracyjnym poddają się ocenom nie tylko instrumentalnym, tzn. z punktu widzenia skuteczności w zakresie realizacji określonych celów wytyczonych przez polityki publiczne, lecz także ocenom aksjologicznym, odnoszącym się do tego, jakie wartości normy te poddają ochronie” (Ostojski 2017, s. 26). Wydaje się, że nie ma przeszkód, by to twierdzenie przenieść na grunt prawa finansowego. Prawo finansowe może być zatem wykorzystane jako instrument modyfikacji zachowań społeczeństwa, w tym odpowiedniej, tj. odpowiedzialnej postawy społecznej polegającej na rozliczaniu organów władzy stanowiącej i wykonawczej miasta (gminy) z realizacji polityki finansowej miasta (gminy) w interesie publicznym. Osiągnięcie tego celu wymaga jednak nadania normom prawnym szczególnej treści aksjologicznej. Z powyższej argumentacji wynika wpływ norm prawnych na wartości publiczne, co zilustrowano na schemacie 11.

Schemat 11. Wpływ norm prawnych na wartości publiczne

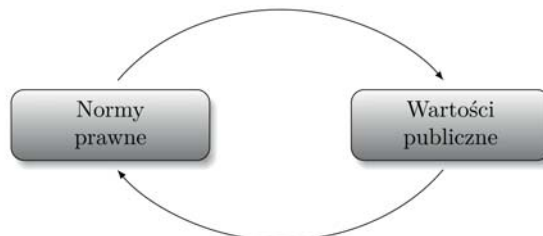


Źródło: opracowanie własne.

Zauważmy, że wychodząc z założenia, że prawo ma charakter instrumentalny, w zależności od typów wartości, którym ma służyć, można wskazać wartość prawa jako środka służącego poszczególnym jednostkom oraz jako środka mającego na celu ochronę całego społeczeństwa (Ostojski 2017, s. 74; Michałowska 2017). Prawo może zatem chronić interes jednostki bądź też interes publiczny (dobro wspólne). Zważywszy na cele opisanych w niniejszej rozprawie badań, które implikują konieczność poszukiwania sposobów ochrony dobra wspólnego, w rozważaniach zaprezentowanych w kolejnych rozdziałach szczególnie nacisk położono na wartości należące do drugiej z powyższych kategorii wartości, przy czym należy zauważyć, że w praktyce konkretne wartości, w zależności od kontekstu i sposobu ich realizacji, mogą służyć zarówno interesom indywidualnym, jak i interesom zbiorowym (interesowi publicznemu).

Reasumując rozważania zaprezentowane w niniejszym podrozdziale, można stwierdzić, że wartości publiczne wpływają na kształt systemu prawnego, ale również prawo jest instrumentem kształtowania wartości publicznych. Powyższe konstatacje umożliwiają stworzenie modelu relacji oddziaływania pomiędzy systemem prawa a systemem wartości publicznych. Chcąc wyjaśnić jego istotę, w pierwszej kolejności zaprezentowano go w ujęciu ogólnym na schemacie 12, nawiązując w dalszej kolejności do dorobku polskiej nauki prawa.

Schemat 12. Model wzajemnego oddziaływania między normami prawnymi a wartościami publicznymi



Źródło: opracowanie własne.

Powyższa relacja nie jest obserwowalna w definicjach prawa bazujących na najbardziej powszechnym sposobie jego rozumienia, której przykłady przywołano na początku podrozdziału. Zależność norm prawnych i wartości publicznych jest natomiast możliwa do zidentyfikowania w definicji prawa zaproponowanej przez H. Izdebskiego, według którego prawo to „szczególny system normatywny, oparty na określonym systemie wartości, to zjawisko ze sfery aksjologii, efekt, ale i instrument wdrażania wartości, a równocześnie także kształtowania stosunków społecznych lub ekonomicznych” (Izdebski 2008, s. 59). Definicja ta została przyjęta za punkt wyjścia nad istotą norm prawnych zaprezentowanych w dalszej części rozważań.

Pomiędzy dwoma elementami tego układu, tj. normami prawnymi a wartościami publicznymi, następuje tzw. sprzężenie zwrotne (wzajemne oddziaływanie), które zapewnia samoregulację układu. Jest to jednak model idealny, co oznacza, że muszą zostać spełnione warunki (przesłanki), by takie skuteczne oddziaływanie mogło mieć w praktyce miejsce. Zastosowanie takiego modelu możliwe jest w szczególności do analizy ochrony dobra wspólnego w zakresie gminnej polityki finansowej poprzez BP, przy czym przesłanki skuteczności modelu obejmują zarówno racjonalność prawodawcy jako podmiotu kształtującego prawo, będącego instrumentem kształtowania wartości publicznych, racjonalności społeczeństwa i organów władzy stanowiącej i wykonawczej j.s.t., będących jego przedstawicielem.

Normy prawne o odpowiednio ukształtowanej treści mogą być instrumentem kształtowania trzech rodzajów wartości publicznych w ujęciu prawnym, tj. wartości prawnie obowiązujących (wartości prawa), wartości odsyłających do pojęć nieostrych i klauzul generalnych, a także wartości uniwersalnych, przy czym zarówno wybór chronionych wartości, stopień i zakres ich ochrony zależy od konkretnych decyzji prawodawcy, zarówno ustawodawcy, jak i prawodawcy lokalnego. Analogicznie wartości publiczne mogą oddziaływać na przepisy prawne, a oddziaływanie to może być bezpośrednie w przypadku wartości prawa (np. w przypadku oddziaływania wartości konstytucyjnych na wartości ustawowe lub też wartości ustawowych na wartości chronione na mocy uchwał lub zarządzeń organów władzy j.s.t.) bądź też pośrednie w przypadku wartości odsyłających oraz wartości uniwersalnych.

1.7. Wnioski

Zaprezentowane w niniejszym rozdziale rozważania teoretyczne, zilustrowane przykładami z praktyki, pozwoliły na potwierdzenie pierwszej hipotezy szczegółowej, zgodnie z którą *istniejący stan wiedzy naukowej umożliwia stworzenie teoretycznych założeń ochrony dobra wspólnego poprzez BP zakorzeniony w wartościach*

publicznych. Powyższe potwierdza poniższe zestawienie wniosków wynikających z poszczególnych podrozdziałów rozdziału pierwszego.

Po pierwsze, polityka finansowa miasta (gminy) powinna służyć ochronie dobra wspólnego, stwarzając warunki integralnego rozwoju społeczeństwa, jako że samorząd terytorialny istnieje dla społeczeństwa, nie zaś społeczeństwo dla samorządu terytorialnego, a zwłaszcza jego organów władzy wykonawczej i stanowiącej. Jednakże istota systemu demokracji pośredniej (przedstawicielskiej) implikująca tzw. ryzyko „nadużycia moralnego” oraz asymetrię informacji pomiędzy społeczeństwem (wyborcami) a organami władzy wykonawczej i stanowiącej miasta (gminy), wynikające z teorii mocodawcy – przedstawiciela, powoduje, że dokonywane w celu utrzymania się przy władzy wydatki publiczne nie są tożsame z wydatkami, które faktycznie służyłyby dobru wspólnemu (interesowi publicznemu).

Po drugie, ze względu na brak możliwości ustanowienia odpowiedzialności prawnej (sankcji) za nieskuteczną lub niewystarczającą ochronę dobra wspólnego, uwzględniając jednak szczególne znaczenie tej wartości i wynikającą stąd potrzebę troski o nie, zasadnym jest ukształtowanie innego rodzaju mechanizmu społecznego chroniącego dobro wspólne. Tym mechanizmem może być rozliczalność publiczna, która na płaszczyźnie prawa finansowego przybiera postać rozliczalności finansowej, implikującej aksjologiczny (moralny) nakaz ochrony dobra wspólnego w trakcie realizacji polityki finansowej miasta (gminy).

Po trzecie, szczególny potencjał we wzmacnianiu rozliczalności finansowej z ochrony dobra wspólnego posiada BP, który odpowiednio ukształtowany umożliwi osiągnięcie najwyższych szczebli rozliczalności poprzez partycypację, a w konsekwencji znaczne ograniczenie (a może nawet zlikwidowanie) negatywnych praktycznych implikacji problemu mocodawcy – przedstawiciela. Warunkiem troski o dobro wspólne w realizacji polityki finansowej miasta (gminy) jest wzajemne ograniczenie poprzez odpowiednio ukształtowanie zasady i tryb BP możliwości realizacji partykularnych interesów poszczególnych grup uczestników procedury BP, tj. organów władzy wykonawczej i uchwałodawczej miasta (gminy), urzędników oraz mieszkańców.

Po czwarte, warunkiem ograniczenia negatywnych skutków problemu mocodawcy – przedstawiciela i ukształtowania ochrony wartości dobra wspólnego poprzez BP jest oparcie jego zasad i trybu na fundamentach aksjologicznych, jako że wartości publiczne mogą kształtować motywację organów władzy wykonawczej i stanowiącej miasta (gminy) oraz mieszkańców do niewykorzystywania BP do realizacji partykularnych interesów, lecz do ochrony dobra wspólnego w zakresie polityki finansowej miasta (gminy).

Po piąte, zauważmy, że z jednej strony wartości publiczne kształtują treść prawa w sposób specyficzny dla danego porządku kulturowo-społecznego, z drugiej zaś strony, zważywszy na możliwość instrumentalnego, w pozytywnym tego słowa znaczeniu, wykorzystania prawa, możliwe jest uczynienie z niego nośnika wartości i skuteczne kształtowanie przez normy prawne pożądaných postaw, wartości i umiejętności, w szczególności odpowiedzialności za dobro wspólne, poczucia potrzeby i umiejętności rozliczalności z ochrony dobra wspólnego, m.in. w zakresie polityki finansowej.

Przypisy

- 1 Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. poz. 227), powoływana jako „Konstytucja kwietniowa”.
- 2 Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych nr 217/III z dnia 10 grudnia 1948 r. – Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, powoływana jako „Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r.”
- 3 Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych nr A/RES/2200/XXI z dnia 19 grudnia 1966 r. – Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (Dz.U. z 1977 r. Nr 38 poz. 19).
- 4 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz. Urz. UE z dnia 26 października 2012, C 326/1), powoływany jako „TFUE”.
- 5 Zgodnie z art. 1. Konstytucji kwietniowej: „1. Państwo Polskie jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli. 2. Wskrzesezone walką i ofiarą najlepszych swoich synów ma być przekazywane w spadku dziejowym z pokolenia w pokolenie. 3. Każde pokolenie obowiązane jest wysiłkiem własnym wzmoczyć siłę i powagę Państwa. 4. Za spełnienie tego obowiązku odpowiada przed potomnością swoim honorem i swoim imieniem”.
- 6 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1945), powoływana jako „ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”.
- 7 Przy tym należy zauważyć, że w samej tylko doktrynie prawa zostało wyodrębnionych osiem wymiarów pojęcia dobro wspólne, a mianowicie: historyczno-egzystencjalny, wspólnotowy, aksjologiczno-esencjalny (syntetyzujący inne wartości), moralny, tetyczny (powinnościowy), materialny, subsydiarno-integracyjny, telelogiczny (jako cel państwa) (Kryszewski, Prokop 2017, s. 51).
- 8 Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1530 z późn. zm.), powoływana jako „ustawa o dochodach j.s.t.”.
- 9 Zgodnie z art. 4. ust. 1. ustawy o dochodach j.s.t. źródłami dochodów własnych gminy są: 1) wpływy z podatków lokalnych (od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środ-

ków transportowych, dochodowego od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych); 2) wpływy z opłat lokalnych (skarbowej, targowej, miejscowej, uzdrowskiej, od posiadania psów, reklamowej, eksploatacyjnej, innych stanowiących dochody gminy, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów); 3) dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych; 4) dochody z majątku gminy; 5) spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy; 6) dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach; 7) 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; 8) odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; 9) odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody gminy; 10) odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; 11) dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego; 12) inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów.

- 10 Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o finansach publicznych rozchodami publicznymi są: spłaty otrzymanych pożyczek i kredytów; wykup papierów wartościowych; udzielone pożyczki i kredyty; płatności wynikające z odrębnych ustaw, których źródłem finansowania są przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa; inne operacje finansowe związane z zarządzaniem długiem publicznym i płynnością; płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych.
- 11 Zadania własne gminy, określone w art. 7. ustawy o samorządzie gminnym obejmują sprawy: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz; działalności w zakresie telekomunikacji; lokalnego transportu zbiorowego; ochrony zdrowia; pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; gminnego budownictwa mieszkaniowego; edukacji publicznej; kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; targowisk i hal targowych; zieleni gminnej i zadrzewień; cmentarzy gminnych; porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego; utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej; wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej; promocji gminy; współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych; współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

- 12 Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1458 z późn. zm.).
- 13 Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. poz. 607 z późn. zm.).
- 14 Założenia koncepcji rozliczalności na płaszczyźnie prawa finansów publicznych zostały zaprezentowane przez Autorkę podczas Zjazdu Katedr Prawa Finansowego i Finansów Publicznych (Mierzęcin, 2018) w referacie pt. „Ochrona dobra wspólnego poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski). Aksjologiczne i prawne aspekty rozliczalności finansowej w Polsce”.

WPLYW ZASAD TRYBU BUDŻETU PARTYCYPACYJNEGO (OBYWATELSKIEGO) NA WARTOŚCI PUBLICZNE W ŚWIETLE DOŚWIADCZEŃ KRAJOWYCH I ZAGRANICZNYCH

2.1. Uwagi wstępne

Zaprezentowany w niniejszym rozdziale dyskurs naukowy posłużył weryfikacji drugiej hipotezy szczegółowej, zgodnie z którą:

H2: Doświadczenia krajowe i zagraniczne pozwalają stwierdzić, że niektóre prawne i praktyczne rozwiązania w zakresie BP wzmacniają, zaś inne osłabiają wartości publiczne.

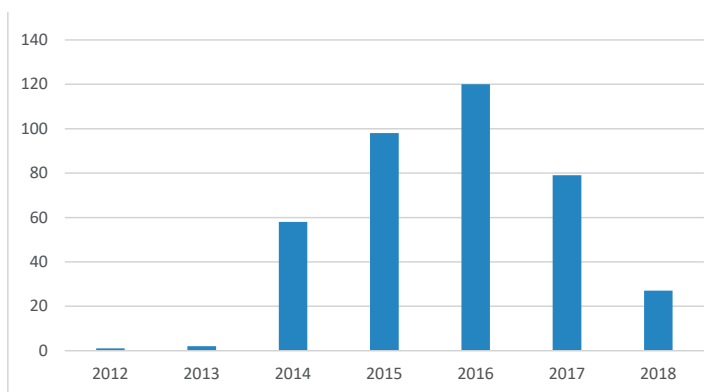
Dokonując wyboru konkretnych przypadków BP do analizy, uwzględniono argumenty przemawiające za ograniczeniem obszaru badawczego (Sintomer, Herzberg, Rocke 2014, s. 29; Dębowska-Romanowska 2015, s. 307) do stopnia gminy, ze szczególnym uwzględnieniem miast (por. wstęp).

Zasadnym uznano w pierwszej kolejności wyjaśnienie istoty i problemów BP w Polsce, ze względu na fakt, że oba cele naukowe rozprawy dotyczą polskiego porządku prawnego. Z kolei badania nad rozwiązaniami zagranicznymi odegrały rolę pomocniczą, gdyż przeprowadzono je wyłącznie w celu opracowania rozwiązań usprawniających zasady i tryb polskiego BP (zarówno w ujęciu teoretycznym jak i praktycznym). Powyższe rozwiązanie zastosowano, gdyż trudne w praktyce byłoby poszukiwanie szczegółowych rozwiązań niezidentyfikowanych uprzednio problemów.

Chcąc ocenić rolę wartości publicznych w procesie BP w Polsce, wybrano, zróżnicowane – na ile było to możliwe w ramach jednego państwa – rozwiązania w zakresie BP, potencjalnie pozytywnie i negatywnie wpływające na ochronę dobra wspólnego.

W Polsce pierwszy BP wprowadzono w Sopocie, a głosowanie, które odbyło się w 2011 r., dotyczyło puli środków budżetu miasta wyodrębnionej z budżetu miasta na 2012 r. (Zawadzka-Pąk, Gryń 2018, s. 28). Od tego czasu liczba BP w Polsce stale rośnie (por. wykres 1).

Wykres 1. Liczba nowych budżetów partycypacyjnych (obywatelskich) w Polsce w latach 2012-2018



Źródło: opracowanie własne na podstawie: D. Kościuk (2018).

Pomimo że BP zaczął być stosowany w Polsce stosunkowo niedawno, to jednak wybierając do analizy polskie miasta (gminy), wybrano w miarę możliwości te, które w różnych latach wdrożyły omawianą procedurę współdecydowania, dążąc jednocześnie do odzwierciedlenia ewolucji, która na przestrzeni kilku lat nastąpiła w zakresie zasad i trybu BP. Przykładowo w zdecydowanej większości polskich miast (gmin) BP polega na odpersonalizowanym głosowaniu mieszkańców na uprzednio zgłoszone projekty. Jedynie w dwóch miastach, tj. w Gorzowie Wielkopolskim i w Dąbrowie Górniczej, w procedurze BP praktycznie zastąpiono głosowanie spotkaniami i dyskusją mieszkańców. Z kolei w Kazimierzu Dolnym zasadniczym elementem BP jest głosowanie, jednakże inaczej niż w większości polskich miast (gmin) stosujących BP, odbywa się ono podczas zebrania mieszkańców. Wybrane do analizy miasta (gminy) są również zróżnicowane pod względem liczby mieszkańców, przy czym dokonując wyboru, dostrzeżono i uwzględniono fakt, że BP jest stosowany częściej w gminach miejskich niż miejsko-wiejskich, nie występuje zaś w gminach wiejskich (por. tabela 3).

Tabela 3. Budżet partycypacyjny (obywatelski) w Polsce wyodrębniony z budżetów j.s.t. na 2018 r.

Stopień j.s.t.	Liczba j.s.t. danego stopnia łącznie	Liczba j.s.t. danego stopnia, które wprowadziły BP	Odsetek j.s.t. danego stopnia, które wprowadziły BP
Gminy wiejskie	1548	0	0%
Gminy miejsko-wiejskie	628	207	33%
Gminy miejskie - w tym miasta na prawach powiatu	302 66	207 66	67% 100%
Powiaty	314	5	2%
Województwa	16	8	50%
ŁĄCZNIE	2808	427	15%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: D. Kościuk (2018).

Mając na uwadze wszystkie powyższe czynniki, dokonano wyboru dziesięciu polskich miast (gmin), których wykaz zamieszczono w tabeli 4.

Tabela 4. Wykaz polskich miast (gmin) poddanych analizie

Lp.	Nazwa	Rodzaj gminy	Rok wprowadzenia BP w danej gminie
1.	Sopot	Miasto (gmina) na prawach powiatu	2012
2.	Gdańsk	Miasto (gmina) na prawach powiatu	2015
3.	Białystok	Miasto (gmina) na prawach powiatu	2015
4.	Kraków	Miasto (gmina) na prawach powiatu	2015
5.	Opole	Miasto (gmina) na prawach powiatu	2015
6.	Warszawa	Miasto stołeczne, na prawach powiatu	2015
7.	Dąbrowa Górnicza	Miasto (gmina) na prawach powiatu	2015
8.	Gorzów Wielkopolski	Miasto (gmina) na prawach powiatu	2016
9.	Kazimierz Dolny	Gmina miejsko-wiejska	2016
10.	Wasilków	Gmina miejsko-wiejska	2016

Źródło: opracowanie własne.

Z kolei wyboru doświadczeń zagranicznych objętych badaniami dokonano, kierując się dwoma kryteriami. Po pierwsze, ze względu na przyjęte cele badawcze analizą objęto wszystkie państwa na świecie, w których wprowadzono ustawową regulację BP, celem ustalenia możliwych rozwiązań prawnych i ich wpływu na kształtowanie

wartości publicznych. Państwami tymi są: Dominikana, Peru, Indonezja, Korea Południowa oraz Kenia. Analizie poddano treść ustawowej regulacji BP oraz praktykę jego stosowania w jednym z należących do danego państwa mieście, w którym zastosowano rozwiązania w miarę możliwości reprezentatywne dla danego kraju. Po drugie, analizą objęto również miasta, w których nie obowiązuje ustawowa regulacja BP, ale zastosowane w nich rozwiązania spowodowały, że zostały one w literaturze uznane za dobre praktyki w zakresie BP. W ten sposób możliwe stało się jednocześnie dokonanie przeglądu BP stosowanych na wszystkich zamieszkałych kontynentach świata. Należy przy tym zauważyć, że choć co do zasady wybrano do analizy jedno miasto z danego państwa, to jednak niekiedy dokonując analizy kontekstu BP w danym państwie, za zasadne uznano odwołanie się również do doświadczeń innych miast. Wykaz zagranicznych miast poddanych analizie zaprezentowano w tabeli 5.

Tabela 5. Wykaz miasta zagranicznych poddanych analizie

Lp.	Państwo	Miasto	Rok wprowadzenia BP w danym mieście
1.	Republika Federacyjna Brazylii	Belo Horizonte	1989
2.	Republika Argentyńska	Buenos Aires	2002
3.	Republika Włoska	Grottammare	1994
4.	Królestwo Belgii	Antwerpia	2014
5.	Związek Australijski	Melbourne	2014
6.	Republika Peru	Lima	2003
7.	Republika Korei	Seul	2012
8.	Republika Dominikańska	Santo Domingo	2003
9.	Republika Kenii	Wote	2013
10.	Republika Indonezji	Surakarta	2004

Źródło: opracowanie własne.

Dokonawszy w ten sposób w pierwszym podrozdziale niniejszego rozdziału uzasadnienia wyboru doświadczeń krajowych i zagranicznych, w dalszej kolejności dokonano bardziej szczegółowej, choć syntetycznej charakterystyki miast (gmin) i stosowanych w nich BP w świetle doświadczeń krajowych (podrozdział 2.2.) i zagranicznych (podrozdział 2.3.). Następnie zaprezentowano przesłanki wyboru katalogu centralnych wartości publicznych jako podstawy prawno-aksjologicznej analizy BP oraz wyjaśniono istotę każdej z nich (podrozdział 2.4.). Dysponując tymi ustaleniami, możliwe stało się przeprowadzenie badań nad pozytywnym i negatywnym wpływem regulacji prawnych i rozwiązań praktycznych w zakresie

BP na kształtowanie wartości publicznych w świetle doświadczeń krajowych (podrozdział 2.5.) oraz doświadczeń zagranicznych (podrozdział 2.6.). Na zakończenie rozdziału zaprezentowano wnioski (podrozdział 2.7.). Jednocześnie przyjęta struktura rozdziału odzwierciedla etapy prowadzenia badań nad aspektami aksjologiczno-prawnymi ochrony dobra wspólnego poprzez BP w świetle doświadczeń krajowych i zagranicznych, co zilustrowano na poniższym schemacie 13.

Schemat 13. Etapy prowadzenia badań nad ochroną dobra wspólnego w świetle doświadczeń krajowych i zagranicznych



Źródło: opracowanie własne.

2.2. Charakterystyka budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego) w świetle doświadczeń krajowych

W niniejszym podrozdziale zaprezentowano rozważania o charakterze teoretyczno-praktycznym umożliwiające scharakteryzowanie BP w Polsce. Na płaszczyźnie teoretycznej przedstawiono zagadnienia charakteru prawnego uchwał i zarządzeń ustalających zasady i tryb BP jako aktów prawa miejscowego w Polsce, a także istotę i implikacje wynikające dla BP z jego charakteru konsultacji społecznych. Z kolei na płaszczyźnie praktycznej dokonano charakterystyki BP w 10 polskich miastach (gminach). W tym celu w pierwszej kolejności omówiono regulację ustawową BP oraz uchwały i zarządzenia miast (gmin) regulujące zasady i tryb BP. Analiza ich treści oraz praktyki stosowania BP umożliwiła wskazanie dwóch zasadniczych kierunków rozwoju BP w Polsce, czego konsekwencją jest wykształcenie dwóch zasadniczych modeli BP, tj. plebiscytowego modelu BP i deliberytywnego modelu BP.

Podstawą prawną opracowywania BP w polskich miastach (gminach) jest art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, przy czym należy zauważyć, że na mocy ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw dokonano istotnej nowelizacji tego przepisu. Jednakże przed wyjaśnieniem treści dokonanych zmian istotne jest dokonanie objaśnienia w zakresie terminu wejścia w życie omawianej regulacji. Zgodnie z art. 19 komentowanej ustawy, weszła ona w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem niektórych wskazanych w tym artykule przepisów (nieistotnych z punktu widzenia rozważań na temat BP), które weszły w życie w dniu 1 stycznia 2019 r. Istotna natomiast z punktu widzenia wejścia w życie przepisów dotyczących BP jest treść art. 15 omawianej ustawy. Na tej podstawie wskazane

w nim przepisy, w szczególności art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, stosuje się do kadencji organów j.s.t. następujących po kadencji, w czasie której niniejsza ustawa weszła w życie, czyli organów władzy j.s.t. wybranych w dniach 21 października 2018 r. (I tura wyborów) i 4 listopada 2018 r. (II tura wyborów). Oznacza to, że w 2018 r. nadal w praktyce przepisy art. 5a w brzmieniu znowelizowanym ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw nie mają zastosowania. Mając powyższe na uwadze, do prac nad projektami uchwał budżetowych na 2019 r. miasta (gminy) nie były zobowiązane do stosowania znowelizowanego brzmienia art. 5a ustawy o samorządzie gminnym (Bitner 2018, s. 5-6). Art. 5a w brzmieniu znowelizowanym będzie miał zastosowanie dopiero do procedury opracowywania budżetów miast (gmin) na 2020 r., której obligatoryjnym (w przypadku miast na prawach powiatu) lub nadal fakultatywnym (w przypadku pozostałych j.s.t.) elementem będą konsultacje z mieszkańcami w formie BP.

Mając powyższe na uwadze, z przyczyn obiektywnych badania nad funkcjonowaniem BP w Polsce zostały przeprowadzone w stanie prawnym sprzed nowelizacji. W konsekwencji, ze względu na zachowanie przejrzystości i logicznej kolejności wyводу, w niniejszym podrozdziale wyjaśniono dotychczasowe podstawy i dylematy prawne BP jako formy konsultacji, bazując w szczególności na doświadczeniach 10 miast (gmin) stosujących BP w dotychczasowym stanie prawnym. Natomiast w rozdziale trzecim opisano regulację BP wprowadzoną na mocy ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw celem próby odpowiedzi na pytanie, czy nowa regulacja będzie skuteczna w ochronie dobra wspólnego poprzez BP. Realizacja tego celu będzie w szczególności możliwa dzięki analizie dotychczasowej praktyki BP w Polsce, jako że wspomniana nowelizacja w znacznym stopniu dokonała petryfikacji dotychczasowej praktyki, o czym szerzej w podrozdziale 3.4.

W tym miejscu należy wyjaśnić charakter prawny uchwał organów stanowiących ustalających zasady i tryb BP, a także zarządzeń organów wykonawczych miast (gmin) w przedmiotowej materii. Choć problematyka charakteru prawnego aktów prawnych wydawanych przez organy władzy stanowiącej i wykonawczej j.s.t. jest niekiedy problematyczna, wydaje się, że w świetle obowiązujących w Polsce konstytucyjnych i ustawowych regulacji prawnych, a także orzecznictwa sądów administracyjnych można uznać zarówno uchwały organów stanowiących miast (gmin), jak i organów wykonawczych (tj. prezydentów, burmistrzów i wójtów) regulujące zasady i tryb BP za akty prawa miejscowego, co wynika z przedstawionych poniżej przesłanek.

W pierwszej kolejności należy odnieść się do regulacji konstytucyjnych. Na podstawie art. 87 ust. 1 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa RP są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Do ustanawiania aktów prawa miejscowego ustawodawca konstytucyjny upoważnił w szczególności organy samorządu terytorialnego (a także terenowe organy ad-

ministracji rządowej), wydające akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów (art. 94 Konstytucji RP). Ponadto ustawodawca konstytucyjny zdecydował, że warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1), zaś zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa (art. 88 ust. 2). Powyższe przepisy konstytucyjne zostały uszczegółowione w ustawodawstwie zwykłym. W wyznaczonym obszarze badawczym niniejszej rozprawy będą miały zastosowanie w szczególności przepisy ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (dalej powoływanej jako „ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych niektórych innych aktów prawnych”¹), przy czym wyjaśnienie treści tych przepisów w zakresie istoty aktów prawa miejscowego stało się możliwe dopiero w wyniku działalności orzeczniczej sądów administracyjnych.

Porządkując przypomnijmy, że zgodnie z art. 11a ustawy o samorządzie gminnym do organów gminy należą: organy stanowiące (rady gmin) oraz organy wykonawcze (wójt, burmistrz, prezydent miasta), a zatem te organy władzy stanowiącej i wykonawczej są upoważnione do wydawania aktów prawa miejscowego, przy czym jak zostanie to wyjaśnione poniżej, w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych nie każdy akt prawny wydany przez te organy ma charakter aktu prawa miejscowego. W rozdziale czwartym zatytułowanym „Akty prawa miejscowego stanowione przez gminę” ustawy o samorządzie gminnym znajdują się cztery artykuły. Treść trzech z nich zamieszczono w poniższej ramce 1, pominięto natomiast art. 41a dotyczący obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, jako niezwiązany, przynajmniej bezpośrednio, z istotą aktów prawa miejscowego.

Odwołując się do ustawy, o której mowa w art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, tj. ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, należy stwierdzić, że jej art. 13 pkt 2 stanowi, że akty prawa miejscowego stanowione w szczególności przez organ gminy ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Ponadto art. 4 ust. 1 tej ustawy stanowi, że „akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy”, przy czym w uzasadnionych przypadkach termin ten może być krótszy (art. 4 ust. 2).

Z treści przytoczonych powyżej przepisów nie wynika, czy uchwała organu stanowiącego oraz zarządzenie organu wykonawczego miasta (gminy) regulujące zasady i tryb (procedurę, regulamin) BP są aktami prawa miejscowego (Marchaj 2017), stąd konieczne jest odwołanie do orzecznictwa sądów administracyjnych. Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, „kwalifikacja danego aktu do aktów prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Z samego faktu podjęcia uchwały przez

organ stanowiący jednostkę samorządu terytorialnego nie można jeszcze wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Jedynie charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu prawa miejscowego” (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 kwietnia 2011 r.). Ponadto analiza „dokonana w doktrynie i judykaturze pozwoliła na wypracowanie jednolitego w zasadzie poglądu, w myśl którego akty prawa miejscowego mają charakter aktów administracyjnych generalnych, zawierających abstrakcyjne normy prawne, o powszechnej mocy obowiązującej, ograniczonej w zakresie terytorialnym do obszaru działania organu tworzącego dany akt, wydanych na podstawie i w granicach przyznanej ustawowej normy kompetencyjnej, ogłoszonych w ustawowo określony sposób” (wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2009 r.). Co więcej, dostrzeżono, że „jeżeli akt prawotwórczy (uchwała rady gminy) zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego” (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 kwietnia 2011 r.).

Ramka 1. Treść art. 40-42 ustawy o samorządzie gminnym

Art. 40.

1. Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.
2. Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie:
 - 1) wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych;
 - 2) organizacji urzędów i instytucji gminnych;
 - 3) zasad zarządu mieniem gminy;
 - 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej.
3. W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.
4. Przepisy porządkowe, o których mowa w ust. 3, mogą przewidywać za ich naruszanie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach.

Art. 41.

1. Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały.
2. W przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać wójt, w formie zarządzenia.
3. Zarządzenie, o którym mowa w ust. 2, podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy. Traci ono moc w razie odmowy zatwierdzenia bądź nieprzedstawienia do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady.
4. W razie nieprzedstawienia do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia zarządzenia rada gminy określa termin utraty jego mocy obowiązującej.
5. Wójt przesyła przepisy porządkowe do wiadomości wójtom sąsiednich gmin i staroście powiatu, w którym leży gmina, następnego dnia po ich ustanowieniu.

Art. 42.

Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1523).

Źródło: ustawa o samorządzie gminnym.

W orzecznictwie podjęto również problematykę charakteru prawnego uchwał regulujących zasady i tryb BP. Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że „uchwa-

ła podjęta w sprawie przeprowadzenia konsultacji dotyczących budżetu obywatelskiego jako części budżetu gminy stanowi akt prawa miejscowego, gdyż zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, skierowane do podmiotów zewnętrznych wobec gminy, a ponadto zawiera regulacje o charakterze normatywnym, określając uprawnionych do udziału w konsultacjach. Powyższe ustalenie prowadzi do konstatacji, że warunkiem wejścia w życie przedmiotowego aktu jest jego ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym, zgodnie z art. 88 ust. 1-2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 2 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Brak publikacji wspomnianego aktu we właściwym trybie stanowi istotne, kwalifikowane naruszenie prawa stanowiące podstawę do stwierdzenia jego nieważności” (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 kwietnia 2011 r.). Podobny pogląd wyrażono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach w którym podkreślono, że „uchwała w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych związanych z przygotowaniem budżetu miasta stanowi akt prawa miejscowego, gdyż zawiera normy o charakterze generalnym (a nie wewnętrznym) i abstrakcyjnym, skierowane do podmiotów zewnętrznych wobec gminy, a ponadto zawiera regulacje o charakterze normatywnym, określając uprawnionych do udziału w konsultacjach” (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 stycznia 2014 r.).

Odrębną kwestią wymagającą wyjaśnienia jest charakter prawny zarządzeń organów wykonawczych miast (gmin) ustalających zasady i tryb BP, wydawanych na podstawie upoważnienia wynikającego z uchwały organu stanowiącego, wydanej uprzednio na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Spośród 10 miast poddanych analizie takie zarządzenia zostały wydane w Gdańsku, Krakowie, Opolu oraz w Warszawie (por. tabela 6). Choć charakter prawny zarządzeń organów wykonawczych miast (gmin) regulujących procedurę BP nie był jak dotąd przedmiotem rozstrzygnięć sądów administracyjnych, jednakże w świetle przytoczonych powyżej przepisów konstytucyjnych i ustawowych, a także przywołanego orzecznictwa należy stwierdzić, że jeśli zarządzenie organu wykonawczego miasta (gminy) zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest aktem prawa miejscowego. Zarządzenia wydane w przywołanych powyżej czterech miastach, ustalające regulaminy prowadzenia konsultacji z mieszkańcami w formie BP takie normy zawierają. Należy przy tym zauważyć, że powyższa uwaga nie dotyczy każdego zarządzenia organu wykonawczego miasta (gminy) odnoszącego się do BP. Niektóre z nich mogą bowiem ustalać wewnętrzne procedury obowiązujące w urzędzie miasta, przykładowo ułatwiające weryfikację formalnoprawną lub wykonywanie projektów BP.

W dotychczasowej praktyce stosowania BP w Polsce w kilku przypadkach wojewodowie jako organy nadzoru nad gminami stwierdzali nieważność uchwał orga-

nów stanowiących określających tryb i zasady BP, negując zasadność określania terminu wejścia takich uchwał po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w wojewódzkich dziennikach urzędowych, implikujących zakwalifikowanie takiej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 30 września 2015 r.;² rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 4 października 2013 r.³). Przykładowo wojewoda śląski stwierdził, że „przepisem § 4 uchwały Rada postanowiła, że *1. uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. 2. uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*. Określenie takiego terminu oznacza, że Rada zakwalifikowała niniejszą uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia we wskazanym publikatorze. Tymczasem w ocenie organu nadzoru uchwała ta nie stanowi aktu prawa miejscowego. (...) Wobec braku podstaw do zastosowania w przedmiotowej uchwale trybu wejścia w życie określonego w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych [zgodnie, z którym akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy] zasadne jest stwierdzenie, iż uchwała ta rażąco narusza przepis art. 13 tej ustawy. Nie ulega wątpliwości, iż publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają wyłącznie: uchwały zakwalifikowane do aktów prawa miejscowego oraz uchwały niebędące prawem lokalnym, jednakże wyłącznie w przypadku, gdy przepisy szczególne tak stanowią. Tymczasem omawiana uchwała nie mieści się w katalogu aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie wymienionego art. 13 ustawy” (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 30 września 2015 r.). Jednakże to orzeczenie nadzorcze zostało uchylone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, który uznał, że „stanowisko organu nadzoru zaprezentowane w rozstrzygnięciu nadzorczym nie może zyskać aprobaty, ponieważ analiza przedmiotowej uchwały pozwala stwierdzić, że legitymuje się ona elementami charakterystycznymi dla aktu normatywnego, albowiem ma charakter generalny i abstrakcyjny. Uchwała ta skierowana jest do mieszkańców gminy, a zatem skierowana jest do określonego kręgu adresatów, przy czym krąg ten jest ujęty w sposób analogiczny jak w przypadku innych aktów zaliczanych do aktów prawa miejscowego. Dodatkowo uchwała ta ma charakter abstrakcyjny, albowiem normuje problematykę przeprowadzania konsultacji społecznych. Fakt, iż konsultacja ta będzie wykorzystana w ramach prac prowadzonych nad przyjęciem jednego budżetu, nie zmienia jego prawnego charakteru - aktu normatywnego o charakterze generalnym” (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 marca 2016 r.).

O trudnościach z ustaleniem charakteru prawnego uchwał i zarządzeń regulujących zasady i tryb BP oraz związanych z tym obowiązków publikacyjnych świadczy fakt, że wśród poddanych analizie miast (gmin) jedynie w 4 przypadkach (Białystok, Kraków, Gorzów Wielkopolski, Wasilków) uchwały regulujące zasady i tryb przeprowadzania BP zostały opublikowane w wojewódzkich dziennikach urzędowych, w pozostałych przypadkach jedynie w biuletynach informacji publicznej. Tymczasem należy zgodzić się z zaprezentowaną powyżej argumentacją, że wszystkie uchwały i zarządzenia w przedmiotowej materii, jako że są wydawane na podstawie upoważnienia wynikającego z aktów normatywnego (ustawy o samorządzie gminnym lub uchwały organu stanowiącego) oraz zawierające normy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, będąc aktami prawa miejscowego, powinny być opublikowane w wojewódzkich dziennikach urzędowych, by spełnić wymóg wynikający z art. 13 ustawy z dnia o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Dokonawszy wyjaśnienia charakteru prawnego uchwał organ stanowiących i zarządzeń organów wykonawczych miast (gmin) ustalających zasady i tryb BP, zasadnym jest wyjaśnienie ustawowych podstaw prawnych przeprowadzania konsultacji społecznych w formie BP. Jak dotąd podstawą prawną stosowanej dotychczas procedury BP w miastach (gminach) był bardzo ogólny art. 5a ustawy o samorządzie gminnym o konsultacjach społecznych, zgodnie z którym „w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy” (ust. 1.), zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy (ust. 2). Przepis ten upoważnia do przeprowadzenia konsultacji praktycznie w każdej sprawie, o ile zostanie uznana za „ważną”. Zważywszy na fakt, że pojęcie „ważnej sprawy” nie zostało dotychczas zdefiniowane i stanowi tzw. „pojęcie nie-dookreślone” (Mincer 1984, s. 95), wydaje się, iż wydatkowanie jakiegokolwiek kwoty pieniężnej, pochodzącej z dochodów gminnych, można uznać za „sprawę ważną” dla miasta (gminy) (Kościuk, Kulikowska-Kulesza, Zawadzka-Pąk, Lotko 2017, s. 353). Dodatkowo, argumentem przemawiającym za możliwością zastosowania formy konsultacji do BP jest treść art. 7 ust. 1 pkt 17 ustawy o samorządzie gminnym, który wymieniając zadania własne samorządu gminnego, wskazuje na prawo do wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do rozwoju i działania jednostek pomocniczych i wdrażania programów aktywności obywatelskiej. Ze względu na fakt, że z art. 5a ustawy o samorządzie gminnym nie wynikało dotychczas wprost, że formą konsultacji z mieszkańcami jest BP, niektóre gminy próbowały wskazywać odmienną podstawę prawną. Jednakże w takich przypadkach zarządzania organów wykonawczych miast (gmin) regulujących procedurę BP były uchylane w trybie nadzorczym. Taka sytuacja miała miejsce w przypadku próby ustanowienia procedury BP na podstawie art. 30 ust. 1 ustawy o samo-

rządzie gminnym, zgodnie z którym organ wykonawczy gminy wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa (rozwiązanie zakwestionowane rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Podkarpackiego z dnia 3 września 2014 r.⁴) lub też na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do zadań organu wykonawczego gminy należy w szczególności wykonywanie budżetu (rozwiązanie zakwestionowane rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Lubelskiego z dnia 2 listopada 2017 r.).

Należy przy tym zauważyć, że konsultacje z mieszkańcami mają charakter niewiążący, co jest bezsporne zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie prawa administracyjnego (Trykozko 2013, s. 1-2). Takie stanowisko nie budziło zasadniczych zastrzeżeń, przynajmniej w dotychczasowym stanie prawnym, sprzed nowelizacji art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, dokonanej na mocy ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw (uwagi na temat kontrowersyjności rozwiązań wprowadzonych tą nowelizacją zamieszczono w podrozdziale 3.4.). Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, „konsultacje mają wyłącznie charakter opiniodawczy, nie kreują prawa. Ich wyniki nie wiążą organów gminy w odróżnieniu od instytucji referendum gminnego czy wyborów, dlatego zupełnie inaczej uregulowana została legitymacja do udziału w referendum lokalnym oraz w wyborach. Konsultacje mają jedynie na celu zapoznanie się z opiniami (życzeniami, oczekiwaniami) społecznymi na dany temat” (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 sierpnia 2016 r.). W związku z tym wyniki głosowania mieszkańców są jedynie wskazówką dla organu wykonawczego miasta (gminy) przygotowującego projekt budżetu. W skrajnych przypadkach organ wykonawczy mógłby do projektu budżetu nie włączyć żadnego z zadań wybranych przez mieszkańców. Takie działanie stawiałoby oczywiście pod znakiem zapytania sens stosowania BP, byłoby jednak całkowicie zgodne z prawem (Zawadzka-Pak 2018b, s. 31). Jednakże nadana BP jako formie konsultacji społecznych „formuła głosowania przypominająca referendum oraz sposób przedstawiania całej procedury mieszkańcom może powodować złudne wrażenie, że mieszkańcy podczas głosowania podejmują wiążące rozstrzygnięcia” (Sześciło 2018, s. 2).

Nie zmienia to faktu, że w Polsce wyłączną inicjatywę w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej zawierającej budżet miasta (gminy) posiada organ wykonawczy gminy (art. 233 ustawy o finansach publicznych), przy czym jest on zobowiązany przedłożyć projekt uchwały budżetowej do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy organowi stanowiącemu, jak również, celem zapiniowania, regionalnej izbie obrachunkowej (art. 238 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). Z kolei kompetencje organu stanowiącego polegają na uchwaleniu uchwały budżetowej (przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególności uzasadnionych przypadkach – nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego) (art. 239 ustawy o finansach publicznych). Budżet partycypacyjny (obywatelski) nie

może w żaden sposób ograniczyć wyłącznej inicjatywy w sprawie uchwały budżetowej organu władzy wykonawczej wynikającej z art. 233 ustawy o finansach publicznych, a wyniki konsultacji z mieszkańcami w ramach BP nie są wiążące (uchwała z dnia 19 listopada 2013 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie⁵). W praktyce jednakże ustanawiano, zakwestionowane następnie, takie ograniczenia, np. w formie zobowiązania organu wykonawczego do realizacji projektów BP, które uzyskały największą liczbę głosów, aż do wyczerpania określonej kwoty (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 7 lipca 2017 r.⁶) czy też np. w formie zobowiązania organu wykonawczego do ujęcia środków BP jako rezerwy celowej (por. np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 sierpnia 2016 r.).

Konsultacje społeczne nad BP mogą być uruchomione na mocy uchwały organu stanowiącego bądź też zarządzenia organu wykonawczego. W tym drugim jednak przypadku taka możliwość jest uwarunkowana uzyskaniem upoważnienia do dokonania tego w uchwale organu stanowiącego w sprawie konsultacji z mieszkańcami, wydanej na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Z kolei organ uchwałodawczy konsultacje w sprawie BP może uruchomić bezpośrednio na podstawie przywołanego przepisu bądź też korzystając z upoważnienia wydane go uprzednio w formie uchwały organu stanowiącego. Potwierdza to orzecznictwo sądów administracyjnych, jako że użyte przez ustawodawcę w art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym „zasady i tryb konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy” oznacza, że organ stanowiący może w tym celu wybrać jedną z trzech możliwości: podjąć jedną uchwałę, na podstawie której w mieście (gminie) będą przeprowadzane wszystkie konsultacje z mieszkańcami albo podjąć uchwałę określającą zasady i elementy wspólne dla wszystkich konsultacji, które będą następnie uzupełniane regulacjami odrębnych uchwał zawierających zasady i elementy swoiste tylko dla konkretnych konsultacji, albo też ustanowić zasady i tryb przeprowadzania każdej konsultacji odrębną uchwałą (wyrok WSA w Kielcach z dnia 13 kwietnia 2017 r.). Celem zobrazowania praktyki w tym zakresie w tabelach 6-7 dokonano zestawienia podstaw prawnych BP w dziesięciu poddanych analizie miastach (gminach). Podkreślenia wymaga przy tym, że bez względu na to, czy konsultacje w formie BP zostały uruchomione uchwałą organu stanowiącego, czy też zarządzeniem organu wykonawczego, ten ostatni w dalszym ciągu nie jest związany wynikiem tych konsultacji. Wobec powyższego, aby możliwe było sfinansowanie zadań wybranych do realizacji w ramach BP, konieczne jest by, organ wykonawczy miasta (gminy), korzystając z przyznanej mu wyłączności inicjatywy w materii budżetowej, uwzględnił w projekcie uchwały budżetowej (ewentualnie w projekcie uchwały o zmianie uchwały budżetowej) projekty BP wybrane do realizacji w ramach konsultacji społecznych.

Tabela 6. Podstawy prawne przeprowadzenia konsultacji projektów budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego) finansowanych z budżetów wybranych miast (gmin) na 2018 r.

Sopot	Gdańsk	Białystok	Kraków	Opole
<p>uchwała Rady Miasta Sopotu z dnia 30 listopada 2007 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Sopotu⁷. Na podstawie § 5 ust. 1 powyższej uchwały organ stanowiący wydał uchwałę Rady Miasta Sopotu z dnia 27 marca 2017 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Sopotu na temat Budżetu Miasta Sopotu na 2018 r.⁸</p>	<p>uchwała Rady Miasta Gdańska z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami miasta Gdańska⁹. Na podstawie § 5 i § 7 powyższej uchwały organ wykonawczy wydał zarządzenie Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 13 lutego 2017 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Miasta Gdańska konsultacji społecznych projektu „Budżet Obywatelski 2018 w Gdańsku”¹⁰.</p>	<p>uchwała Rady Miasta Białystok z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Miasta Białegostoku konsultacji społecznych w sprawie Budżetu Obywatelskiego jako części budżetu Miasta Białegostoku na 2018 rok¹¹. Powyższa uchwała została wydana bezpośrednio na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym; obowiązująca wcześniej uchwała Rady Miasta Białystok z dnia 23 lutego 2015 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu konsultacji społecznych Miasta Białegostoku¹² została uchylona na mocy rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Podlaskiego z dnia 31 marca 2015 r.¹³</p>	<p>uchwała Rady Miasta Krakowa z dnia 16 grudnia 2015 r. w sprawie Regulaminu budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa¹⁴. Powyższa uchwała została wydana bezpośrednio na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, niezależnie od obowiązującej uchwały Rady Miasta Krakowa z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków przy realizacji inwestycji i projektów miejskich¹⁵. Korzystając z upoważnienia zawartego w § 16 ust. 4 uchwały z dnia 16 grudnia 2015 r. organ wykonawczy wydał zarządzenie nr 1496/2018 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 13 czerwca 2018 r. w sprawie przyjęcia regulaminu głosowania w ramach budżetu obywatelskiego miasta oraz wzoru karty głosowania na rok 2018¹⁶.</p>	<p>uchwała Rady Miasta Opola z dnia 21 kwietnia 2016 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z Mieszkańcami Miasta Opola¹⁷. Korzystając z upoważnienia zawartego w § 16 ust. 1 powyższej uchwały, organ wykonawczy wydał zarządzenie Prezydenta Miasta Opola z dnia 12 czerwca 2017 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Budżetu Obywatelskiego Miasta Opola¹⁸ oraz zarządzenie Prezydenta Miasta Opola z dnia 24 lipca 2017 r. zmieniające zarządzenie w sprawie przyjęcia Regulaminu Budżetu Obywatelskiego Miasta Opola¹⁹.</p>

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 7. Podstawy prawne przeprowadzenia konsultacji projektów budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego) finansowanych z budżetów wybranych miast (gmin) na 2018 r. (kontynuacja)

Warszawa	Dąbrowa Górnicza	Gorzów Wielkopolski	Kazimierz Dolny	Wasilków
<p>uchwała Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 11 lipca 2013 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami m.st. Warszawy²⁰</p> <p>Korzystając z upoważnienia zawartego w § 8 powyższej uchwały organ wykonawczy wydał zarządzenie Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 5 października 2016 r. w sprawie konsultacji społecznych z mieszkańcami m.st. Warszawy w zakresie budżetu partycypacyjnego na rok 2018²¹.</p>	<p>uchwała Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 3 września 2014 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami miasta Dąbrowa Górnicza²²</p> <p>Na podstawie § 6 powyższej uchwały organ stanowiący wydał uchwałę Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 8 lutego 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Dąbrowy Górniczej na temat Budżetu Miasta Dąbrowa Górnicza na 2018 rok²³.</p>	<p>uchwała Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych do budżetu obywatelskiego w ramach budżetu Miasta Gorzowa Wielkopolskiego²⁴</p> <p>Powyższa uchwała została wydana bezpośrednio na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, niezależnie od obowiązujących uchwał Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 30 września 2015 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Konsultacji Społecznych z Mieszkańcami Gorzowa Wielkopolskiego²⁵.</p> <p>Załącznik powyższej uchwały z dnia 21 grudnia 2015 r. został zmieniony uchwałą Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 29 listopada 2017 r. zmieniającą uchwałę w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych do budżetu obywatelskiego w ramach budżetu Miasta Gorzowa Wielkopolskiego²⁶.</p>	<p>zarządzenie z dnia 11 sierpnia 2017 w sprawie budżetu obywatelskiego Kazimierza Dolnego na rok 2018²⁷</p> <p>Powyższe zarządzenie zostało jednak uznane za nieważne mocą rozstrzygnięcia nadzorczo Wojewody Lubelskiego z dnia 2 listopada 2017 r.²⁸ jako, że zostało wydane bez podstawy prawnej, z pominięciem uchwały Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 26 kwietnia 2006 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami²⁹.</p>	<p>uchwała Rady Miejskiej w Wasilkowie z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie Budżetu Obywatelskiego³⁰</p> <p>Powyższa uchwała stanowi podstawę cyklicznych konsultacji w formie BP, została wydana bezpośrednio na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.</p>

Źródło: opracowanie własne.

Analiza powyższej praktyki w zakresie wyboru formy prawnej regulacji BP prowadzi do wniosku, że w poddanych analizie miastach (gminach) zastosowano jedną z czterech możliwości, tj.:

- organ stanowiący wydaje uchwałę w sprawie konsultacji w formie BP bezpośrednio na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym (Białystok, Kraków, Gorzów Wielkopolski, Wasilków);
- organ stanowiący wydaje uchwałę w sprawie konsultacji w formie BP na podstawie wcześniej wydanej uchwały organu stanowiącego w sprawie konsultacji społecznych wydanych na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym (Sopot, Gdańsk, Dąbrowa Górnicza);
- organ wykonawczy wydaje zarządzenie w sprawie konsultacji w formie BP na podstawie upoważnienia wynikającego z uchwały organu stanowiącego w sprawie konsultacji społecznych wydanej na podstawie art. 5a. ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym (Opole, Warszawa);
- organ wykonawczy wydaje zarządzenie w sprawie konsultacji w formie BP bez upoważnienia wynikającego z uchwały organu stanowiącego w sprawie konsultacji społecznych wydanych na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym (Kazimierz Dolny).

Należy zauważyć, że tylko pierwsze trzy możliwości są działaniem zgodnym z prawem, w przeciwieństwie do rozwiązania ostatniego stanowiącego działanie bez podstawy prawnej.

Wszystkie wydatki budżetu miasta (gminy), w tym również te współdecydowane w ramach procedury BP, muszą mieć umocowanie prawne. W przeciwnym razie, zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, a o jej nieważności w całości lub w części orzeka organ nadzoru nad j.s.t., którym w sprawach finansowych, zgodnie z art. 86 ustawy o samorządzie gminnym jest właściwa rzeczowo regionalna izba obrachunkowa. Art. 11 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych z dnia 7 października 1992 r. (dalej powoływanej jako „ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych”)³¹ precyzuje, że w zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje w szczególności treść budżetu i jego zmiany. Ponadto, zgodnie z art. 12 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, izba, prowadząc postępowanie nadzorcze w sprawie uznania uchwały budżetowej organu j.s.t. za nieważną w całości lub w części, wskazuje nieprawidłowości oraz sposób i termin ich usunięcia. Jeżeli organ właściwy w wyznaczonym terminie nie usunie tych nieprawidłowości, kolegium izby orzeka o nieważności uchwały w całości lub w części i ustala budżet lub jego część dotknięte nieważnością. Przykładowo taka sytuacja miała miejsce w przypadku zaplanowania pokrycia dachu kościoła z budżetu miasta Kraśnik, w następstwie wyboru przez mieszkańców ta-

kiego projektu w głosowaniu nad BP. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie stwierdziło, że „zadanie polegające na wykonaniu pokrycia dachowego na budowanym kościele czy szerzej, dotyczące budownictwa sakralnego, nie mieści się w tym katalogu, a to oznacza, że nie może być sfinansowane ze środków budżetu gminy. Kwestie związane z budownictwem sakralnym i kościelnym regulują przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej³², które nie przewidują możliwości ich dofinansowania z budżetu miasta (gminy)” (uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie z dnia 20 maja 2014 r.³³). W konsekwencji organ nadzoru i kontroli gospodarki finansowej zmniejszył wydatki zaplanowane na pokrycie dachowe kościoła i przeniósł je do rezerwy celowej utworzonej na realizację zadań inwestycyjnych w ramach BP.

Bardzo ogólny dotychczas charakter art. 5a ustawy o samorządzie gminnym oznaczał, że jak dotąd miasta (gminy) same decydowały o wszystkich zasadniczych elementach BP, w szczególności o wysokości przeznaczanych środków. Najczęściej fundusze alokowane na ten cel nie przekraczały 0,5% wydatków miasta (gminy). Warto odnotować, że samorządy obserwowały wzajemnie przyjęte praktyki, stąd przykładowo w Białymstoku na BP na 2016 r. przeznaczono 1,35% wydatków budżetowych, natomiast w kolejnym roku przeznaczono 0,45%, zbliżając się w ten sposób do średniej kwoty przeznaczanej na BP w Polsce (Zawadzka-Pąk, Lotko 2018, s. 381). Dotychczas, tj. przed wejściem w życie nowelizacji art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, organy miasta (gminy) mogły samodzielnie decydować również o sposobie zaangażowania obywateli w zakresie wyboru projektów (przez głosowanie lub wypracowanie kompromisu), przy czym miasta (gminy) korzystały w umiarkowany sposób z tej elastyczności (Sześciło 2018, s. 2).

Zważywszy na porównywalny przebieg procedury BP w większości polskich miast (gmin), dokonano jej charakterystyki w ogólności, bez odwoływania się do szczegółowych rozwiązań prawnych, wskazując jednocześnie, w których miastach (gminach) ten model procedury BP obowiązuje, a następnie wskazano na odrębności procedury BP w wybranych miastach (gminach). W ten sposób możliwe stało się wyodrębnienie dwóch zasadniczych modeli BP stosowanych w Polsce. Takie podejście jest zgodne z wyborem metodycznym przyjętym na wstępie podejścia nomotetycznego, szukającego wyjaśnienia dla określonej grupy podobnych przypadków, nie koncentrując się na szczegółowym wyjaśnieniu każdego z nich (Babbie 2004, s. 47). Taki sposób analizy wybrano, by nie przysłonić analizy procedury BP i jej aksjologicznych uwarunkowań nadmiernymi szczegółami, a jednocześnie umożliwić ocenę wpływu elementów określonej procedury BP na wartości publiczne, dokonanej w podrozdziale 2.5.

Pierwszym polskim miastem, w którym wprowadzono BP był Sopot. Decyzja w zakresie przyjęcia określonej procedury BP w tym mieście zaważyła w dużym stopniu na rozwiązaniach zastosowane w większości polskich miast (gmin), które na „sopockim modelu BP” oparty zasady i tryb swoich BP. Inicjatorem i propagatorem zwiększenia zaangażowania obywateli we współdecydowaniu o wydatkowaniu środków budżetowych w j.s.t. był M. Gerwin, który wraz z mieszkańcami skupionymi wokół nieformalnej Sopockiej Inicjatywy Rozwojowej dążył do wprowadzenia rozwiązań na wzór zagranicznych BP, promujących formy dialogu między mieszkańcami, z „nastawieniem nie tylko na *przepychanie* projektów dotyczących ich najbliższej okolicy, ale i na wybieranie ich w trosce o dobro wspólne całej społeczności Sopotu” (Stokłuska, s. 5). Ostatecznie jednak przeważała opcja procedury BP proponowana przez ówczesnego (i obecnego) prezydenta miasta, stąd nie wprowadzono do procedury BP spotkań mieszkańców, zaś decyzje mieszkańców są podejmowane w wyniku odpersonalizowanego głosowania. Zasady i tryb BP w miastach (gminach), które w dalszej kolejności wprowadziły BP, w znacznej mierze wzorowały się na rozwiązaniach przyjętych w Sopocie, a następnie także w innych miastach, które przeprowadziły już pierwszą edycję BP. Można przypuszczać, że gdyby w Sopocie przyjęto bardziej deliberatywny model BP, również w innych miastach trzonem BP mogłaby stać się faktyczna dyskusja o potrzebach mieszkańców i znaczeniu pojęcia dobra wspólnego. Nie ulega przy tym wątpliwości, że prowadzenie rzeczywistego dialogu społecznego jest bardziej wymagające niż przeprowadzenie głosowania, zarówno pod względem jego organizacji, zachęcenia mieszkańców do wzięcia w nim udziału, a także wypracowania takich jego zasad, które nie zniechęcą, lecz umożliwią jego podtrzymanie w kolejnych latach.

Zasadniczym trzonem BP w większości polskich miast (gmin) jest głosowanie mieszkańców nad zgłoszonymi uprzednio i zweryfikowanymi pod względem formalnoprawnym projektami, które odbywa się w ustalonym indywidualnie w każdym mieście (gminie) okresie, który trwa najczęściej od tygodnia do dwóch. W konsekwencji procedura BP składa się z kilku powtarzających się corocznie etapów, tj.: zgłaszania projektów, formalnej weryfikacji projektów, głosowania i wyboru projektów do realizacji oraz samej realizacji wybranych projektów. Najczęściej procesowi BP towarzyszą również działania informacyjno-edukacyjne, promocyjne oraz ewaluacyjne. Spośród miast (gmin) poddanych analizie procedura BP ma taki przebieg w Sopocie, Gdańsku, Białymstoku, Krakowie, Opolu, Warszawie i Wasilkowie. Szczegółowe rozwiązania odnoszące się do poszczególnych etapów BP, w szczególności: zgłaszania projektów (wymogu złożenia opisu projektu, jego kosztorysu, złożenia listy osób popierających projektu), formalnej weryfikacji (składu zespołów oceniających, kryteriów weryfikacji), sposobu głosowania i ustalenia wyniku (głosowania tradycyjnego lub internetowego, liczby głosów, które można oddać, punk-

tów do głosowania) oraz realizacji zadań (w tym możliwych zmian) wynikają najczęściej z uregulowań prawnych BP (por. tabele 6 i 7), rzadziej natomiast z samej praktyki stosowania BP, nieuregulowanej prawnie.

Inny niż w większości polskich miast (gmin) model BP zastosowano w dwóch polskich miastach, tj. w Dąbrowie Górniczej i Gorzowie Wielkopolskim.

W Dąbrowie Górniczej, w ramach BP, w pierwszej kolejności odbywa się etap edukacyjno-informacyjny. Następnie organizowane są spotkania animacyjne, których celem jest umożliwienie diagnozy potrzeb poszczególnych dzielnic i ułatwienie wskazania najbardziej potrzebnych dzielnic projektów, prowadzone przez profesjonalnie przygotowanych i wynagradzanych animatorów. W dalszej kolejności odbywa się pisemne zgłaszanie przez mieszkańców projektów, nad którymi następnie odbywa się praca w formie dzielnicowych forów mieszkańców. Są to spotkania organizowane w każdej dzielnicy, przygotowane i prowadzone przez dzielnicowego animatora przy współpracy z komórkami organizacyjnymi urzędu miejskiego. Celem tym forów jest albo wypracowanie oraz ustalenie na bazie zgłoszonych pomysłów listy projektów do realizacji w ramach BP mieszczących się w kwocie dla dzielnicy, albo osiągnięcie porozumienia w sprawie listy trzech projektów poddawanych pod głosowanie, mieszczących się w trzykrotności kwoty dla dzielnicy, przy założeniu, iż szacunkowy koszt danego projektu nie może przekroczyć kwoty przewidzianej dla dzielnicy. Tylko w tym drugim przypadku odbywa się głosowanie w dzielnicach na projekty, w których mogą wziąć udział mieszkańcy, którzy ukończyli 16 lat. Ograniczenie wieku nie dotyczy natomiast wcześniejszych etapów BP, stąd z wyłączeniem głosowania, w konsultacjach mogą wziąć udział wszyscy mieszkańcy. Po ogłoszeniu wyników odbywa się realizacja zadań i ewaluacja procesu BP.

Oparta na tym samym założeniu, choć nieco odmienna pod względem szczegółowych rozwiązań procedura BP jest stosowana w Gorzowie Wielkopolskim. Zanim jednak przyjrzymy się zastosowanym tutaj rozwiązaniom proceduralnym, zwróćmy uwagę, że szczególnie cenne z punktu widzenia obranej aksjologiczno-prawnej problematyki badawczej są wyodrębnione w uchwale Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 30 września 2015 r. cele i zasady ogólne konsultacji społecznych, o takiej treści i zakresie niespotykane w uchwałach regulujących procedurę konsultacji społecznych innych miast (gmin) (por. ramka 2).

Ramka 2. Cele i zasady ogólne konsultacji społecznych w Gorzowie Wielkopolskim

„§ 1. Konsultacje społeczne z mieszkańcami Gorzowa Wielkopolskiego to otwarty proces dialogu władz z mieszkańcami, mający na celu podjęcie przez władze optymalnych decyzji w sprawach publicznych mających wpływ na jakość życia mieszkańców.

§ 2. Celem konsultacji społecznych jest ponadto:

- 1) kształtowanie poczucia odpowiedzialności za miasto,
- 2) polepszanie jakości współpracy organów Miasta z mieszkańcami,
- 3) wzmacnianie i rozwijanie idei wspólnoty samorządowej Gorzowa Wielkopolskiego.

§ 3. Konsultacje prowadzone w Gorzowie Wielkopolskim opierają się na następujących zasadach:

1. Dialogu i partnerstwa: konsultacje prowadzone są w duchu dialogu obywatelskiego. Strony słuchają się nawzajem, rozważając argumenty i wykazując wolę zrozumienia odmiennych racji. Uczestnicy są dla siebie równorzędnymi partnerami dialogu, a wynik konsultacji jest zawsze brany pod uwagę, nie jest jednak wiążący dla organów i jednostek Miasta.

2. Powszechności: każdy zainteresowany tematem powinien móc dowiedzieć się o planowanych i prowadzonych konsultacjach i wyrazić w nich swój pogląd. Udział w konsultacjach społecznych jest dostępny dla wszystkich mieszkańców Gorzowa Wielkopolskiego, a wynik konsultacji jest ważny niezależnie od liczby osób w nich uczestniczących. Gospodarz konsultacji, Prezydent Miasta Gorzowa Wielkopolskiego, za pośrednictwem jednostki organizacyjnej Miasta, dokłada wszelkich starań do skutecznego dotarcia do wszystkich potencjalnie zainteresowanych tematem konsultacji poprzez odpowiednie formy informowania i prowadzenia konsultacji oraz przestrzeganie zasad Regulaminu.

3. Przejrzystości i prostoty: informacje o celu, regulach, przebiegu i wyniku konsultacji muszą być rzetelne, kompletne i powszechnie dostępne. Jasne musi być, kto reprezentuje, jaki pogląd. Przejrzystości sprzyja prostota i dopasowanie do sytuacji używanych metod, materiałów i języka komunikacji w czasie konsultacji.

4. Obowiązku przekazania informacji zwrotnej: każdemu, kto zgłosi opinię, należy się merytoryczna odpowiedź w rozsądnym terminie, co nie wyklucza odpowiedzi zbiorczych.

5. Koordynacji: konsultacje mają gospodarza, Prezydenta Miasta Gorzowa Wielkopolskiego, odpowiedzialnego za ich organizację i możliwość wdrożenia ich wyników przez Miasto. Konsultacje powinny być odpowiednio umocowane w strukturze administracji urzędu.

6. Przewidywalności: konsultacje powinny być prowadzone na możliwie jak najwcześniejszym etapie tworzenia projektów, polityk publicznych lub planowania inwestycji tak, żeby zapewnić jak najlepsze wykorzystanie opinii mieszkańców. Powinny być prowadzone w zaplanowany sposób i w oparciu o czytelne reguły. Różne procesy konsultacyjne powinny być ze sobą skoordynowane tak, żeby ułatwiać w nich udział mieszkańcom. Prowadzone przez Miasto konsultacje biorą również pod uwagę kalendarz najważniejszych wydarzeń w życiu Gorzowa Wielkopolskiego i inne narzędzia oraz inicjatywy opierające się na aktywności obywatelskiej mieszkańców miasta.

7. Poszanowania interesu publicznego: choć poszczególni uczestnicy konsultacji mają prawo przedstawiać swój partykularny interes, to ostateczne decyzje podejmowane w wyniku przeprowadzonych konsultacji powinny reprezentować interes publiczny i dobro ogólne”.

Źródło: uchwała Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 30 września 2015 r.

Pierwszym etapem procedury BP w Gorzowie Wielkopolskim jest tradycyjne zgłaszanie projektów w formie pisemnej (wymagające zebrania wymaganej liczby podpisów osób popierających projekt) oraz formalna weryfikacja zgłoszonych zadań. Odmienna natomiast od tradycyjnie stosowanych w Polsce rozwiązań w zakresie BP jest organizacja spotkań mieszkańców oraz głosowanie. Jak wynika z § 11 uchwały Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 29 listopada 2017 r., „spotkania dyskusyjne mieszkańców są platformą do prezentacji pozytywnie zaopiniowanych zadań oraz debaty o priorytetach rozwojowych poszczególnych rejonów i miasta. Publiczna rozmowa o potrzebach społecznych i sposobach ich zaspokojenia, stworzy

szansę uczestnikom poznania argumentów różnych stron, wyrobienia sobie własnego zdania, dostrzeżenia własnego i wspólnego interesu, do przekonywania się nawzajem do swoich racji i szukania kompromisów”. Podczas spotkań dyskusyjnych w rejonach oraz spotkań poświęconych kategorii ogólnomiejskiej i oświatowej zostają zaprezentowane pozytywnie zaopiniowane zadania oraz powstają listy priorytetowych zadań zgłoszonych do BP, przy czym podczas spotkania oświatowego, mieszkańcy jednogłośnie wybierają zadania do realizacji (nie jest możliwe głosowanie nad tymi zadaniami, gdyż wprowadzono określone limity, jakie można przeznaczyć na zadania oświatowe). Podczas spotkań dyskusyjnych o charakterze ogólnomiejskim i rejonowym mieszkańcy, wypracowując kompromis, rekomendują do tradycyjnego głosowania maksymalnie 5 zadań (dotyczy to każdego spotkania rejonowego) lub maksymalnie 3 zadania (dotyczy to spotkania okołomiejskiego), aczkolwiek uczestnicy spotkań rejonowych mogą zrezygnować z głosowania i wybrać w trakcie spotkania mieszkańców projekt BP rekomendowany prezydentowi miasta do realizacji. Nad zadaniami ogólnomiejskim odbywa się obowiązkowo głosowanie.

W ostatniej poddanej analizie gminie, tj. w Kazimierzu Dolnym, co prawda wprowadzono do procedury BP spotkanie mieszkańców i zrezygnowano z głosowania w formie, w jakiej występuje ono w większości polskich miast, jednakże zasadniczym elementem tego spotkania, poza krótką prezentacją zgłoszonych wcześniej projektów BP (które odbywa się tak jak w większości polskich gmin), ma miejsce tradycyjne, papierowe głosowanie, z tym że w tym głosowaniu mogą wziąć udział tylko mieszkańcy, którzy osobiście przyjdą na spotkanie. Choć taka formuła głosowania nad BP jest łatwiejsza (i tańsza) w organizacji, to jednak nie sprzyja szerokiemu zaangażowaniu mieszkańców w BP i dyskusji nad znaczeniem dobra wspólnego danej społeczności.

Chcąc przedstawić zasady, tryb i efekty BP w ujęciu porównującym dziesięć poddanych analizie miast (gmin), posłużono się danymi zamieszczonymi w tabelach 8 i 9. Przed przystąpieniem do analizy tych danych należy dokonać trzech wyjaśnień. Po pierwsze, miasta (gminy) zostały zaprezentowane chronologicznie, w kolejności wprowadzania BP. Po drugie, należy zauważyć, że zaprezentowane dane odnoszą się do budżetu miasta (gminy) na 2018 r., z którego zaplanowano środki na BP (taki sposób wskazywania roku edycji BP dominuje w praktyce polskich gmin), wybór projektów BP najczęściej odbywa się w rok wcześniej. Po trzecie, odsetek mieszkańców biorących udział w konsultacjach został obliczony w stosunku do całkowitej liczby mieszkańców miasta (gminy), choć w niektórych z nich stosuje się ograniczenia wiekowe, co zaznaczono w tabeli i skomentowano poniżej. Takiego wyboru dokonano ze względu na brak aktualnych danych dotyczących wieku mieszkańców poszczególnych miast (gmin).

Tabela 8. Charakterystyka budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego) wyodrębnionego z budżetu miasta (gminy) na 2018 r. w świetle doświadczeń krajowych

Miasto / Charakterystyka	Sopot	Gdańsk	Białystok	Kraków	Opole
Liczba mieszkańców (2018)	36849	463754	296628	765320	128043
Pozycja rankingowa wg populacji (2018)	143.	6.	11.	2.	28.
Rok wprowadzenia BP	2012	2014	2015	2015	2015
Odsetek budżetu miasta (gminy) przeznaczony na BP w 2018 r.	0,84%	0,41%	0,42%	0,17%	0,28%
Uzależnienie udziału w BP od osiągnięcia określonego wieku	16 lat	16 lat	bez ograniczeń ¹	16 lat	brak
Odsetek mieszkańców uczestniczących w głosowaniu nad BP	12,24%	9,63%	7,80%	4,21%	6,89%
Liczba wybranych projektów BP	3 projekty ogólnomięskie i 14 projektów lokalnych (wszystkie wybrane w głosowaniu)	5 projektów ogólnomięskich i 100 projektów dzielnicowych (wszystkie wybrane w głosowaniu)	11 projektów ogólnomięskich i 25 projektów dzielnicowych (wszystkie wybrane w głosowaniu)	113 projektów ogólnomięskich i 467 projektów dzielnicowych (wszystkie wybrane w głosowaniu)	4 projekty ogólnomięskie i 14 projektów dzielnicowych (wszystkie wybrane w głosowaniu)
Przykłady projektów ogólnomięskich	rewitalizacja zabytkowych kamienic; obiekty sportowe; kompleksy parkowe	chodniki, ścieżki rowerowe, parking; defibrilatory publiczne; wieża widokowa; urządzenia transportu publicznego dla osób niepełnosprawnych; inteligentne lawki solarmie; szkolenie w zakresie praw obywatelskich i możliwości stowarzyszenia się	plac zabaw; przewodnik po mieście dla osób niepełnosprawnych; infrastruktura drogowa, chodniki i parkinki; rewitalizacja rzeki; koncerty; szlaki na plecaki w szkołach; figurki miasta z brązu	trasa rowerowa; doposażenie w sprzęt strażaków -ratowników; rewitalizacja parków i ulic; strefy relaksu (leżaki); defibratory miejskie; domki dla bezpańskich kotów	ścieżki rowerowe i infrastruktura rowerowa; budowa szatni na boisku piłkarskim; toalety publiczne
Przykłady projektów dzielnicowych (okręgowych)	plac zabaw; siłownia zewnętrzne; parki; infrastruktura drogowa; oświetlenie; parking; ogród jordański	plac zabaw; boisko sportowe; oświetlenie boisk; modernizacja chodników i ścieżek rowerowych; uliczny park treningowy; aktywności sportowe; warsztaty fotograficzne	plac zabaw; uroczystości imprezy miejskiej; drogi; ścieżki rowerowe; chodniki; infrastruktura parkingowa; monitoring miejski	parki rekreacyjne i sportowe; szkolenie z pierwszej pomocy; działalność edukacyjna i sportowa; projekt integrujący osoby niepełnosprawne i osoby starsze ze społeczeństwem; udogodnienia dla niepełnosprawnych; zakup oczyszczaczy powietrza do przedszkoli; antysmogowe, zielone „ściany”; budki legowiska dla psów	parki; turnieje piłki nożnej; treningi (joga, fitness medycyna z WF); mobilność (rowery); lawki (rowery); rodzinne pikniki; punkty wymiany książek; interaktywna mapa miasta; koncerty muzyczne; neony w mieście

¹ Wymóg ukończenia 16 lat przewidywały zasady białostockiego BP na 2017 r., zamieszczone w uchwale Rady Miasta Białystok z dnia 29 maja 2017 r. uznanej z tego powodu za nieważną rozstrzygnięciem nadzorczym wojewody podlaskiego (por. przypis 13).
Źródło: opracowanie własne.

Tabela 9. Charakterystyka budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego) wyodrębnionego z budżetu miasta (gminy) na 2018 r. w świetle doświadczeń krajowych (kontynuacja)

Miasto / Charakterystyczna	Warszawa	Dąbrowa Gornicza	Gorzów Wielkopolski	Kazimierz Dolny	Wasilków
Liczba mieszkańców (2018)	1753977	121802	123995	6769	16370
Pozycja rankingowa wg populacji (2018)	1.	30.	29.	1329.	452.
Rok wprowadzenia BP	2015	2015	2016	2016	2016
Odsetek budżetu miasta (gminy) przeznaczony na BP w 2018 r.	0,48%	1,03%	0,66%	0,12%	0,19%
Uzależnienie udziału w BP od osiągnięcia określonego wieku	bez ograniczeń	bez ograniczeń (zgłaszanie projektów, udział w dzielnicowych forach mieszkańców) / 16 lat (głosowanie)	bez ograniczeń	18 lat / bez ograniczeń	bez ograniczeń
Odsetek mieszkańców uczestniczących w głosowaniu nad BP	6,70%	Głosowanie odbyło się tylko nad projektem ogólnomijskim w 1 z 35 rejonów, w którym głosowało 44% mieszkańców. Projekty dzielnicowe zostały wypracowane na spotkaniach bez głosowania, zaangażowało się 1519 osób.	W głosowaniu wybrano tylko 3 projekty, uczestniczyło w nich 5,12% mieszkańców. Pozostałe projekty zostały wypracowane na spotkaniach dyskusyjnych.	Projekt został wybrany w trakcie zebrania mieszkańców, w którym uczestniczyły 56 osoby.	22,10%
Liczba wybranych projektów BP	881 projekty dzielnicowe (wszystkie wybrane w głosowaniu)	1 projekt ogólnomijski i 77 projektów dzielnicowych	2 projekty ogólnomijskie, 37 projektów rejonowych i 8 projektów oświatowych	1 projekt ogólnomijski	3 projekty ogólnomijskie (wszystkie wybrane w głosowaniu)
Przykłady projektów ogólnomijskich	(brak projektów ogólnomijskich)	modernizacja remizy Ochotniczej Straży Pożarnej jako miejsca spotkań mieszkańców	integracyjny plac zabaw dla dzieci niepełnosprawnych; zawody ekstremalne w skateparku	skatepark	szafka na plecaki w szkołach, instrumenty muzyczne i sprzęt transportowy dla miejskiej orkiestry dętej, instrumenty muzyczne dla przedszkoli
Przykłady projektów dzielnicowych (okręgowych)	plac zabaw wodnych; oświetlenie; ścieżki rowerowe; parki; toalety publiczne; wypożyczalnia kajaków; ogród antysmogowy; budki legowei; krany do wody pitnej; lekcje dla dzieci i seniorów	inwestycje drogowe (chodniki, parkingi, oświetlenie); słownice zewnętrzne; place zabaw; modernizacja, budowa boisk; doposażenie bibliotek, świetlic środowiskowych, szkół; skwery; mała architektura; monitoring	budowa i modernizacja ulic i chodników; parki; parkingi; oświetlenie; boiska sportowe; słownice na świeżym powietrzu; place zabaw	(brak projektów okręgowych)	(brak projektów okręgowych)

Wymóg osiągnięcia pełnoletności zawierało zarządzenie Burmistrza Kazimierza Dolnego z dnia 11 sierpnia 2017 r. uchylone w trybie nadzorczym (por. tabela 7).

Źródło: opracowanie własne.

Jak wynika z powyższych zestawień tabelarycznych ustalano zasady i tryb BP celem przeprowadzenia konsultacji nad przeznaczeniem części środków budżetu miasta (gminy) na 2018 r. Wśród dziesięciu przeanalizowanych przypadków, ograniczenia wiekowe wprowadzono w połowie z nich, przy czym te zastosowane w Dąbrowie Górniczej nie uniemożliwiły wszystkim mieszkańcom udziału w konsultacjach poprzez inne formy aktywności obywatelskiej niż głosowanie, które *de facto* odbyło się tylko w jednym z trzydziestu pięciu rejonów miasta. Pomimo że w orzecznictwie sądów administracyjnych (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 grudnia 2015 r.; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 sierpnia 2016 r.; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 kwietnia 2018 r.; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 10 grudnia 2015 r.), jak i w orzecznictwie organów nadzoru (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 30 września 2015 r., rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 30 września 2016 r.,³⁴ rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 9 marca 2016 r.³⁵) wielokrotnie już wskazywano, że prawo do udziału w konsultacjach społecznych, a zatem również w BP, przysługuje wszystkim mieszkańcom, jako że przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie określają kręgu osób uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach społecznych, to jednak wciąż zdarzają się przypadki uzależniania prawa do udziału w BP od osiągnięcia określonego wieku. Co więcej, należy zauważyć, że w art. 5a ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca „odwołał się wyłącznie do przesłanki zamieszkania, nie wprowadził natomiast dodatkowych kryteriów uczestnictwa mieszkańców w konsultacjach społecznych ani też nie upoważnił rady gminy do podejmowania zabiegów prawotwórczych w tym zakresie. Mieszkańcem jest zatem również osoba fizyczna nieposiadająca pełnej zdolności do czynności prawnych, nieposiadająca polskiego obywatelstwa, a także pozbawiona praw publicznych” (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 sierpnia 2016 r.).

Wątpliwości w zakresie prawa dostępu wszystkich mieszkańców do udziału w BP jako formie konsultacji wzbudziło orzeczenie NSA, w którym stwierdzono, że „skoro rada gminy, a więc radni, uchwała budżet gminy, co oznacza, że określa zadania, które będą finansowane z budżetu gminy, to ci sami radni nie mogą zgłaszać propozycji zadań publicznych finansowanych z wydzielonej części budżetu nazwanej budżetem obywatelskim. Można bowiem przyjąć, że istota budżetu obywatelskiego polega na tym, że propozycje zadań finansowanych z części budżetu nazwanego budżetem obywatelskim będą zgłaszane przez osoby spoza rady” (wyrok NSA z dnia 29 maja 2015 r.). Pogląd ten spotkał się jednak z krytyką przedstawicieli doktryny (Ziółkowski 2018, s. 76), w której dostrzeżono, że „wyłączenie radnych z grupy mieszkańców uprawnionych do udziału w konsultacjach stanowi naruszenie art. 32 Konstytucji RP, zapewniającego równość m.in. w życiu publicznym” (Rulka 2016, s. 70). Z drugiej strony nie należy zapominać, że radni niejednokrotnie nie tylko reprezentują interesy swoich wyborców, lecz również interes ugrupowania, z które-

go się wywodzą. Stąd niejednokrotnie popierają określony kierunek polityki finansowej, jaki został zadeklarowany w kampanii wyborczej, nawet jeśli nie służy on w pełni ochronie dobra wspólnego.

W trakcie badań w jednym z miast poddanych analizie, tj. w Gdańsku zaobserwowano rozwój konsultacji społecznych w kierunku deliberatywnym. Choć jak zaznaczono powyżej, procedura BP w Gdańsku w zasadniczy sposób nie odbiega od modelu BP stosowanego w większości polskich miast (gmin), to jednak zastosowano w tym mieście nowatorski instrument partycypacji społecznej, którym są tzw. panele obywatelskie. Funkcjonują one nie w ramach, lecz obok procedury BP, przynajmniej formalnie i wzorowane są na zagranicznych rozwiązaniach BP, w szczególności panelach obywatelskich stosowanych w australijskim Melbourne (Gerwin 2018) (por. podrozdział 2.3.), a w nieco zmodyfikowanej formie również w belgijskiej Antwerpii. Gdańskie panele obywatelskie są pod wieloma względami zbliżone do australijskiego pierwowzoru, gdyż opierają się na otwartych dla wszystkich konsultacjach (etap I) oraz profesjonalnie przygotowanych spotkaniach dyskusyjnych z mieszkańcami (etap II). Zasadnicza różnica polega na tym, że w Melbourne mieszkańcy dyskutują nad priorytetami całości polityki finansowej miasta (dochodów i wydatków), podczas gdy w Gdańsku dyskusja dotyczy wąskich problemów. Nie zmienia to faktu, że gdańskie panele obywatelskie wprowadzone z inicjatywy Prezydenta Gdańska P. Adamowicza, stanowią przełomowy, gdyż oparty na zaproszeniu reprezentatywnej grupy mieszkańców do profesjonalnego dialogu, krok w kierunku rozwoju współdecydowania w Polsce. Z prawnego punktu widzenia panele obywatelskie w Gdańsku podobnie jak BP są formą konsultacji społecznych, organizowanych na podstawie art. 5a ustawy o samorządzie gminnym oraz zarządzeń prezydenta Gdańska wydawanych na podstawie upoważnienia wynikającego z uchwały Rady Miasta Gdańska z dnia 26 listopada 2015 r. sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Gdańska. Korzystając z tego upoważnienia, prezydent Gdańska wydał trzy takie zarządzenia, stanowiące podstawę zorganizowanych jak dotąd trzech paneli obywatelskich, tj. zarządzenie Prezydenta Gdańska z dnia 7 października 2016 r.³⁶, zarządzenie Prezydenta Gdańska z dnia 22 lutego 2017 r.³⁷ oraz zarządzenie nr 983/17 Prezydenta Gdańska z dnia 12 czerwca 2017 r.³⁸ Zarządzenia te stały się podstawą organizacji paneli obywatelskich dotyczących kolejno: przygotowania Gdańska na wystąpienie ulewnych opadów deszczu (2016), poprawy jakości powietrza (2017), wspierania aktywności obywatelskiej w mieście (2018). Organizacją gdańskich paneli zajmuje się każdorazowo powoływany przez prezydenta Gdańska Zespół Sterujący, przy czym jego skład ewaluował wraz z organizacją kolejnych paneli obywatelskich. W skład ostatniego z nich weszło: trzech przedstawicieli prezydenta Miasta Gdańska, dwóch przedstawicieli Rady Miasta Gdańska, jeden przedstawiciel Gdańskiej Rady Pożytku Publicznego, jeden przedstawiciel Gdańskiej Rady Organizacji Pozarządowych,

dwóch specjalistów ds. organizacji panelu, przy czym również dyrektorzy wydziałów Urzędu Miejskiego w Gdańsku oraz dyrektorzy jednostek organizacyjnych miasta zostali zobowiązani do pomocy w realizacji zadań Zespołu (§ 5 zarządzenia Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 12 czerwca 2017 r.).

Pierwszym etapem paneli obywatelskich są otwarte konsultacje, polegające na zbieraniu drogą pisemną i internetową opinii od wszystkich mieszkańców zainteresowanych zagadnieniem problematyki panelu. Drugim etapem konsultacji są spotkania uczestników panelu obywatelskiego (panelistów), wylosowanych tak, by zapewnić reprezentatywność struktury demograficznej miasta pod względem zamieszkania w poszczególnych dzielnicach, a także płci, wieku i poziomu wykształcenia. Panele obywatelskie składają się z części edukacyjnej i części deliberatywnej, których efektem końcowym są rekomendacje przedstawiane prezydentowi miasta, który zobowiązał się do wdrożenia tych rekomendacji, które poparło co najmniej 80% panelistów, nawet jeśli miałyby to oznaczać zmianę decyzji urzędników, jako że *vox populi* decyduje (Panel obywatelski, czyli demokracja po gdańsku 2017). Dodajmy, że gdańskie panele obywatelskie stały się przykładem dla organizacji paneli obywatelskich także w innych miastach, przykładowo w 2018 r. zorganizowano je w Lublinie, zaś w Krakowie, który od kilku lata podejmuje działania mające na celu zwiększenie frekwencji w BP, podjęto prace nad ich organizacją.

Reasumując rozważania zaprezentowane w niniejszym podrozdziale, można stwierdzić, że w polskich miastach (gminach) doszło do wykształcenia dwóch zasadniczych modeli BP. Pierwszy z nich, wzorowany na procedurze BP wprowadzonej w Sopocie i stosowany w większości polskich miast (gmin), które wprowadziły BP można określić plebiscytowym modelem BP. Pomimo pewnych obiekcji, co do wprowadzenia w niniejszej pracy naukowej terminu „plebiscytowy”, uznano, że nie można zignorować faktu, że słowa „plebiscyt” i „plebiscytowy” bardzo często pojawiało się w przeprowadzonych wywiadach. Być może właśnie prawdziwe nazwanie problemu umożliwi uświadomienie jego sedna. Respondenci stwierdzili bowiem:

- „Cały czas jest grupa osób, które traktują BP plebiscytowo, jako coś, co służy łataniu dziur w mieście. To nie powinno chodzić o łatanie dziur ale o to, żeby ludzie zaczęli ze sobą współpracować”.
- „Nie staramy się prowadzić BP tylko i wyłącznie na zasadzie plebiscytu. Staramy się, by BP zmierzał w kierunku preselekcji deliberatywnej, chodzi o to, że staramy się mówić mieszkańcom, że to głosowanie jesienią jest bardzo ważne, natomiast równie ważny jeśli nie ważniejszy, jest etap pomiędzy pierwszym a drugim etapem weryfikacji”.
- „Naprawdę jestem ostatnia, która by podniosła rękę za tym, żeby stwarzać możliwość rozwoju plebiscytowi, jeśli chodzi o dysponowanie środkami publicznymi, aczkolwiek, dlaczego BP musi taki zostać? Myślę, że w tej for-

- mule zaangażowania się w czasach, kiedy mieszkańcy nie za bardzo orientują się, może zwyczajnie nie mają czasu, ochoty, by wgłębiać się w meandry funkcjonowania budżetu miasta, ten BP jest na tyle prostym narzędziem, że rzeczywiście może umożliwić rozwiązanie ich prostych problemów, ale czy powinno to tak wyglądać, nie wiem”.
- „Obecnie w większości polskich miast, tak jak było to u nas, dopóki odbywało się głosowanie, BP polega na bieganiu za listami, podpisami, jest to taki plebiscyt, że tak powiem. Wcześniej w wielu miastach uczestniczyły w tym plebiscycie również szkoły, zanim nie zmodyfikowano przepisów”.
 - „Jeśli ktoś interesuje się chociaż w minimalnym stopniu BP, to wie, że jest on banalnie prosty w swojej konstrukcji prawnej, zwłaszcza jeśli chodzi o nasz BP, który jest plebiscytem, w którym główne informacje to: ile jest pieniędzy, gdzie i jak głosować”.
 - „Jeżeli chodzi o BP, który jest robiony w oparciu o zbieranie podpisów i największą liczbę głosów i takie głosowanie, taki plebiscyt, uważam, że to jest zupełne skrzywienie idei. Ale musieliśmy przez to przejść, to znaczy dziś uważam, że ten etap też był potrzebny, właśnie, żeby pokazać ludziom, że to nie jest dobre rozwiązanie”.
 - „Jednym z zarzutów, który pojawia się w stosunku do BP, i to nie tylko do naszego, ale generalnie do BP, jest to, że głosowanie nie ma nic wspólnego z ideą tego narzędzia, że jest to forma plebiscytu, która niekoniecznie odzwierciedla rzeczywiste, faktyczne potrzeby lokalnych społeczności”.
 - „Z pewnością porażką BP jest to, że w porównaniu z poprzednimi edycjami coraz mniejsza liczba osób bierze udział w spotkaniach informacyjnych z mieszkańcami, i w tym niestety, powtórzę to jeszcze raz, plebiscytowym elemencie, którym jest głosowanie. Głosowanie jest jednak postrzegane wręcz jako fetysz, i przez wiele osób, szczególnie przez media, jest ono wyznacznikiem tego, czy coś się udało, czy nie”.
 - „Niektóre miasta udają, że idą w innym kierunku, ale na udawaniu się to kończy. U nas BP jest plebiscytem. Miasta nie dążą do tego, aby wprowadzać dobre praktyki, gdyż nie ma woli politycznej i edukacji, która by się przełożyła na potrzeby, z których wyniknęłyby chęć stworzenia albo nacisku na decydentów politycznych do stworzenia właśnie takich zasad. Jeśli nie ma nacisku społecznego, to w jakim celu jakiś radny albo prezydent mają się z tym pomysłem wychylać, dokładać sobie roboty”.
 - „Moim zdaniem kwota BP jest wystarczająca. Bo to nie jest budżet obywatelski, ja jestem zawiedziony wykonaniem tego budżetu. My mamy plebiscyt projektów, a nie budżet obywatelski”.

- „BP ma pozytywne i negatywne skutki, ale my go na tyle spapraliśmy (i mieszkańcy, i radni, i prezydent), gdyż BP stał się plebiscytem projektów, a nie faktycznym tworzeniem społeczności lokalnej. Bo ideą BP nie jest realizowanie inwestycji, ideą jest stworzenie społeczeństwa obywatelskiego – to jest podstawowa rzecz, dla której się go tworzy i my wszyscy o tym zapomnieliśmy. Mieszkańcy nawet się o BP nie dowiedzieli, bo nie mają czasu być obywatelami, tylko chcą wszystkiego tu i na teraz”.
- „Porażek BP jest wiele, główną porażką jest to, że jest on plebiscytem, a nie BP. Na czym ten plebiscyt polega? Na tym, że ludzie nie dyskutują, nie ma żadnego wątku partycypacji oddolnej. Jest on *de facto* głosowaniem”.
- „Uczestnictwo w BP jest bardziej pozorne niż realne, bardziej plebiscytowe niż obywatelskie. Można to porównać do głosowania w konkursie Eurowizji”.
- „Niewątpliwie porażką jest ten taki plebiscytowy charakter BP, porażką jest to, że my nie potrafimy sami siebie przekonać do tego, że ta część partycypacyjna jest równie ważna jak ta część samego głosowania, myślę, że porażką jest to też, że gdyby nastąpiła w mieście jakaś polityczna zmiana, to ten budżet umrze, on nie jest jeszcze tak wrośnięty, żeby się sam obronił, jeżeli nie byłoby większości, która by go broniła”.

Doprecyzujmy, że słowo „plebiscyt” w pierwszym znaczeniu jest definiowane jako „głosowanie czytelników, słuchaczy lub widzów na osobę lub rzecz, która ich zdaniem jest najlepsza pod jakimś względem”, zaś w drugim znaczeniu jako „głosowanie ludności jakiegoś terytorium w celu wypowiedzenia się w sprawie przynależności państwowej tego terytorium lub określenia jego międzynarodowego statusu”. Z kolei słowo *plebiscitum* w starożytnym Rzymie oznaczało uchwałę podjętą pod przewodnictwem trybuna przez zgromadzenie plebejuszy, którzy byli wolni, ale od pewnego momentu nie mieli praw obywatelskich (Słownik języka polskiego 2015).

Przeciwieństwem plebiscytowego modelu BP jest deliberatywny model BP, w którym istotną rolę odgrywa dialog mieszkańców. Taki model BP zdecydowanie bardziej zbliża się do oryginalnych założeń brazylijskiego BP (por. podrozdział 2.3.), w Polsce stosowany jest w Gorzowie Wielkopolskim i Dąbrowie Górniczej. W moim przekonaniu do modelu deliberatywnego BP można zaliczyć również gdańskie panele obywatelskie, które choć formalnie nie są mają charakteru BP, jako że konsultacje społeczne nie dotyczą określonego odsetka środków budżetu miasta, to jednak *de facto* dotyczą polityki finansowej, w ramach której podejmowane są świadome decyzje na temat przeznaczenia wydatków istotnych dla danej społeczności lokalnej. Co więcej, będące pierwowzorem gdańskich paneli obywatelskich, australijskie panele obywatelskie (por. podrozdział 2.3.) w literaturze powszechnie są traktowane jako BP (Carr-West 2019). Choć faktycznie zakres przedmiotowy gdańskich pane-

li obywatelskich jest znacznie węższy niż w przypadku BP Gorzowa Wielkopolskiego oraz Dąbrowy Górniczej, to jednak ze względu na element deliberacji można je uznać za pilotaż deliberatywnego BP. Dodajmy przy tym, że choć zakres przedmiotowy BP Gorzowa Wielkopolskiego oraz Dąbrowy Górniczej jest szerszy, to również, podobnie jak plebiscytowe modele BP, nie stwarza mieszkańcom możliwości współdecydowania o zasadniczych kierunkach całości polityki finansowej miasta (gminy), jako że na BP przeznaczany jest niewielki odsetek budżetu (miasta), praktycznie nieprzekraczający 1% wydatków budżetowych (por. tabele 8 i 9). Zagadnienie te będzie przedmiotem rozważań prowadzonych w dalszych częściach rozprawy.

W poniższej tabeli 8 dokonano zbiorczego zestawienia rodzajów BP występujących w dziesięciu polskich miastach (gminach) poddanych analizie.

Tabela 10. Modele budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego) w 10 polskich miastach (gminach)

Plebiscytowy model BP	Deliberatywny model BP
BP Sopotu	BP Dąbrowy Górniczej
BP Gdańska	BP Gorzowa Wielkopolskiego
BP Białegostoku	Gdańskie panele obywatelskie
BP Krakowa	
BP Opola	
BP Warszawy	
BP Wasilkowa	
BP Kazimierza Dolnego	

Źródło: opracowanie własne.

2.3. Charakterystyka budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego) w świetle doświadczeń zagranicznych

Celem przybliżenia istoty rozwiązań zagranicznych w zakresie BP w niniejszym podrozdziale w pierwszej kolejności wyjaśniono kontekst wprowadzenia BP w danym państwie, a następnie omówiono cechy szczególne BP w danym mieście, przy czym niekiedy, ze względu na specyficzny rozwój BP w danym państwie, zasadnym uznano również odwołanie się do BP stosowanych w innych miastach danego państwa. Zauważymy, że zasadniczym trzonem BP we wszystkich poddanych analizie zagranicznych miastach są spotkania (fora) dyskusyjne mieszkańców. Poza tym wspólnym trzonem przeanalizowane rozwiązania zagraniczne charakteryzują się

dość dużą różnorodnością. Ta różnokierunkowość rozwoju BP, choć uniemożliwia scharakteryzowanie rozwiązań zagranicznych w formie syntetycznego zestawienia (tak jak uczyniono to, analizując rozwiązania krajowe w tabelach 8 i 9), to jednak nie stanęła na przeszkodzie identyfikacji wpływu zasad i trybu BP stosowanego poza granicami Polski na wartości publiczne (dokonanej w podrozdziale 2.6.), przydatnych w opracowaniu modelu BP, skutecznego w ochronie dobra wspólnego w Polsce.

Pierwszym państwem poddanym analizie jest Federacyjna Republika Brazylii, której stolicą jest Brasilia. Kraj ten obejmuje połowę obszaru Ameryki Południowej i składa się z 27 stanów. W stolicy jednego z nich, tj. Rio Grande do Sul, w mieście Porto Alegre, będącym obecnie dwunastym pod względem liczby mieszkańców miastem Brazylii, w 1989 r. powstał pierwszy na świecie BP. Choć wcześniej próbowano go wprowadzić w kilku mniejszych brazylijskich miastach, m.in. w Vila Velha w latach 1986-1988 (Porto de Oliveira 2017, s. 65), jednak to w Porto Alegre BP osiągnął niekwestionowany sukces, mobilizując znaczną część społeczeństwa i w istotny sposób poprawiając warunki życia jego mieszkańców. Od tego czasu liczba brazylijskich miast stosujących BP, przynajmniej do tej pory, stale rosła. Szacuje się, że w 2015 r. było ich ponad 430 (Fedozzi, Furtad, Rangel 2018, s. 118).

BP nie powstał w Brazylii przypadkowo. Pomysł narodził się, gdy Brazylia wkroczyła na drogę demokratyzacji po dyktaturze lat 70. ubiegłego stulecia. Wcześniej, przez niemal dwadzieścia lat, masowe ruchy społeczne bezskutecznie domagały się politycznych i społecznych zmian. Jednak władze lokalne przez długi czas były przedłużeniem działań kolejnych dyktatorów, a po ich upadku dążyły do odzyskania zaufania mieszkańców. Choć w 1988 r. przyjęto nową Konstytucję Federacji Brazylii³⁹, to nadal nierozwiązanym problemem pozostawały ubóstwo oraz korupcja. Ponadto w Brazylii doszło do specyficznych napięć, gdy prezydenci (burmistrzowie) miast i radni zaczęli być wybierani w wyborach bezpośrednich. Obie strony często miały zupełnie inne koncepcje polityczne, a prezydenci (burmistrzowie) niejednokrotnie nie mogli prowadzić skutecznej polityki finansowej, nie mogąc uzyskać większości w organach stanowiących, które konsekwentnie głosowały przeciwko ich inicjatywom. Zatem BP z jednej strony ułatwił zbudowanie systemu demokratycznego i wzmocnił społeczeństwo obywatelskie, z drugiej zaś pomógł zlikwidować spory i wypracować płaszczyznę dialogu między organami stanowiącymi a wykonawczymi brazylijskich miast (gmin) (Allegretti 2013).

Specyficzna też była sytuacja samego miasta Porto Alegre, które od dawna przyjmowało dysydencką postawę w stosunku do rządu federalnego. Również społeczeństwo obywatelskie było tutaj najsilniejsze spośród wszystkich brazylijskich miast, a poziom życia mieszkańców był powyżej średniej. Budżet partycypacyjny (obywatelski) w Porto Alegre powstał z połączenia oddolnych i odgórnych inicjatyw, bo-

wiem z jednej strony inicjatorem działań była lewicowa Partia Pracy, która w 1988 r. wygrała wybory samorządowe, zaś z drugiej strony to społeczeństwo obywatelskie domagało się współdecydowania w sprawach publicznych. Głównym założeniem BP w Porto Alegre było przyznanie mieszkańcom niebędącym radnymi prawa do współdecydowania o przeznaczeniu środków publicznych. Filarem BP w Porto Alegre stały się rady mieszkańców, tworzące trzyszczeblową „piramidę partycypacji”. Składały się one po pierwsze z dzielnicowych rad mieszkańców, w których mógł wziąć udział każdy mieszkaniec, po drugie z rad składających się z delegatów wybranych przez dzielnicowe rady mieszkańców, zaś po trzecie – z głównej rady partycypacji obradującej na stopniu całego miasta. Rady stały się forum dyskusji nad priorytetowymi zadaniami, które wymagały sfinansowania ze środków BP. Delegaci głównej rady partycypacji byli związani wytycznymi rad niższego stopnia, które ich delegowały, a ich kadencja trwała 1 rok. Poza zebraniem tych rad, organizowanymi w oparciu o kryterium terytorialne, zwoływane były również zebrania (fora) poświęcone wybranym zagadnieniom tematycznym, np. ochronie zdrowia, edukacji, sprawom młodzieży, infrastrukturze miejskiej, kulturze etc. Również w trakcie tych spotkań odbywała się dyskusja nad priorytetami społeczności, przy czym w węższym zakresie tematycznym (Sintomer, Herzberg, Rocke 2016, s. 32).

Wydawało się, że gdy w 2004 r. po szesnastu latach sprawowania władzy w mieście przez Partię Pracy, będącej inicjatorem BP, partia ta straciła funkcję prezydenta Miasta Porto Alegre, to instytucja BP była już na tyle ugruntowana, że kolejne organy władzy miasta nie odważą się jej zlikwidować. Tak było do 2017 r., kiedy to nowo wybrany prezydent Porto Alegre, N. Marchezan, na konferencji, w której uczestniczyli naukowcy oraz lokalni liderzy, ogłosił zawieszenie procedury BP, nie wskazując jednocześnie roku, kiedy nastąpi jego przywrócenie. Miejska strona internetowa BP została zlikwidowana, a wraz z nią także przygotowane kilka miesięcy wcześniej zestawienie wszystkich projektów BP zrealizowanych od 1993 r.

Nieco odmienny niż w Porto Alegre model BP wykształcił się w innym brazylijskim mieście, Belo Horizonte, które jest stolicą Stanu Minas Gerais oraz szóstym pod względem liczby mieszkańców miastem Brazylii. Model BP powstały w Belo Horizonte został przeniesiony do wielu innych miast Ameryki Łacińskiej oraz Europy, a w nieco zmodyfikowanej formie zastosowany został również w Paryżu, we Francji. W 2011 r. BP Belo Horizonte został nagrodzony nagrodą niemieckiej fundacji Reinharda Mohna dla inicjatyw skutecznych w wyrównywaniu nierówności społecznych. Niestety podobnie jak w Porto Alegre, również w Belo Horizonte w 2017 r. władze lokalne zrezygnowały z BP. Tym niemniej przez wiele lat był on istotnym instrumentem budowania dialogu społecznego, choć ze względu na ograniczone środki finansowe nie wszystkie wybrane projekty BP zostały finalnie ukończone.

Budżet partycypacyjny (obywatelski) w Belo Horizonte składał się z czterech zasadniczych komponentów, stopniowo wprowadzanych (i likwidowanych) na przestrzeni ostatnich 25 lat, tj. terytorialnego BP, mieszkaniowego BP, internetowego BP i młodzieżowego BP.

Terytorialny BP, pierwszy i najbardziej rozwinięty komponent BP, umożliwił realizację wielu prac publicznych, w szczególności wybudowania przychodni zdrowia, dróg, chodników czy kanalizacji. Koncepcja tego komponentu BP opierała się na forach dialogu (zebraniach) mieszkańców, które odbywały się na kilku stopniach, jako że miasto składa się z 9 rejonów, z których każdy składa się z dzielnic (łącznie 42), a te z kolei z sąsiedztw. Podział środków finansowych terytorialnego BP dla poszczególnych rejonów dokonywany był na podstawie dwóch czynników. Pierwszym z nich był tzw. indeks jakości życia, składający się z 38 wskaźników obejmujących 10 różnych zmiennych (dostępność towarów i usług, kultura, edukacja, sport, mieszkalnictwo, infrastruktura miejska, środowisko, zdrowie, usługi miejskie i bezpieczeństwo miejskie), z których każda w ostatecznych obliczeniach ma inne wagi. Indeks umożliwia pomiar nierówności pod względem dostępności do towarów i usług, identyfikując w ten sposób obszary najbardziej wymagające inwestycji. Drugi czynnik, na podstawie którego dokonywany był podział środków finansowych terytorialnego BP, dotyczył poziomu partycypacji. W przypadku gdy zbyt mało osób uczestniczyło w zebraniach na poziomie dzielnic, środki rejonu mogły zostać zmniejszone. Minimalna liczba uczestników w każdej z dzielnic była ustalana przez urząd miasta na podstawie jej populacji. Mieszkańcy rejonów nie mogli jednak liczyć na zwiększenie środków z BP, osiągając wyższe wskaźniki uczestnictwa niż to konieczne. Obserwując zmęczenie mieszkańców udziałem w procedurze BP, by ich zachęcić do partycypacji, zaczęto organizować BP w cyklu dwurocznym. Na realizację zadań terytorialnego BP przeznaczano początkowo około 4% wydatków inwestycyjnych miasta. W kolejnych latach głównie ze względu na opóźnienia w realizacji inwestycji (średnio w danym roku udawało się wydać około 40% zaplanowanych wydatków), ale zapewne też ze względu na oszczędności, środki BP zmniejszono do około 2% wydatków inwestycyjnych miasta. Choć z opóźnieniami i problemami, to jednak w latach 1993-2010 obywatele zatwierdzili do realizacji 1 303 projekty, z których miasto wykonało 1048 (80,4%) (Wampler, Cardoso-Sampaio 2011, s. 13).

Procedura terytorialnego BP w Belo Horizonte składała się z 9 następujących po sobie etapów. Pierwszym z nich była inauguracja BP na stopniu miejskim oraz rejonowym. Każdy zainteresowany mieszkaniec mógł wziąć udział w forum miejskim oraz w jednym z dziewięciu forów rejonowych. Podczas tych spotkań uczestnicy otrzymywali informację na temat zasad i trybu BP, a także formularze, na których w drugim etapie można było przygotować propozycje projektów. W trakcie tych spotkań uczestnicy byli również informowani o aktualnej polityce budżetowej i in-

wystycjach dokonanych w ciągu ostatnich dwóch lat. Następnie wymieniali się pomysłami na temat tego, w jaki sposób można ulepszyć funkcjonowanie lokalnych społeczności (np. poprzez inwestycje w szkołach, szpitalach, inwestycje drogowe itp.). Drugim etapem terytorialnego BP były organizowane oddolnie przez samych mieszkańców fora sąsiedzkie, których uczestnicy omawiali priorytety i projekty, które chcieliby zrealizować ze środków BP. W zależności od liczby uczestników fora te odbywały się w szkołach lub nawet w domach prywatnych. Po spotkaniach można było składać propozycje projektów do urzędu miasta, obowiązkowo wraz z protokołem, tak by udowodnić, że w spotkaniu wzięło udział minimum 10 osób. Trzeci etap terytorialnego BP to wstępne zatwierdzenie (weryfikacja) wniosków dokonywane przez administrację miejską pod względem zgodności projektu z prawem, realizacji publicznego (a nie prywatnego) interesu, możliwości technicznych wykonania projektu. Wnioskodawcy zakwestionowanych projektów mieli możliwość poprawić wnioski. Czwartym etapem terytorialnego BP były fora organizowane we wszystkich 42 dzielnicach Belo Horizonte. Wnioskodawcy przekonywali do swoich projektów, a mieszkańcy omawiali zgłoszone projekty. Łącznie każdy rejon mógł zgłosić do kolejnego etapu 25 projektów (przed spotkaniami lokalni liderzy agitowali celem uzyskania poparcia dla zgłoszonych przez siebie projektów, a w tym celu były organizowane niezależnie otwarte fora dyskusyjne). Na zakończenie forów dzielnicowych wybierani byli delegaci na forum rejonowe. Liczba delegatów każdej dzielnicy ustalana była w zależności od liczby uczestników forum dzielnicowego. Przykładowo w 2010 r. w dziewięciu rejonach Belo Horizonte wybrano 1700 delegatów. Piątym etapem terytorialnego BP było drugie zatwierdzenie złożonych wniosków. Urzędnicy, otrzymawszy projekty zebrane w poprzednim etapie, odwiedzali wszystkie miejsca, gdzie miały powstać projekty i opracowywali ocenę techniczną wykonalności projektów. Szósty etap terytorialnego BP to tzw. „karawana priorytetów”, która odbywała się w jeden z weekendów. Wówczas urzędnicy przekazywali delegatom informacje o kosztach każdego zgłoszonego projektu, a następnie delegaci odwiedzali, zamówionymi przez miasto autobusami, wszystkie miejsca (maksymalnie 25), gdzie miałyby ewentualnie powstać zaproponowane inwestycje. Celem tych wizyt było lepsze zrozumienie projektów, ukształtowanie w świadomości mieszkańców szerszej wizji potrzeb rejonu, zachęcenie delegatów do wyzbycia się postaw egoistycznych, zaś wzmocnienie postaw altruistycznych przed ostatecznym wyborem projektów. Siódmym etapem terytorialnego BP były fora na poziomie rejonowym, w trakcie których delegaci dyskutowali i wybierali maksymalnie 14 projektów do realizacji z BP w każdym rejonie, przy czym nie można było przekroczyć puli środków BP danego rejonu. Po wyborze ostatecznej listy projektów BP delegaci wybierali przedstawicieli do rady mieszkańców miasta i do dziewięciu rejonowych rad mieszkańców, których zadaniem było monitorowanie realizacji wszystkich projektów BP (Wampler, Cardoso-Sampaio 2011, s. 7-9).

Poza terytorialnym BP, jak zasygnalizowano powyżej, w Belo Horizonte w wyniku stopniowej ewolucji wprowadzono trzy dodatkowe komponenty BP. W 1995 r. zainicjowano mieszkaniowy BP, którego celem miała być budowa nowych mieszkań, tak by rozwiązać długotrwały i złożony problem Belo Horizonte, którym jest niewystarczająca liczba mieszkań (z takim problemem zmagają się wiele brazylijskich miast). Jednakże, jako że miastu brakowało środków finansowych, jak i technicznych możliwości budowy nowych mieszkań, wymagających m.in. skomplikowanych procedur wywłaszczeniowych, dość szybko zrezygnowano z mieszkaniowego BP (Wampler, McNulty, Touchton 2018, s. 58).

Ponadto w 2006 r. uruchomiono tzw. internetowy BP, którego projekty wybierane były wyłącznie w głosowaniu internetowym. Był to jeden z pierwszych elementów rewolucji, jaka rozpoczęła się wówczas na świecie w zakresie wykorzystywania narzędzi internetowych do celów e-administracji, e-partycypacji i e-współdecydowania. Instrumentem wspierającym internetowy BP stała się internetowa gra komputerowa pod nazwą „Czy naprawdę znasz swoje miasto?“, która umożliwiła wszystkim zainteresowanym lepsze zrozumienie potrzeb Belo Horizonte przed włączeniem się w wyznaczanie priorytetów wydatkowych poprzez internetowy BP (Meloni, Allegretti, Antunes 2018, s. 577). Internetowy BP został wprowadzony, by zaktywizować mieszkańców, którzy z różnych powodów nie mogli lub nie chcieli przyjść na zebranie mieszkańców osobiście. Zastosowanie nowych technologii umożliwiło głosowanie przez telefon, Internet (w komputerach i smartfonach), a także w komputerach i automatach do głosowania zainstalowanych na terenie miasta. Strona internetowa umożliwiała również dyskusję online. Projekty poddawane pod głosowanie były wybierane przez organy władzy miasta, stowarzyszenia, obywatele i delegatów związanych z terytorialnym BP, a głosujący mogli łącznie wybrać dziewięć projektów. Po oddaniu głosu przez Internet wyborcy mogli dowiedzieć się, ile głosów oddano do tej pory na każdy z projektów. W 2008 r. znacznie zmodyfikowano zasady internetowego BP, projekty poddawane pod głosowanie wybierały samodzielnie organy władzy miasta, a głosujący mogli już tylko wybrać jeden projekt. Zainteresowanie mieszkańców jednak wzrosło, gdyż poddawane pod głosowanie projekty były znacznie droższe niż wcześniej. Przeszkolono 800 osób, które w przestrzeni publicznej udzielały informacji o projektach i głosowaniu. Unowocześniono też stronę internetowego BP, zamieszczano tam wizualizacje zdjęć proponowanych projektów „przed” i „po realizacji”, a także szczegółowe informacje o korzyściach, beneficjentach i kosztach. Dodano też możliwość lokalizacji projektów na mapie. Ponadto rozszerzono możliwości dyskusji mieszkańców, nie ograniczając już przy tym możliwości komunikowania tylko do forum dyskusyjnego, jako że wprowadzono możliwość komentowania oddzielnie każdego projektu, jak i komentowania projektów bez konieczności rejestracji. Wreszcie wprowadzono rocznie cztery sesje „czatowe” (umożliwiające rozmowę między wieloma

użytkownikami za pośrednictwem Internetu, polegającej na naprzemiennym przesyłaniu wiadomości tekstowych) z urzędnikami, którzy odpowiadali na pytania i sugestie mieszkańców, ale też przyjmowali od nich uwagi krytyczne (Wampler, Cardoso-Sampaio 2011, s. 10-11).

Środki przeznaczone na internetowy BP były średnio pięć razy mniejsze niż na terytorialny BP. Przykładowo w 2006 r. miasto przeznaczyło na internetowy BP 8 milionów euro, podczas gdy na terytorialny BP przekazało 42 miliony euro (Wampler, Cardoso-Sampaio 2011, s. 9). Ostatnia edycja internetowego BP w Belo Horizonte została zorganizowana w 2013 r. Urzędnik Belo Horizonte zapytany o powody rezygnacji z internetowego BP stwierdził, że były nim cięcia budżetowe, opóźnienia i trudności w realizacji projektów, ale również trudności komunikacyjne z osobami biorącymi udział w dyskusji internetowej. W pewnym sensie w miejsce internetowego BP wprowadzono w 2014 r. młodzieżowy BP, którego celem była edukacja dzieci, ale zważywszy na przeznaczane środki, ten rodzaj BP miał bardziej wymiar symboliczny.

Trudno ocenić, na ile rezygnacja z BP po niemal 30 latach jego stosowania w dwóch brazylijskich miastach, tj. w Porto Alegre i Belo Horizonte, wskazywanych w bardzo licznych publikacjach anglojęzycznych za wzór czy wręcz symbol BP, wynikała z trudności finansowych (zauważmy, że kryzys finansowy i gospodarczy, który w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej oraz w Europie zaczął się w 2007 r. do Brazylii dotarł z niemal 10-letnim opóźnieniem), czy też niechęci do wszelkich demokratycznych instytucji prezydenta Brazylii, M. Temera, który objął urząd w 2016 r., z inicjatywy którego administracja centralna odstąpiła od trwającej od wielu lat polityki wspierania i finansowania inicjatyw promowania demokracji (Schenoni, Mainwaring 2018). Prawdopodobnie form demokracji bezpośredniej nie będzie wspierał również nowy prezydent Brazylii, Jair Bolsonaro, którego publiczne wypowiedzi wyraźnie świadczą o niechęci do organizacji pozarządowych i który deklaruje wręcz potrzebę powrotu do rządów autorytarnych.

Drugim państwem poddanym analizie w niniejszych badaniach jest Republika Argentyńska, będąca drugim pod względem wielkości państwem Ameryki Łacińskiej. Spośród wszystkich argentyńskich miast, najwcześniej i na najszerzą skalę BP rozwinął się w Buenos Aires, choć jest również stosowany w 50 innych miastach, co oznacza, że zasięgiem terytorialnym obejmuje 30% populacji Argentyny (Arena 2018, s. 126). Buenos Aires jest stolicą, największym i najbogatszym miastem Argentyny, w którym mieszka niemal 3 miliony mieszkańców. Buenos Aires ma status miasta autonomicznego, w którym władzę wykonawczą sprawuje wybierany w wyborach bezpośrednich szef rządu (gubernator Buenos Aires) oraz jego zastępca (przed uchwaleniem konstytucji funkcje te pełnili prezydenci miasta), a także organ ustawodawczy (parlament), również wybierany w wyborach bezpośrednich. Kon-

tekst wprowadzania BP w tym mieście jest inny niż w Brazylii. Nie powstał bowiem z oddolnej inicjatywy obywateli, wspartej decyzjami organów władz lokalnych, lecz odgórnie, w wyniku istotnie ścierających się poglądów skrajnych zwolenników silnego społeczeństwa obywatelskiego, jak i jego skrajnych przeciwników. W Buenos Aires BP powstał zatem w wyniku istotnego konfliktu, który co ciekawe, przynajmniej jak dotąd zapewnił mu trwałość istnienia. Początki BP w Buenos Aires należą wiązać z niezależnym związkiem zawodowym, Centralą Argentyńskich Robotników (hiszp. Central de Trabajadores Argentinos), założonym pod koniec lat 80. ubiegłego stulecia. Jego ówczesny przewodniczący, a jednocześnie dyrektor niezależnej jednostki doradczej (think-tanku) w 1994 r. wrócił z Porto Alegre zafascynowany BP. W konsekwencji od 1995 r. Centrala Argentyńskich Robotników organizowała liczne warsztaty, wykłady i seminaria poświęcone BP, opublikowała szereg dokumentów, a nawet wyprodukowała film o doświadczeniach BP w Brazylii.

W tym samym czasie zwolennicy partycypacyjnego stylu rządzenia zdobyli w Buenos Aires większość w Konstytuancie. W konsekwencji w art. 1 konstytucji Buenos Aires z dnia 1 października 1996 r. (dalej powoływanej jako „konstytucja Buenos Aires”)⁴⁰ zobowiązano organy władzy miasta do ukształtowania jego autonomicznych instytucji na zasadach demokracji partycypacyjnej. Również w 15 ze 140 przepisów konstytucji bezpośrednio odwołano się do demokracji partycypacyjnej. W szczególności w art. 52 konstytucji Buenos Aires ustanowiono partycypacyjny charakter budżetu i zobowiązano do uszczegółowienia konstytucyjnych postanowień w przepisach ustawowych. Pomimo tak wyraźnych wskazań konstytucyjnych szef rządu i podległy mu parlament byli przeciwni rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego. W konsekwencji parlament Buenos Aires nie uchwalił ustawy doprecyzowującej przepisy konstytucyjne w zakresie partycypacyjnych podstaw funkcjonowania miasta, pomimo że konstytucja Buenos Aires zobowiązała do uczynienia tego do 2001 r. Członkowie parlamentu argumentowali, że „konstytucja została opracowana przez grupę pretendentów do polityki, których idee różniły się od idei głównego nurtu klasy politycznej” (Rodgers 2010, s. 7-8). Do BP odwołano się jedynie w ustawie o systemie zarządzania finansowego, administracji finansowej i kontroli sektora publicznego z dnia 27 sierpnia 1998 r.,⁴¹ w której zagwarantowano udział ludności w przygotowaniu i monitorowaniu budżetu rocznego, programu gubernatora oraz miejskiego planu inwestycyjnego na forach tematycznych i terytorialnych, a także przewidziano w przepisach przejściowych, że ustawa regulująca BP zostanie wydana w 1998 r. Jednakże jak dotąd ustawa o takim zakresie przedmiotowym nie została uchwalona, zaś BP przez pierwszych kilka lat jego stosowania w Buenos Aires był organizowany bez szczegółowej regulacji prawnej.

Jak zauważa D. Rodgers (2010, s. 17) te rażące polityczne manipulacje procesem BP w Buenos Aires miały przewrotnie bardzo dobry wpływ na rozwój BP. O ile bowiem pierwsze programy pilotażowe BP przeprowadzone w wybranych dzielnicach Bu-

enos Aieres realizowane w latach 1997, 1998 i 2001 głównie z inicjatywy związków zawodowych i organizacji pozarządowych gromadziły nie więcej niż 100 mieszkańców, a organizatorzy nie byli w stanie przekonać obywateli do realizacji ich konstytucyjnych praw, o tyle edycje BP organizowane w kolejnych latach cieszyły się już dużo większym zainteresowaniem. W 450 spotkaniach zorganizowanych w 43 dzielnicach, na których dyskutowano i głosowano priorytety wydatkowe na 2003 r., uczestniczyło niemal 10 000 osób, które przegłosowały 189 priorytetów, włączonych następnie do budżetu miasta na 2003 r. Sama organizacja zebrań jest wzorowana na rozwiązaniach brazylijskich. Zasadnicza różnica polega natomiast na tym, że w Buenos Aires BP nie prowadzi do ustalenia przeznaczenia określonej części budżetu miasta. Jego celem jest natomiast ustalanie priorytetów wydatkowych całego budżetu miasta, „matrycy działań” istotnych dla mieszkańców poszczególnych dzielnic. Jak wspomniano, organizacja BP nie była początkowo uregulowana prawnie. Dopiero w następstwie rosnącej presji społecznej oraz wyroku Sądu Autonomicznego Miasta Buenos Aires z 2004 r.⁴² gubernator wydał dekret ustanawiający program stopniowego wdrażania BP⁴³, który miał pewien wpływ na rozwój w Buenos Aires BP (Rodgers 2010, s. 18). Aktualnie wciąż trwa swego rodzaju walka polityczna o ustanowienie szczegółowej procedury BP, której jednym z elementów jest projekt ordonansu (czyli dekretu z mocą ustawy) w tej materii przedłożony gubernatorowi Buenos Aires w październiku 2018 r. przez część radnych (Strona internetowa Unidad Ciudadana). Co ciekawe, w piśmie przewodnim wnioskodawcy powołują się nie tylko na obowiązujące krajowe i lokalne prawodawstwo, ale również na prawo wszystkich do uczestniczenia w rządzeniu swoim krajem bezpośrednio lub przez swoich przedstawicieli, wynikające z art. 21 ust. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r. oraz art. 25 lit. a Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r.

Istotny wpływ na rozwój BP w Buenos Aires, ale również w innych argentyńskich miastach, miały działania rządu centralnego Argentyny, który w latach 2007-2015 wdrażał krajowy program budżetu partycypacyjnego, którego celem było wzmocnienie i rozpowszechnienie uczestnictwa obywateli w przygotowywaniu budżetu. W ramach tego programu w 2008 r. utworzono Argentyńską Sieć Budżetu Partycypacyjnego (Arena 2018, s. 130). Składa się ona z szeregu różnorodnych podmiotów, w szczególności organizacji społeczeństwa obywatelskiego, uczelni, samorządów, instytucji państwowych. Sieć BP zorganizowała jak dotąd 7 konferencji o zasięgu krajowym oraz 3 konferencje o zasięgu regionalnym. Ponadto odbyła się konferencja na temat młodzieżowego BP, współorganizowana przez Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci (UNICEF). Argentyńska sieć BP stała się szczególnie istotną dla rozwoju BP platformą wymiany doświadczeń, współpracy z organizacjami międzynarodowymi, ale też rzetelnych badań nad ulepszaniem BP. W Buenos Aires rozwijane są BP o bardziej sprecyzowanym zakresie podmiotowym (tzw.

BP trzeciego wieku, młodzieżowy BP, uniwersytecki BP), jak i przedmiotowym, np. „zielony” BP służący realizacji projektów na rzecz ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju (Arena 2018, s. 131).

Trzecim państwem poddanym analizie jest Republika Włoska, ze stolicą w Rzymie. W tym kraju położonym w Europie Południowej pierwsze BP zaczęły być stosowane na początku lat 90. ubiegłego stulecia, przy czym charakteryzują się one znaczną różnorodnością. Celem zobrazowania tych różnic przyjrzymy się dwóm pierwszym BP, które powstały w Grottammare i Pieve Emmanuele. Budżet partycypacyjny (obywatelski) w Grottammare jest powszechnie uznawany za przykład dobrej praktyki i jest nadal stosowany, podczas gdy z drugiego, powstałego głównie dla celów politycznych, ostatecznie zrezygnowano.

W niewielkiej włoskiej miejscowości Grottammare BP został wprowadzony w wyniku zupełnie oddolnej inicjatywy. Inicjatorem zmian był powstały na początku lat 90. ubiegłego stulecia ruch społeczny „Solidarność i Partycypacja”, szukający rozwiązania problemu stagnacji politycznej. Wkrótce ruch ten przekształcił się w koalicję wyborczą, która wygrała wybory lokalne w 1994 r. oraz trzy kolejne. Budżet partycypacyjny (obywatelski) w Grottammare jest oparty na trzech aspektach uczestnictwa. Pierwszym z nich jest BP *sensu stricte*, drugim są cotygodniowe otwarte spotkania robocze, zaś trzecim sieć komitetów okręgowych. Wprowadzając takie rozwiązanie, nie tylko powołano zorganizowane struktury BP, ale również umożliwiono obywatelom uczestnictwo w cotygodniowych spotkaniach, które stanowią główne miejsce podejmowania decyzji politycznych w perspektywie krótko- i długoterminowej. Spotkania te gromadzą mieszkańców, przedstawicieli koalicji politycznej „Solidarność i Partycypacja” oraz reprezentantów organów wykonawczych i stanowiących miasta. Zasady i tryb BP w Grottammare ukształtowały się w wyniku stopniowej ewolucji. W 1994 r. zaczęto wprowadzać ustrukturyzowane formy konsultacji i partycypacji w sprawach budżetowych, które formalnie zaczęto nazywać BP w 1997 r. Jeszcze do 2003 r. procedura BP nie była skomplikowana i obejmowała jedno spotkanie z mieszkańcami i nie zakładała mechanizmu ustalania preferencji społeczeństwa w zakresie realizacji zadań ani też wyraźnego politycznego zobowiązania do wdrożenia decyzji podjętych w ramach BP. Od czasu reform z 2003 r. i 2005 r., cykl BP jest bardziej złożony. Obecnie mieszkańcy omawiają lokalne problemy i potrzeby na zgromadzeniach dzielnicowych, następnie wybierają delegatów, którzy wspólnie tworzą dzielnicowy zarząd BP. Na tym forum delegaci omawiają z urzędnikami i politykami lokalnymi problemy istotne dla społeczności lokalnej. Dzielnicowy zarząd BP dokonuje analizy zgłoszonych problemów i zalicza je do jednej z czterech kategorii. Pierwszą z nich są problemy nierozwiązywalne z powodu braku kompetencji prawnych lub możliwości technicznych. Drugą kategorię stanowią problemy rozwiązywalne bezpośrednio, które są zgłaszane do konkretnych jednostek organizacyjnych urzędu. Do trzeciej kategorii nale-

żą sprawy dzielnicowe, zaś do czwartej sprawy ogólnomiejskie. Jedynie problemy dwóch ostatnich kategorii są przedmiotem dalszych etapów BP, w trakcie których mieszkańcy omawiają je odpowiednio na stopniu dzielnicy lub miasta. Dodatkowo organizowane są tematyczne spotkania mieszkańców, które rozwijają bardziej innowacyjne i poboczne praktyki partycypacyjne, w tym również instrumenty integracyjne. Doświadczenie Grottammare jest powszechnie uznawane za innowacyjne, udane i autonomiczne rozwiązanie, wypracowane całkowicie przez mieszkańców, w którym delegaci zewnętrzni (eksperti) zostali wprowadzeni wyłącznie na życzenie mieszkańców. Doceniając działania organów władz samorządowych na rzecz zwiększania partycypacji społecznej, mieszkańcy wybierają inicjatorów BP na kolejne kadencje (Bassoli 2012, s. 1190-1192).

Chcąc podkreślić innowacyjność dobrych praktyk BP w Grottammare, skontrastujemy je z doświadczeniami w zakresie BP w innym porównywalnym pod względem liczby mieszkańców mieście należącym do metropolii Mediolanu, tj. Pieve Emanuele. W tym mieście BP został wprowadzony w 2003 r., gdy wybory wygrała nowa centrolewicowa partia, która chciała odzyskać zaufanie mieszkańców do organów władz lokalnych miasta i odciąć się od działalności poprzedniego burmistrza, który odszedł w atmosferze skandalu, zawieszony przez rząd centralny. Nowy burmistrz miasta musiał zmierzyć się z głębokim kryzysem zaufania społecznego i do jego odbudowy chciał wykorzystać właśnie BP. Głównym motywem działań była jednak ideologia oparta na niezrealizowanych ambicjach zaadaptowania do warunków włoskich doświadczeń Porto Alegre i „zdemokratyzowania demokracji” w Pieve Emanuele (Stortone, Allegretti 2018, s. 293). Procedura BP składała się w tym mieście z dwóch cykli 6 spotkań dzielnicowych, w których udział mogli wziąć mieszkańcy, którzy ukończyli 16 lat. W trakcie tych spotkań odbywała się dyskusja oraz pisemne głosowanie. Jednakże istotniejszy niż mieszkańcy wpływ na ostateczny kształt BP miały zespoły ds. planowania partycypacyjnego składające się z urzędników oraz przedstawicieli organizacji społecznych i gospodarczych. Zespoły te spotykały się celem wypracowania rozwiązań zgłoszonych przez mieszkańców problemów, identyfikacji źródeł finansowania i oceny wykonalności technicznej projektów. Zespoły opracowywały szczegółowe plany techniczne każdego projektu zgłoszonego do BP. Ostateczną decyzję w zakresie BP podejmował burmistrz i rada miasta, korzystając z przyznanych im kompetencji budżetowych. Budżet partycypacyjny (obywatelski) w Pieve Emanuele charakteryzowały trzy cechy: istotny zakres uregulowań prawnych, znaczna rola rady miejskiej, a także brak udziału społeczeństwa obywatelskiego. Po pierwsze, kwestie partycypacji zostały uregulowane zarówno w zakresie reguł BP uchwalonych przez radę miejską, jak i charakteru BP, wpisanego do statutu miasta. Szczegółowa jurydyzacja nie stanowiła jednak przeszkody, by w 2007 r, nowo wybrane, centroprawicowe władze zaczęły odchodzić od BP, choć formalnie jest on nadal wpisany w lokalny statut miasta. Po drugie, wdrożenie BP miało

charakter odgórny. Rada miasta nie tylko uchwałała budżet miasta, co wynika z wymogów włoskiego prawa, ale także corocznie ustanawiała reguły BP. Był on zatem całkowicie zdominowany przez burmistrza posiadającego większość w radzie miasta. Po trzecie, słabe społeczeństwo obywatelskie Pieve Emanuele nie było w stanie kontrolować procesu BP, a opozycja w radzie miejskiej nie mogła praktycznie w żaden sposób wpływać na jego przebieg. W konsekwencji, tak samo jak BP w Pieve Emanuele został wprowadzony odgórnie, tak samo odgórnie z niego zrezygnowano, a mieszkańcy nie byli w stanie stanąć w jego obronie. Wysoki stopień regulacji prawnej nie stanowił w tym zakresie jakiegokolwiek przeszkody (Bassoli 2012, s. 1192-1193).

Dodajmy, że choć we Włoszech toczyła się dyskusja nad ustawową regulacją BP, to jednak do niej nie doszło. Wśród argumentów przeciwko ustawie regulacji prawnej wskazywano usztywnienie, „zamrożenie” czy „zbiurokratyzowanie” BP, uniemożliwiające podejmowanie szybkich działań w obliczu potrzeby stałego usprawniania tej procedury. Ponadto uważano, że BP jest skuteczny tylko wtedy, gdy obywatele są zafascynowani BP jako metodą kształtowania polityki lokalnej i demokracją deliberatywną. W ten sposób obywatele, przynajmniej czasowo, internalizują metody i procedury, a przez to legitymizują proces, gdyż uważają, że wewnątrz jest on poprawny i racjonalny, nie tylko jako stosowane narzędzie, ale również jako dobro publiczne, które należy chronić. Taka retoryka była wykorzystywana przez polityków, którzy nie chcieli sformalizować procedury BP, gdyż wiązałoby się to z formalnym przekazaniem części uprawnień obywatelom. Stała się również instrumentem „szantażu wyborczego” wynikającego z silnego powiązania zachowania BP ze zwycięstwem wyborczym dotychczasowych sił politycznych. Dopiero na początku obecnego stulecia – po rezygnacji z BP w wielu włoskich j.s.t. w wyniku porażek wyborczych – zaczęto dyskutować nad kwestią regulacji prawnych (na szczeblu centralnym lub samorządowym) w zakresie BP, które mogłyby zobowiązać do stosowania BP wszystkie organy władzy uchwałodawczej i wykonawczej, również te nieprzychylnie BP. Jednakże jak dotąd nie przyjęto we Włoszech regulacji ustawowej BP (Allegretti 2014, s. 56). Pomimo to, aktualnie obserwowany jest „włoski renesans” zainteresowaniem BP, który jest obecnie stosowany w około 70 miastach (Dias, Júlio 2018, s. 21).

Czwartym krajem poddanym analizie jest Królestwo Belgii, ze stolicą w Brukseli, będące państwem federacyjnym. W tym kraju Europy Zachodniej instrumenty demokracji deliberatywnej zaczęły być stosowane dość niedawno. W 2009 r. nowo zaprzysiężony belgijski rząd przyjął na siebie nieformalne zobowiązanie, nazywane „Paktem 2020”, do zwiększenia udziału obywateli w podejmowaniu decyzji publicznych. Takie zobowiązanie zamieszczono również w umowie koalicyjnej na lata 2009-2014 oraz w niewiążącym kodeksie dobrych praktyk konsultacji społecznych w przygotowywaniu przepisów prawa (Consultatiecode 2010), w któ-

rym położono szczególny nacisk na takie rozwiązania, jak: wysłuchania publiczne, sondaże opinii, zebrania deliberatywne, grupy fokusowe, panele eksperckie, ale również nowocześniejsze formy e-konsultacji (e-ankiety, czaty, blogi i fora internetowe). W Belgii, ze względu na specyficzną narodowością sytuację, zagrażającą niekiedy nierozzerwalności państwa, referenda mogą mieć charakter jedynie konsultacyjny. W skali kraju jedyne referendum odbyło się w 1951 r., dotyczyło powrotu na tron Leopolda III i nie pozostawiło dobrych wspomnień, stąd konstytucja Belgii z 7 lutego 1831 r.⁴⁴ nie przewiduje możliwości wiążącego referendum. Również BP ma charakter niewiążących konsultacji. Pierwszy BP w Belgii został wprowadzony w 2002 r. w mieście Mons, z inicjatywy jego ówczesnego prezydenta po wizycie, którą odbył w Porto Alegre. Procedura BP w Mons jest bardzo zbliżona do brazylijskiego pierwowzoru. Mieszkańcy okręgów wybierają swoich przedstawicieli (delegatów) do miejskiej rady mieszkańców. Proces ten napotyka pewne trudności wynikające z braku przejrzystości oraz ustalenia, jak duży faktycznie wpływ na alokację wydatków mają mieszkańcy, a na ile decyzje podejmują organy władzy stanowiącej i wykonawczej miasta. Rozbieżności między ideałami a ich realizacją nie zniechęciły jednak do dalszego rozwijania w Belgii BP. W konsekwencji w 2012 r. rząd regionu Walonii zezwolił gminom na prowadzenie konsultacji poprzez BP, pozostawiając im swobodę w ustalaniu zasad i trybu BP. Również w regionie Flandrii są podejmowane ostrożne eksperymenty w tym zakresie (Van Damme, Jacquet, Schiffino, Reuchamps 2017, s. 224-227). Obecnie BP stosowany jest w kilkunastu belgijskich miastach.

Wśród belgijskich dobrych praktyk BP wskazuje się w szczególności Antwerpię (Carr-West 2019), a konkretniej jej centralną dzielnicę, która ma taką samą nazwę jak całe miasto i której poświęcono dalsze rozważania. W tej dzielnicy pierwsze głosowanie nad BP dotyczyło przeznaczenia części środków budżetowych na 2014 r., zaś samo głosowanie odbyło się rok wcześniej. Mieszkańcy dzielnicy w ramach BP, podczas paneli obywatelskich, decydują o około 10% budżetu dzielnicy, tj. 1,1 mln euro. Przyjęte w Antwerpii zasady i tryb BP sprawiły, że stał się on w pełni demokratycznym procesem deliberacji i współdecydowania, który umożliwia mieszkańcom dyskusję nad projektami i ich priorytetyzację. W ten sposób mieszkańcy dzielnicy otrzymali istotne uprawnienia podejmowania decyzji na temat przeznaczenia środków publicznych. W Antwerpii corocznie jest realizowanych 50-60 projektów BP, a w procesie BP uczestniczy 1200 mieszkańców. Zasady i tryb BP zostały przygotowane przy profesjonalnym wsparciu pracowników naukowych uniwersytetu w Antwerpii oraz zespołu ekspertów. Wolę uczestnictwa w BP mieszkańcy Antwerpii zgłaszają za pomocą formularza internetowego, aczkolwiek organizatorzy dbają o to, by w poszczególnych etapach zapewnić równy udział różnym grupom mieszkańców, mając na uwadze wiek, płeć, pochodzenie oraz wykształcenie.

Procedura antwerpskiego BP składa się z czterech etapów i jest stymulowana poprzez „grę w budżet”. W każdym etapie uczestniczy inna grupa mieszkańców. Celem pierwszego etapu jest wybór 12 obszarów tematycznych (funkcji realizowanych przez dzielnicę), z zakresu których będą realizowane projekty BP. Wyboru dokonują mieszkańcy spośród stałej od kilku lat listy 93 obszarów tematycznych, pogrupowanych z kolei na 8 szerszych kategorii. Decyzje w tym zakresie podejmuje się na spotkaniach dyskusyjnych (deliberatywnych). Mieszkańcy (łącznie 30 osób) zasiadają przy sześciuosobowych stolikach. W pierwszej kolejności ma miejsce praktyczny etap edukacyjny. Uczestnicy otrzymują materiały w formie przejrzystych tabel na temat wcześniej zrealizowanych i obecnie prowadzonych zadań BP i dyskutują na temat tego, co jest w nich dobre, a co można by poprawić. W drugiej kolejności każda grupa w drodze konsensusu wybiera 5 tematów, które w jej opinii są najważniejsze i wymagają finansowania z BP. Dokonując zbiorczego obliczenia, jest ustalana lista 12 tematów, które były najczęściej wskazywane przez uczestników panelu. Celem drugiego etapu jest ustalanie proporcji, w jakiej środki całego BP (1,1 mln euro) zostaną rozdzielone na wybrane w poprzednim etapie 12 obszarów tematycznych. Na tym etapie mieszkańcy pracują w 8-osobowych grupach. Każdy uczestnik grupy otrzymuje 12 żetonów danego koloru, odpowiadających łącznie kwocie 1,1 mln euro, przypominających te, które są wykorzystywane do gry w pokera. Siedzą przy stolikach, na których znajdują się plansze (por. zdjęcie 1), dyskutują i „obstawiają” preferowane przez siebie obszary tematyczne. Aby dany obszar przeszedł do kolejnego etapu, musi uzyskać poparcie co najmniej czterech uczestników danej grupy i zebrać co najmniej 60 000 euro. Ostateczny wynik tego etapu jest ustalany w wyniku obliczenia średniej wyników ze wszystkich stolików.

Zdjęcie 1. Plansza, przy której uczestnicy BP w Antwerpii ustalają wysokość środków przypadających na poszczególne obszary tematyczne



Źródło: strona internetowa www.antwerpen.be.

Celem trzeciego etapu jest opracowanie wstępnej listy projektów mieszczących się w wybranych 12 obszarach tematycznych. Projekty składane są na formularzu przez

wszystkich zainteresowanych mieszkańców dzielnicy, nie zaś jedynie uczestników paneli obywatelskich. Wnioskodawcy zaznaczają, czy chcą sami wykonać projekt, czy też jedynie zgłosić projekt do realizacji przez administrację dzielnicy. Następnie administracja dzielnicy dokonuje weryfikacji zgłoszonych projektów, odpowiadając na 7 następujących pytań: Czy projekt może zostać zrealizowany w najbliższym roku? Czy projekt należy do kompetencji dzielnicy? Czy projekt może zostać zrealizowany w ramach dostępnej puli środków? Czy projekt mieści się w jednym z dwunastu wybranych obszarów tematycznych? Czy projekt będzie zrealizowany w dzielnicy Antwerpii? Czy projekt nie został już uwzględniony w planie wieloletnim? Czy projekt przynosi korzyści mieszkańcom dzielnicy? Tytuły, opis, ewentualnie wizualizacje projektów, które przejdą etap weryfikacji, są drukowane na kartonikach i są przedmiotem dyskusji w ramach czwartego, ostatniego etapu antwerpskiego BP. Na etapie tym mieszkańcy omawiają w małych grupkach zgłoszone projekty. Każda grupa ocenia projekty należące do 2 obszarów tematycznych i w ciągu dwóch godzin wybiera do realizacji 5 projektów należących do każdego obszaru tematycznego. Ustalenie ostatecznej liczby realizowanych projektów odbywa się na podstawie decyzji tylko tych zespołów, którym udało się wypracować konsensus w obu obszarach tematycznych. Ustalając ostateczną listę projektów, do realizacji wybierane są kolejno te projekty, które uzyskały największą liczbę głosów, przy czym jeśli dany projekt jest zbyt kosztowny, gdyż pula środków na dany obszar tematyczny została już w znacznym stopniu wyczerpana, wówczas na liście wybranych do realizacji projektów zamieszczany jest kolejny projekt, który mieści się w puli pozostałych środków. Najczęściej realizowane są projekty mające na celu rozwiązywanie problemów wykluczenia społecznego i wspierające osoby samotne, starsze, które chcą mieszkać we własnym domu, projekty dotyczące modernizacji infrastruktury drogowej i rowerowej, zieleni publicznej, ale też wspólnych ogródków działkowych w przestrzeni publicznej (strona internetowa Miasta Antwerpii). Dzięki zastosowanej procedurze BP mieszkańcy Antwerpii uczą się dialogu, ale też rozpoznawania potrzeb swojej społeczności, w której mieszkają, a przez to operacjonalizowania (ustalania) pojęcia dobra wspólnego (Carr-West 2019).

Piątym państwem poddanym analizie jest Australia, oficjalnie Związek Australijski (ang. Commonwealth of Australia), który jest szóstym pod względem powierzchni krajem świata, obejmującym kontynent Australia, wyspę Tasmanię i inne znacznie mniejsze wyspy na Oceanie Indyjskim i Spokojnym. Australia jest federacyjną monarchią konstytucyjną, połączoną unią personalną z Wielką Brytanią, stąd jej głową państwa jest królowa Elżbieta II, zaś w jej imieniu obowiązkowo sprawuje gubernator generalny. Stolicą kraju jest Canberra, zaś największym miastem Sydney.

W Australii pierwsze BP pojawiły się w 2012 r., a zastosowane rozwiązania różnią się od siebie w istotnym stopniu. Z australijskiego BP rozdzielane są zarówno bardzo małe granty na zadania, jak np. w mieście Melville, ale również są re-

alizowane duże inwestycje, jak np. w Canada Bay. Innowacyjne w skali światowej rozwiązania zastosowano natomiast w Melbourne, gdzie poddano pod dyskusję mieszkańców całość dochodów i wydatków miasta w 10-letnim horyzoncie czasowym, przeznaczając na BP 5,9 biliona dolarów australijskich w horyzoncie 10-letnim (Christensen, Grant 2016). Rozwiązanie to było w znacznej mierze wzorowane na obradach pierwszego na świecie parlamentu obywatelskiego (ang. Australia's Citizens' Parliament), który odbył się w Australii w 2009 r. W ramach tej inicjatywy Australijczycy na co dzień niezaangażowani w sprawy polityczne wzięli udział w dyskusji, której celem była odpowiedź na pytanie: W jaki sposób wzmocnić system polityczny Australii, tak by lepiej służył wszystkim obywatelom? Projekt zrealizowano przy wsparciu Australijskiej Rady ds. Badań Naukowych we współpracy z fundacją Nowa Demokracja (ang. New Democracy Foundation). Zaproszenie do parlamentu obywatelskiego wysłano do około 9000 losowo wybranych obywateli, z których 30% zadeklarowało chęć partycypacji. Wszyscy oni wzięli udział w „parlamencie internetowym”. Projekt ten umożliwił (przy wykorzystaniu specjalnie przygotowanej platformy internetowej) przedstawienie swoich propozycji usprawnienia australijskiego systemu politycznego, które zostały wykorzystane w drugim etapie. Ze wspomnianej grupy zgłoszonych osób zaproszono do parlamentu obywatelskiego 150 osób, losowo dobranych, tak by zapewnić reprezentatywność pod względem wieku, płci i wykształcenia (Carson 2009). Obrady parlamentu obywatelskiego odbyły się w stolicy Australii. Przed przyjazdem na obrady uczestnicy parlamentu obywatelskiego uczestniczyli w warsztatach i szkoleniach, zyskując w ten sposób niezbędną wiedzę do wzięcia udziału w obradach. Uczestnicy parlamentu obywatelskiego w pierwszej kolejności w wyniku dyskusji ustalili hierarchię wartości dojrzałego demokratycznego systemu politycznego. Na liście tej według kolejności znalazły się: wolność, inkluzyjność wszystkich grup mniejszościowych, przejrzystość (otwarty i uczciwy system polityczny), dostęp do informacji, równy dostęp do aktywności politycznej, gwarancja edukacji dla wszystkich, szacunek dla środowiska, pluralistyczne media, sprawiedliwość i uczciwość w rządzie, aktywne społeczeństwo obywatelskie, uproszczony system wyborczy oraz otwarte współrządzenie. Na tej podstawie podjęto dyskusję nad rekomendacjami w zakresie poprawy systemu demokratycznego Australii. Wśród rekomendacji uczestników parlamentu obywatelskiego znalazły się w szczególności: uspołnienie przepisów pomiędzy poszczególnymi szczeblami administracji publicznej, zwiększenie możliwości udziału obywateli w polityce poprzez edukację oraz partycypację społeczną, wzmocnienie rozliczalności z obietnic wyborczych i stworzenie procedury dochodzenia tych roszczeń, zniesienie przymusu wyborczego, zaangażowanie w politykę młodzieży (Final Report... 2009, s. 3-5).

Wzorowany na tak zorganizowanym parlamencie obywatelskim BP zastosowany w Melbourne nie był charakterystyczny dla oryginalnych rozwiązań BP Ameryki

Łacińskiej. Jak jednak zauważa J. Carr-West (2019), model BP zastosowany w Melbourne może być bardziej skuteczny w zakresie ustalania znaczenia dobra wspólnego w bardziej reprezentatywny sposób, przy czym takie podejście wymaga zaangażowania większych zasobów finansowych i więcej czasu, a samorządowe organy władzy uchwałodawczej i wykonawczej nie zawsze posiadają stosowne kompetencje, by samodzielnie przeprowadzić ten proces. Profesjonalizm nie jest jednak dziełem przypadku. Zorganizowany jak dotąd w Melbourne jeden raz BP (w 2014 r.) posłużył opracowaniu przez organ stanowiący (radę) miasta 10-letniego planu finansowego na lata 2015-2025, celem zapewnienia zrównoważonego rozwoju miasta, zagwarantowania możliwości spłaty podjętych zobowiązań inwestycyjnych i zapewnienia wysokiego poziomu usług dla społeczności. Decyzję o opracowaniu takiego planu podjęto, choć sytuacja finansowa miasta była stabilna. Uznano jednak, że istotne decyzje finansowe wymagają legitymizacji społecznej, a realizację polityki finansowej miasta należy dostosować do wyzwań i możliwości przyszłości. Organy władzy wykonawczej i uchwałodawczej, zapraszając mieszkańców do dyskusji, zobowiązały się uwzględnić zalecenia i rekomendacje uczestników panelu obywatelskiego w możliwie największym stopniu.

Procedura BP w Melbourne składała się z dwóch zasadniczych etapów. Pierwszym z nich był proces otwartych konsultacji (ang. *broad community engagement*), w którym wszyscy mieszkańcy otrzymali możliwość zaprezentowania swoich pomysłów na temat funkcjonowania i finansowania miasta. Każdy mieszkaniec mógł dołączyć do dyskusji w wygodny dla siebie sposób, tj. za pomocą interaktywnej, specjalnie zaprojektowanej do tego celu strony internetowej lub też w bardziej tradycyjnej formie poprzez rozmowę z ankierem w trakcie imprez miejskich (pikników, festynów). Etap otwartych konsultacji posłużył zebraniu informacji o potrzebach mieszkańców, a zatem ustaleniu (operacjonalizacji) pojęcia dobra wspólnego danej społeczności, w szczególności w zakresie zwiększenia, ale też i zmniejszenia poziomu finansowania z budżetu miasta poszczególnych zadań publicznych. Zebrane w ten sposób informacje zostały przekazane w formie ustrukturyzowanego raportu uczestnikom drugiego etapu BP, tj. panelu obywatelskiego (ang. *People's Panel*). Jego członkowie spotykali się przez sześć sobót. W panelu wzięły udział 43 osoby, a liczbę tę przyjęto dlatego, że jest zalecaną dla populacji Melbourne liczbą wielkości próby umożliwiającą zapewnienie poziomu ufności reprezentatywności decyzji na poziomie 95%. Zaproszenia zostały wysłane do 6500 osób, a spośród tych, którzy zgodzili się wziąć udział w panelu, wybrano uczestników panelu losowo, ale w taki sposób, by odzwierciedlali strukturę demograficzną miasta. Połowę uczestników panelu tworzyli mieszkańcy (studenci, rodzice, seniorzy etc.), zaś połowę przedstawiciele biznesu. Uznano bowiem, że mieszkańcy stanowią znaczną część populacji miasta, zaś firmy zapewniają mu większość dochodów. Aby uczestnicy panelu obywatelskiego mogli podjąć decyzje służące interesowi publicznemu, otrzymali dostęp

do profesjonalnie przygotowanych informacji i ekspertyz (np. w zakresie dochodów i wydatków miasta, sytuacji finansowej, struktury bezrobocia, warunków ochrony środowiska) oraz bieżącego specjalistycznego wsparcia. Uczestnicy panelu zgłosili ponad 50 wniosków o dalsze wyjaśnienia, na które otrzymali odpowiedzi od radnych, urzędników oraz ekspertów. Organizatorzy BP wyszli bowiem z założenia, że jeśli dostarczy się uczestnikom panelu niezbędną wiedzę, będą oni w stanie naprawdę wiele powiedzieć na temat swoich potrzeb. W ten sposób mieszkańcy stali się partnerami do rozmowy z organami władzy publicznej. Jest to przeciwieństwo podejścia, zgodnie z którym im mniej świadome społeczeństwo, tym łatwiej jest nim manipulować. Dialog w ramach BP był prowadzony przy wsparciu profesjonalnych moderatorów w taki sposób, by uczestnicy panelu otrzymali możliwość zaprezentowania swoich pomysłów, przedyskutowania ich w szerszym gronie, a dzięki temu również by mogli zweryfikować swoje dotychczasowe poglądy. Uczestnicy panelu otrzymali posiłki, a także ryczałtowe wynagrodzenie za poświęcony czas, ewentualne pokrycie kosztów opieki nad dzieckiem lub jako rekompensatę za ewentualnie utracone zarobki.

Efektom prac panelu było przygotowanie rekomendacji dla rady miasta, na podstawie których opracowała ona wieloletni plan finansowy. Panel obywatelski BP zarekomendował działania w 11 obszarach tematycznych dotyczących: opłat za parkowanie; środowiska, zrównoważonego rozwoju i zmian klimatycznych; sposobów żywienia miasta; zarządzania nieruchomościami; rewitalizacji rynku miejskiego; pożyczek; chodników i ścieżek rowerowych; ułatwień parkingowych; transportu publicznego i infrastruktury; ograniczenia poziomu wydatków w stosunku do wykonania budżetu za poprzedni rok; wydatków inwestycyjnych i ich ograniczenia. Rada miasta, opracowując wieloletni plan finansowy, uwzględniła wszystkie rekomendacje z wyjątkiem jednej, jako że nie zgodziła się na proponowane zwiększenie wysokości opłat za parkowanie, której oczekiwali uczestnicy panelu. Rada miasta szczegółowo uzasadniła swoje stanowisko (City of Melbourne 2015). Informacje dla uczestników panelu, opis procedury BP, raporty z obu etapów BP, ewaluacje, ustosunkowanie się rady miasta do raportu panelu obywatelskiego, wieloletni plan finansowy miasta są jawne i dostępne na stronie internetowej miasta (strona internetowa miasta Melbourne).

Choć początkowo część mieszkańców była sceptyczna co do organizacji BP w zaproponowanej formie, to jednak po jego zakończeniu 100% uczestników panelu obywatelskiego odpowiedziało się za zwiększeniem udziału mieszkańców w życiu publicznym. Zestawiając te dane z wynikami sondażu, według którego tylko 60% Australijczyków uważa, że demokracja jest lepsza niż jakikolwiek inny rodzaj rządzenia (Reece 2015), można stwierdzić, że przyjęta formuła BP rozpoczęła proces tworzenia fundamentów lepszego systemu demokracji, a także wzmocniła słabnące

poparcie dla instytucji politycznych Australii, w której znaczna część społeczeństwa zważyła w jakość i profesjonalizm sprawowania władzy przez polityków.

Szóstym państwem poddanym analizie jest Republika Peru, ze stolicą w Limie, która jest położonym w zachodniej części Ameryki Południowej, trzecim co do wielkości krajem po Brazylii i Argentynie. Jest to państwo, które jako pierwsze na świecie wprowadziło w 2003 r. obowiązek stosowania BP. Było to następstwo reform demokratyzujących kraj, których dokonano po latach autorytarnych rządów A. Fujimoriego, charakteryzujących się skrajną korupcją i całkowitym brakiem przejrzystości. Przed wprowadzeniem obligatoryjności BP niektóre miasta w latach 90. ubiegłego stulecia stosowały BP na zasadzie dobrowolności, w szczególności Ilo in Moquegua, San Marcos czy El Salvador. Republika Peru, podobnie jak Polska, jest państwem unitarnym, zdecentralizowanym, składającym się z trzech stopni samorządu terytorialnego, tj. regionów (szczebel regionalny), prowincji i okręgów (szczebel lokalny) (Wittek 2014, s. 5). Pomysł wprowadzania BP w Peru był inspirowany wcześniejszymi doświadczeniami brazylijskimi, choć BP w Brazylii nie został uregulowany ustawowo (McNulty 2018, s. 149). Przed dokonaniem analizy BP w jednym z peruwiańskich miast, tj. w Limie, zwróćmy uwagę, że ramy prawne BP we wszystkich j.s.t. w Peru wyznaczają przepisy wydane wyłącznie na szczeblu centralnym, zarówno o randze konstytucyjnej, ustawowej oraz wykonawczej.

Wprowadzenie BP w Peru stało się możliwe na skutek przeprowadzenia reformy decentralizacyjnej. W wyniku zmiany konstytucji Peru dokonanej w 2002 r.⁴⁵ w rozdziale o decentralizacji zobowiązano samorządy regionalne i lokalne do promowania udziału obywateli w formułowaniu, dyskusowaniu i koordynacji ich regionalnych i lokalnych planów rozwojowych oraz budżetów. W konsekwencji, w ustawie w sprawie ustalenia ram modernizacji państwa z dnia 30 stycznia 2002 r.⁴⁶ uznano prawo obywateli do uczestniczenia w procesach tworzenia budżetu, realizacji i kontroli zarządzania publicznego. Ponadto w ustawie w sprawie podstaw decentralizacji państwa z dnia 8 listopada 2002 r.⁴⁷ ustalono, że budżety j.s.t. zarówno szczebla regionalnego, jak i lokalnego powinny być zdecentralizowane i partycypacyjne. Wprowadzenie ogólnej ustawy decentralizacyjnej wymagało wydania dwóch ustaw, tj. ustawy organicznej o samorządzie regionalnym z dnia 8 listopada 2002 r.⁴⁸ oraz ustawy organicznej o samorządzie lokalnym z dnia 27 maja 2003 r.,⁴⁹ w których wprowadzono obowiązek zatwierdzania przez organy stanowiące trzech stopni j.s.t. budżetów partycypacyjnych ustanowionych przez regionalne i lokalne rady koordynujące. Najistotniejszym etapem instytucjonalizacji prawnej BP było wydanie przepisów ustawy o budżecie partycypacyjnym z dnia 15 lipca 2003 r.,⁵⁰ uszczegółowionych na mocy przepisów wykonawczych⁵¹, które stworzyły ramy prawne BP, jako że ustaliły w szczególności ogólne zasady BP, jego cel, powiązanie BP z planami rozwojowymi, prawa i obowiązki podmiotów uczestniczących w procesie BP oraz ośmioetapową procedurę BP. W ustawie tej wyartykułowano zasady ogólne BP,

do których zaliczono: partycypację, przejrzystość, równość, tolerancję, skuteczność i efektywność, kapitał społeczny, konkurencyjność oraz szacunek dla uzgodnień ze społeczeństwem. Za zasadniczy cel BP uznano ustanowienie rozliczalności polityków ze sposobu wydatkowania środków publicznych. Obligatoryjnie stosowany BP na wszystkich stopniach j.s.t. miał służyć realizacji projektów inwestycyjnych, realizowanych zarówno ze środków publicznych, jak i niepublicznych. Upoważniono również Ministerstwo Kobiet i Rozwoju Społecznego do przekazywania środków na inwestycje BP celem przeciwdziałania dyskryminacji i ubóstwu. Istotnych zmian w zakresie procedury BP dokonano w wyniku nowelizacji dokonanej ustawą o zmianie ustawy o budżecie partycypacyjnym z dnia 31 czerwca 2008 r.,⁵² uszczegółowionej na mocy przepisów wykonawczych⁵³.

W konsekwencji proces BP w Limie, podobnie jak we wszystkich innych peruwiańskich j.s.t., składa się z czterech (pierwotnie ośmiu) etapów, odbywających się w cyklu rocznym. Pierwszym etapem BP jest samo przygotowanie procesu, które polega na ustaleniu listy uczestników, ich rejestracji i szkoleniu, przekazaniu im informacji o wcześniej zrealizowanych projektach BP. Drugim etapem jest tzw. konsensus, w ramach którego w pierwszej kolejności odbywają się spotkania uczestników BP, którzy debatują (a przynajmniej tak wynika z regulacji ustawowych) nad planem rozwojowym oraz tworzącymi go projektami BP, zaś w drugiej kolejności odbywa się formalna weryfikacja zgłoszonych projektów, której dokonują zespoły eksperckie, składające się obecnie praktycznie wyłącznie z urzędników, choć przed zmianą przepisów z 2008 r. udział obywateli w zespołach oceniających był znacznie większy. Trzecim etapem BP jest koordynacja pomiędzy poszczególnymi stopniami j.s.t., której dokonują prezydenci regionów i burmistrzowie gmin. Dla projektów zaakceptowanych przez zespoły eksperckie, urzędy j.s.t. muszą wykonać wstępne studium wykonalności, które jednak ze względu na szczegółowość wynikającą z przepisów ustawowych i wykonawczych są zlecane zewnętrznym firmom inżynierskim wybranym w trybie zamówień publicznych (McNulty 2018, s. 151). Stąd część projektów, choć została zamieszczona na liście projektów priorytetowych, „przepada” przed poddaniem pod głosowanie uczestników BP. Czwartym, ostatnim etapem jest tzw. formalizacja projektów inwestycyjnych. Na tym etapie, w trakcie zebrania na szczeblu regionalnym, uczestnicy BP otrzymują informację, którym projektom zespoły eksperckie (składające się, jak zasygnalizowane powyżej z urzędników) przyznały najwięcej punktów i najczęściej nad tą grupą projektów odbywa się głosowanie. Ostateczna lista jest przesyłana do rządowych instytucji, tj. regionalnej rady koordynującej, lokalnych rad koordynujących prowincji oraz lokalnych rad koordynujących okręgów celem zatwierdzenia planów rozwojowych oraz projektów BP (McNulty 2012, s. 3-4; Wittek 2014, s. 10-11).

W odróżnieniu od brazylijskiego pierwowzoru BP uczestnikami BP w Peru mogą być nie tylko przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego, ale również członko-

wie (rządowych) regionalnych i lokalnych rad koordynujących oraz urzędnicy samorządowi. Co więcej, indywidualni mieszkańcy nie mogą wziąć udziału w BP, jako że prawo do tego przyznano jedynie członkom organizacji społecznych. Choć w praktyce niektóre peruwiańskie j.s.t. dość elastycznie traktują ten wymóg, tak by umożliwić również mniej formalnym grupom mieszkańców udział w BP, to jednakże najczęściej minimalnym wymogiem jest posiadanie przez organizację zinstytucjonalizowanej formy prawnej. W konsekwencji odsetek przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego wśród wszystkich uczestników BP regularnie spada. Przykładowo, o ile jeszcze w 2008 r. na szczeblu regionalnym stanowili oni 63% wszystkich uczestników, o tyle w 2016 r. już tylko 51% (Wittek 2014, s. 10-11; McNulty 2018, s. 151).

Kiedy w 2003 r. wprowadzano w Peru obligatoryjność BP, niektórzy obserwatorzy procesu wątpili w możliwość skutecznego wprowadzenia partycypacji społecznej poprzez regulacje prawne, inni z entuzjazmem patrzyli w przyszłość (McNulty, 2012). Kilkunastoletnia obserwacja stosowania BP w peruwiańskich j.s.t. i przeprowadzenie setek wywiadów z mieszkańcami, pracownikami j.s.t., autorami regulacji prawnych oraz naukowcami pozwoliła S. McNulty (2018, s. 148) zdecydowanie negatywnie ocenić wpływ peruwiańskiego BP na zaangażowanie obywateli, poprawę sposobu wydatkowania środków publicznych i ochronę dobra wspólnego, jako że BP przyczynił się jedynie do stworzenia pozorów partycypacji społecznej. Tak kategorię ocenę wynika w pierwszej kolejności z faktu, że BP nie jest partycypacyjny, lecz elitarny. Z badań przeprowadzonych w latach 2008-2014 na reprezentatywnej grupie respondentów wynika, że w procedurze BP bierze udział zaledwie 3-5% mieszkańców. Znacznie częściej w BP angażują się lokalni przedsiębiorcy, którzy przez BP negocjują z miastem warunki realizacji określonych projektów (McNulty 2018, s. 148). Po drugie, urzędnicy i zespoły techniczne mają bardzo rozległe uprawnienia decyzyjne, a dyskusja na temat projektów w większości przypadków w ogóle nie jest możliwa. Po trzecie, ustawowy wymóg zatwierdzenia przed rozpoczęciem realizacji projektów BP przez Radę Ministrów nie tylko przeczy idei samorządności, ale znacznie wydłuża, a niejednokrotnie uniemożliwia realizację projektów BP. W wywiadach urzędnicy wskazywali, że przyczyną takiego stanu rzeczy są trudności w spełnieniu standardów finansowania, aby projekt BP mógł zostać zaakceptowany do realizacji. Z kolei były urzędnik przyznał, że nie jest to prawdziwy powód, gdyż po prostu Rada Ministrów z przyczyn politycznych nie chce respektować efektów BP (McNulty 2018, s. 148). Po czwarte, mieszkańcy są rozczarowani i zmęczeni BP, gdyż proces partycypacji realizowany jest jedynie formalnie i nie służy budowaniu faktycznego zaangażowania społecznego. Mieszkańcy niejednokrotnie dostrzegają też manipulacje rządu centralnego, który kieruje procesem BP zgodnie z własną wolą polityczną. Podają również przykłady manipulowania informacją. Przykładowo szkolenia, które zgodnie z harmonogramem powinny trwać

trzy dni, faktycznie trwają tylko kilka godzin (McNullty 2018, s. 148). Po piąte, badania nad oceną efektów projektów, np. w zakresie poprawy jakości wody dostarczanej mieszkańcom (Jaramillo, Alcázar 2016, s. 105-136) oraz prowadzenia polityki rolnej (Jaramillo, Wright 2015) prowadzą do wniosku, że projekty BP nie tylko nie przyczyniły się do poprawy jakości usług publicznych, ale wręcz do ich pogorszenia. Po szóste, BP stał się w praktyce mechanizmem dyskryminacyjnym, jako że mniej niż 1% projektów zrealizowanych z BP poprawia jakość życia kobiet (Miloslavich 2013).

Powyższe oznacza, że zasady ogólne, jak i konkretne regulacje ustawowe i wykonawcze, które miały uczynić BP instrumentem przeciwdziałania dyskryminacji i ubóstwu, pozostały w sferze niezrealizowanych postulatów ustawodawcy. W przeciwieństwie do Brazylii, gdzie BP powstał jako oddolna inicjatywa robotników, którzy stworzyli Partię Party, domagających się równości i sprawiedliwości społecznej, BP w Peru nie powstał z potrzeby promowania sprawiedliwości społecznej, lecz uczynienia polityków rozliczalnymi z realizacji wydatków publicznych. Cel ten nie został jednak w jakimkolwiek stopniu osiągnięty, co wnika z faktu, że został on wyznaczony przez polityków, którzy mieli w wyniku ustanowienia BP stać się rozliczalni, a następní ci sami politycy opracowali szczegółowe ramy prawne, bez jakiegokolwiek kontroli organizacji pozarządowych, samorządowych oraz społeczeństwa obywatelskiego, których udział został znacznie ograniczony nie tylko na etapie tworzenia regulacji prawnej BP, ale również jej stosowania. Jak zauważają eksperci Banku Światowego (World Bank 2012, s. 6-7), prowadzone od wielu lat w tym kraju reformy prawa jedynie częściowo przyczyniły się do wprowadzenia standardów demokratycznych, a kraj nadal zmaga się z problemem korupcji, nieefektywnego systemu dochodów i ich alokacji, a także niską jakością świadczonych społeczeństwu usług publicznych.

Siódmym państwem poddanym analizie jest Republika Korei ze stolicą w Seulu. Kraj ten położony w Azji Wschodniej, na południowej części Półwyspu Koreańskiego powstał po II wojnie światowej na terenach zajętych przez wojska Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej. Zastosowanie BP w Korei Południowej stało się możliwe w następstwie reform decentralizacyjnych z 1995 r., kiedy to wprowadzono samodzielność j.s.t. oraz bezpośrednie wybory ich organów wykonawczych (No 2018a, s. 212). Korea Południowa jest podzielona na 8 prowincji, w tym 1 specjalną prowincję autonomiczną, 6 miast metropolitalnych i 1 miasto specjalne. Prowincje składają się z miast (powyżej 150 000 mieszkańców) lub hrabstw (poniżej 150 000 mieszkańców). Miasta zamieszkiwane przez ponad 500 000 mieszkańców składają się z dystryktów, w pozostałych przypadkach z gmin. Dystrykty składają się z sąsiedztw. Miasta i hrabstwa zamieszkiwane przez ponad 20 000 mieszkańców składają się z miejscowości. Miejscowości i sąsiedztwa składają się z więcej niż dwóch wsi (Hwang, Daehan 2013, s. 1).

Jako pierwsza z postulatów wprowadzenia BP w Korei Południowej wystąpiła południowokoreańska Demokratyczna Partia Pracy, która wcześniej uzyskała informacje na temat praktycznych aspektów stosowania BP od brazylijskiej Partii Pracy, która inicjowała BP w brazylijskich miastach. Choć wysuwane postulaty wprowadzenia BP w Korei Południowej nie przyczyniły się w żaden sposób do sukcesu wyborczego południowokoreańskiej Demokratycznej Partii Pracy, która uzyskała wynik wyborczy na poziomie 0,1%, to jednak zainicjowały one debatę publiczną nad BP. Istotny wpływ na rozpropagowanie BP w Korei Południowej miał wybrany w grudniu 2002 r. na prezydenta kraju Moo-hyun Roh. Nazwał on podległy mu rząd „rządem partycypacyjnym”, zaś innowacyjność i decentralizację uznał za priorytet swojej prezydentury.

W tych okolicznościach jako pierwszy ustanowił BP w formie niewiążących konsultacji z mieszkańcami w 2003 r. prezydent jednego z dystryktów miasta Buk-gu, które pod względem liczby ludności jest szóstym miastem Korei Południowej. Podjęcie tej inicjatywy stanowiło realizację obietnicy wyborczej nowo wybranego prezydenta Buk-gu, który zresztą należał do tej samej partii, co prezydent kraju (No 2018a, s. 213). Celem zachęcenia południowokoreańskich j.s.t. do stosowania BP, minister Republiki Korei Południowej ds. Administracji Publicznej i Spraw Wewnętrznych w 2004 r. wydał niewiążące, ogólne wytyczne dotyczące decydowania o przeznaczaniu środków budżetowych w j.s.t., w których zachęcił do zwiększania udziału mieszkańców w ustalaniu przeznaczenia środków budżetowych poprzez prowadzenie internetowych konsultacji oraz organizację spotkań z mieszkańcami (Hwang, Daehan 2013, s. 3).

Kolejnym sposobem zachęcenia południowokoreańskich j.s.t. do stosowania BP było uchwalenie z inicjatywy prezydenta Republiki Korei Południowej nowej ustawy regulującej w szczególności opracowywanie budżetu j.s.t., tj. ustawy z dnia 4 sierpnia 2005 r. o finansach lokalnych (dalej powoływanej jako „ustawa z dnia 4 sierpnia 2005 r. o finansach lokalnych”)⁵⁴, w której art. 39 przewidziano, że organy wykonawcze j.s.t. mogą ustalać i wdrażać procedury umożliwiające mieszkańcom uczestnictwo w procesie opracowywania ich budżetów zgodnie z warunkami określonymi w przepisach wykonawczych. W art. 46 wydanego na tej podstawie ordonansu prezydenta Republiki Korei Południowej z dnia 30 grudnia 2005 r.⁵⁵ wymieniono sposoby, w których mieszkańcy mogą uczestniczyć w procesie przygotowywania budżetu, tj. wysłuchania publiczne lub nieformalne spotkania w celu omówienia dużych projektów, pisemne lub internetowe ankiety dotyczące dużych projektów, składanie propozycji projektów publicznych lub też inne, uznane za zasadne sposoby pozyskiwania opinii mieszkańców w sposób uregulowany w zarządzeniu lokalnym. W efekcie tak ukształtowanego prawodawstwa krajowego w latach 2005-2010, 42% południowokoreańskich j.s.t. (czyli 91 z 244) wydało przepisy lokalne, na podstawie których wprowadzono BP (No 2018a, s. 214-215). Rozwój

BP w Republice Korei Południowej zatrzymał się wraz z początkiem prezydentury niechętnego BP nowo wybranego prezydenta Republiki Korei Południowej, Lee Myung-baka. Jednakże dyskusję wznowiono zaraz po wyborach samorządowych, które odbyły się w czerwcu 2010 r., kiedy postępowi prezydenci dystryktów niektórych miast zaczęli aktywnie promować wdrażanie BP.

Obserwując oddolny proces kształtowania świadomości potrzeby BP, w październiku 2010 r. Ministerstwo Administracji Publicznej i Bezpieczeństwa opracowało modelowy ordonans w sprawie BP i przesłało go samorządom terytorialnym. Zaproponowano w nim do wyboru jeden z trzech przykładowych modeli BP. Pierwszym było fakultatywne powoływanie ogólnego zebrania mieszkańców, drugim obligatoryjne powoływanie ogólnego zebrania mieszkańców, trzecim obligatoryjne powoływanie ogólnego zebrania mieszkańców oraz forów tematycznych. W modelowym ordonansie wyjaśniono również, w jaki sposób j.s.t. powinny zapewnić edukacyjne, administracyjne i finansowe wsparcie uczestniczącym w BP obywatelom, aby umożliwić efektywne wdrożenie BP (Hwang, Daehan 2013, s. 4; No 2018a, s. 214).

Kolejnym krokiem w rozwoju BP stała się nowelizacja ustawy o finansach lokalnych, której dokonano na mocy ustawy z dnia 4 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o finansach lokalnych⁵⁶, w wyniku której wprowadzono obligatoryjność prowadzenia konsultacji społecznych i przekazywania radnym wraz z projektem budżetu zebranych w ten sposób opinii (art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 4 sierpnia 2005 r. o finansach lokalnych). Organom j.s.t. pozostawiono natomiast całkowitą dowolność w zakresie uwzględnienia bądź też zignorowania propozycji mieszkańców w uchwale budżetowej j.s.t. Co więcej, prawo krajowe akceptuje każdy rodzaj partycypacyjnego ustalania treści budżetu miasta. Stąd przykładowo w mieście Busan jedna trzecia rady BP składa się z urzędników miejskich (Kim 2016, s. 77). Dostrzegając takie przypadki, celem poprawy jakości BP, jednak bez nadmiernej ustawowej ingerencji, dokonano kolejnej nowelizacji ustawy o finansach lokalnych na mocy ustawy z dnia 13 maja 2015 r. o zmianie ustawy o finansach lokalnych⁵⁷. Na mocy nowo dodanego art. 39 ust. 3 tej ustawy upoważniono ministra spraw wewnętrznych do dokonywania ewaluacji BP j.s.t. na podstawie kryteriów wynikających z przepisów wykonawczych.

Choć nie wprowadzono jakichkolwiek sankcji za nieustanowienie procedury BP, to jednak w 2014 r. 241 z 243 j.s.t. posiadało uregulowaną prawnie procedurę BP (No 2018a, s. 214-215). Fakt ten tłumaczy się trzema argumentami: natury finansowej, politycznej oraz kulturowej. Po pierwsze, wydanie przez j.s.t. zarządzenia regulującego BP jest uwzględniane w obliczaniu lokalnego indeksu analizy finansowej, która stanowi podstawę ustalania wysokości środków finansowych przekazywanych z budżetu państwa poszczególnym j.s.t. (Park 2015), co pozytywnie wpływa na motywację j.s.t. do stosowania BP. Po drugie, wprowadzenie kadencyjności organów

wykonawczych sprawiło, że stały się one rozliczalne (w ujęciu pionowym) wobec obywateli (Ahn, Bretschneider 2011), stąd w części z nich wprowadzono BP, aby nie stracić poparcia wyborczego. Po trzecie, w Korei Południowej istnieje administracyjna kultura tradycyjnego autorytetu, która oczekuje, że j.s.t. będą spełniać wymogi ustanawiane na wyższych szczeblach bez kwestionowania ich zasadności (Jeong, Kim 2012). W konsekwencji cechą charakterystyczną wdrażania BP w Korei Południowej jest swego rodzaju „odgórne” ułatwienie oddolnego procesu BP, przy czym rząd centralny systematycznie dostarcza południowokoreańskim j.s.t. merytorycznego (profesjonalnego) wsparcia, jednakże nie nakazuje pełnej implementacji BP, wskazując jedynie minimalne warunki, tj. ustanowienie ram prawnych.

Chociaż większość południowokoreańskich j.s.t. wdrożyło BP, to jednak jedynie w kilku z nich dokonano tego w sposób kompleksowy, czego przykładem jest miasto metropolitalne Seul. Jest to pierwsze na świecie miasto wśród miast przekraczających 10 milionów ludności, które w pełni wdrożyło BP. Seul składa się z 25 dystryktów, przy czym zarówno na stopniu miasta, jak i poszczególnych dystryktów w wyborach bezpośrednich są wybierane organy władzy wykonawczej (prezydenci), jak i organy władzy stanowiącej (rady). Decyzję o wprowadzeniu BP prezydent Seulu podjął, dostrzegając problem nieufności mieszkańców do reprezentujących ich radnych oraz brak wystarczającej przejrzystości finansów lokalnych. Widział również w ustanowieniu BP szansę ograniczenia populistycznych działań w poszczególnych okręgach miasta oraz narzędzie wsparcia lokalnych radnych, którym brakowało profesjonalizmu oraz wiedzy na temat potrzeb społeczeństwa, co było powszechnym problemem na tym stopniu (No 2018a, s. 219). Otwartą debatę nad BP w Seulu zainicjował nowo wybrany prezydent W.S. Park, który w 2010 r. rozpoczął konsultacje z prezydentami i radnymi dystryktów miasta. W styczniu 2012 r. konsultacjami nad zasadami i trybem BP objęto również mieszkańców, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, urzędników oraz ekspertów zewnętrznych. Odbyło się również wiele warsztatów i spotkań dotyczących BP. Po pięciu miesiącach intensywnej pracy prezydent Seulu wydał ordonans z dnia 22 maja 2012 r. o realizacji systemu budżetu obywatelskiego⁵⁸. Jeszcze w tym samym roku odbyła się pierwsza edycja BP. Przepisy ordonansu były kilkakrotnie zmieniane, ostatniej jego modyfikacji dokonano ordonansem z dnia 13 czerwca 2017 r.⁵⁹ Zasadniczym celem BP w Seulu jest „poprawa dobrobytu i jakości życia mieszkańców, urzeczywistnienie demokracji finansowej poprzez przejrzystość, demokratyzację zarządzania finansowego oraz promowanie demokracji partycypacyjnej” (art. 3 ordonansu z dnia 22 maja 2012 r.).

Ustalając zakres osób uprawnionych do udziału w BP, w Seulu przyjęto szerszą niż w wielu innych j.s.t. definicję „mieszkańca”. Jest nim ten, kto albo ma adres zamieszkania w Seulu, albo pracuje w instytucji znajdującej się na terenie miasta, albo jest przedstawicielem lub pracownikiem firmy, która ma tutaj swoją siedzibę lub filię, albo uczy się w szkole podstawowej lub średniej, albo też studiuje (art. 2 ordo-

nansu z dnia 22 maja 2012 r.). Co ciekawe, w wyniku najnowszej zmiany tego przepisu dokonanej ordonansem z dnia 13 czerwca 2017 r., wyłączone z możliwości udziału w BP (w charakterze mieszkańców) urzędników pracujących w instytucjach finansowanych z budżetu miasta Seulu. W ramach procedury BP mieszkańcy przedkładają propozycje projektów ogólnomiejskich i projektów dzielnicowych. W przypadku projektów ogólnomiejskich miasto dokonuje łączenia podobnych do siebie projektów, które następnie są przedmiotem obrad tematycznych zebrań mieszkańców, a w dalszej kolejności przedmiotem głosowania przez Internet, w którym mogą wziąć udział wszyscy mieszkańcy, również nieobecni na zebraniu. Z kolei projekty dzielnicowe są opracowywane, dyskutowane i głosowane na zebraniach mieszkańców. Wyniki BP są ogłaszane na festynie miejskim, co sprzyja integracji i zaangażowaniu społecznemu mieszkańców, następnie są prezentowane radzie miasta celem zapewnienia finansowania z budżetu miasta (No 2018b, s. 137).

System BP w Seulu jest uznawany za jeden z najlepszych południowokoreańskich przykładów BP, odzwierciedlających oczekiwane od BP wartości publiczne (No 2018a, s. 219). Kompleksowy charakter BP nadający jednocześnie rzeczywistego, nie zaś pozornego (iluzorycznego) charakteru zaangażowaniu mieszkańców Seulu opiera się w dużej mierze na zaangażowaniu i pełnym poparciu prezydenta Seulu. Jednakże oparcie trwałości BP wyłącznie na zaangażowaniu lidera projektu, choć czasowo bardzo skuteczne, nie jest gwarancją trwałości BP w przyszłości. Stąd istniały poważne obawy o przyszłość BP w 2018 r., gdy kończyła się druga kadencja prezydenta miasta. W czerwcu 2018 r. W.S. Park został wybrany na trzecią kadencję, stąd przynajmniej na razie przyszłość BP w Seulu nie wydaje się zagrożona, jednakże zważywszy na fakt, że prawo krajowe dopuszcza każdy rodzaj udziału w procesie ustalania treści budżetu miasta w przyszłości, rzeczywście partycypacyjny charakter BP Seulu może ulec znacznemu osłabieniu (No 2018a, s. 219).

Ósmym państwem poddanym analizie jest Republika Dominikańska ze stolicą w Santo Domingo, położona w Ameryce Środkowej. Jest drugim co do wielkości (po Kubie) krajem w rejonie Morza Karaibskiego. Zajmuje około 2/3 powierzchni wyspy Haiti, dzieląc ją z zachodu z państwem Haiti. Samorząd terytorialny Dominikany składa się z 31 prowincji i 179 gmin, przy czym BP jest obligatoryjnie stosowany wyłącznie na stopniu gmin.

Na Dominikanie proces wprowadzania BP rozpoczął się w wyniku inicjatywy oddolnej. Pierwszy BP powstał w 1999 r. w Villa González. W 2003 r. BP został wprowadzony w czterech kolejnych dominikańskich gminach, w 2004 r. w kolejnych trzydziestu, w 2005 r. w kolejnych dwudziestu czterech, zaś w 2006 r. w kolejnych sześćdziesięciu, co oznaczało, że BP został wprowadzony w 66% wszystkich gmin. Wzrost liczby BP wynikał z dobrej komunikacji między gminami, Związkiem Gmin Dominikańskich, elastyczności metodycznej, woli politycznej oraz z faktu, że gmi-

ny nie czekały na idealne warunki na wdrożenie BP, które zapewne nigdy nie miałyby miejsca (Vasquez Durán 2014, s. 44). Z drugiej jednak strony BP nie dotarł do niewielkich miejscowości, do których niekiedy trudno jest wręcz dojechać ze względu na brak sieci dróg (Partners of the Americas' 2006, s. 18). Pomimo to, klimat społeczny Dominikany sprzyjał BP, który jedynie w 15% gmin powstał z inicjatywy ich burmistrzów, zaś w 85% gmin powstał z inicjatywy społeczeństwa obywatelskiego, rozumianego w kontekście dominikańskim szeroko jako mniej lub bardziej zinstytucjonalizowane formy współpracy, takie jak Związek Gmin Dominikańskich oraz krajowe i międzynarodowe organizacje pozarządowe (Allegretti et al. 2011). W 2005 r. w wyniku starań burmistrzów, krajowych i międzynarodowych organizacji, w tym Krajowej Rady Reformy Państwa, Związku Gmin Dominikańskich, powołano Krajową Jednostkę ds. Technicznego Nadzoru i Wsparcia BP. Jednostka ta stała się głównym organem odpowiedzialnym za zapewnianie pomocy technicznej dla procesów wdrażania i usprawniania BP w całym kraju (Allegretti et al. 2011). Jednostka ta opracowała m.in. przewodnik dotyczący BP, w którym opisała rozwiązania warte zastosowania i błędy, których należy unikać. Na tej podstawie przygotowano regulację ustawową BP. Zatem przepisy ustawowe powstały w wyniku analizy dotychczasowej praktyki w zakresie BP. Jak zauważają przedstawiciele Związku Gmin Dominikańskich, był to jeden z rzadkich przypadków, który miał miejsce w systemie prawnym Dominikany, kiedy to ustawa została opracowana na podstawie praktycznych doświadczeń, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb społeczności lokalnych. Co prawda, po wejściu w życie przepisów ustawowych okazało się, że BP jest zupełnie nieznaną w gminach, które go wcześniej nie stosowały. Jednak telewizja i prasa aktywnie zaangażowały się w jego promocję, a wysiłki te zostały docenione przez społeczeństwo (Mitchell 2014, s. 61; García 2014, s. 215).

Ustawa z dnia 22 czerwca 2007 r. w sprawie ustanowienia systemu gminnego budżetu partycypacyjnego (dalej powoływana jako „ustawa z dnia 22 czerwca 2007 r.”)⁶⁰ zobowiązała wszystkie gminy Dominikany do zapewnienia obywatelom prawa do demokratycznego uczestnictwa w konsultacjach nad przeznaczeniem co najmniej 40% środków otrzymanych z budżetu państwa (art. 1). Co ważne w kontekście aksjologiczno-prawnej problematyki podjętej w niniejszej monografii, w ustawie z dnia 22 czerwca 2007 r. odwołano się wielokrotnie do wartości publicznych, przy czym w całości poświęcono im preambułę, art. 2 ustanawiający cele BP oraz art. 3 ustanawiający zasady BP. W preambule odwołano się w szczególności do dobra wspólnego, sprawiedliwości społecznej, wolności, rozwoju lokalnego, zrównoważonego udziału obywateli, przejrzystości, równości. Za cele BP przyjęto zrównoważony i spójny rozwój wszystkich gmin bez względu na ich położenie oraz charakter (miejski lub wiejski), wzmocnienie procesów samorządności, decentralizacji i demokracji, równy dostęp wszystkich podmiotów zaangażowanych w rozwój społeczny, identyfikację priorytetowych potrzeb mieszkańców, umożliwienie miesz-

kańcom bieżącego monitorowania i kontroli wykonania budżetu gminy. Do zasad BP zaliczono reprezentatywność interesów wszystkich mieszkańców, dostępność wszystkich mieszkańców do BP, promowanie dialogu i udziału obywateli w procesie decyzyjnym, dostęp do dokładnych, kompletnych i jasnych informacji, równouprawnienie kobiet i mężczyzn, zarówno pod względem uczestnictwa, jak i realizowanych inwestycji.

Sposób, w jaki poszczególne gminy Dominikany organizują proces BP, różni się niekiedy dość znacznie, jako że przepisy ustawowe pozwalają zachować dość dużą elastyczność. Procedura BP we wszystkich gminach składa się z trzech etapów, których zakres przedmiotowy wyznaczyły przepisy ustawy z dnia 22 czerwca 2007 r. (od art. 4 do art. 9). Etapem pierwszym jest przygotowanie procesu BP, diagnoza problemów społecznych i ustalenie strategicznej wizji rozwoju. Etap ten odbywa się corocznie, najczęściej od lipca do września. W pierwszej kolejności organy władzy j.s.t. ustalają procedurę, harmonogram i kwotę BP, której wysokość jest w praktyce wysoce uznaniowa, a także wstępny podział tej kwoty na okręgi, przy uwzględnieniu kryterium liczby mieszkańców. Cennym aspektem tego etapu są szkolenia urzędników z zakresu prowadzenia i moderowania dialogu, ale również opracowywania studiów wykonalności projektów BP. Ustalany na zakończenie tego etapu harmonogram wydarzeń BP jest przekazywany mieszkańcom za pośrednictwem różnych środków komunikacji. Oczekiwano, by w zebraniach mieszkańców wzięły udział co najmniej jeden członek każdej rodziny, tak by zapewnić maksymalnie wysoki poziom reprezentatywności decyzji, również pod względem płci i wieku. Choć jak pokazuje obserwacja zgromadzeń w Santo Domingo, te kryteria nie są ani wiążące, ani zawsze spełnione (Allegretti i in. 2011, s. 76). Drugim etapem BP na Dominikanie są konsultacje społeczne, organizowane corocznie, najczęściej od września do grudnia. Szczególną wagę przykładają się w trakcie tych spotkań do uświadomienia mieszkańcom, że ich głos jest ważny i ma wpływ na społeczność, w której funkcjonują, stąd reprezentatywność jest szczególnie istotna. Na tym etapie organizowane są, w modelu piramidalnym podobnie jak w Porto Alegre, trzy rodzaje spotkań. Po pierwsze, odbywają się zgromadzenia społeczności lokalnych obejmujące obszar zamieszkiwany przez co najmniej 30 rodzin, w trakcie których ustalane są maksymalnie trzy priorytety. Wybieranych jest czterech delegatów, którzy będą reprezentować daną społeczność lokalną na spotkaniach kolejnych stopni. Po drugie, odbywają się zebrania w okręgach (przekrojowe i tematyczne), w trakcie których mieszkańcy dyskutują, głosują i wybierają priorytetowe projekty, kierując się w szczególności kryterium ubóstwa i braku dostępu do usług publicznych. Po trzecie, delegaci okręgów podczas zgromadzeń na stopniu całej gminy dyskutują, wybierają projekty i zatwierdzają gminny plan inwestycyjny. Art. 12 ustawy z 22 czerwca 2007 r. zobowiązuje organ stanowiący gminy do włączenia do uchwały budżetowej wszystkich projektów gminnego planu inwestycyjnego. Ostatni, trzeci etap BP na Dominika-

nie został nazwany „zapewnieniem przejrzystości i nadzoru nad realizacją gminnego planu inwestycyjnego i projektów BP”. W trakcie tego etapu, który trwa cały rok są realizowane projekty BP. W przepisach ustawy z dnia 22 czerwca 2007 r. szczególny nacisk położono na kontrolę społeczną i rozliczalność z efektów BP. Etap ten jest realizowany przez składające się z mieszkańców społeczne komitety audytu, do obowiązków których należy w szczególności: nadzorowanie postępów w wykonywaniu rocznego planu inwestycyjnego, a w szczególności każdego projektu BP i ich okresowa ocena, znajomość kosztorysu i charakteru projektów BP, zachęcanie innych mieszkańców do udziału w realizacji projektów i sprawdzanie jakości ich wykonania, pomoc w rozpowszechnianiu sprawozdań przedkładanych im obligatoryjnie przez organy j.s.t. dotyczących BP oraz poddawanie krytyce naruszeń zaistniałych w trakcie procesu BP (Vasquez Durán 2014, s. 47-49).

W Santo Domingo w ramach BP realizowane są wydatki dotyczące w szczególności budowy i remontów (utrzymania) szkół, nawierzchni dróg, parków, placów zabaw, bibliotek, boisk, oświetlenia ulicznego, remiz strażackich, klubów sportowych, cmentarzy (Vasquez Durán 2014, s. 45). Doświadczenie tego miasta potwierdza, że partycypacja społeczna powoduje, iż mieszkańcy, stając się aktywnymi podmiotami wiedzy i działania, zaczynają świadomie kształtować historię swojej społeczności i angażować się w procesy autentycznego rozwoju (Goulet 1989, s. 165). Świadczy o tym bezpłatne przekazanie przez mieszkańców części swoich gruntów gminie, aby można było tam zbudować park w ramach BP. Dzięki BP ludzie stają się hojniejsi, a ich poczucie solidarności staje się silniejsze (Allegretti 2013), zaczynają przedkładać interes publiczny ponad interes prywatny. Budżet partycypacyjny (obywatelski) w Santo Domingo powoduje, że instrument ten przyczynia się do rozwiązywania problemów dotyczących realnego życia, przy czym rzadko są z niego finansowane wydatki, które można by nazwać „luksusowymi”, bardziej są to natomiast wydatki rzeczywiście potrzebne lokalnej społeczności. Budżet partycypacyjny (obywatelski) jest pierwszym instrumentem, który umożliwił w Santo Domingo rzeczywistość i stałą komunikację między organami władzy j.s.t. i obywatelami, a porozumienia zaczynają być postrzegane jako sposób skutecznego zaspokajania potrzeb społeczeństwa. Zaufanie zostało wzmocnione, a mieszkańcy przyznają organom władzy j.s.t. większą legitymację do sprawowanych przez nich funkcji. Budżet partycypacyjny (obywatelski) pomógł w wypracowaniu właściwego wymiaru wizerunku i roli organów władzy i urzędników j.s.t., ponieważ mieszkańcy zaczęli rozumieć, czym naprawdę jest samorząd terytorialny, jakie są jego kompetencje i ograniczenia budżetowe, jak funkcjonuje od wewnątrz. Instrument ten umożliwił stworzenie warunków dialogu, budowania relacji, ale też stał się narzędziem wymiany informacji i profesjonalnej komunikacji. Praktyczne szkolenia i warsztaty dostarczają mieszkańcom wiedzę na temat zasobów i ograniczeń finansowych gmin, kosztów wykonania zadań, a ta świadomość rzeczywistości pozwala ustalać priorytety inwesty-

cyjne w sposób bardziej świadomy, oparty na wiedzy. Z kolei szkolenia i warsztaty dla organów władzy i urzędników j.s.t. podnoszą jakość planowania wydatków budżetowych. Wcześniej wiele razy decyzje budżetowe, w tym inwestycyjne, były podejmowane wyłącznie przez prezydentów (burmistrzów) gmin, kierowników departamentów urzędu miasta (gminy), techników komunalnych. Proces decyzyjny odbywał się za zamkniętymi drzwiami, wewnątrz biur, a budżet był przygotowywany na podstawie przypuszczeń na temat potrzeb mieszkańców, ale również był instrumentem zjednywania sobie wyborców. Budżet partycypacyjny (obywatelski) zaczęła stopniowo zmieniać proces decyzyjny, w którym mieszkańcy zaczęli odgrywać aktywną, wręcz pierwszoplanową rolę w podejmowaniu decyzji budżetowych gminy (García 2014, s. 215).

Z drugiej jednak strony zasadniczą słabością procesu BP i największym wyzwaniem jest to, że nadal zależy on *de facto* od woli politycznej jednej osoby, prezydenta (burmistrza) gminy. Zagrożeniem jest również tendencja odrzucania przez nowo wybieranych prezydentów (burmistrzów) pomysłów zaakceptowanych przez swoich poprzedników, podczas gdy pojęcie dobra wspólnego nie zmienia się w dniu wyborów samorządowych (García 2014, s. 216).

Dziewiątym państwem poddanym analizie jest położona we wschodniej Afryce Republika Kenii ze stolicą w Nairobi. Kenia jest była kolonią brytyjską, członkiem brytyjskiej Wspólnoty Narodów, a na jej czele stoi prezydent wybierany w wyborach bezpośrednich. Perspektywa doświadczeń Kenii w zakresie BP w kontekście usprawniania polskiego BP może wydawać się dość egzotyczna (choć zapewne nie bardziej odległa niż w przypadku Brazylii czy Korei Południowej), to jednak wydaje się interesująca nie tylko dlatego, że Kenia jest jednym z pięciu państw na świecie (nie licząc Polski), które wprowadziło ustawową regulację BP, ale również dlatego, że proces wdrażania BP jest prowadzony w ścisłej współpracy merytorycznej z ekspertami Banku Światowego, promującymi najlepsze praktyki w zakresie BP, ale również wskazującymi na elementy BP, które wymagają poprawy.

W Kenii w 2000 r. w celu zwiększenia udziału obywateli w monitorowaniu wydatkowania lokalnych środków publicznych oraz realizacji usług publicznych ustanowiono plan działania świadczenia usług lokalnych (ang. *Local Authority Service Delivery Action Plan*). Choć skonstruowano imponujący i przełomowy zestaw wytycznych w zakresie udziału społeczeństwa w procesie budżetowym, to realizacja planu zupełnie nie spełniła oczekiwań. Zaangażowanie obywateli było bardzo niskie, a większość środków została wykorzystana na finansowanie kosztów osobowych, administracyjnych i spłatę zadłużenia, nie zaś na zmniejszenie ubóstwa (World Bank 2013, s. 13-16). W takim kontekście, jak również po dekadzie nieudanych reform konstytucyjnych, poprzez które nie udało się rozwiązać krytycznych problemów w funkcjonowaniu władzy organów władzy publicznej oraz praw oby-

wateli i kontroli procesu rozwoju (World Bank 2013, s. 2), podjęto bardziej radykalną próbę znalezienia sposobu realizacji naglących potrzeb społecznych. W tym celu zdecydowano się w pierwszej kolejności zakończyć okres wysoce scentralizowanego państwa i uchwalono w 2010 r. nową konstytucję Kenii z dnia 27 sierpnia 2010 r. (powoływanej dalej jako „konstytucja Kenii”)⁶¹, wyznaczając trzyletni okres na wydanie uszczegółowiającego ją ustawodawstwa. W nowej konstytucji Kenii zapisano szereg nowoczesnych zasad zarządzania publicznego, w szczególności przekazując nowo utworzonym hrabstwom znacznie szersze uprawnienia niż te, które wcześniej posiadały prowincje. Hrabstwa, których jest 47, składają się z podhrabstw, a te z kolei z gmin i podgmin. Rozszerzając decentralizację, w nowej konstytucji Kenii szczególny nacisk położono na partycypację społeczną, w szczególności w zakresie przygotowywania budżetów hrabstw, przejrzystość i rozliczalność, które uznano za sposoby poprawy efektywności, sprawiedliwości i reprezentatywności sprawowania władzy i świadczenia usług publicznych. Proces BP w Kenii jest koordynowany na stopniu hrabstwa, choć realizowany na wszystkich niższych stopniach. Stąd, omówiwszy cechy charakteryzujące BP w Kenii w ogólności, w tym również obowiązujące regulacje ustawowe, w dalszej kolejności celem zobrazowania ich stosowania w praktyce posłużono się przykładem jednego z hrabstw, tj. hrabstwa Makeni, ze szczególnym uwzględnieniem jego stolicy, tj. miasta Wote.

Wprowadzając BP w Kenii, za jego cel uznano wzmocnienie poprzez partycypację odpowiedzialności społecznej i rozliczalności publicznej zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym. Za cele szczegółowe w kontekście kenijskim uznano: udowodnienie możliwości zastosowania BP i jego skuteczności w Kenii na poziomie hrabstw, umożliwienie hrabstwom skutecznej realizacji konstytucyjnych wymogów udziału społeczeństwa w procesie budżetowym, wzmocnienie systemu zarządzania publicznego w hrabstwach poprzez zwiększanie przejrzystości, partycypacji i rozliczalności, stworzenie możliwości obywatelom należącym do grup wykluczonych znacznego zaangażowania się w tworzenie budżetu hrabstwa (World Bank Group 2017, s. 5).

Podstawy prawne BP mają charakter konstytucyjny, ustawowy oraz wykonawczy, przy czym na każdym szczeblu ich charakter jest dość ogólny. W konstytucji Kenii ustalono, że wszelka władza suwerenna należy do Narodu Kenii oraz że Naród może sprawować władzę suwerenną bezpośrednio lub przez demokratycznie wybranych przedstawicieli. Zauważmy, że kenijski ustawodawca konstytucyjny w pierwszej kolejności odwołał się do mechanizmów bezpośredniego sprawowania władzy, zaś dopiero następnie do demokracji pośredniej (przedstawicielskiej), przyznając w ten sposób preferencję bezpośredniemu sprawowaniu władzy i nadając szczególne znaczenie demokracji partycypacyjnej i deliberatywnej. Następnie na mocy ustawy z 2012 r. w sprawie rządów w hrabstwach⁶² zobowiązano organy stanowiące hrabstw do opracowania regulacji prawnych celem wprowadzenia obligatoryj-

nego i skutecznego udziału obywateli w planowaniu rozwoju i zarządzaniu efektywnością i skutecznością. Ponadto w ustawie o zarządzaniu finansami publicznymi z 2012 r.⁶³ bezpośrednio wyrażono zasadę partycypacji publicznej w sprawach budżetowych. W poszczególnych przepisach tej ustawy ustanowiono obowiązki przestrzegania tej zasady przez poszczególne organy władzy publicznej, co oznacza, że społeczeństwo ma prawo do uczestnictwa w całym procesie budżetowym, który rozpoczyna się od opracowania budżetu, poprzez jego wdrożenie, aż do oceny wykonania, co ma zastosowanie zarówno do budżetu państwa, jak i budżetów hrabstw (Lakin 2013, s. 5). Choć powyższe przytoczone przepisy tworzą ramy prawne BP, to jednak nie ma formalnie obowiązku przeprowadzenia procedury BP przez hrabstwa ani też sankcji prawnych za jego niewprowadzenie. Stąd niezbędnym warunkiem podtrzymania procesów BP w Kenii jest przychylna wola polityczna (World Bank Group 2018, s. 46).

W celu zwiększenia zaangażowania obywateli w BP kenijskie Ministerstwo Rozwoju i Planowania przy udziale Banku Światowego opracowało wytyczne dotyczące udziału społeczeństwa, dzięki którym hrabstwa dysponują zestawem minimalnych standardów, zasad i najlepszych praktyk z zakresu BP. Co więcej, wspomniane ministerstwo wspólnie z zainteresowanymi stronami opracowało program nauczania edukacji obywatelskiej (World Bank Group 2017, s. 5). Oceniając stan prac wdrożeniowych w zakresie BP w Kenii, eksperci Banku Światowego (World Bank Group 2017, s. 4) wskazują, że choć w ciągu ostatnich trzech lat hrabstwa poczyniły znaczne postępy we wdrażaniu przepisów prawnych, to jednak nadal pewne kwestie wymagają dopracowania. Eksperci uznali, że hrabstwa umożliwiają obywatelom rozsądny dostęp do udziału w formułowaniu priorytetów budżetowych i polityk poprzez organizowanie publicznych forów i spotkań. Ustanowiono również mechanizmy ułatwiające komunikację publiczną i dostęp do informacji o bardzo szerokim zasięgu przez radio, prasę, media społecznościowe, strony internetowe hrabstw, ogłoszenia publiczne, ulotki. Jednakże poprawy wymaga jakość budżetowych forów dyskusyjnych, aby mocniej zaangażować mieszkańców w sprawy lokalne. Fora okręgowe mieszkańców odbywają się bez odpowiedniego zawiadomienia lub uprzedniego dostarczenia (udostępnienia) podstawowych informacji budżetowych, w zrozumiałej i „przyjaznej” mieszkańcom formie. Spotkania mieszkańców często nie umożliwiają realizacji wyznaczonego dla nich celu, którym jest ustanowienie priorytetów wydatkowych w ramach ustalonej puli środków BP, stają się natomiast niesystematycznym przedstawianiem listy życzeń i problemów, które utrudnia ich praktyczne przełożenie na plany rozwojowe.

Procedura BP w Wote, jak i w całym hrabstwie Makueni jest organizowana corocznie od 2013 r., przy czym rok budżetowy w Kenii obejmujący 12 miesięcy zaczyna się 1 lipca a kończy 30 czerwca. Stąd dany rok budżetowy obejmuje sześć miesięcy jednego roku i sześć kolejnego. Pierwszy cykl BP został zastosowany w stosun-

ku do wydatków budżetów na rok 2013/2014. Trzonem kenijskiego BP są zebrania (fora) mieszkańców. Są one otwarte dla wszystkich mieszkańców na stopniu gmin i podgmin. Organizowanie zebrań blisko mieszkańców spowodowało, że bierze w nich udział średnio aż 25% mieszkańców. Jest również konsekwencją dokonywania w poszczególnych latach istotnych usprawnień procedury BP. Po pierwsze, obok zebrań organizowanych w oparciu o kryterium terytorialne wprowadzono również zebrania tematyczne umożliwiające skuteczniejszą dyskusję. Zebrania tematyczne dostosowano też do problemów poszczególnych grup, w szczególności odrębne zebrania zorganizowano dla osób z HIV/AIDS, osób niepełnosprawnych czy też młodzieży. Zorganizowano też zebrania celem wyboru projektów umożliwiających ograniczenie problemów wykluczenia społecznego i politycznego. Ponadto odbywają się spotkania w celu rozważenia propozycji rozwojowych miast i ośrodków miejskich. Po drugie, wprowadzono techniczną ocenę projektów, dzięki czemu mieszkańcy otrzymują dodatkowe informacje ułatwiające podejmowanie decyzji. Jest to szczególnie przydatne, jako że cechą charakterystyczną kenijskiego BP jest ograniczenie możliwości decydowania mieszkańców co do środków inwestycyjnych. Mieszkańcy nie mogą w dyskusji skoncentrować się na finansowaniu np. posiłków dla potrzebujących, lecz na wydatkach, pozwalających wspierać długotrwały i zrównoważony rozwój. Projekty zgłoszone przez mieszkańców na stopniu podgmin zostają poddane analizie zespołów składających się z ekonomistów i inżynierów, a opracowywane przez nich informacje są przekazywane na zebrania gminne, dzięki czemu ich uczestnicy mogą podejmować bardziej świadome decyzje inwestycyjne, oparte na wiedzy w zakresie kosztów i funkcjonalności. Po trzecie, stopniowo zwiększany jest odsetek wydatków inwestycyjnych budżetu hrabstwa przeznaczany na BP. O ile w drugim cyklu BP (2014/2015) przekazano do dyspozycji mieszkańców hrabstwa 25% wydatków inwestycyjnych, w trzecim cyklu BP (2016/2017) – 32%, o tyle w czwartym cyklu BP (2017/2018) aż 50% wydatków inwestycyjnych. Zwiększanie puli środków BP jest częściowo wynikiem tego, że w Kenii nie wprowadzano ograniczenia polegającego na tym, że projekty BP muszą być wykonane w okresie roku budżetowego, mając świadomość, że wydatki inwestycyjne trudno zrealizować w okresie roku budżetowego (World Bank Group 2018, s. 40-41).

Dla każdego projektu BP wybranego w Wote powoływany jest tzw. komitet zarządzania projektem, składający się z obywateli. Mieszkańcy są zatem bezpośrednio zaangażowani w nadzór nad realizacją projektu. W zależności od specyfiki projektu sprawują nadzór nad dostawą i wykorzystaniem materiałów na miejscu, podpisują dowody dostawy, przedkładają sprawozdania z realizacji projektu i z rozwiązywania na bieżąco problemów dotyczących wykonywania projektów. Jeśli zaś są przekonani, że projekt BP został zrealizowany zgodnie ze specyfikacją, dokonują zatwierdzenia płatności dla kontrahenta. Choć mieszkańcy nie mogą bezpośrednio

prowadzić obsługi finansowej projektów, to jednak są w pełni świadomi ich kosztów. Takie podejście ma istotny wpływ na kształtowanie świadomości obywatelskiej oraz uczy troski o dobro wspólne (World Bank Group 2018, s. 21).

Ostatnim, dziesiątym krajem poddanym analizie jest Republika Indonezji, wyspiarskie państwo unitarne położone w Azji Południowo-Wschodniej oraz w Oceanii ze stolicą w Dżakarcie. Indonezja po II wojnie światowej wyzwoliła się spod kolonialnej dominacji Holandii. W Indonezji, podobnie jak Brazylii, BP pojawił się natychmiast po upadku systemu autorytarnego. Zakończenie w 1998 r. ponad trzydziestoletnich rządów reżimu Suharto oznaczało zapoczątkowanie decentralizacyjnych i demokratyzacyjnych reform i utworzenie samorządu terytorialnego, który od 2000 r. składa się z prowincji, podregionów, okręgów, dystryktów i sąsiedztw. W wyniku reform decentralizacyjnych z lat 2003-2004 przekazano na szczebel lokalny znaczne uprawnienia i zasoby finansowe. W wyniku tych reform około trzech czwartych dotychczasowych urzędników państwowych zyskało status urzędników samorządu terytorialnego. Ustawodawstwo, w szczególności ustawa o administracji regionalnej z 1999 r.⁶⁴ oraz ustawa o równowadze finansowej pomiędzy rządem a samorządem z 2009 r.,⁶⁵ przyznały indonezyjskim samorządom zarówno samodzielność decyzyjną, jak i finansową. W ustawach tych ustanowiono też cele dobrego rządzenia, w szczególności sprawiedliwego, przejrzystego, rozliczanego i partycypacyjnego systemu wydatków lokalnych. Jednakże skuteczność działań reformatorskich została ograniczona przez ciągle wpływy lokalnych elit, zmobilizowanych przez Suharto, który dążył do ingerencji instytucji państwowych w życie obywateli. Proces ten był mniej widoczny jedynie na obszarach miejskich (Dasgupta, Beard 2007, s. 232).

W Indonezji w okresie reformowania kraju powstały dwa funkcjonujące obok siebie rozwiązania instytucjonalne w zakresie BP: wcześniejszy, finansowany przez Bank Światowy, drugi, koordynowany (choć w dużej mierze również realizowany, o czym poniżej) przez organy centralnej administracji państwowej Indonezji. Ze względu na chronologię rozpoczęcia wdrażania poniżej w pierwszej kolejności omówiono program Banku Światowego, zaś następnie program krajowy.

Bank Światowy wdraża BP w Indonezji od 1998 r. jako okręgowy program rozwoju (ang. *Kacamatan Development Project*, w skrócie program KDP). Zapewnia on dotacje blokowe dla 3/4 okręgów Indonezji, docierając do najbiedniejszych i najniższych stopni samorządu terytorialnego, w szczególności obszarów wiejskich, umożliwiając samorządom tych stopni określanie wspólnie z mieszkańcami sposobu wydatkowania tych funduszy. Jest to program z jednej strony pomocowy, z drugiej zaś strony edukacyjny w zakresie partycypacji społecznej. Indonezyjski KDP, w przeciwieństwie do większości analogicznych programów realizowanych przez Bank Światowy, nie jest wdrażany przez rząd krajowy, lecz przez Bank Światowy, choć początkowo planowano stopniowe przejście realizacji programu przez rząd In-

donezji (Grillos 2017, s. 345). Program kosztował jak dotąd ponad miliard USD i był kilkakrotnie przedłużany. Eksperti Banku Światowego mieli świadomość, że w momencie rozpoczęcia realizacji programu KDP społeczeństwo obywatelskie praktycznie w Indonezji nie istniało. Jednak wyszli z założenia, że lepiej niż czekać na idealne warunki, należy zacząć pracować w warunkach, które w danym momencie istniały (Blair 2012, s. 12). Cykl programu KDP rozpoczynają spotkania w sąsiedztwach, na których mieszkańcy zgłaszają projekty, z których wybierane są trzy, przy czym dwa z nich muszą zawierać komponent wspierania kobiet. Następnie na spotkaniach tego rodzaju są wybierani spośród mieszkańców delegaci na kolejne forum mieszkańców, organizowane na stopniu okręgu. Na tego rodzaju spotkaniach wszystkie wcześniej zgłoszone projekty są weryfikowane pod względem technicznej wykonalności oraz realizacji priorytetów. Projekty mogą dotyczyć infrastruktury, działalności gospodarczej lub rozwoju społecznego, choć większość realizowanych zadań BP ma charakter infrastrukturalny. Granty finansowane w ramach programu KDP mają wartość od 60 000 USD do 110 000 USD, przy czym wkład społeczności ze środków budżetowych wynosi średnio 17% wartości grantu. Urzędnicy rządowi sprawują nadzór nad programem, ale realizacją projektów zajmują się zespoły zewnętrznych doradców powołane na wszystkich stopniach, co umożliwia uniknięcie wyłaniania nierentownych wykonawców, dzięki czemu projekty KDP są średnio o 25-50% tańsze od kosztów budowy w Indonezji. Omijane są też w ten sposób biurokratyczne wpływy administracji rządowej, wydłużające procedury i nadmiernie ingerujące w ostateczny kształt projektu. Zrealizowane projekty w ramach programu KDP nie tylko zmniejszają wykluczenie społeczne, ale również poprzez włączenie w proces decyzyjny mieszkańców z najbiedniejszych warstw społecznych, z których pochodzi 50% uczestników zebrań oraz realizację projektów przez najbiedniejszych mieszkańców (70% wykonawców pochodzi z najbiedniejszych grup indonezyjskiego społeczeństwa), skutecznie prowadzona jest walka z ubóstwem. Co ciekawe, próby przejmowania kontroli nad projektami BP przez bogate elity Indonezji są częściowo eliminowane dzięki nieformalnej umowie ze stowarzyszeniem dziennikarzy, które analizuje realizację projektów i publikuje informacje o nadużyciach ujawniane w wyniku dziennikarskiego śledztwa (Blair 2012, s. 12-13). Ma miejsce zatem rozliczalność poprzez media.

Niedługo po rozpoczęciu wdrażania BP w Indonezji przez Bank Światowy określono ramy prawne krajowego BP. Ma on ogólne podstawy w konstytucji Indonezji z 1945 r.⁶⁶, która po zakończeniu okresu dyktatury, celem dostosowania do nowych założeń ustrojowych, była w latach 1999-2002 czterokrotnie znowelizowana. Zmiany te dotyczyły w szczególności zwiększenia autonomii regionalnej i decentralizacji lokalnej oraz rozszerzenia uprawnień parlamentu Indonezji. W celu uszczegółowienia postanowień konstytucyjnych wydano ustawę o systemie krajowego planowania rozwoju z 2014 r.,⁶⁷ która stworzyła jednocześnie ustawową podstawę BP. Wpro-

wadzona w ten sposób procedura opracowywania Krajowego Planu Rozwojowego została następnie uszczegółowiona w rozporządzeniu Rady Ministrów z 2008 r. o etapach, procedurze przygotowania, kontroli i ewaluacji realizacji regionalnych i lokalnych planów rozwoju⁶⁸. System krajowego planowania rozwoju składa się z pięciu, kolejno następujących po sobie etapów o charakterze: politycznym, administracyjnym, partycypacyjnym, odgórnym i oddolnym, a jego finalnym efektem jest Krajowy Plan Rozwoju. Etap polityczny jest powiązany z wyborem prezydenta kraju oraz szefa regionu wraz z przygotowanymi przez nich programami rozwojowymi. Etap administracyjny ma służyć uszczegółowieniu tych planów. Etap partycypacyjny ma zapewnić udział w planowaniu rozwoju różnym podmiotom w wyniku procesu deliberacji (ind. *musyawarah*). Z kolei etap odgórnego i oddolnego planowania jest realizowany przez organizację forów deliberatywnych, mających miejsce zarówno na poziomie krajowym, jak i samorządowym. Efekty deliberacji mają służyć wyznaczeniu planowania odgórnego i oddolnego na etapie jego wykonywania. Praktycznym przełożeniem tych etapów jest organizacja procesu deliberacji BP, czyli procesu konsultacji społecznych odbywających się na podstawie projektów długoterminowego planu rozwoju (opracowywanego raz na 20 lat), wieloletniego planu rozwojowego opracowywanego przez Radę Ministrów, agencje rządowe (biura planowania) oraz j.s.t., a także na podstawie regionalnych planów rozwojowych, opracowywanych przez Agencję Planowania Rozwoju Regionalnego. W Indonezji BP jest zatem traktowany w dość specyficzny sposób jako krajowy proces konsultacyjny (deliberatywny) i sposób planowania rozwoju państwa (ind. *Musyawarah Perencanaan Pembangunan*). Od tych trzech słów w języku indonezyjskim utworzono neologizm *musrenbang*, które od tej pory jest synonimem indonezyjskiego BP (Blair 2012, s. 11; Sanroso 2015).

Procedura BP zaczyna się w styczniu od otwartych spotkań organizowanych przez regionalną (rządową) agencję wykonawczą w każdym sąsiedztwie, na które w świetle przepisów mogą przyjść wszyscy obywatele. Na tym zebraniu są ustalane priorytety inwestycyjne oraz są wybierani spośród mieszkańców delegaci do reprezentowania społeczności na zebraniach wyższego stopnia, tj. zebraniach organizowanych na poziomie dystryktu. W zebraniach dystryktu biorą udział już nie tylko delegaci mieszkańców, ale również aktywnie uczestniczą urzędnicy j.s.t. i radni lokalni. Na tych zebraniach w wyniku negocjacji uprzednio wyrażone przez sąsiedztwa preferencje są łączone w jedną listę projektów. Na zebraniach dystryktu wybierani są również delegaci na zebrania wyższego stopnia, tj. na zebrania okręgowe, a następnie analogicznie proces przenosi się na poziom całego miasta, by dokonać połączenia propozycji. W następnym kroku priorytety ustalone w ramach BP są składane do Krajowego Planu Rozwoju na następny rok (Blair 2012, s. 11-12).

Jak można było przewidzieć, w kraju charakteryzującym się od dziesięcioleci wysokie scentralizowanym odgórnym planowaniem, proces BP nie stał się głównym narzędziem

dziem do lokowania państwowych funduszy inwestycyjnych na poziomie lokalnym. Co więcej, Ministerstwo Planowania w Dżakarcie działające za pośrednictwem regionalnych i lokalnych agencji rządowych (biur planowania) jest oskarżane o ustalanie praktycznie wszystkich inwestycji BP, jako że rząd nie zamierzał w rzeczywistości stworzyć oddolnego planowania wydatków, zwłaszcza takiego, które miałyby być ułatwiane przez te same biura planowania, które wcześniej zarządzały dotychczasowym systemem centralnego planowania na poziomie lokalnym. Argumenty krytyczne dotyczą kilku zasadniczych aspektów. Po pierwsze, zebrania mieszkańców (fora BP) w wielu przypadkach nie są w ogóle organizowane lub są prowadzone za zamkniętymi drzwiami, a mieszkańcy nie mają na nie wstępu. Po drugie, zmiany w realizacji projektów BP wynikające ze śródrocznych zmian budżetów miast dokonane w trakcie roku budżetowe są niejawne. Po trzecie, propozycje inwestycji BP rozważane na zebraniach (forach) niższych stopni, o ile nie pokrywają się z pomysłami, które powstają w biurach planowania, są ignorowane. Stąd jak to ujął jeden z urzędników ds. planowania rozwoju, propozycje mieszkańców do BP są nazywane „pragnieniami” bądź też „życzeniami”. W rzeczywistości zatem, choć wybierane w wyborach bezpośrednich organy wykonawcze (burmistrzowie), przy udziale radnych, są nominalnie autorami regionalnych planów rozwoju, to jednak w praktyce te dokumenty są opracowywane przez agencje rządowe (biura planowania) według ścisłych wytycznych rządu centralnego. Wpływ mieszkańców jest w praktyce ograniczony do minimum. Nie zmienia to jednak faktu, że BP po raz pierwszy zachęcił niektórych obywateli do udziału w dyskusji o środkach budżetowych w systemie, który od holenderskich czasów kolonialnych charakteryzuje się scentralizowaną, odgórną strukturą planistyczną, która w zasadzie wykluczała w ogóle jakkolwiek udział obywateli (Blair 2012, s.11-12). Choć niektóre organy władzy lokalnej podejmują pewne działania mające na celu usprawnienie BP, np. wyznaczają formalny cel zaplanowania 30% wydatków inwestycji ustalonych w wyniku BP i w planach rozwojowych, uruchamiają też platformy internetowe do zwiększania komunikacji, to jednak jak wskazują wywiady przeprowadzone przez ekspertów OECD, BP w Indonezji jest ważną, ale formalną okazją do zaangażowania społeczeństwa w określanie priorytetów rozwojowych. Zarówno przedstawiciele władz rządowych i lokalnych, jak i organizacji pozarządowych wskazują na istotne ograniczenia, które prowadzą do twierdzenia, że w większości przypadków rządowy BP nie jest ani partycypacyjny, ani przedstawicielski (OECD 2016, s. 133).

Niektóre miasta (okręgi) próbują niezależnie od działań rządowych oddolnie wdrażać własne BP. Takie rozwiązanie przyjęto w mieście Surakarta. Jest to jednocześnie miasto, które jako pierwsze realizowało w 2004 r. rządowy BP. Obecnie, niezależnie od rządowego *musrenbangu*, organy władzy wykonawczej i stanowiącej tego miasta stworzyły „własny” BP w formie tzw. bloków grantowych (Feruglio, Rifai 2017, s. 5). Program ten działa na zasadach zbliżonych do KDP Banku Światowego, z tym

że został on zorganizowany na niższym stopniu, tj. na poziomie dystryktów, nie zaś jak w przypadku programu KDP na poziomie okręgów. W ramach ustanowionej w Surakarcie procedury BP w pierwszej kolejności mieszkańcy składają propozycje projektów, a następnie ich delegaci wybierają projekty BP, które ich zdaniem są priorytetowe. Jednakże ostateczną decyzję o alokacji środków BP podejmuje zespół złożony z radnych miejskich. Mimo to, ze względu na niewiążący charakter konsultacji, organy władzy wykonawczej i uchwałodawczej niejednokrotnie nie respektują podjętych w ten sposób ustaleń (Grillos 2017, s. 343). W obliczu znacznych rozbieżności pomiędzy zadaniami priorytetowymi wskazanymi przez mieszkańców a faktycznym wydatkowaniem środków budżetowych puli BP w Surakarcie rząd Indonezji zgodził się, by powierzyć lokalnej organizacji pozarządowej (Kota Kita) digitalizację dokumentacji procesu BP w jednej z dzielnic Surakarty i zamieszczenie jej w Internecie, tak by promować przejrzystość. W Internecie zamieszczono projekty złożone przez mieszkańców i protokoły z głosowań. Rozwiązanie to jednak nie przyczyniło się w istotny sposób do upodmiotowienia obywateli w procesie BP i zwiększenia ich możliwości współdecydowania o alokacji środków publicznych. Istotnym efektem programu BP stało się natomiast wzmocnienie pozycji miasta i ograniczenie wpływu rządu centralnego, jako że BP w tym mieście realizowany był bardziej w celu zbudowania niezależności władzy wykonawczej i stanowiącej miasta od rządu centralnego aniżeli wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego (Grillos 2017, s. 344). Powyższe sugeruje, że posiadanie rzeczywistego wpływu na przeznaczenie zasobów finansowych świadczy o sprawowaniu rzeczywistej kontroli na obszarze danej j.s.t., której jednak w przypadku lokalnego BP w Surakarcie nie otrzymali mieszkańcy, co jest jedną z przyczyn braku możliwości zmniejszania nierówności społecznych przez BP. Realizowany w Surakarcie BP nie przyczynia się do realizacji faktycznych potrzeb mieszkańców, bowiem, choć formalnie podział środków w Surakarcie zależy od populacji i zamożności danego dystryktu, to jednak analiza zrealizowanych projektów BP wykazuje, że wydatki programu na infrastrukturę nie są skierowane do ubogich dystryktów, lecz do dystryktów o wyższym wskaźniku istniejącej infrastruktury (Grillos 2017, s. 354).

2.4. Przesłanki wyboru i istota centralnych wartości publicznych jako podstawy aksjologiczno-prawnej analizy budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego)

J. Zimmermann, podejmując próbę opracowania aksjologii prawa administracyjnego, zauważa, że „wśród ogólnych problemów prawa administracyjnego pojawia się pytanie o to, czy i jakie wartości uniwersalne są lub powinny być przez to prawo przejmowane, wspierane i kulturowane, a w konsekwencji pytanie, czy prawo ma swoją własną aksjologię” (Zimmermann 2013, s. 73). Analogiczne pytanie można

również sformułować na gruncie prawa finansowego, które jak dotąd nie doczekało się kompleksowego opisanie właściwej mu szczegółowej aksjologii prawa. J. Zimmermann stwierdza również, że „pozytywna odpowiedź wydaje się zresztą intuicyjnie pewna. Jeżeli bowiem podzielono prawo na gałęzie i każda z tych gałęzi posiada własne, niepowtarzalne cechy charakterystyczne, to i każda z nich posiada niewątpliwie własną aksjologię, co sprowadza się do tego, że albo hołduje innym odrębnym wartościom, albo też hołduje tym samym wartościom ponaddiscyplinarnym, jednak mającym za każdym razem inne znaczenie i ustawionym w innym kontekście i w innych proporcjach” (Zimmermann 2013, s. 73).

Zważywszy na fakt, że rzetelne opracowanie aksjologii prawa finansowego byłoby niezwykle ambitnym i wymagającym projektem badawczym (choć nie ulega wątpliwości, że potrzebnym i przyszłościowym), jak również ze względu na przyjęty obszar badawczy w niniejszej rozprawie, podjęto się próby zbadania aksjologii prawa finansowego w wąskim jej wycinku, gdyż dotyczącym wyłącznie BP. Dzięki wyborowi relatywnie wąskiego obszaru badawczego możliwym powinno stać się nie tylko ustalenie katalogu wartości istotnie wspierających ochronę dobra wspólnego w prowadzeniu polityki finansowej miast (gmin) poprzez BP, ale również wskazanie przykładów wzmocnienia i naruszenia poszczególnych wartości przez określone zasady i tryb BP. Jednak w obliczu nieistnienia aksjologii szczegółowej prawa finansowego, a zatem nie dysponując katalogiem wartości istotnych dla prawa finansowego, konieczne stało się podjęcie decyzji w zakresie wyboru katalogu wartości publicznych, mogących stanowić trzon aksjologiczny BP.

W literaturze podkreśla się istotną rolę dla rozwoju BP wybranych wartości publicznych, takich jak przejrzystość, partycypacja (Rossmann, Shanahan 2012), równość, zaangażowanie obywateli, reprezentatywność (Fischer 2012), współpraca, rozliczalność (Wampler 2007, s. 1-43). Jak dotąd nie ustalono pełnego katalogu takich wartości, stąd nie można stwierdzić, czy w publikacjach naukowych poruszono wszelkie wartości publiczne istotne dla ochrony dobra wspólnego przez BP. Istnieje co prawda katalog wartości właściwy dla koncepcji współdecydowania (Huberts, Van der Wal 2014, s. 108), której jednym z instrumentów jest BP. Jednakże sami autorzy katalogu podkreślają, że ma on charakter wstępny i wymaga dalszego zróżnicowania oraz klasyfikacji. Stąd, chcąc wyodrębnić wartości publiczne istotne dla BP, należało w pierwszej kolejności wybrać katalog wartości stanowiących trzon dalszych badań. Dokonawszy analizy istniejących katalogów wartości, najbardziej rzetelnym i odpowiednim wydaje się katalog tzw. centralnych wartości publicznych (Jørgensen, Bozeman 2007), tj. wartości o znacznej liczbie powiązanych wartości, do którego należą: godność człowieka, zrównoważony rozwój, zaangażowanie obywateli, otwartość, tajemnica, kompromis, spójność aksjologiczna, trwałość i elastyczność. O wyborze tego katalogu wartości publicznych jako podstawy rozważań naukowych zadecydowało kilka argumentów.

Po pierwsze, katalog ten został zrekonstruowany na podstawie obszernych badań literaturowych (Jørgensen, Bozeman 2007), obejmujących 230 artykułów naukowych opublikowanych w latach 1990-2003, co pozwoliło objąć bardzo szerokie spektrum istniejących wartości publicznych. Po drugie, przyjęta koncepcja klasyfikowania wartości publicznych w relacji sąsiedztwa nadała katalogowi syntetyczny, a przez to utylitarny charakter, nie ograniczając przy tym zakresu i zasięgu wartości, które w nim znalazły się. Co ważne, poszczególnym centralnym wartościom publicznym zostały przyporządkowane również wartości sąsiadujące oraz wartości współwystępujące, ułatwiające interpretację i zrozumienie kontekstu występowania danej centralnej wartości publicznej. Poszczególne wartości sąsiadujące są zbliżone znaczeniowo do wartości centralnych, ale nie identyczne. Z kolei wartości współwystępujące to wartości często pojawiające się łącznie z inną wartością. Wartość współwystępująca może mieć pozytywny wpływ na inną wartość lub też jedna z wartości może być warunkiem wstępnym dla drugiej wartości (Jørgensen, Bozeman 2007, s. 370). W tabeli 11 wymieniono efekty niniejszej kategoryzacji.

Tabela 11. Katalog wartości publicznych

Lp.	Wartości centralne	Wartości sąsiadujące	Wartości współwystępujące
1.	Godność człowieka (ang. <i>human dignity</i>)	samorozwój obywateli, zaangażowanie obywateli, ochrona praw jednostki	sprawiedliwość, życzliwość, troska o przyszłość, równość
2.	Zrównoważony rozwój (ang. <i>sustainability</i>)	ochrona przyszłych pokoleń	stabilność, ciągłość, dobro wspólne, interes publiczny, standardy moralne, świadomość etyczna, solidarność
3.	Zaangażowanie obywateli (ang. <i>citizen involvement</i>)	wola społeczeństwa, słuchanie opinii publicznej, zdolność reagowania	dialog, równowaga interesów, samorozwój
4.	Otwartość (ang. <i>openness</i>)	zdolność reagowania, słuchanie opinii publicznej	rozliczalność, praworządność, dialog, demokracja, wola społeczeństwa, kolektywne decydowanie
5.	Tajemnica (ang. <i>secrecy</i>)	-	stabilność, ciągłość, praworządność, ochrona praw jednostki, wydajność, skuteczność
6.	Kompromis (ang. <i>compromise</i>)	równowaga interesów	rozsądek, uczciwość, dialog, zdolności adaptacyjne, solidność
7.	Spójność aksjologiczna (ang. <i>integrity</i>)	uczciwość, godność, sprawiedliwość, świadomość etyczna, standardy moralne, profesjonalizm, otwartość, bezstronność, lojalność wobec ustroju politycznego	-
8.	Trwałość i elastyczność (ang. <i>robustness</i>)	stabilność, elastyczność, rzetelność	legalność, zrównoważony rozwój społeczny, elastyczność, zdolność reagowania, praworządność, terminowość, skuteczność

Źródło: T.B. Jørgensen, B. Bozeman (2007, s. 377-378) (tłumaczenie własne).

Po trzecie, powyższy katalog jest szczególnie przydatny ze względu na międzynarodowy charakter analiz BP, przeprowadzonych w niniejszej rozprawie. Za istotne uznano objęcie analizą wartości publicznych, w miarę możliwości w komplek-

sowy, a jednocześnie syntetyczny sposób, a przynajmniej nie omijając kluczowych wartości dla danego porządku prawnego. Przyjęcie katalogu wartości publicznych (oraz co ważne wskazanie wartości sąsiadujących), stworzonego na podstawie badań naukowych prowadzonych w różnych państwach, zmniejsza ryzyko pominięcia jakichś istotnych wartości publicznych dla rozwoju BP i ochrony dobra wspólnego. Po czwarte, takiego wyboru dokonano również ze względu na teoretyczny cel rozprawy, którym jest zaproponowanie modelu ochrony dobra wspólnego w Polsce poprzez BP. W takiej perspektywie nieuzasadnionym byłoby przyjęcie *a priori* założenia, że zasady i tryb BP stosowanego w polskich miastach (gminach) chronią wszystkie wartości publicznie niezbędne do ochrony dobra wspólnego. Jednocześnie przyjęcie takiego uniwersalnego katalogu wartości publicznych nie stoi na przeszkodzie realizacji celu naukowego o charakterze praktycznym, którym jest wskazanie implikacji rozważań dla polskiego porządku prawnego.

Należy przy tym zauważyć, że centralne wartości publiczne nie mają unitarnego charakteru i możliwe byłyby ich dalsze klasyfikacje. Część z nich odnosi się bowiem wyłącznie do cech człowieka (np. godność), część do procedur, które mogą promować określone wartości (np. trwałość i elastyczność, tajemnica), część miałaby jednak charakter mieszany (np. spójność aksjologiczna, kompromis). Zważywszy jednak na fakt, że literatura przedmiotu dostarcza argumentów za trudnością czy wręcz niemożliwością dokonania precyzyjnej klasyfikacji poszczególnych wartości (Huberts, Van der Wal 2014, s. 82), a ponadto ze względu na fakt, że również katalog wartości racjonalnego prawodawcy ma charakter niejednorodny (Kordela 2016b, s. 15), zasadnym wydaje się poprzestanie w tym miejscu na wskazaniu, że katalog centralnych wartości publicznych ma charakter zróżnicowany, a w badaniach nad wzmacnianiem i naruszaniem tych wartości poprzez BP przyjęta zostanie możliwie pełna interpretacja zakresu treściowego poszczególnych wartości.

Mając powyższe na uwadze, w dalszej części podrozdziału wyjaśniono istotę poszczególnych centralnych wartości publicznych (Jørgensen, Bozeman 2007), omawiając ich aspekty definicyjne, genezę, funkcje, ścierające się koncepcje naukowe na temat istoty omawianej wartości, a także rozwiązania międzynarodowe stosowane w celu ich ochrony. Szczególną uwagę zwrócono również na obowiązujące w Polsce regulacje prawne wartości prawa, o ile poszczególne wartości publiczne zostały za takie uznane, a także uzupełniając przytoczono polskie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych. Szczegółowy zakres zaprezentowanych treści wynika z istoty danej wartości publicznej. Należy przy tym zauważyć, że o ile trzy pierwsze centralne wartości publiczne (tj. godność człowieka, zrównoważony rozwój, zaangażowanie obywateli) zostały uznane w polskim porządku prawnym za wartości (i jednocześnie) zasady konstytucyjne, o tyle w przypadku pozostałych pięciu wartości tak się nie stało. Co najwyżej można odnaleźć do nich odwołania (częściowej pośrednie niż bezpośrednie) w regulacjach krajowych lub

międzynarodowych. Stąd ich istotę wyjaśniono przede wszystkim, bazując na literaturze przedmiotu.

Pierwszą w kolejności, a jednocześnie najważniejszą wartością z katalogu centralnych wartości publicznych jest godność człowieka (ang. *human dignity*). Jest ona nazywana „wartością wartości”, jako że jest pierwowzorem wszystkich innych wartości i ich ostatecznym sprawdzianem (Rodziński 1989, s. 32). Dotyczy ona statusu wewnętrznej wartości człowieka, niezależnie od innych jego właściwości (Mahlmann 2012, s. 377). Jest też jedną z najbardziej podstawowych i centralnych wartości w systemach konstytucyjnych i prawnomiędzynarodowych (Baran 2010). Godność człowieka nie jest uznana za prawo, tylko za cechę, właściwość każdego człowieka i rację, dla której każda istota ludzka jest podmiotem praw i wolności, z czego wynika zakaz eliminowania tych praw oraz ich nadmiernego ograniczania (Górecki 2012, s. 90; Piechowiak 2012, s. 350). Zatem prawa i wolności nie kreują godności człowieka, lecz to godność jest ich źródłem (Kurzyńska-Chmiel 2013; Flešzer 2015, s. 20). Godność jest pojęciem nieostrym, pochodzącym ze sfery wartości i z formalnoprawnego punktu widzenia nie zostało zdefiniowane w żadnym akcie normatywnym (Sadowski 2007, s. 26; Chmaj 2002, s. 73). Zaskakujący jest fakt, że w literaturze prawniczej, w tym z zakresu prawa konstytucyjnego, choć poświęca się bardzo dużo uwagi godności jako jednej z najistotniejszych wartości wymagającej ochrony prawnej, to praktycznie pomija się aspekt jej znaczenia, ograniczając się w tym zakresie do ustalenia jej charakteru oraz konsekwencji jej istnienia. Tymczasem zdefiniowanie pojęcia godności człowieka jest kluczowe dla tworzenia i stosowania konkretnych przepisów prawa. Stąd wyjaśnienie jej istoty wymaga analizy filozoficznej (aksjologicznej), pomocna będzie także katolicka nauka społeczna, która uczyniła godność jednym z kluczowych pojęć jej obszaru nauczania.

Słowo „godność” (ang. *dignity*) pochodzi od łacińskiego *dignus*, oznaczającego „wart uszanowania i czci, zobowiązany do szacunku dużej wagi” (Jedlecka 2013, s. 107). Słownikowo „godność” oznacza „poczucie, świadomość własnej wartości, szacunek dla samego siebie, honor, dumę” (Słownik języka polskiego 1978, s. 673). Podobnie, w nieco bardziej rozbudowany sposób godność definiuje G. Grzybek. Zgodnie z jego definicją godność człowieka oznacza „poczucie własnej wartości i szacunek dla samego siebie, co wyraża się w pragnieniu posiadania także szacunku ze strony innych z uwagi na swoje walory duchowe, moralne czy też zasługi społeczne” (Grzybek 2010, s. 46). Z kolei, według Encyklopedii katolickiej godność oznacza „szczególną wartość człowieka jako osoby, pozostającej w relacjach interpersonalnych, ostatecznie do osoby Boga, uzasadniających i usensowniających życie osobowe. Oznacza także pozytywnie wartościującą relację do własnej osoby i grupy, np. zawodowej, klasowej, narodowej, z którym jednostka się identyfikuje. Konstytuującym komponentem tego ustosunkowania się jest samoocena polegająca na przeżywaniu swojej wartości i pozytywnego obrazu siebie, która motywuje

do moralnie wartościowych zachowań, uodparnia na wszelkie formy manipulacji, zniewalania, wpływa na radzenie sobie w sytuacjach trudnych oraz zakłada poczucie wewnętrznej wolności, autodeterminacji (podmiotowości) i odpowiedzialności” (Chlewiński, Zaleski 1989, s. 1231, za: Koch 2007, s. 91).

Na płaszczyźnie rozważań aksjologicznych ścierają się dwa ujęcia pochodzenia, a przez to również istoty godności człowieka, tj. godności osobowościowej i godności osobowej (Mazurek 1993, s. 266). O godności w pierwszym ujęciu decyduje ta doskonałość, jaka zrodziła się w działaniu moralnie wartościowym i utrwaliła się w czymś charakterze (Mazurek 1986, s. 28), a zatem człowiek osiąga godność przez pracę nad sobą, aktywność skierowaną ku innym, wierność wobec przyjętych wartości. W takim ujęciu człowiek sam nabywa swą godność i może ją utracić, nie jest ona zatem wartością wrodzoną (Taylor 2001, s. 401; Sadowski 2007, s. 10). Za takim rozumieniem godności opowiadali się w szczególności M. Ossowska (1969) i J. Koziński (1977). Z kolei godność osobowa jest wartością wrodzoną, niezbywalną i zobowiązującą. W tym ujęciu to ranga ontologiczna decyduje o tym, że człowiek posiada godność z samego faktu, że jest osobą obdarzoną rozumem, wolnością i sumieniem, najdoskonalszą istotą świata stworzonego przez Boga (Krapiec 1974, s. 54; Sadowski 2007, s. 19). Koncepcja ta wywodzi się z filozofii greckiej, głównie Sokratesa, Arystotelesa, Heraklita (Jabłoński 2002, s. 81-82) oraz koncepcji godności człowieka w tradycji chrześcijańskiej, począwszy od starotestamentowej Księgi Rodzaju i stworzenia człowieka „na obraz i podobieństwo Boże” (Soto Kloss 2001, s. 55), poprzez fundamentalne dla rozwoju koncepcji godności ludzkiej wynikającej z Nowego Testamentu podobieństwo Jezusa Chrystusa do człowieka we wszystkim poza grzechem (Kryszewski, Prokop 2017, s. 223). W średniowieczu wartością godności człowieka zajmowali się w szczególności filozofie prawa natury, współcześnie zaś znajduje się ona w centrum katolickiej nauki społecznej (Strzeszewski 1994).

Naturalna podstawa godności człowieka tkwi w wolności i w umyśle, które stanowią nieodzowne właściwości osoby (Wojtyła 2000, s. 418-419). Jan Paweł II uznaje zatem godność jako wewnętrzne znamię osoby ludzkiej tkwiące w samej naturze człowieka i nawiązuje w ten sposób do antropologii filozoficznej (filozofii człowieka) (Ćwil 2010, s. 230). Takie rozumienie godności jest spójne z rozumieniem godności przez I. Kanta, argumentującego, że ze względu na godność człowieka nie można traktować go instrumentalnie i posługiwać się nim jako środkiem do osiągnięcia celu (Kant 1953, s. 62). Co więcej, godność będąca źródłem wolności człowieka umożliwia mu poszukiwanie prawdy i kierowanie się ku dobru, ukazuje człowieka jako podmiot odpowiedzialny za swój los, jak i za świat (Ćwil 2010, s. 232-233). Godność jest zatem elementem dobra wspólnego (Piechowiak 2012, s. 130).

Godność człowieka jako pojęcie prawne spełnia różne funkcje w prawie międzynarodowym. Do godności człowieka odwołują się podstawowe dla światowego po-

rządu prawnego akty prawa międzynarodowego. Proces ten zapoczątkowała Karta Narodów Zjednoczonych z dnia 26 czerwca 1945 r.,⁶⁹ w której preambule wezwano do konieczności przywrócenia wiary w „podstawowe prawa człowieka, godność i wartość człowieka”, nadając w ten sposób dalszym jej postanowieniom wyraźną wymowę aksjologiczną (Chmaj 2016, s. 30). Znaczenie godności, tym razem wyraźnie w ujęciu osobowym (przyrodzonym), podkreślono również w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r. Z kolei rozwiązania zagraniczne pozwalają zidentyfikować zagrożenia dla godności człowieka wynikające z braku spójności aksjologicznej wewnętrznych porządków prawnych. Przykładowo w amerykańskim porządku prawnym, godność człowieka jest chroniona w dość ambiwalentny sposób (Mahlmann 2012, s. 381). W pewnym sensie cały system amerykańskiego prawa konstytucyjnego opiera się na koncepcji godności człowieka, odzwierciedlonej w powszechnej suwerenności, reprezentatywnym rządzie i ugruntowanych prawach jednostki. Z drugiej jednak strony naruszenia godności człowieka były na przestrzeni wieków prawnie dopracowywane lub dorozumiane, w tym poprzez przyznanie nierównych praw wyborczych, niewolnictwo i segregację rasową (Neuman 2000, s. 249-251).

W polskim porządku prawnym godność w ujęciu osobowym stanowi jeden z zasadniczych fundamentów Konstytucji RP, która dwukrotnie nawiązuje do tego pojęcia. Po pierwsze, w preambule, która kończy się w następujący sposób: „Wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę Konstytucję będą stosowali, wzywamy, aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi, a poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej”. Po drugie, w art. 30 Konstytucji RP, zgodnie z którym „przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”. Wobec powyższego „dokonuje się otwarcie Konstytucji, jako aktu prawa pozytywnego, na zewnętrzny i nadrzędny porządek prawnonaturalny” (Garlicki 2003, s. 9).

Dzięki art. 30 Konstytucji RP dokonuje się wyznaczenie systemu i zakresu szczegółowych wolności i praw jednostki oraz ustanowienie podstawowej wartości, determinującej proces wykładni i stosowania Konstytucji RP (Garlicki 2003, s. 9). Trybunał Konstytucyjny, który w okresie dwudziestu lat obowiązywania Konstytucji RP już kilkanaście razy odwoływał się do godności człowieka, stwierdził m.in., że pojęcie godności człowieka „nie daje się sprowadzić do jednego aspektu znaczeniowego. Może ono występować w rozmaitych kontekstach i przenikać różne koncepcje polityczne, filozoficzne, religijne” (wyrok TK z dnia 4 kwietnia 2001 r.), a godność człowieka „tworzy rdzeń wszystkich szczegółowych wolności i praw jednostki, co oznacza, że nie można ograniczyć tych praw w taki sposób, który mógłby prowadzić do jednoczesnego naruszenia godności człowieka” (wyrok TK z dnia 30 październi-

ka 2006 r.). Coraz częściej TK powołuje się nie tylko na wartość, ale również na zasadę godności człowieka (np. w wyroku TK z 7 marca 2007 r.), kształtując w ten sposób linię orzeczniczą dopuszczającą traktowanie godności człowieka jako prawa podmiotowego (Chmaj 2016, s. 43).

Drugą centralną wartością publiczną jest zrównoważony rozwój (ang. *sustainability, sustainable development*), który jest stosunkowo nowym pojęciem ukształtowanym dopiero na początku lat 90. dwudziestego wieku. Oznacza, „wymóg, by ingerencja w środowisko następowała w sposób jak najmniej szkodliwy dla jego zasobów, a korzyści społeczne płynące z tej ingerencji przewyższały potencjalne szkody” (Florczak, Wątor 2016b, s. 287), a także „konieczność znajdowania takich rozwiązań technicznych, organizacyjnych, prawnych itp. sprzyjających rozwojowi ekonomicznemu, czy szerzej, cywilizacyjnemu, które pozwolą chronić środowisko naturalne” (Banaszak 2012, s. 12). Zrównoważony rozwój jest pojęciem niezwykle pojemnym znaczeniowo, gdyż oznacza zarówno zapewnienie mieszkańcom nieskażonego powietrza, zdrowej wody pitnej, czy też terenów rekreacyjnych (Sarnecki 2007, s. 5). Choć wartość zrównoważonego rozwoju powstała w wyniku dyskusji nad ekologiczną przyszłością świata, to jednak szybko jej znaczenie utraciło typowo ekologiczny charakter, wkraczając w sferę polityki społecznej i ekonomicznej, w szczególności w zakresie dopasowywania aspiracji rozwojowych państw do możliwości środowiska naturalnego, zabezpieczenia potrzeb przyszłych pokoleń, zrównania szans rozwojowych wszystkich narodów, podporządkowanie mechanizmów ekonomicznych potrzebom społecznym (Bałaban 2003, s. 20; Staniewska-Zątek 2001, s. 9)

Na forum międzynarodowym szczególne znaczenie dla ochrony zrównoważonego rozwoju ma deklaracja Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie środowiska i rozwoju z 2002 r.,⁷⁰ która określiła 27 zasad ogólnych globalnego zrównoważonego rozwoju. Zasady te zostały uzupełnione o imponujący zbiór 2500 rekomendacji dla państw, rządów, organizacji międzyrządowych i międzynarodowych oraz dla społeczeństw pod nazwą „Agenda 21 - plan działań dla zrównoważonego rozwoju globalnego na wiek XXI” (Strategia... 2000, s. 8). Ochrona zrównoważonego rozwoju odgrywa również istotną rolę na płaszczyźnie prawnej UE. Wynika ona zarówno z Karty Praw Podstawowych UE⁷¹, jako że zgodnie z jej art. 37 „wysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości muszą być zintegrowane z politykami Unii i zapewnione zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju”, jak i z TFUE, zgodnie z którego art. 11 „przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska”.

Wartość zrównoważonego rozwoju w polskim porządku prawnym zyskała charakter zasady prawa w wyniku wpisania jej do Konstytucji RP. Zgodnie z jej art. 5

„Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. W Konstytucji RP jest zatem zawarty swoiście publicznoprawny model ochrony środowiska, który jest rozwijany środkami ustawowymi i administracyjnymi (Bałaban 2003, s. 21). Ustawodawca zdefiniował zrównoważony rozwój jako „taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń” (art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁷²). Z kolei w rządowej Strategii zrównoważonego rozwoju Polski do 2025 r. zauważono, że „rozwój gospodarczy i cywilizacyjny obecnego pokolenia nie powinien odbywać się kosztem wyczerpywania zasobów nieodnawialnych i niszczenia środowiska, dla dobra przyszłych pokoleń, które też będą posiadały prawa do swego rozwoju” (Strategia... 2000, s. 3).

Do znaczenia tej wartości (i zasady) prawa odniósł się również TK, stwierdzając, że „w ramach zasad zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Idea zrównoważonego rozwoju zawiera więc w sobie potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia” (wyrok TK z dnia 6 czerwca 2006 r.).

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że „zasada zrównoważonego rozwoju pełni przede wszystkim rolę dyrektywy wykładni. Gdy pojawiają się wątpliwości co do zakresu obowiązków, rodzaju obowiązków i sposobu ich realizacji, należy posilkować się zasadą zrównoważonego rozwoju. Pełni ona zatem rolę podobną do zasad współżycia społecznego czy społeczno-gospodarczego przeznaczenia w prawie cywilnym. W pierwszej kolejności do uwzględniania zasady zrównoważonego rozwoju obowiązany jest ustawodawca w procesie stanowienia prawa, ale z drugiej strony zasadę tę powinny mieć na uwadze organy stosujące prawo. Niekiedy bowiem stan faktyczny wymaga rozważenia i wyważenia rozwiązań korzystniejszych, stosując zasadę zrównoważonego rozwoju” (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 marca 2009 r.).

Jednym z istotniejszych, a przy tym aktualnych zagadnień zrównoważonego rozwoju, w kontekście Polski, jest troska o stan czystości powietrza, w szczególności ograniczanie problemu smogu. Jak zauważyła A. Jarosławska, skuteczność prowa-

dzonych działań wymaga zaangażowania obywateli i zmiany ich mentalności, jako że „nie ma zrównoważonego rozwoju bez zrównoważonego społeczeństwa” (Sprawozdanie... 2017).

Trzecią spośród centralnych wartości publicznych jest zaangażowanie obywateli (ang. *citizen involvement*), które można zdefiniować jako udział obywateli w administracyjnych procesach decyzyjnych i w zarządzaniu (Yang, Pandey 2011). Szczególnego znaczenia zaangażowanie społeczne nabrało wraz z ukierunkowaniem paradygmatu zarządzania publicznego na koncepcję współdecydowania, która zakłada aktywny udział mieszkańców we współtworzeniu polityk, a nawet usług publicznych, nieograniczający się jedynie do wyboru swoich przedstawicieli do decydowania w ich imieniu (por. podrozdział 1.4.).

Do wartości zaangażowania obywateli odwołują się już postanowienia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r., zgodnie z którą „każdy człowiek ma prawo do uczestniczenia w rządzeniu swym krajem bezpośrednio lub przez swobodnie wybranych przedstawicieli” (art. 21 ust. 1), jak i Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 16 grudnia 1966 r.⁷³, jako że „każdy obywatel ma prawo i możliwości, bez żadnej dyskryminacji (...) i bez nieuzasadnionych ograniczeń uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli” (art. 25 lit. a). Również obecnie organizacje międzynarodowe dostrzegają potrzebę zwiększenia zaangażowania (partycypacji, uczestnictwa) obywateli w sprawy publiczne, podejmując w tym celu określone działania. Przykładowo w 2014 r. Bank Światowy realizował program na rzecz ustanowienia zaangażowanie obywateli (ang. *Strategic Framework for Mainstreaming Citizen Engagement*), wspierający budowanie dwukierunkowych interakcji między obywatelami a rządami. Również instytucje UE od wielu lat merytorycznie i finansowo wspierają realizację projektów wzmacniających partycypację społeczną, np. w ramach projektów na rzecz społeczeństwa obywatelskiego (ang. *Civil Society Projects*).

Choć w Konstytucji RP wartość zaangażowania obywateli nie została wypowiedziana w takim ujęciu językowym, to wydaje się jednak, że można ją wywieść z wartości (i zasady) zwierzchnictwa Narodu, wyrażonej w jej art. 4, zgodnie z którym „władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu (ust. 1). Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio (ust. 2)”. Artykuł ten zawiera jedną z najważniejszych zasad ustrojowych Konstytucji RP, tj. zasadę zwierzchnictwa, wskazuje zatem Naród jako dysponenta władzy zwierzchniej (suwerena). W świetle postanowień preambuły Konstytucji RP oraz orzecznictwa TK Naród oznacza wszystkich obywateli RP, stanowiący kategorię polityczną, wspólnotę równoprawnych obywateli, nie zaś kategorię etniczną (wyrok TK z dnia 31 maja 2004 r.). Z kolei władzę zwierzchnią definiuje się przez wskazanie jej atry-

butów, do których zalicza się pierwotność, trwałość, samowładność, całość i nieograniczoność (Ehrlich 1958, s. 123). Art. 4 Konstytucji RP wymienia dwie formy sprawowania władzy zwierzchniej, tj. demokrację pośrednią przedstawicielską oraz bezpośrednią, przy czym, zważywszy na kolejność ich wymienienia, powszechnie uznaje się, że pierwsza forma jest podstawowym rodzajem, zaś druga ma charakter dodatkowy. Potwierdza to również systematyka Konstytucji RP w zakresie uprawnień obywateli składających się na demokrację bezpośrednią (dotyczących referendum, ratyfikacji umów międzynarodowych, obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej) uregulowanych w różnych częściach Konstytucji RP (Florczak-Wątor 2016a, s. 273-274). Przypomnijmy jednak dość oczywisty, choć niekiedy zapomniany fakt, że udział w wyborach jest elementem demokracji pośredniej, nie zaś demokracji bezpośredniej. Natomiast udział w sprawowaniu władzy większości Polaków w najlepszym przypadku ogranicza się jedynie do korzystania z demokracji pośredniej, zaś połowa obywateli Rzeczypospolitej Polskiej wcale nie bierze udziału w wyborach, nie wypełniając nawet w ten sposób obowiązku troski o dobro wspólne wynikającego z art. 82 Konstytucji RP.

Tymczasem należy zauważyć, że zaangażowanie obywateli w sprawy publiczne jest niezbędne do urzeczywistnienia bezpośrednio wyrażonej w preambule Konstytucji RP „zasady pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Współczesne znaczenie zasady pomocniczości (subsydiarności) wywodzi się z katolickiej nauki społecznej, a w szczególności z encyklik papieskich, *Rerum novarum* Leona XIII, ogłoszonej w 1891 r. (Leon XIII 2001) i *Quadragesimo anno* Piusa XI, ogłoszonej w 1931 r. (Pius X 2002) (Mieñkowska-Norkiene 2015, s. 179; Feja-Paszkiewicz 2008, s. 21). Zasada pomocniczości nawiązuje zatem „do chrześcijańskiego systemu wartości, według którego jednostkom i ich wspólnotom państwo powinno pozostawić jak najszersze możliwości decydowania o własnych sprawach i zajmować się tylko tymi zagadnieniami, których jednostki i wspólnoty nie są w stanie rozwiązać” (Banaszak 2018, s. 55). Zaznaczyć przy tym należy, że jednym z instrumentów realizacji zasady subsydiarności (pomocniczości) jest BP (Augustyniak 2017, s. 374), przy czym zakres możliwości decydowania o własnych sprawach przez mieszkańców poprzez BP zależy od ukształtowania zasad i trybu BP.

Czwartą w kolejności centralną wartością publiczną jest otwartość (ang. *openness*). W literaturze przedmiotu wyróżnia się trzy grupy definicji wartości otwartości, które akcentują jej zasadnicze, spójne ze sobą trzy aspekty, tj. brak tajemnicy, dostęp do informacji (czyli jawność) oraz przejrzystość procesów (Rossmann, Shanahan 2012, s. 57). Brak tajemnicy stanowi zabezpieczenie przed nadmiernym powiększaniem się uprawnień rządzących (Moynihan 1998, s. 84). Informacja na temat działań organów władzy publicznej jest dobrem publicznym, ponieważ korzyści z nabycia i użycia informacji do kontrolowania politycznych zachowań i rozlicza-

nia z nich rozciągają się na wszystkich podatników i wyborców, którzy jednak niejednokrotnie mają pokusę pozostawiania tzw. „pasażerem na gapę” w tej kwestii. Jeżeli zatem w ten sposób zachowuje się większość społeczeństwa, to działalność rządzących pozostaje *de facto* w znacznym stopniu poza kontrolą (rozliczalnością) społeczną. W konsekwencji niejednokrotnie wyborcy pozostają świadomie (racjonalnie) nieświadomymi, bowiem koszt uzyskania informacji wymaga osobistego poświęcenia (czasu, wysiłku) i może przekraczać osobistą korzyść płynącą z posiadania tych informacji (Hillman 2003, s. 76). Jednakże, jak stwierdził J. Madison, czwarty prezydent Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, nazywany „ojcem amerykańskiej konstytucji” ze względu na bardzo aktywny udział w pracach nad nią, stwierdził, że działalność organów władzy publicznej, które nie udostępniają informacji na temat prowadzonej działalności lub ewentualnie nie stwarzają warunków do zdobywania tych informacji, staje się prologiem do farsy lub tragedii, a może i do dwóch łącznie. Wiedza zawsze będzie rządzić ignorancją, zatem ludzie, którzy nie chcą być zniewoleni, winni uzbroić się w moc, którą daje wiedza (Madison 1822, s. 103). Z kolei przejrzystość w podejmowaniu decyzji przez organy władzy publicznej jest sposobem zwiększania zaufania społecznego (Ebdon, Franklin 2006, s. 91), a także warunkiem rozliczalności finansowej wobec obywateli (Rossmann, Shanahan 2012, s. 57).

Wartość otwartości przenika wszystkie gałęzie prawa. W kontekście niniejszych rozważań zauważmy, że nauka prawa finansowego nadała jej szczególne znaczenie. Zasada jawności i przejrzystości finansów publicznych stała się jedną z podstawowych zasad zaliczanych do istoty finansów publicznych państw demokratycznych (Komar 1996, s. 87-90). Znaczenie tej zasady podkreślają najważniejsze instytucje i organizacje międzynarodowe, takie jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy (Pattanayak 2018) czy Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD 2017), zapewniając wsparcie metodyczne w zakresie reform wzmacniających przejrzystość finansów publicznych, do której licznych zalet zalicza się: rozliczalność z efektywnego i skutecznego wydatkowania środków publicznych (ang. *accountability for effective and efficient use of public funds*), spójność aksjologiczną (ang. *integrity*), włączanie, zaangażowanie obywateli (ang. *inclusiveness*), zaufanie (ang. *trust*) oraz jakość (ang. *quality*) (OECD 2017). Jawność i przejrzystość finansów publicznych jest warunkiem niezbędnym (choć niewystarczającym) sprawnego i demokratycznego działania organów władzy publicznej, kontroli społecznej i wywierania presji celem osiągnięcia skuteczności i efektywności wydatków publicznych, a także niezbywalnym prawem obywateli (Malinowska-Misiąg, Misiąg 2007, s. 46; Ruśkowski, Zawadzka-Pąk 2014, s. 170). Zasada ta doczekała się również ochrony prawnej na gruncie obowiązującej w Polsce ustawy o finansach publicznych, której rozdział czwarty zatytułowano „Jawność i przejrzystość finansów publicznych”. W polskiej doktrynie prawa finansowego wyróżnia się jaw-

ność formalną i jawność materialną finansów publicznych, przy czym tę drugą nazywa się inaczej przejrzystością. Jawność formalną mają zapewnić przede wszystkim przepisy zawarte w art. 33-38 ustawy o finansach publicznych, zaś jawność materialną głównie art. 39-41 (Ruśkowski, Zawadzka-Pąk 2014, s. 170). Jawność formalna to zapewnienie dostępu do informacji o procesach związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem środków publicznych. W. Misiąg (2005, s. 31) dodaje, że nie chodzi tylko o proces udostępnienia danych, ale o poddanie ich także publicznej ocenie. Z kolei jawność materialna to jasność i czytelność operacji środkami publicznymi, która jest realizowana głównie przez klasyfikację budżetową, czytelność i porównywalność sprawozdań finansowych.

Szczególną rolę w zapewnianiu jawności materialnej finansów publicznych ma odegrać tzw. budżet zadaniowy, ze względu na uzupełnienie klasyfikacji wydatków o nieistniejącą w budżecie tradycyjnym tzw. część sprawnościową, tj. cele wydatkowania środków publicznych oraz mierniki służące pomiarowi stopnia realizacji tych celów (Zawadzka-Pąk 2013, s. 68). Jednakże zważywszy na ograniczony zakres stosowania mierników rezultatu w polskim budżecie zadaniowym, w którym wciąż dominują mierniki produktu oraz brak spójności między celami a miernikami, trudno uznać, iż omawiany instrument NPM faktycznie przyczynia się do zwiększania jawności i przejrzystości finansów publicznych (Zawadzka-Pąk 2014, s. 172). Istotny wpływ na zwiększanie jawności i przejrzystości finansów publicznych poprzez budżet zadaniowy „miałoby większe zainteresowanie obywateli sposobem wydatkowania środków publicznych i domagania się od decydentów politycznych przejrzystych, rzetelnych i wiarygodnych informacji w zakresie planowania wydatków publicznych i ich wykonywania. Jednakże taka aktywna postawa obywatelska wymaga czasu i zmiany sposobu myślenia o środkach publicznych jako o wspólnym dobrze wszystkich Polaków” (Ruśkowski, Zawadzka-Pąk 2018, s. 812). Natomiast całkowity brak zainteresowania społeczeństwa, a co gorsze również ich przedstawicieli (posłów i senatorów) rozwojem budżetu zadaniowego petryfikują swego rodzaju imposybilizm społeczny w kwestii kształtowania motywacji rządzących i wywierania na nich presji w zakresie podnoszenia jakości usług publicznych. W konsekwencji ukształtowanie rozliczalności finansowej organów władzy publicznej poprzez budżet zadaniowy z realizacji dobra wspólnego wydaje się w Polsce mało prawdopodobne. Stąd szczególną rolę w tym zakresie należy upatrywać w kształtowaniu rozliczalności z ochrony dobra wspólnego w instrumentach faktycznie angażujących obywateli, a przez to wzmacniających społeczeństwo obywatelskie, które będzie w stanie wymagać przejrzystych informacji na temat realizacji polityki finansowej w interesie publicznym zarówno na szczeblu centralnym, jak i w j.s.t.

Piątą w kolejności centralną wartością publiczną jest tajemnica (ang. *secrecy*), która w ujęciu aksjologicznym oznacza ukrywanie pewnych informacji przed pewnymi

osobami lub grupami osób, ze względu na fakt, że upublicznienie niektórych procesów i polityk publicznych mogłoby uniemożliwić skuteczną lub jakąkolwiek ich realizację (Thompson 1999, s. 182). Tajemnica jest przeciwieństwem wcześniej omówionej wartości otwartości, stąd, jako wyłączająca jawność, powinna być chroniona prawnie jedynie w uzasadnionych przypadkach.

W polskim porządku prawnym wybrane aspekty omawianej wartości są chronione zarówno przez Konstytucję RP, jak i ustawodawstwo zwykłe. Na szczeblu konstytucyjnym przez ustanowienie konstytucyjnej zasady prawa zagwarantowano ochronę wartości tajemnicy komunikowania się (art. 49 Konstytucji RP). Z kolei na szczeblu ustawowym chronione są takie aspekty wartości tajemnicy, jak: tajemnica skarbo-wa⁷⁴, ochrona informacji niejawnych⁷⁵, tajemnicy informacji związanych z pacjentem⁷⁶, czy ochrona danych osobowych⁷⁷. Dodajmy, że istotny wpływ na treść wartości tajemnicy danych osobowych miało rozporządzenie wydane przez instytucje UE, tzw. rozporządzenie o ochronie danych osobowych (RODO)⁷⁸.

Szóstą centralną wartością publiczną jest kompromis (ang. *compromise*), który oznacza porozumienie etyczne osiągnięte w wyniku wzajemnych ustępstw (Guy 1990, s. 19). Wartość kompromisu w takim ujęciu należy odróżnić od kompromisu wartości wymagającego częściowego zrezygnowania z ochrony jednych wartości na rzecz respektowania innych wartości. W literaturze zachodniej coraz więcej miejsca w badaniach naukowych poświęca się właśnie kompromisom wartości i ich konfliktom w administracji publicznej (Buchanan, Millstone 1979; Beierle, Konisky 2000; Thacher, Rein 2004; Van der Wal 2008; Overeem, Verhoef 2014), jednakże rozważania w tym zakresie, choć prowadzące do bardzo interesujących wniosków, wykraczają poza przyjęty obszar badawczy.

Wartość kompromisu odgrywa szczególną rolę w demokracji deliberatywnej, która jest procesem wypracowywania porozumienia w sposób racjonalny, poprzez wymianę i uzasadnianie argumentów, procesem wzajemnego uczenia się i nabywania kompetencji obywatelskich, procesem dążenia do rozwiązań akceptowanych przez wszystkich uczestników dyskursu, spełniającym wymogi równości, włączenia społecznego oraz przejrzystości (McGann 2006, s. 115; Jakubiak-Mirończuk 2009, s. 3). Zauważmy, że „u podstaw demokracji leży słynne stwierdzenie przypisywane Voltaire’owi: *nie zgadzam się z tym co mówisz, ale oddam życie, abyś miał prawo to powiedzieć*. Debata publiczna – najbardziej demokratyczna forma udziału społeczeństwa w procesie planowania – nie jest osiągnięciem czasu przełomu. W PRL również organizowane były spotkania z ludnością dotyczące prac nad planami. Podczas tych zebrań, mających raczej formę prezentacji niż debat, jedni słuchali, a inni przyklaskiwali. Konfliktów nie było. Słuchano, a jeśli wypowiadało się swoje pomysły, to raczej bez realnych szans na ich spełnienie. Dzisiaj konflikt może być twórczy i ma szansę doprowadzić do kompromisu. W dziedzinie, w której nie ma

prostych rozwiązań, w której uczestniczy tyle podmiotów o odmiennych stanowiskach i w których skutki działań dotyczą nas wszystkich, niezależnie od tego, czy się tym interesujemy, czy nie, mamy prawo, a nawet obowiązek zabierać głos i szukać konsensu” (Kopeć 2009a, s. 105).

Warunkiem *sine qua non* wypracowywania kompromisów jest zatem dialog, który w szerokim znaczeniu dotyczy „sposobów i form uzgadniania stanowisk w rzeczach istotnych. W płaszczyźnie życia moralnego dialog jest rozumiany jako wspólne poszukiwanie prawdy w celu uregulowania podstawowych kwestii dotyczących ludzkich działań. Odrzucenie kompromisu w prowadzeniu dialogu byłoby poważnym błędem, gdyż właściwie rozumiany kompromis nie jest rezygnacją z prawdy, lecz jedynie wyrazem wielości dróg w jej odkrywaniu” (Sobkowiak 2014, s. 145-146). Nawiązując do filozofii Kierkegaarda, J.A. Sobkowiak zauważa również, że błąd współczesności polega na tym, że „próbuje się komunikować w pojęciach właściwych dla wiedzy, co w praktyce oznacza komunikację w pojęciach właściwych dla władzy posiadanej nad kimś. Prawda, a przecież o nią chodzi w komunikacji, jest ujmowana współcześnie jako przedmiot wiedzy. Jest ona przekazywana w sposób bezpośredni, w taki sposób, że do jej zrozumienia wystarczy jej odkodowanie. Nie jest to jednak kod osoby, lecz kod struktury. Zawiera on jednak w sobie dwa zasadnicze błędy. Z jednej strony, komunikacja musi być obiektywna, ale ów obiektywizm musi odnosić się do istnienia rzeczywistości (przedmiotu) nie zaś samej struktury opisu. Z drugiej zaś strony, prawdziwa komunikacja dzieje się w relacji, a relację zdolny jest wytworzyć tylko osobowy podmiot” (Sobkowiak 2009, s. 38).

Cennej analizy w zakresie oceny prowadzenia dialogu w Polsce dokonała H. Bochniarz, stwierdzając iż „czasami jest takie myślenie, że ludzie tylko gadają i gadają, ale to dokładnie o to chodzi. W którymś momencie coś z tego gadania wynika. (...) Natomiast jak się nie rozmawia, to jest tak, że potem w sytuacji kryzysowej jest gwałtowne spotkanie, wszyscy tkwią ze swoim zdaniem, nikt się nie posunie ani o milimetr i wtedy już tego dialogu nie ma. (...) My ciągle mamy przekonanie, że jak ktoś ma inne zdanie, to od razu musi być wrogiem. Tymczasem to jest całkowicie naturalne, zwłaszcza w takim kraju jak Polska, w którym ileś rzeczy dzieje się ciągle po raz pierwszy, albo po raz drugi. Żeby dojść do jakiegoś swojego zdania, które dalej może być różne, potrzebujemy właśnie tej rozmowy, nie zaś tylko chodzenia po ulicach” (Wywiad radiowy z H. Bochniarz z dnia 18 stycznia 2018 r.).

Siódmą, przedostatnią centralną wartością publiczną jest spójność aksjologiczna (ang. *integrity*). Przetłumaczenie angielskiego słowa *integrity* na język polski, tak by polski termin był faktycznie nośnikiem znaczenia tego pojęcia, nie stanowił

zaś jedynie tzw. kalki (odbitki) językowej będącej bezpośrednim tłumaczeniem wyrazu (lub zwrotu), bez uwzględnienia istniejących w danym języku terminów opisujących dane pojęcie, jest niezwykle trudnym zadaniem. Dokonanie najlepszego wyboru tłumaczeniowego komplikuje fakt, że termin ten jest wieloznaczny, nawet na płaszczyźnie zarządzania publicznego. L. Huberts (2014, s. 39) zauważa, że *integrity* można postrzegać na osiem różnych sposobów, jako: całość (integralność, kompleksowość); zintegrowanie z otoczeniem; odpowiedzialność zawodową; świadome i otwarte działanie oparte na refleksji moralnej; wartość lub cnotę (lub też ich zbiór), w tym nieprzekupność; działanie zgodne z prawem; zgodność z wartościami i normami; przykład moralnego zachowania, przy czym znaczna część rozważań nad omawianą wartością poświęcona jest metodom przeciwdziałania korupcji. Znaczenie pojęcia *integrity* na płaszczyźnie polskiej nauki dostrzegł w szczególności J. Hausner, używając go w kontekście etycznych standardów życia publicznego. Wyjaśniając jego istotę, stwierdził, że „osoby zajmujące urzędy publiczne nie mogą pozostawać w żadnej finansowej czy innej zależności od osób zewnętrznych lub organizacji, które mogłyby w ten sposób wywierać wpływ na wykonywanie przez nie urzędowych obowiązków” (Hausner 2007, s. 44). Takie ujęcie integralności (spójności aksjologicznej) odnosi się przede wszystkim do potrzeby eliminowania nagannych moralnie zjawisk korupcji oraz źle rozumianej działalności lobbingsowej. W takim ujęciu spójność aksjologiczną można rozumieć jako uczciwość, przyzwoitość, nieprzekupność. Mając powyższe na uwadze, a także istotę BP, w kontekście niniejszych rozważań przez *integrity* będziemy rozumieć spójność aksjologiczną (uczciwość).

Wreszcie ostatnią, ósmą centralną wartością publiczną jest trwałość i elastyczność (ang. *robustness*), traktowane łącznie i uzupełniająco. Dokonanie właściwego wyboru tłumaczeniowego w przypadku wartości opisanej w języku angielskim jako *robustness* nie jest łatwe, głównie z powodu trudności w znalezieniu ekwiwalentu językowego w języku polskim, składającego się z jednego słowa, który możliwe precyzyjnie opisywałby jego znaczenie. Stąd przyjęto, że terminem opisującym ostatnią w kolejności centralną wartością publiczną będzie, jak zasygnalizowano powyżej, „trwałość i elastyczność”. Tym co „cenne” w niniejszej wartości, jest odpowiednia kombinacja stabilności i zdolności adaptacyjnych, umiejętność dostosowania się w razie potrzeby, niezależna od wpływów z zewnątrz (Jørgensen, Bozeman 2007, s. 366).

Omawiana wartość może dotyczyć zarówno norm prawnych, które powinny być względnie stabilne, ale jednocześnie w razie potrzeby wystarczająco elastyczne, jak i w stosunku do samych wartości publicznych. W przypadku wartości publicznych nie chodzi o wspomniany powyżej „kompromis wartości” i „poświęcanie” jednej

wartości w imię innej wartości, lecz o widoczną tendencję ewoluowania wartości, które „z jednej strony charakteryzują się stałością w odniesieniu do wartości podstawowych, powszechnie uznanych i akceptowanych, z drugiej zaś strony ewolucyjność ukierunkowana na rozwój i wyodrębnianie nowych, wymagających ochrony obszarów (interesów)” (Michałowska 2017).

Mając na uwadze powyższe rozważania w tabeli 12 zaprezentowano w syntetyczny sposób definicje poszczególnych centralnych wartości publicznych.

Tabela 12. Definicje centralnych wartości publicznych

Nazwa wartości	Definicja wartości
Godność człowieka	Poczucie własnej wartości i szacunek dla samego siebie, co wyraża się w pragnieniu posiadania także szacunku ze strony innych z uwagi na swoje walory duchowe, moralne czy też zasługi społeczne, wynikające z wolności i równości (Grzybek 2010, s. 46).
Zrównoważony rozwój	Utrzymywanie czystego środowiska i zasobów dla przyszłych pokoleń, wymagające, aby gospodarka, środowisko i społeczeństwo były trzema wzajemnie oddziałującymi, połączonymi i nakładającymi się systemami o pierwszorzędym znaczeniu (Jørgensen, Bozeman 2007, s. 362; Robinson, Tinker 1987, s. 4).
Zaangażowanie obywateli	Udział obywateli w administracyjnych procesach decyzyjnych i w zarządzaniu (Yang, Pandey 2011).
Otwartość	Brak tajemnicy, dostęp do informacji oraz przejrzystość procesów (Rossmann, Shanahan 2012, s. 57).
Tajemnica	Ukrywanie pewnych informacji przed pewnymi osobami lub grupami osób ze względu na fakt, że upublicznienie niektórych procesów i polityk publicznych mogłoby uniemożliwić skuteczną lub jakąkolwiek ich realizację (Thompson 1999, s.182).
Kompromis	Porozumienie etyczne osiągnięte w wyniku wzajemnych ustępstw (Guy 1990, s. 19).
Spójność aksjologiczna (uczciwość)	Uczciwość, świadome i otwarte działanie oparte na refleksji moralnej (Huberts 2014, s. 39).
Trwałość i elastyczność	Odpowiednia kombinacja stabilności i zdolności adaptacyjnych, niezależna od wpływów z zewnątrz i umiejętność dostosowania się w razie potrzeby (Jørgensen, Bozeman 2007, s. 366).

Źródło: opracowanie własne na podstawie przywołanej w tabeli literatury.

Ustalenia dotyczące treści poszczególnych centralnych wartości publicznych dokonane w niniejszym podrozdziale ułatwiają analizę sposobów kształtowania oraz naruszania wartości publicznych poprzez BP w świetle doświadczeń krajowych (podrozdział 2.5.) oraz doświadczeń zagranicznych (podrozdział 2.6.). W dalszych rozważaniach, odnosząc się do centralnych wartości publicznych, posłużono się skrótowo terminem „wartości publicznie”.

2.5. Wzmacnianie i naruszanie wartości publicznych poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski) w świetle doświadczeń krajowych

Bazując na ustaleniach w zakresie modeli BP stosowanych w polskich miastach (gminach) (podrozdział 2.3.) oraz w zakresie istotnych wartości publicznych (podrozdział 2.4.), w niniejszym podrozdziale dokonano identyfikacji pozytywnego, jak i negatywnego wpływu zasad i trybu BP oraz samych projektów BP na poszczególne wartości publiczne. Pozytywny wpływ BP skutkuje wzmacnianiem wartości publicznych, zaś negatywny ich osłabieniem.

Jak zaznaczono we wstępie niniejszej monografii, dane do badań zebrano, wykorzystując zróżnicowane metody badawcze. Warto w tym miejscu odnieść się do przeprowadzonych wywiadów w Polsce, w trakcie których niejednokrotnie nie tylko mieszkańcy (wnioskodawcy projektów do BP) nie byli w stanie udzielić konkretnej (rozwiniętej) odpowiedzi na pytanie o wpływ BP na wartości moralne lub wartości publiczne, ale również urzędnicy oraz radni mieli z tym pytaniem bardzo duży problem. Jeden z radnych powiedział „nikt z nas tego nie analizował”, inny zaś „z tym pytaniem to chyba zupełnie odlecieliśmy”. Urzędnicy odpowiadali, że BP „niewątpliwie ma pozytywny wpływ na wartości”, jednak w rzadkich przypadkach wskazywali na jakiegokolwiek konkretne wartości. Z kolei jeden z urzędników pracujący w mieście stosującym deliberacyjny model BP, odpowiadając na to pytanie, stwierdził w następujący sposób, „myślę, że to co zrobiliśmy w tym roku ze zmianą procedury, pokazuje, że byliśmy świadomi, że głosowanie nie było uczciwe”. Powyższe odpowiedzi wydają się potwierdzać zasadność i celowość przeprowadzenia badań w obranym obszarze badawczym, choć jednocześnie świadczą o nietrywialnym ich charakterze.

Badania nad wpływem zasad i trybu BP na wartości publiczne pozwoliły stwierdzić, że przypadki naruszania jak i wzmacniania centralnych wartości są bardzo podobne w miastach (gminach), które reprezentują dany model BP. Potwierdza to zarówno analiza lokalnie obowiązujących regulacji prawnych, jak również przeprowadzone wywiady, co wynika z homogeniczności stosowanych rozwiązań proceduralnych oraz bardzo podobnego kontekstu społecznego, politycznego i kulturowego polskich miast (gmin). Przykładowo, rozmówcy z różnych miast niejednokrotnie wskazywali na naruszenie spójności aksjologicznej (uczciwości) w zakresie zbierania podpisów pod projektami, przy czym część z nich zwracała uwagę na masowe zbieranie podpisów przez uczniów, część przez pracowników spółdzielni, jeszcze inni przez lekarzy czy właścicieli firm. Nie zmienia to faktu, że problem jest wspólny dla wszystkich miast (gmin), które stosują plebiscytowy model BP, co ma związek nie tylko z istotą tego modelu, ale również ze specyficzną cechą „zaradności” polskiego społeczeństwa, które dostosowuje się do warunków prawnych i organizacyjnych dążąc

do realizacji swoich potrzeb społecznych. Mając na uwadze powyższe, nie uznano za celowe opisywania sposobu kształtowania wartości publicznych w każdym przeanalizowanym mieście (gminie) osobno. Syntetyzując bowiem wyniki, możliwe stało się bardziej przejrzyste zidentyfikowanie problemów.

Ponadto, jak zasygnalizowano we wstępie, uwzględniono, że choć rozróżnienie *zasad* i *trybu* jest często spotykanym w języku prawnym wyrażeniem, to jednak jest nie do końca precyzyjną konwencją, jako że „określenie realizacji pewnych działań albo procesów wymaga ustalenia norm *zasad* regulujących ten *tryb*” (Binter 2018, s. 3). Stąd, dokonując egzemplifikacji kształtowania wartości publicznych w poszczególnych modelach BP, zasady i tryb potraktowano łącznie. W poniższych rozważaniach w pierwszej kolejności przeanalizowano kształtowanie poszczególnych wartości publicznych poprzez zasady i tryb BP w plebiscytowym modelu BP, w drugiej kolejności w deliberatywnym modelu BP, zaś w trzeciej kolejności dokonano aksjologicznej analizy zasad i trybu gdańskich paneli obywatelskich jako szczególnego rodzaju deliberatywnego modelu BP.

Model plebiscytowy BP ma zarówno negatywny, jak pozytywny wpływ na wartości publiczne, przy czym istotność wzmacniania i naruszania poszczególnych wartości jest zróżnicowana.

Po pierwsze, w plebiscytowym modelu BP godność człowieka może być zarówno wzmacniania, jak i naruszana. Z jednej bowiem strony wnioskodawcy (mieszkańcy) wybranych projektów BP uzyskują poczucie sprawczości, dostrzegają możliwość kreowania zmian, stają się partnerem do rozmowy, podmiotem, a nie przedmiotem polityki finansowej miasta (gminy). Z drugiej jednak strony autorzy niewybranych projektów niejednokrotnie tracą poczucie, że mogą coś zmienić, że ich głos się liczy. Co gorsze, autorzy wybranych projektów traktują ich z pogardą, uważając siebie za bardziej skutecznych w działaniu, lepszych.

Po drugie, w najbardziej rozpowszechnionym w polskich miastach (gminach) modelu BP wartość zrównoważonego rozwoju nie jest bezpośrednio wzmacniana poprzez zasady i tryb BP, a przynajmniej takich przykładów oddziaływania przeprowadzone badania nie wykazały. Nie oznacza to jednak, że nie są wybierane projekty BP wspierające zrównoważony rozwój (por. tabela 13), trudno jednak wskazać zasady i tryb BP, które by wspierały ochronę tej wartości publicznej. Przyczyny wyboru projektów wspierających zrównoważony rozwój są zewnętrzne w stosunku do samego BP, jako że są wynikiem odpowiedzialnej postawy mieszkańców zgłaszających takie projekty oraz głosujących na nie. Zidentyfikowano natomiast przykłady naruszania wartości zrównoważonego rozwoju w sytuacji, gdy relatywnie wąska grupa mieszkańców lub też pracownicy danej firmy potrzebują przykładowo parkin-

gu i są w stanie zebrać wystarczającą liczbę głosów, zaś zasady i tryb plebiscytowego modelu BP, jak zauważył jeden z urzędników w trakcie wywiadu, nie przewidują mechanizmów umożliwiających przeciwstawienie się projektowi wymagającemu wycięcia przysłowiowych „ostatnich kasztanowców w mieście”. Swego rodzaju „prawo weta” posiada jedynie prezydent (burmistrz), który może przeciwstawić się woli mieszkańców i nie włączyć do budżetu miasta (gminy) projektu zagrażającego zrównoważonemu rozwojowi.

Po trzecie, zasady i tryb omawianego modelu BP mają zarówno pozytywny, jak i negatywny wpływ na wartość publiczną zaangażowania obywateli. Jej wzmacnianie następuje poprzez umożliwienie mieszkańcom składania projektów, udziału w głosowaniu nad projektami BP, a niekiedy również ewaluacji zasad i trybu BP. Wprowadzenie BP spowodowało, że niektórzy mieszkańcy nie tylko głosują w BP, ale również dzwonią do urzędu z zapytaniami, kiedy dany projekt będzie ukończony. Niektórzy mieszkańcy domagają się, by projekty BP były oznakowane informacją „sfinansowano z BP” (niekiedy nawet jeszcze nieukończone lub nieoddane do użytku). Czasem też wnioskodawcy zrealizowanych projektów BP stają się lokalnymi przywódcami (liderami), skutecznie zachęcającymi innych mieszkańców do udziału w kolejnych edycjach BP. Niekiedy też miejskie BP stają się inspiracją do rozszerzania podejścia partycypacyjnego (choć niestety wciąż plebiscytowego) na uczelniach wyższych. Przykładowo „uczelniane BP” funkcjonują na Uniwersytecie Warszawskim, Politechnice Warszawskiej czy Uniwersytecie Jagiellońskim.

Z drugiej jednak strony zidentyfikowano również negatywny wpływ zasad i trybu BP na zaangażowanie obywateli. Istotnie zniechęcający wpływ na mieszkańców ma konieczność wypełnienia wniosku, opracowanie kosztorysu, w niektórych miastach również obowiązek osobistego zaprezentowania projektu na zebraniu mieszkańców. Warto również zauważyć, że pomimo że organizowane spotkania z mieszkańcami (nazywane „spotkaniami dyskusyjnymi”) mogłyby stać się sposobnością faktycznego zaangażowania obywateli, tak się jednak nie dzieje, ze względu na zakres tematyczny tych spotkań, ograniczający się najczęściej do aspektów informacyjnych na temat procedury BP lub/ i prezentacji projektów przez wnioskodawców. W konsekwencji, jak zauważyli urzędnicy w trakcie wywiadów, „na spotkaniach z mieszkańcami brakuje tylko mieszkańców”, a „lista obecności urzędników jest dłuższa niż liczba mieszkańców”. Zainteresowanie zebraniem mieszkańców jest minimalne, przychodzą na nie głównie wnioskodawcy, którzy w niektórych miastach (gminach) mają taki obowiązek, np. w Warszawie. Jak zauważył jeden z uczestników BP, sposób głosowania nie umożliwia zjednoczenia się obywateli „tak jak jedno-

czą zrywy niepodległościowe, powstania, strajki, albo potrzeba oprostowania budowy stacji benzynowej w centrum miasta”. Zdecydowana większość mieszkańców nie angażuje się w BP, chyba że w formie protestu, gdy „przeszkadzający mu projekt BP w jego sąsiedztwie zaczyna być realizowany”. Co więcej, mieszkańcy często rezygnują z udziału w BP, jeśli popierany przez nich projekt nie zostaje wybrany, jednak nie tylko dlatego, że zgłoszony przez nich projekt nie zebrał wymaganej liczby głosów, ale również dlatego, że zasady i tryb BP nie stworzyły mu możliwości zaprezentowania zalet projektu oraz przedyskutowania jego wad. Niektórzy wnioskodawcy robią, co mogą, by zachęcić innych mieszkańców do głosowania na ich projekt (znacznie rzadziej do samego udziału w BP, gdyż nie widzą w tym interesu), przykładowo drukując plakaty, zachęcając do głosowania pod sklepami czy kościołami. Jednakże demotywująco działa na nich fakt, że niekiedy jedyną formą docenienia ich zaangażowania jest umożliwienie im dokończenia zdania lub nieskierowanie pod ich adresem obrażających jego zaangażowanie słów. Ponadto negatywny wpływ na zaangażowanie obywateli, ale również i na ich godność mają niełatwe do uchwycenia, wynikające z postawy urzędników, trudności na etapie składania projektów i ich realizacji. W celu zilustrowania tego rodzaju problemów przytoczono dłuższy fragment rozmowy z mieszkankami (wnioskodawczyniami projektu) z jednego z miast poddanych analizie (ramka 3).

Po czwarte, przechodząc do omówienia wpływu plebiscytowego modelu BP na wartość publiczną otwartości, należy zauważyć, że w zależności od kontekstu może ona być zarówno wzmacniana, jak i naruszana przez zasady i tryb BP. Zaczynając od pozytywnego wpływu, należy zauważyć, że BP sam w sobie zawiera element informacyjno-edukacyjny, gdyż dzięki niemu mieszkańcy dowiadują się, jaki jest koszt realizacji zadań publicznych (np. ławki parkowej), zaś szczególnie zainteresowani mieszkańcy (zwłaszcza wnioskodawcy) dowiadują się, w jaki sposób funkcjonuje miasto (procedury, uzgodnienia, zamówienia publiczne, zasada roczności, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego etc.). Co więcej, w przypadku gdy pracownicy urzędu pomagają wypełniać wniosek projektu BP, obliczyć kosztorys, to następuje pewna zmiana w relacjach między urzędnikiem a mieszkańcem, urzędnik zaczyna być partnerem do rozmowy, zaś mieszkaniec przestaje być „petentem”, a staje się podmiotem wspierającym proces decyzyjny (współdecydującym). W większości miast zasady i tryb BP zasadniczo są wystarczająco szczegółowo uregulowane, by zapewnić przejrzystość procesu, aczkolwiek najczęściej wątpliwości i zarzutów o nieprzejrzystość dotyczy aspektu wstępnej weryfikacji projektów.

Ramka 3. Fragment wywiadu z mieszkankami jednego z polskich miast

Ankieter: Co sądzicie o idei funkcjonowania BP w mieście?

Mieszkanca 1: Przed zaangażowaniem się w tę inicjatywę byłam pełna entuzjazmu, natomiast po tym jak udało nam się wygrać projekt, już trochę moje nastawienie zmieniło się, bo zobaczyłam jak bardzo jest to zbiurokratyzowane, i jak bardzo mało zależy od tych osób, które piszą ten projekt, które starają się, zbierają głosy.

Mieszkanca 2: My bardzo czynnie uczestniczyliśmy w BP. Napisaliśmy projekt, zbieraliśmy podpisy, i teraz jest to bardzo żmudna praca, bo nie chodzi o to, czy ten projekt jest dobry czy niedobry, tylko o to, kto ma siłę przekonania ludzi do podpisania ich projektu. Ten projekt nie musi być dobry, chodzi o to, by ten ktoś miał dostęp do ludzi, którzy na ten projekt zgłoszą.

Ankieter: A Pań projekt czego dotyczył?

Mieszkanca 2: Chodzi o badanie USG dzieci. Chcielibyśmy przebadać 500 dzieci z powiatu pod kątem obecności nowotworów w ich organizmie.

Mieszkanca 1: Ten projekt wygrał w zeszłym roku, mamy lipiec tego roku i dalej trwają formalne procedury, na które my nie mamy żadnego wpływu.

Ankieter: Czy są Panie informowane na bieżąco co się dzieje z projektem?

Mieszkanca 1: Jesteśmy, ale miesiąc po wyborze projektu pojawił się artykuł w biuletynie, który jest wydawany przez Urząd Miasta, z informacją, że Urząd Miasta przebadają 500 dzieci i nie było tam słowa o naszym stowarzyszeniu, o naszym projekcie. A to my musiałyśmy walczyć o to. To była ciężka praca by przekonać ludzi. Poinformowano nas na etapie przygotowywania projektu, że to jest ciężki projekt, że Urząd Miasta nie do końca jest do niego przekonany. Co więcej, polityka zdrowotna nie należy do zadań własnych gminy, więc było wiele wątpliwości. W końcu jakby liczba głosów przeważała i zostały nam te środki przyznane.

Ankieter: Czy w Paniach jest teraz taka frustracja?

Mieszkanca nr 2: Nie przystąpiłyśmy do realizacji projektu w tym roku. Jest lipiec, jeśli w tym roku nie wykorzystamy przyznanych funduszy, to one przepadną, ale my nie mamy na to żadnego wpływu. Dzisiaj właśnie miałam telefon, że podjęto w końcu jakieś działania, że może we wrześniu dostaniemy zgodę na to, by nawiązać kontakt z fundacją, która ma zrealizować projekt. We wrześniu, a fundacja ma zarezerwowane terminy na rok do przodu. Jak ja mam teraz od tej fundacji dostać zapewnienie, że znajdą w ciągu 3 miesięcy czas, by tu przyjechać, podczas gdy oni od roku mają zarezerwowane terminy? Wcześniej nie chcieliśmy o tym rozmawiać, bo nie mieliśmy podpisanej umowy. Pracownicy urzędu informują nas, że te pieniądze nam przepadną, ale nie mamy wpływu, by przyspieszyć realizację tego projektu.

Ankieter: Ale jest chyba taki mechanizm, który gwarantuje, że jeżeli projekt wygra to musi być zrealizowany?

Mieszkanca 1: Nie, absolutnie. My nie zrealizujemy projektu nie z naszego powodu a pieniądze przepadną. Niech Pani prześledzi sytuację z lat poprzednich. W zeszłym roku w mieście też były takie projekty. Co roku coś przepada: z powodów formalnych, dlatego, że coś nie zostało dopełnione. Można odnieść wrażenie, że to wygląda w ten sposób: co prawda wygrałyście, ale nie chcemy, by ten projekt faktycznie był zrealizowany, więc będziemy tak przedłużać.

Mieszkanca 2: Ja nie myślę, że to już jest tak daleko posunięte, ale my już więcej nie będziemy składać projektów. My się napracujemy, my go złożymy, a to jest nasza praca fizyczna, psychiczna, zupełnie społeczna. To nie chodzi o to, że chcemy otrzymać za to pochwałę, ale chcemy, żeby wybrany projekt został zrealizowany. Jeżeli to jest nasz pomysł i został wybrany, to jest bardzo nie w porządku ze strony urzędu, gdy piszą w gazetach, że to Urząd Miasta przebadają 500 dzieci, nie wspominając o stowarzyszeniu.

Źródło: wywiad z 20 lipca 2017 r.

Na etapie wstępnej weryfikacji propozycji projektów wnioskodawcy zarzucają urzędnikom nadmierną ingerencję. Zgodnie z regulacjami prawnymi obowiązującymi w większości poddanych analizie miast (gmin), w trakcie tej oceny powinny

być brane pod uwagę tylko ograniczenia prawne (brak własności gruntu, na którym miałby powstać ewentualny projekt lub brak podstawy prawnej do dokonania danego wydatku ze środków publicznych), ograniczenia techniczne (np. projekty niemożliwe do wykonania, niejednoznacznie opisane) bądź też przesłanka gospodarności. Niekiedy jednak urzędnicy weryfikujący projekt zniechęcają mieszkańców do złożenia danego projektu, sugerując, że projekt może nie mieścić się w kompetencjach zadań miasta (gminy), może być trudny w realizacji, niekiedy nakłaniają też, by mieszkaniac zmodyfikował projekt, przykładowo zamiast trzech „inteligentnych ławek solarnych” (umożliwiających darmowy dostęp do Internetu i ładowanie telefonów) zgłosił projekt na jedną taką ławkę. Z kolei urzędnicy w części miast nie chcą akceptować projektów BP polegających na montażu tablic antysmogowych informujących o poziomie zanieczyszczenia środowiska, twierdząc, że ochrona środowiska leży bardziej w kompetencjach województw, podczas gdy inne miasta dopuszczają realizację takich zadań, działając wszakże na podstawie tych samych przepisów ustawowych.

Poza tym aspektem nadmiernej uznaniowości urzędników warto zwrócić uwagę na kolejne aspekty naruszania wartości publicznej otwartości. Po pierwsze, negatywny wpływ na otwartość ma również fakt, że informacja o spotkaniach informacyjnych na temat BP, jak i samym głosowaniu nie dociera do wszystkich mieszkańców. Po drugie, zarówno obywatele, jak i radni nie mają możliwości weryfikacji liczby oddanych głosów, a jako argument urzędnicy podają przeprowadzenie głosowania przez zewnętrzną firmę. Po trzecie, niewielu radnych postrzega BP jako szansę na pokazanie siebie jako animatora komunikacji między mieszkańcami, jako osoby otwartej na współpracę i budowanie dialogu, traktując BP bardziej jako zagrożenie ich roli przedstawiciela społeczeństwa. Po czwarte, w gminach miejsko-wiejskich powstają problemy w zakresie wytyczenia zakresu terytorialnego BP. Próby wprowadzenia przynajmniej względnej uczciwości skutkują wyłączeniem z głosowania mieszkańców zamieszkałych przy części ulic miasta (gminy) wchodzących w skład odrębnych jednostek pomocniczych gmin, korzystających ze środków funduszu sołectkiego. Po piątę, w wyniku wywiadów przeprowadzonych zarówno z urzędnikami, jak i wnioskodawcami projektów BP udało się ustalić, że w dotychczasowej praktyce zdarzały się przypadki polegające na tym, że część projektów BP wybranych przez mieszkańców nie została zrealizowana z przyczyn obiektywnych, np. trudności z wyłonieniem podmiotu realizującego, nieprzewidzenia przeszkody technicznej utrudniającej realizację lub znacznie podnoszącej koszt realizacji danego projektu, ale też z przyczyn subiektywnych, np. niechęci realizacji wybranego zadania przez kierowników departamentów (wydziałów) urzędu lub innych urzędników.

Jednakże ustalenie listy wybranych projektów BP, którym faktycznie zagwarantowano środki finansowe w budżecie miasta (gminy) na podstawie zawartości stron internetowych BP poszczególnych miast (gmin) oraz ich Biuletynów Informacji Pu-

blicznej w zależności od miasta (gminy) albo wymaga żmudnej analizy, albo wręcz nie jest możliwe. Nie chodzi przy tym o ustalenie wyników głosowania nad projektami BP, gdyż lista wybranych projektów faktycznie jest zawsze jawna, ale o rzeczywiste zaplanowanie wydatków w uchwale budżetowej. Powyższe wynika z faktu, że w niektórych miastach (np. w Białymstoku) w załącznikach do uchwały budżetowej, ustalających wydatki miasta (gminy) w ramach poszczególnych podziałek klasyfikacji budżetowej, są wyodrębniane projekty realizowane w ramach BP. Niekiedy wydatki na realizację BP planowane są w jednej zbiorczej podziale rezerwy celowej na realizację projektów BP (np. w Opolu). W tym ostatnim przypadku nie można uzyskać bardziej szczegółowych informacji, nie tylko na etapie planowania wydatków budżetowych, ale również na etapie sprawozdawczości budżetowej. Niejednokrotnie też wydatki miast (gmin) na realizację projektów BP nie są w ogóle wyodrębniane w uchwale budżetowej, w trakcie wykonywania budżetu są pokrywane natomiast w ramach poszczególnych podziałek budżetowych budżetu miasta (gminy). Z prawnego punktu widzenia jest to rozwiązanie w pełni legalne, jednakże przejrzystość budzi poważne zastrzeżenia. Co więcej, nawet jedno z najlepszych z punktu widzenia przejrzystości rozwiązanie zastosowane w Białymstoku, polegające na wyodrębnieniu w uchwale budżetowej zadań BP w ramach poszczególnych podziałek klasyfikacji budżetowej, bez dokonania żmudnych obliczeń i porównań nie umożliwia ustalenia, czy wszystkie wybrane przez mieszkańców projekty BP zostały finalnie zaplanowane w uchwale budżetowej oraz czy deklarowana kwota BP faktycznie ma odzwierciedlenie w uchwale budżetowej. Co więcej, porównywanie listy projektów BP wybranych przez mieszkańców z wydatkami zaplanowanymi na zadania BP w uchwale budżetowej nie pozwala stwierdzić istnienia stanu pełnej zgodności. Należy przy tym zaznaczyć, że nie można oczekiwać od przeciętnego mieszkańca, iż będzie analizował i rozumiał treść uchwały budżetowej, która nawet dla osób z prawniczym wykształceniem, niespecjalizujących się w prawie finansowym, niejednokrotnie jest zbyt trudna do zrozumienia, zwłaszcza jeśli brakuje w niej określonego rodzaju danych. Ponadto wartość publiczną otwartości narusza brak przejrzystej (jednoznacznej) informacji na temat tego, które z wybranych przez mieszkańców projekty BP nie zostały jednak zrealizowane. Oczywiście pozytywnie należy ocenić prezentowane na stronach urzędów miast (gmin) informacje o zrealizowanych projektach, a niekiedy również o postępach w realizacji poszczególnych etapów projektów BP. Powyższe wynika z faktu, że zaprezentowanie informacji na temat respektowania woli mieszkańców stawia urząd miasta (gminy) w znacznie korzystniejszym świetle niż informowanie o zignorowaniu, a przynajmniej niemożliwości realizacji woli obywateli. Dodać również należy, że stopień przejrzystości w sensie materialnym (jasności i zrozumiałości) prezentowanych informacji na temat zrealizowanych projektów jest bardzo zróżnicowany. Niektóre urzędy miast (gmin) zamieszczają mapy miasta (gminy) ze zdjęciami (rzadziej

z opisem) powstałych projektów, inne zaś zamieszczają obszerne, lecz mało czytelne zestawienia tabelaryczne.

Po piąte, odnosząc się do kształtowania wartości publicznej tajemnicy poprzez plebiscytowy model BP, zauważono, że wartość ta ma drugorzędne znaczenie z punktu widzenia zasad i trybu BP, jako że jest ona przeciwieństwem otwartości, którą przede wszystkim powinien charakteryzować się BP. Wartość tajemnicy jest przy tym rzadko naruszana. Za naruszenie tajemnicy można uznać upublicznianie na stronie internetowej BP imienia i nazwiska autora projektu. Natomiast jednoznacznie negatywnie należy uznać publiczne zachęcanie do oddania głosu na dany projekt i oferowanie zanieśienia karty do głosowania do urny wyborczej w imieniu głosującego, zyskując w ten sposób dostęp do jego danych osobowych.

Po szóste, analizując w kontekście plebiscytowego modelu BP kolejną wartość publiczną, którą jest kompromis, warto zauważyć, że w modelu tym nie ma etapu dyskusji, który umożliwiłby wypracowanie przez mieszkańców rozwiązań kompromisowych najlepiej służących dobru wspólnemu. Pewnego rodzaju instrument poszukiwania kompromisowych rozwiązań zastosowano w Gdańsku gdzie przewidziano, że w przypadku zgłoszenia dwóch lub więcej projektów dotyczących tego samego zagadnienia lub zbieżnych co do zakresu zespół oceniający projekty może skontaktować się z wnioskodawcami celem wypracowania przez nich wspólnego projektu, a w przypadku niewypracowania kompromisu zespół oceniający projekty ma prawo zatwierdzić do dalszego procedowania tylko jeden z nich.

Ponadto należy zauważyć, że choć podejmowane są próby zakorzenienia wartości kompromisu w zasadach i trybie BP, to jednak w praktyce istnieją dość liczne naruszenia tej wartości. Budowaniu kompromisów służą zmiany proceduralne dokonane w części miast, w których dostrzeżono problem „nadreprezentacji” szkół w BP, wynikający z łatwości zebrania znacznej liczby głosów na projekt leżący w interesie uczniów. W tym zakresie są stosowane zróżnicowane rozwiązania, które mają na celu osiągnięcie akceptowalnej formy kompromisu. W części miast wprowadzono warunek ogólnodostępności projektów BP dla wszystkich mieszkańców, co oznacza, że nawet inwestycje realizowane z BP na terenie szkół (np. place zabaw) muszą być udostępniane mieszkańcom, np. poza godzinami pracy szkoły. W innych miastach kompromisowym rozwiązaniem w tym zakresie stało się wyodrębnienie, obok projektów miejskich (dużych) i dzielnicowych (małych), trzeciej kategorii projektów (oświatowych) (w Gorzowie Wielkopolskim). W jeszcze innych miastach (np. w Gdańsku), w obliczu trudności z zapewnieniem mieszkańcom równego dostępu do środków BP wyłączono możliwość składania projektów, które dotyczą budynków szkół i placówek oświatowych.

Trudności w ustaleniu kompromisu dotyczą również rodzaju akceptowalnych projektów BP. Jedynie pozornie kompromisowym rozwiązaniem, a w konsekwencji na-

ruszającym omawianą wartość, jest dopuszczenie (np. w Białymstoku, w Krakowie) do realizacji zarówno projektów inwestycyjnych (tzw. projektów „twardych”), jak i projektów „nieinwestycyjnych” (tzw. projektów „miękkich”). Takie rozwiązanie, w połączeniu z brakiem dyskusji nad projektami, skutkuje realizacją znacznej liczby drobnych kwotowo projektów, co nie sprzyja wypracowywaniu rzeczywistych kompromisów w zakresie realizacji interesu publicznego. Do powstania znacznej liczby projektów, choć niekonieczne projektów służących dobru wspólnemu, przyczyniają się organizowane w niektórych miastach tzw. „maratony” pisanie, przy wsparciu urzędników, wniosków projektów do BP. Dostrzegając powyższe problemy w niektórych miastach, zezwolono na finansowanie z BP jedynie projektów inwestycyjnych (np. w Gdańsku).

Plebiscytowy model BP nie sprzyja budowaniu kompromisów, bowiem jego celem jest zdobycie jak największej liczby głosów. Odzwierciedla to w szczególności stosowane przez mieszkańców słownictwo: „projekt wygrywa” lub „projekt przegrywa”. Tymczasem BP nie umożliwia identyfikacji faktycznych potrzeb mieszkańców. Znaczenia dobra wspólnego nie da się ustalić, głosując przykładowo za ścieżką rowerową lub szerszym chodnikiem. Co więcej, niektóre projekty wręcz wykluczają się, gdy przykładowo część mieszkańców chce wybudowania parkingu, a inni dążą do wybudowania targowiska miejskiego dokładnie na tej samej nieruchomości. W konsekwencji, jak przyznają urzędnicy, plebiscytowy model BP nie dostarcza narzędzi rozwiązywania sytuacji konfliktowych. W modelu tym brakuje dialogu obywatelskiego, dyskusji nad składanymi projektami, czego konsekwencją są protesty przeciwko realizowanym projektom BP, jak np. w przypadku sfinansowanego z BP wybiegu dla psów w jednym z poddanych analizie miast. Niekiedy brakuje również dialogu między urzędnikami a mieszkańcami, co potwierdzają doświadczenia jednego z uczestników BP, który stwierdził, że „jakkolwiek głos w dyskusji jest gaszony pseudonaukowymi wypowiedziami. Kiedy parę razy zapytałem o źródło oraz metodykę przywoływanych badań, było jedynie milczenie”.

Po siódme, odnosząc się do kolejnej wartości publicznej, którą jest spójność aksjologiczna, należy stwierdzić, że zasady i tryb omawianego modelu BP jedynie w ograniczonym zakresie mają na nią pozytywny wpływ, w większym zaś stopniu przyczyniają się do jej naruszania. Pozytywnie w tym kontekście należy ocenić wspomniane powyżej próby zapewnienia wszystkim mieszkańcom sprawiedliwego dostępu do środków BP, ograniczając problem nadreprezentacji szkół. Pod względem zapewnienia spójności aksjologicznej pozytywnie należy również ocenić wynikające z regulaminu gdańskiego BP wyłączenie z kierowania do kolejnych etapów projektów, które zawierają treści uznawane powszechnie za naganne, obsceniczne, obraźliwe i wulgarne oraz niepublikowanie informacji o tych projektach. Fakt jednak wprowadzenia takiej regulacji świadczy o tym, że część mieszkańców zgłaszała niestety takie projekty. W kontekście spójności aksjologicznej należy odnoto-

wać również pozytywny wpływ stosowania BP na postawy moralne mieszkańców, jako że część z nich troszczy się o projekty zrealizowane ze środków BP, dyskutując w szczególności w mediach społecznościowych (zwłaszcza na Facebooku) np. o zniszczonych placach zabaw sfinansowanych z BP. Zatem ten instrument partycypacji społecznej sprzyja, choć w pewnym stopniu, kształtowaniu poczucia odpowiedzialności i świadomości, że środki wydatkowane z budżetu miasta (gminy) należą do samych obywateli, choć BP obejmuje jedynie niewielką część budżetu miasta (gminy).

Odnosząc się natomiast do negatywnych implikacji zasad i trybu BP dla spójności aksjologicznej, należy zwrócić uwagę na następujące kwestie. W pierwszej kolejności zauważmy, że zasady i tryb BP sprowadzają go do głosowania, podczas gdy ważnych dla społeczności lokalnej decyzji nie da się podjąć w wyniku głosowania, zwłaszcza przy puli środków ograniczających się średnio do 0,5% wydatków budżetu miasta (gminy). W skrajnych przypadkach plebiscytowy model BP prowadzi do podejmowania przez głosowanie decyzji mających silne implikacje aksjologiczne, np. wymagających rozstrzygnięcia czy należy wybudować hospicjum czy też schronisko. Spotkania, na których prezentuje się swoje projekty w oderwaniu od całościowej spójnej, konkretnej wizji miasta (gminy), nie przyczyniają się do kształtowania wzajemnego zaufania, które buduje się dzięki wzajemnemu zrozumieniu. W konsekwencji mieszkańcy nie angażują się w BP, gdyż nie mają zaufania, że ich czas nie będzie zmarnowany, a zaangażowanie nie zostanie wykorzystane do celów politycznych. Faktycznie niektórzy radni zarzucają BP, że jest narzędziem manipulacji, stwierdzając że „ważnych rzeczy nie głosuje się w procedurze BP, jest on dany mieszkańcom, żeby nie interesowali się prawdziwą polityką”. W drugiej kolejności zauważmy, że wprowadzenie niesformalizowanego systemu papierowego głosowania na projekty BP (choć słuszne w założeniach, gdyż miało zachęcić jak największą liczbę mieszkańców do głosowania) doprowadziło do wykształcenia szerokiego spektrum nieuczciwego pozyskiwania głosów, zbierania podpisów na wypełnionych wcześniej kartach do głosowania przez autorów projektów, ale też przez lekarzy przed wizytą w przychodni publicznej, czy przez osoby utrzymujące w czystości teren spółdzielni mieszkaniowych bądź też „kupowania” głosów za puszkę napoju gazowanego albo za kubek sponsorowany przez firmę, której zależy na inwestycji, np. parkingu. Niejednokrotnie odnotowano przypadki, kiedy rodzice uczniów „kartonami” przywozili głosy zebrane w szkołach i wrzucali je do urn do głosowania. Nieuczciwe są też próby pozyskania „skutecznych” wnioskodawców, których projekty „wygrały” we wcześniejszych edycjach BP do wsparcia projektów istotnych z punktu widzenia określonego przedsiębiorstwa lub firmy. W trzeciej kolejności zauważmy, że znaczna część radnych, zarówno miejskich (gminnych), jak i dzielnicowych, uznaje BP za zagrożenie ich pozycji przedstawicieli mieszkańców, wybranych wszakże, jak mówią, do „podejmowania decyzji w imieniu mieszkańców, nie zaś

do ułatwiania mieszkańcom podejmowania decyzji osobiście”. Co prawda radni nie przyznają się, że sami są przeciwni idei BP, ale jednocześnie potwierdzają, że wielu innych radnych jest co najmniej niechętnych BP. Cześć radnych dzielnicowych świadomie prowadzi wręcz do obstrukcji BP, asygnując niewielkie kwoty z puli środków budżetu miasta przyznanej dzielnicy lub organizują niewiele spotkań z mieszkańcami. W czwartej kolejności zauważmy, że choć organy władzy wykonawczej oraz stanowiącej miasta (gminy) we współpracy z urzędnikami próbują wprowadzać rozwiązania proceduralne, które mają na celu sprawić, by projekty BP realizowały interes publiczny, to jednak niejednokrotnie nie udaje się osiągnąć zaplanowanego efektu. Przykładowo w Warszawie w pierwszych edycjach BP po etapie weryfikacji formalnej odbywał się etap preselekcji, który polegał na tym, że do głosowania mogłoby być dopuszczonych w danym obszarze tylko 50 projektów, a zatem jeśli pozytywnie zweryfikowanych projektów było więcej (np. 70), to autorzy projektów musieli się spotkać i sami wybrać 50 projektów poddawanych w dalszej kolejności pod głosowanie. Choć rozwiązanie w założeniach było bardzo dobre, miało bowiem prowadzić do odrzucenia projektów, niesłużących dobru wspólnemu, to jednak okazało się nieskuteczne, gdyż zasady i tryb BP nie uniemożliwiały zawiązywania „koalicji”, ale w niedobrym znaczeniu tego słowa. Mieszkańcy w trakcie tych spotkań nie dyskutowali o tym, co jest faktycznie danej społeczności lokalnej potrzebne, lecz o tym, w jaki sposób dogadać się, aby zgłoszony przez nich projekt został wybrany w bieżącej lub kolejnej edycji BP.

Wreszcie po ósme, odnosząc się do ostatniej w kolejności, choć nie mniej istotnej niż wcześniej omówione wartości publiczne, tj. trwałości i elastyczności, należy stwierdzić, że zasady i tryb plebiscytowego modelu BP oddziałują na nią zarówno pozytywnie, jak i negatywnie. Wzmacnianiu elastyczności sprzyja w szczególności sposób głosowania nad projektami, gdyż w większości miast (gmin) odbywa się głosowanie zarówno tradycyjne (w formie papierowej), jak i elektroniczne (przez Internet), co umożliwia mieszkańcom wybór formy głosowania, najbardziej dostosowanej do ich preferencji, stylu życia. W części miast całkowicie zrezygnowano z głosowania papierowego, a głosowanie odbywa się za pomocą formularza na stronie internetowej (np. w Gdańsku). Gdańsk też jest jednym z nielicznych miast w Polsce, gdzie elastycznie potraktowano okres realizacji projektów BP, jako że wydłużono ten czas do dwóch lat kalendarzowych (budżetowych), podczas gdy w zdecydowanej większości miast (gmin) projekty muszą zostać zrealizowane w okresie 1 roku budżetowego. Pozytywnie z punktu widzenia omawianej wartości publicznej oddziałuje również ocena zgłaszanych projektów nie tylko z punktu widzenia wykonalności i legalności proponowanego projektu, ale również gospodarności. Takie rozwiązanie zastosowano przykładowo w Gdańsku, Sopocie, Białymstoku.

Istotnie pozytywny wpływ na trwałość i elastyczność procesu BP jako całości miało podjęcie decyzji na temat niefinansowania z BP jednego z najbardziej kontrowersyj-

nych projektów BP w Polsce o wartości 1,6 mln zł. Realizacja projektu pt. „Skrzydła Krakowa” miała polegać na zakupie trzech szybowców, przeprowadzeniu 30 szkoleń szybowcowych oraz 200 lotów widokowych. Projekt, wygrał, jednak przy niskiej, niereprezentatywnej frekwencji 7% mieszkańców, a co gorsze przy oskarżeniach o opłacenie ankietów zachęcających do głosowania na ten projekt. Co więcej, na realizację omawianego projektu wpłynęła tylko jedna oferta od Aeroklubu Krakowskiego, który był autorem kontrowersyjnego projektu (Drabik 2017). Początkowo Prezydent Krakowa planował zmniejszyć zakres przedmiotowy i finansowy projektu, jednakże ostatecznie nie zgodził się na jego realizację, podzielając opinię Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie, że projekt ten nie stanowi zadania związanego z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty. Decyzja ta jest istotna z punktu widzenia przyszłości BP w Polsce i ochrony dobra wspólnego. Podejmując ją, podkreślono, że BP ma służyć interesowi publicznemu, nie zaś interesowi wąskiej grupy interesariuszy. Zauważmy przy tym, że istotną rolę w kształtowaniu rozliczalności finansowej z ochrony dobra wspólnego przez BP odegrały w analizowanej sytuacji media, głównie prasa krakowska, szeroko relacjonująca kontrowersje związane z projektem naruszającym spójność aksjologiczną BP. Z drugiej jednak strony, brak instytucjonalnych mechanizmów wpisanych w zasady i tryb plebiscytowego BP, które umożliwiłyby wcześniejszą eliminację projektów, które nie służą dobru wspólnemu, zagraża trwałości BP w Polsce. Trwałości projektów BP nie sprzyja też jego plebiscytowy charakter, jako że nieprzedyskutowane, lecz przegłosowane w jednym roku projekty (np. place zabaw, wybiegi dla psów, proggi zwalniające) są po wybudowaniu kwestionowane, a mieszkańcy w kolejnym roku składają wnioski o ich likwidację.

Dokonawszy powyższej analizy wzmocnienia i naruszania poszczególnych wartości publicznych w najbardziej popularnym modelu BP, tj. modelu plebiscytowym, w dalszej kolejności omówiono kształtowanie wartości publicznych w deliberatywnym modelu BP.

Po pierwsze, odnosząc się do implikacji modelu deliberatywnego BP dla godności człowieka, należy zauważyć, że nawet wnioskodawcy niewybranych do realizacji projektów, ale biorący udział w dyskusji, zyskują przekonanie, że mimo wszystko ich głos został wysłuchany i wykorzystany w dyskusji w sprawach istotnych dla całej społeczności lokalnej.

Po drugie, w kwestii kształtowania zrównoważonego rozwoju należy zauważyć, że punktem wyjścia deliberatywnego modelu BP jest całościowa analiza potrzeb danej społeczności. Wobec powyższego możliwe jest skoncentrowanie się na istotnych z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju problemach lokalnych. Służyć temu mają w szczególności spaceracje po mieście realizowane w ramach spotkań z mieszkańcami.

Po trzecie, oceniając wpływ deliberatywnego modelu BP na zaangażowanie obywateli, należy zauważyć, że ze względu na dyskusję (deliberację), która jest zasadniczym trzonem tego modelu, stwarza on warunki do znacznie pełniejszego, bardziej jakościowego zaangażowania obywateli. Oczywiście jakość tego dialogu zależy od odpowiedniego merytorycznego i organizacyjnego przygotowania zebrań (forów) mieszkańców, sposobu ich moderowania, umiejętności komunikacyjnych moderatorów (animatorów), a także chęci samych mieszkańców do szukania kompromisowych rozwiązań, możliwie najlepiej chroniących dobro wspólne. Zagrożeniem dla zaangażowania obywateli w deliberatywnym BP jest brak profesjonalnie przygotowanych moderatorów dialogu, którzy powinni nauczyć uczestników BP umiejętności merytorycznego argumentowania swoich racji, a zwłaszcza słuchania argumentów innych mieszkańców oraz umiejętności, ale też chęci wypracowywania kompromisów.

Po czwarte, odnosząc się do kwestii otwartości, należy zauważyć, że w deliberatywnym modelu BP niniejsza wartość publiczna jest realizowana na etapie zgłaszania projektów, ich dyskusji, a także ewaluacji procesu deliberacji. Mieszkańcy w trakcie spotkań dowiadują się o funkcjonowaniu miasta, realizacji zadań publicznych i ograniczeniach w tym zakresie, np. dowiadują się że istnieją miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, a w związku z tym niekiedy proponowany projekt nie może powstać w określonej lokalizacji. Uzyskują wiedzę o tych aspektach funkcjonowania miasta niejako fragmentarycznie, uczestnicząc w dyskusji nad praktycznymi aspektami zgłaszanych projektów. Dialog jest szczególną formą otwartości na innych uczestników, zarówno na innych mieszkańców, urzędników, jak i organy władzy uchwałodawczej i wykonawczej miasta (gminy). Jednakże istotnym naruszeniem omawianej wartości publicznej jest niezapewnienie mieszkańcom dostępu do eksperckiej (profesjonalnej) wiedzy na temat omawianych zagadnień. Naruszenie tej wartości ma negatywny wpływ również na inne wartości, w szczególności kompromis, zaangażowanie obywateli, ale również w pewnym stopniu na godność człowieka.

Po piąte, należy zauważyć, że deliberatywny model BP nie narusza wartości tajemnicy. Opisując i omawiając projekty BP, nie wskazuje się z imienia i nazwiska wnioskodawcy, a projekty są dyskutowane jako potencjalnie służące całej społeczności.

Po szóste, omawiany model BP ma szczególny potencjał we wzmacnianiu kolejnej wartości publicznej, którą jest kompromis. Dyskusja (deliberacja) wymaga wręcz wypracowywania rozwiązań kompromisowych, jako że konsekwencją niewypracowania kompromisu jest brak możliwości sfinansowania jakiegokolwiek projektu z BP. W zależności od przyjętej procedury BP kompromis może wymagać wyboru konkretnych projektów lub ograniczenia liczby projektów celem poddania ich pod głosowanie wszystkich mieszkańców. Spotkania dyskusyjne są miejscem dialogu, niekiedy też kłótni, ale odpowiednio moderowane (animowane) prowadzą do

konstruktywnych wniosków. Z drugiej jednak strony, umiejętność prowadzenia dialogu, niezbędna do wypracowywania kompromisu, nie należy do najmocniejszych cech narodowych Polaków, co trafnie opisuje popularne powiedzenie, że „gdzie dwóch Polaków, tam trzy zdania”. W konsekwencji, niekiedy mieszkańcy przychodzą na spotkania dyskusyjne z własnymi propozycjami projektów i nie są skłonni do jakiegokolwiek kompromisu ani nawet przedstawiania argumentów przemawiających za zgłaszanym przez siebie projektem. Przykładowo niekiedy obywatele proponują zbudowanie wiaty na kosze na śmieci przy ich bloku i nie są w stanie wejść w żadną (merytoryczną) dyskusję.

Po siódme, deliberatywny model BP wspiera kształtowanie spójności aksjologicznej, gdyż rozmowa obywateli, odpowiednio moderowana, pozwala na przełamanie braku zaufania w stosunku do innych mieszkańców. Powyższe wymaga spełniania szeregu warunków, w szczególności woli i umiejętności dialogu. Tymczasem, co ciekawe, część mieszkańców miast, w których jest stosowany deliberatywny model BP, chciałoby powrotu do plebiscytowego modelu BP, gdyż łatwiej w nim uzyskać środki na realizację swoich potrzeb, podczas gdy w trakcie dyskusji właściwej dla modelu deliberatywnego należy przedstawić argumenty wskazujące na to, że dany projekt realizuje dobro wspólne większej grupy mieszkańców. Co więcej, dyskusja w modelu deliberatywnym na forum może być niesprawiedliwa i nieprzedstawicielska, jako, że grupa nie jest dobierana tak, by zapewnić reprezentatywność danej społeczności.

Wreszcie po ósme, odnosząc się do ostatniej wartości publicznej, którą jest trwałość i elastyczność, należy zauważyć, że sprzyja jej poprzedzenie wyboru projektów dyskusją na temat potrzeb danej społeczności, a także dokonanych i planowanych wydatków z budżetu miasta. Co więcej, zauważono, że deliberacja sprzyja trwałości procesu, gdyż dyskusja ze spotkań przenosi się również w „wirtualną rzeczywistość”, a forum dialogu stają się media społecznościowe (np. Facebook). Pozytywne doświadczenia z deliberatywnym wyborem projektów BP, w wyniku którego mieszkańcy wybierają projekty, które są naprawdę potrzebne danej społeczności, skutkują przeznaczeniem przez organy wykonawcze miast na BP więcej niż dotychczas środków z budżetu miasta, co ma pozytywny wpływ na trwałość deliberatywnego modelu BP.

Przechodząc do aksjologiczno-prawnej analizy gdańskich paneli obywatelskich jako szczególnego rodzaju BP, należy stwierdzić, że mają one szczególnie pozytywny wpływ na wszystkie centralne wartości publiczne, podczas gdy naruszenia fundamentów aksjologicznych są nieliczne.

Po pierwsze, jak zauważyliśmy w poprzednim podrozdziale, godność człowieka umożliwia mu poszukiwanie prawdy i kierowanie się ku dobru (Ćwil 2010, s. 232-233). Aby jednak poszukiwanie prawdy w ustalaniu znaczenia dobra wspólnego

w procesie współdecydowania o losach danej społeczności było możliwe, potrzebne jest przekazanie mieszkańcom wiedzy umożliwiającej podejmowane słusznych decyzji. Stąd pozytywny wpływ na kształtowanie godności człowieka ma profesjonalne wsparcie na wszystkich etapach paneli obywatelskich. Pozytywny wpływ na kształtowanie godności panelistów, a w szczególności odkrywanie prawdy ma zapewnienie im merytorycznego wsparcia ekspertów oraz ułatwiających dialog tzw. *facylitorów* (czyli osób prowadzących spotkania, animujących dyskusję o rekomendacjach, czuwających nad realizacją zaplanowanych scenariuszy spotkań) oraz osób uczestniczących w panelu na bieżąco sprawdzających potrzebne panelistom informacje (osób ustalających fakty, tzw. *facts-checkers*) (Duda-Jastrzębska, Gerwin, Jagaciak, Nazaruk-Napora, Pliszczyńska 2018, s. 26). Szczególne znaczenie w zakresie kształtowania godności człowieka poprzez zasady i tryb paneli obywatelskich ma wsparcie eksperckie, w tym także urzędników, ale jako specjalistów dysponujących praktyczną wiedzą i umiejętnościami, nieodbierającym przy tym mieszkańcom przekazanego im prawa do współdecydowania, co wynika z poniższych faktów. Punktem wyjścia do dyskusji w ramach paneli obywatelskich są krótkie prezentacje ekspertów wybranych przez powołany do organizacji panelu Zespół Sterujący Panelu, z tym że również paneliści mogli zgłosić ekspertów, których chcieliby wysłuchać. Stąd np. w panelu na temat wspierania aktywności obywatelskiej z inicjatywy panelistów uczestnicy panelu wysłuchali wystąpienia na temat „chrześcijańskiej perspektywy na kwestię równego traktowania kobiet i mężczyzn oraz osób LGBT”. Wystąpienia ekspertów w formie krótkich prezentacji stanowią punkt wyjścia do dyskusji i opracowania rekomendacji, zgłoszonych przez panelistów w formie „burzy mózgow”. Następnie paneliści przedyskutowują zebrane propozycje pod kątem tego, czy propozycja jest odpowiedzią na zadane panelowi pytanie oraz czy jest jasna i konkretna. Sprawdzane jest również, na tym etapie przez podniesienie ręki, czy co najmniej 5 osób popiera daną propozycję. Zebrane w ten sposób propozycje rekomendacji są wysyłane do ekspertów oraz zamieszczane na stronie internetowej Urzędu Miasta Gdańsk z prośbą o przesyłanie uwag i komentarzy. Ponadto pozytywny wpływ na zdobywanie wiedzy przez panelistów ma wsparcie urzędników, którzy są proszeni o podanie informacji, w czyich kompetencjach leży realizacja danej rekomendacji, jakie mogą być jej szacunkowe koszty oraz czy jest ona zgodna z prawem (Raport podsumowujący III Panel Obywatelski... 2018, s. 19-20). Zatem inaczej niż w przypadku plebiscytowego modelu BP, to nie do mieszkańców (wnioskodawców projektów) należy wstępna wycena proponowanych projektów. Dodatkowym, choć oczywiście nie najważniejszym czynnikiem wzmacniającym godność człowieka jest fakt, że zaangażowanie uczestników panelu i poświęcenie przez nich ich cennego, zawsze ograniczonego, czasu jest doceniane i wynagradzane, jako że uczestnicy panelu poświęcając swój czas (łącznie kilkadziesiąt godzin) otrzymują dietę w wysokości 600 zł, łącznie za udział we wszystkich spotkaniach panelu (wysokość diety jest zmniejszana, jeśli paneliści byli nieobecni na którymś ze spotkań).

Po drugie, istotne z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju wydają się ustalenia pierwszego Gdańskiego Panelu Obywatelskiego, w wyniku którego wypracowano rekomendacje umożliwiające lepsze przygotowanie Gdańska na wypadek wystąpienia ulewnych opadów w ramach adaptacji miasta do zmian klimatu. Choć problem jest trudny ze względu na specyficzną lokalizację miasta, rekomendacje panelu obywatelskiego zostały wdrożone jak dotąd przez: przeredagowanie wytycznych do opracowywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; akcję informacyjną na temat możliwości otrzymania dotacji na przydomową retencję; akcję informacyjną na temat zakresu, formy i miejsca uzyskania nieodpłatnej pomocy w przypadku nawalnego deszczu, podtopienia, powodzi. Istotne z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju są również efekty drugiego Gdańskiego Panelu Obywatelskiego, w ramach którego mieszkańcy przygotowali spójne rekomendacje w zakresie poprawy jakości powietrza, których realizacja może przyczynić się do zrównoważonego rozwoju i niezakłóconego współistnienia gospodarki, środowiska i społeczeństwa. Dla porównania dodajmy, że w ramach plebiscytowego modelu BP w najlepszym przypadku możliwe jest co najwyżej sfinansowanie pojedynczych, niekoniecznie spójnych ze sobą projektów służących ochronie środowiska i to pod warunkiem, że mieszkaniec (wnioskodawca), troszcząc się o dobro wspólne, zgłosi taki projekt, który następnie nie zostanie odrzucony z przyczyn formalnych, a następnie zostanie poparty przez wystarczająco liczną liczbę głosujących.

Po trzecie, zasady i tryb gdańskich paneli obywatelskich sprzyjają szerokiemu zaangażowaniu mieszkańców, chociaż nie wykorzystano jak dotąd wszystkich możliwości, jakie przyjęta formuła stwarza w tym zakresie. Ten zarzut dotyczy przede wszystkim etapu wstępnego, którym są otwarte konsultacje, poprzedzające właściwe spotkania mieszkańców w trakcie paneli obywatelskich. W trakcie tych otwartych konsultacji opinię można przedstawić drogą e-mailową lub pocztą tradycyjną. Jednak jak dotąd miasto nie zastosowało skutecznego sposobu zmotywowania mieszkańców do wyrażenia swojej opinii, jako że w pierwszym panelu swoją opinię wyraziła 1 osoba, w drugim panelu nie wpłynęły żadne opinie. Podobnie też w trzecim panelu nie wpłynęły żadne opinie, stąd umożliwiono składanie opinii również po opracowaniu wstępnych rekomendacji. W konsekwencji wpłynęły 34 opinie (Gerwin, Pancewicz, Haas 2016, s. 13; Gerwin 2017, s. 16; Raport podsumowujący III Panel Obywatelski... 2018, s. 12). Jak dotąd nie wykorzystano zatem potencjału otwartych konsultacji, które mogłyby dostarczyć uczestnikom panelu dodatkowo istotnego materiału do dyskusji. Można przypuszczać, że ograniczone zaangażowanie w takiej formie może wynikać z nieskutecznej i nieatrakcyjnej marketingowo formy konsultacji wymagającej podjęcia inicjatywy przez samych mieszkańców, ze zbyt znacznego zawężenia tematu konsultacji, niewystarczającej promocji inicjatywy bądź też niedoceny przez mieszkańców potencjału, jaki mają w sobie panele obywatelskie.

Zdecydowanie znacznie bardziej pozytywnie należy ocenić zaangażowanie obywateli w trakcie spotkań paneli obywatelskich, co jest zasługą przemyślanej koncepcji zarówno reprezentatywnego doboru grupy panelistów (opisanego poniżej w kontekście spójności aksjologicznej paneli), wsparcia eksperckiego, jak i samego przebiegu tych spotkań. Paneliści spotykają się w ramach panelu poświęconego danemu zagadnieniu łącznie kilka razy. Przykładowo, w trzecim panelu uczestnicy spotkali się w trzy soboty przeznaczone na część edukacyjną oraz dwie soboty na wypracowanie rekomendacji. Ponadto w jedno popołudnie chętni uczestnicy spotkali się celem dopracowania brzmienia proponowanych rekomendacji. Dodatkowo w jedną wolną sobotę został zorganizowany dla chętnych warsztat z budowania życzliwej komunikacji (Raport podsumowujący III Panel Obywatelski... 2018, s. 11-12). Pozytywny wpływ na zaangażowanie obywateli do dyskusji miało po pierwsze, prowadzenie dialogu na podstawie zaakceptowanych przez panelistów zasad, którymi są: „szacunek, rozumiany jako słuchanie siebie nawzajem, nieprzerywanie sobie oraz mówienie jasnym językiem, otwartość (na zadawanie pytań i na słuchanie innych), trzymanie się tematu, obecność (nie tylko fizyczna, lecz również w sensie bycia tu i teraz) oraz dbałość o siebie, przez co rozumiane jest na przykład to, że jeżeli ktoś jest zmęczony i potrzebuje zrobić sobie przerwę, to może to zrobić w dowolnym momencie. Ostatnią zasadą jest wyłączenie lub wyciszenie telefonów komórkowych” (Raport podsumowujący III Panel Obywatelski... 2018, s. 14).

Po czwarte, celem zapewnienia otwartości całego procesu, w raportach podsumowujących każdy panel, dostępnych na stronie internetowej Urzędu Miasta Gdańsk poświęconej panelom obywatelskim (www.gdansk.pl/panel-obywatelski), zamieszczono szczegółową metodykę wyboru panelistów, a także dane umożliwiające jej zrozumienie, tj. zestawienia tabelaryczne obrazujące strukturę demograficzną mieszkańców Gdańska, skład panelu idealnie reprezentatywny, ostateczny skład panelu, źródła danych na temat mieszkańców, ich wykształcenia i wieku. O otwartości samego procesu doboru panelistów świadczy również transmisja na żywo z losowania panelistów na stronie Facebooka Urzędu Miasta Gdańsk (Raport podsumowujący III Panel Obywatelski... 2018, s. 6). Ponadto na wspomnianej powyżej miejscowej stronie internetowej poświęconej gdańskim panelom obywatelskim znajdują się również przejrzyste dokumenty opisujące procedurę, przebieg, rekomendacje paneli, ale również na bieżąco aktualizowane działania podejmowane przez Urząd Miasta celem realizacji rekomendacji paneli. Co ciekawe, przejawem wyjątkowej otwartości jest zamieszczenie (pomimo braku takiego obowiązku) w Biuletynie Informacji Publicznej Gdańska szczegółowej odpowiedzi pracownika Urzędu Miasta Gdańsk⁷⁹ na indywidualne zapytanie na temat szczegółów organizacji paneli obywatelskich, zachowując przy tym tajemnicę w zakresie danych osobowych wnioskodawcy prośby o udzielenie informacji publicznej.

Po piąte, pomimo tak szerokiego zakresu otwartości, charakteryzującej gdańskie panele obywatelskie, głosowanie nad ostatecznymi propozycjami rekomendacji są poddawane pod tajne głosowanie panelistów. Aby maksymalnie precyzyjnie poznać opinię każdego z nich w trzecim panelu obywatelskim, na karcie do głosowania przy każdej rekomendacji paneliści mieli możliwość wyboru jednej z 8 opcji, tj. zdecydowanie zgadzam się; zgadzam się; zgadzam się, choć mam pewne wątpliwości lub zastrzeżenia; mam spore wątpliwości; raczej się nie zgadzam, nie zgadzam się; zdecydowanie nie zgadzam się; do odrzucenia z innych przyczyn.

Po szóste, wartość kompromisu jest głęboko zakorzeniona w samej istocie paneli obywatelskich. Wynika to faktu, że grupa mieszkańców, co istotne, reprezentatywna dla całego miasta, w wyniku wspartego ekspercko i ustrukturyzowanego dialogu wypracowuje rekomendacje na dany temat. Rekomendacje, które uzyskują poparcie większości, tj. 80% mieszkańców, otrzymały zapewnienie realizacji przez prezydenta miasta.

Po siódme, punktem wyjścia do spójności aksjologicznej (uczciwości) zarówno procedury paneli obywatelskich, jak i jego efektów (rekomendacji) jest reprezentatywny i uczciwy sposób wyboru jego uczestników, których liczba jest ustalana w zarządzeniu prezydenta Gdańska dotyczącym zasad i trybu danego panelu. W pierwszym z nich podstawową liczbę panelistów ustalono na 63 oraz wybrano 4 osoby rezerwowe, natomiast do udziału w dwóch kolejnych panelach obywatelskich zaproszono 56 osób, a także wybrano 8 osób rezerwowych. Zastosowane rozwiązanie promuje zaangażowanie obywateli, gwarantując przy tym reprezentatywność uczestników pod względem miejsca zamieszkania, wieku, płci i wykształcenia. Uczestnicy paneli obywatelskich są wybierani w trakcie dwóch losowań. Aby je przeprowadzić dla każdego mieszkańca Gdańska, na podstawie danych z rejestru wyborczego oraz Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 r. (celem ustalenia wykształcenia) stworzono profil indywidualny, obejmujący informacje dotyczące płci, dzielnicy zamieszkania oraz grupy wiekowej. Za pomocą stworzonego programu zintegrowanego z zewnętrznym, zapewniającym bezstronność, programem znajdującym się na stronie internetowej www.random.org, wybrano około 10 000 mieszkańców, do których wysłano pisemne zaproszenie do udziału w panelu. Przy zastosowaniu tych programów obliczono też liczbę mieszkańców, do których należało wysłać zaproszenia. Każda osoba, która otrzymała list z zaproszeniem do udziału w panelu, mogła zarejestrować się na specjalnej stronie internetowej lub też telefonicznie. Z tej grupy osób, które potwierdziły chęć udziału w panelu, losowana była raz jeszcze docelowa grupa panelistów. Losowanie to było wspierane przez program, który pozwala filtrować dane osób, które wyraziły chęć udziału w panelu, pod kątem kryteriów demograficznych. Można wybrać w nim dzielnicę, płeć, grupę wiekową i poziom wykształcenia, zaś program *Panel helper* generuje listę osób spełniającą wskazane kryteria, bez podawania ich imion i nazwisk (Raport podsumowujący III Panel Obywatelski... 2018, s. 6-9).

Ciekawe rozwiązanie zastosowano w celu zachowania bezstronności panelistów. Ze względu na fakt, że losowanie przeprowadza się z całego rejestru wyborców, istnieje możliwość zaproszenia do udziału w panelu najbliższych współpracowników prezydenta Gdańska, jego samego, jak też radnych, których udział mógłby nie być postrzegany jako bezstronny, a ustawa o samorządzie gminnym nie daje formalnej możliwości wyłączenia urzędników czy radnych z udziału w konsultacjach z mieszkańcami. Z tego powodu na stronie do rejestracji została zamieszczona prośba o następującej treści: „Dla zapewnienia bezstronności panelu uprzejmie prosimy o to, by nie rejestrowali się następujący mieszkańcy i mieszkanki Gdańska: radni miejscy, dyrektorzy wydziałów Urzędu Miejskiego w Gdańsku”. Prośbę można było zaakceptować lub odrzucić, a jej odrzucenie nie blokowało dokończenia rejestracji” (Raport podsumowujący III Panel Obywatelski... 2018, s. 9). Zauważmy ponadto, że taki mechanizm sam w sobie jest przykładem *par excellence* rozliczalności z określonego postępowania, gdy zastosowanie odpowiedzialności w tradycyjnym sensie prawnym nie jest możliwe bądź celowe.

Po ósme, budowaniu zaufania, a przez to trwałości procedury paneli obywatelskich służy szczegółowy opis danych i działań podjętych w celu zapewnienia reprezentatywności panelistów, a także otwarte informowanie o problemach, wynikających np. ze słabego zainteresowania udziałem w panelach osób z wykształceniem podstawowym. Celem rozwiązania tych problemów, aby ułatwić dobór odpowiadający wymogom reprezentatywności demograficznej, dokonując losowania uczestników, w pierwszej kolejności sprawdzono, w których profilach zgłosiły się osoby z wykształceniem podstawowym. Od nich rozpoczęto losowanie, by następnie rozlosować poziomy wykształcenia średniego i wyższego (Raport podsumowujący III Panel Obywatelski... 2018, s. 8). Korzystając z wcześniejszych doświadczeń dostosowano zatem sposób doboru panelu.

Na zakończenie podrozdziału zwróćmy uwagę, że nie tylko zasady i tryb BP, ale również same projekty BP mogą wzmacniać lub naruszać wartości publiczne. Egzemplifikacji takich projektów dokonano w tabeli 13.

Tabela 13. Przykłady projektów BP wzmacniających i naruszających wartości publiczne w świetle doświadczeń krajowych

Wartości publiczne	Przykłady projektów BP wzmacniających wartości publiczne	Przykłady projektów BP naruszających wartości publiczne
Godność człowieka	<ul style="list-style-type: none"> - projekty wspierające niepełnosprawnych i osoby starsze, np. windy, ułatwienia drogowe; - szkolenia z samoobrony i asertywności dla kobiet; - zakup instrumentów muzycznych dla orkiestr dętych będących dumą społeczności lokalnych; - projekty umożliwiające realizację w przestroni publicznej potrzeb podstawowych (krany do wody pitnej, toalety publiczne); - monitoring i oświetlenie publiczne zwiększające poczucie bezpieczeństwa; 	<p>(nie zidentyfikowano przykładów projektów naruszających tę wartość);</p>
Zrównoważony rozwój	<ul style="list-style-type: none"> - projekty bezpośrednio wspierające zrównoważony rozwój, ale także pośrednio, kształtując świadomość ekologiczną, np. pochłaniacze smogu, tablice antysmogowe, ogrody antysmogowe, mobilne kapsuły inhalacyjne, ścieżki rowerowe; 	<ul style="list-style-type: none"> - projekty będące wynikiem pewnej mody, np. miejskie klomby kwiatowe powodujące niekiedy dezorganizację miasta oraz wysokie koszty utrzymania;
Zaangażowanie obywateli	<ul style="list-style-type: none"> - projekty umożliwiający integrację, np. lekcje angielskiego dla seniorów, zajęcia sportowe; - projekt modernizacji remizy strażackiej spełniającej poza swoją podstawową funkcją również miejsce spotkań mieszkańców; 	<ul style="list-style-type: none"> - część proponowanych BP projektów ma negatywny wpływ na motywację obywateli do angażowania się w BP, np. „pomnik niezrealizowanych inwestycji”, który nie został jednak poddany pod głosowanie czy też ostatecznie niezrealizowany projekt „Skrzydła Krakowa”;
Otwartość	<ul style="list-style-type: none"> - projekty umożliwiające integrację, np. place zabaw, bezpłatne lekcje obsługi komputera, festyny sportowo-rodzinne; 	<ul style="list-style-type: none"> - projekty, do których dostępu nie mają wszyscy mieszkańcy, np. szafki na książki w szkołach;
Tajemnica	<p>(nie zidentyfikowano projektów wspierających tę wartość);</p>	<p>(nie zidentyfikowano projektów naruszających tę wartość);</p>
Kompromis	<ul style="list-style-type: none"> - realizacja zróżnicowanych projektów, zarówno placów zabaw, siłowni zewnętrznych, jak i skwerów publicznych służących różnym grupom wiekowym; 	<ul style="list-style-type: none"> - brak koordynacji między realizowanymi projektami, np. realizacja placów zabaw i siłowni w bardzo bliskim sąsiedztwie od siebie powoduje chaos oraz „zaśmiecenie” miasta tymi inwestycjami;
Spójność aksjologiczna (uczciwość)	<ul style="list-style-type: none"> - kampanie społeczne przestrzegające przed skutkami nadużywania alkoholu; - zajęcia dla rodzin, których więzi rodzinne są osłabione (Warsztaty psychologiczne i zajęcia integracyjne); - szkolenia z pierwszej pomocy; 	<ul style="list-style-type: none"> - czasem mieszkańcy proponują realizację projektów BP na terenie prywatnych działek (np. schodów do posesji); takie projekty są odrzucane na etapie oceny formalnej, ale świadczą o niezrozumieniu (zatarciu) granicy pomiędzy interesem publicznym a interesem prywatnym;
Trwałość i elastyczność	<ul style="list-style-type: none"> - kampanie przyczyniające się do nieniszczenia (trwałości) mienia publicznego, dbania o dobro wspólne, np. projekt pt. „kochasz swój kraj, to po nim nie bawgraj”; 	<ul style="list-style-type: none"> - niektóre projekty BP zrealizowane w jednym roku są likwidowane w kolejnym, np. sekundniki na skrzyżowaniach odmierzające czas do zmiany światła, jako, że zostały uznane przez Ministerstwo Infrastruktury za nielegalne bądź też projekt „kwiaty w donicach” ze względu na wysokie koszty utrzymania został usunięty na stałe wraz z zakupionymi donicami.

Źródło: opracowanie własne.

Należy przy tym zauważyć, że istnieje pewna grupa projektów BP, które mogą być wybierane zarówno w plebiscytowym, jak i deliberatywnym modelu BP, jak np. ścieżki rowerowe, place zabaw czy pochłaniacze smogu. Z drugiej zaś strony oparty na moderowanym dialogu deliberatywny model BP zmniejsza szanse na wybór pewnych kategorii projektów, należących do tzw. projektów luksusowych, jak np. miejskie rabaty kwiatowe bądź też realizujących interes wąskiej grupy mieszkańców (np. szkolenia z karate), promuje zaś wybór projektów, które służą realizacji interesu szerszej grupy mieszkańców. Bezpośrednie korzyści dla poszczególnych mieszkańców z wybranych w modelu deliberatywnym projektów są niekiedy trudne do uchwycenia, jak np. w przypadku remontu remizy jako siedziby straży pożarnej i miejsca spotkań mieszkańców. Co więcej, ten sam rodzaj projektu, np. plac zabaw może być faktycznie potrzebny danej społeczności, jeśli takich miejsc zabawy w mieście (dzielnicy) brakuje. Jeśli jednak jest to któryś z kolei plac zabaw w danej dzielnicy, miasto staje się wręcz „zaśmiecone” nimi albo też powstałe place zabaw uniemożliwiają podjęcie szerszych, bardziej spójnych działań inwestycyjnych, to trudno uznać, że dany plac zabaw służy dobru wspólnemu danej społeczności. Aby precyzyjnie ocenić wpływ danego projektu BP na poszczególne wartości publiczne, potrzebna jest zatem analiza kontekstu jego realizacji. Tym niemniej pewne projekty lub pewne grupy projektów co do zasady mogą kształtować lub naruszać poszczególne wartości publiczne.

2.6. Wzmacnianie i naruszanie wartości publicznych poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski) w świetle doświadczeń zagranicznych

Jak wyjaśniano w podrozdziale 2.1., dokonując wyboru doświadczeń zagranicznych, kierowano się dwiema przesłankami. Po pierwsze wybrano państwa, w których dokonano ustawowej regulacji BP, po drugie wybrano kraje, w których istnieją dobre praktyki w zakresie BP. Analiza doświadczeń zagranicznych w podrozdziale 2.3. wykazała, że zasady i tryb BP w poszczególnych państwach poddanych analizie są bardzo zróżnicowane zarówno w grupie państw, w których dokonano ustawowej regulacji BP, jak też w grupie państw, w której takiej regulacji nie wprowadzono. Wobec powyższego nie można uznać, że w świetle doświadczeń zagranicznych istnieje względnie jednolity model BP oparty na regulacji ustawowej oraz model BP nieuregulowany prawnie. Należy przy tym zauważyć, że zasady i tryb BP, nawet jeśli nie wynikają z jakiegokolwiek regulacji prawnej, istotnie kształtują zarówno pozytywnie, jak i negatywnie poszczególne wartości publiczne. W konsekwencji w niniejszym podrozdziale zwrócono szczególną uwagę na te z doświadczeń zagranicznych w zakresie wzmacniania i naruszania wartości publicznych, które mogą posłużyć realizacji obu celów badawczych, które – przypomnimy – polega-

ją na *opracowaniu teoretycznego modelu ochrony dobra wspólnego poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski) w Polsce* (cel naukowy istotny z punktu widzenia teoretycznego) oraz *ocenie istniejących w Polsce rozwiązań z zakresu BP i wskazaniu rozwiązań prawnych, które umożliwią ochronę konstytucyjnej wartości dobra wspólnego w polskich miastach (gminach)* (cel naukowy o charakterze praktycznym).

Po pierwsze, zaczynając aksjologiczno-prawną analizę zagranicznych rozwiązań z zakresu BP, należy poczynić uwagi na temat poszanowania godności będącej źródłem wolności. Choć BP w Korei Południowej i na Dominikanie został wprowadzony na mocy regulacji ustawowej, to jednak uczyniono to, szanując samodzielność (autonomię) decyzyjną j.s.t., traktując je jako partnerów do dialogu i współpracy, zdolnych do podejmowania racjonalnych i służących interesowi publicznemu decyzji. Jest to rozwiązanie szczególnie istotne, jako że stało się skutecznym sposobem kształtowania odpowiedzialności za dobro wspólne mieszkańców. W ramach tej współpracy w obu państwach zapewniono samorządom terytorialnym merytoryczne i organizacyjne wsparcie, zaś w przypadku Korei Południowej dodatkowo dostarczono bodźców finansowych. Rządy centralne obu państw okazały się skuteczne w promowaniu partycypacji społecznej i kształtowaniu rozliczalności finansowej z ochrony dobra wspólnego, przy czym dokonano tego stopniowo i w poszanowaniu godności i wolności mieszkańców. Jednocześnie nie wykorzystano BP jako narzędzia politycznego oddziaływania, instrumentu manipulacji i tworzenia pozorów partycypacji.

Z drugiej jednak strony ustawowa regulacja wprowadzająca obligatoryjność BP w peruwiańskich miastach, m.in. w Limie, doprowadziła do szeregu naruszeń wartości publicznych, czyniąc procedurę BP zupełnie niespójną aksjologicznie. Procedura BP w Limie doprowadziła do naruszeń godności człowieka, bowiem mieszkańcy nie mają tu możliwości korzystania na zasadzie wolności z formalnie przyznanych im, wynikających z regulacji ustawowych, praw udziału w spotkaniach, dostępu do informacji na temat funkcjonowania miasta poprzez udział w szkoleniach, dyskusowania o jakichkolwiek projektach istotnych dla ochrony dobra wspólnego, uzyskania prawdziwych informacji na temat niemożliwości realizacji proponowanych przez nich projektów. Powyższe prowadzi do obniżania samooceny obywateli i utraty ich wiary we własną moc sprawczą. Takie działania prowadzą do przekonania, że efekty partycypacji nie zależą od obywateli, lecz są zdeterminowane działalnością urzędników państwowych i samorządowych. Powyższe naruszenia godności człowieka wynikają z całkowicie pozornego charakteru BP i uczynienia z niego narzędzia manipulacji politycznej w rękach ustawodawcy oraz administracji publicznej.

Po drugie, odnosząc się do zrównoważonego rozwoju, należy zauważyć, że doświadczenia Buenos Aires oraz Belo Horizonte wskazują, że wypracowywanie rozwiązań promujących zrównoważony rozwój wymaga wnikliwej i rzetelnej dyskusji. Stąd istotną rolę we wspieraniu zrównoważonego rozwoju odgrywają nie tylko terytorialne BP, ale również tematycznie węższe BP, dotyczące w szczególności ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju. Ponadto, istotne dla wspierania zrównoważonego rozwoju jest zaproszenie mieszkańców do rozmowy na temat znacznej części budżetu miasta, co nie oznacza, że wszelkie decyzje podjęte przez obywateli mają być bezwzględnie wdrożone. Istotne jest przy tym przejrzyste i wystarczająco szczegółowe ustosunkowanie się organów władzy wykonawczej i/lub stanowiącej, wyjaśniające, które projekty BP i z jakich powodów nie mogą być zrealizowane. Co więcej, ustawowa regulacja BP w Indonezji zobowiązująca do opracowywania poprzez BP planów rozwojowych mogłaby mieć szczególne znaczenie z punktu widzenia wypracowania spójnej koncepcji zrównoważonego rozwoju, pod warunkiem jednak, że procedura prac nad tymi planami nie naruszałaby innych kluczowych dla ochrony dobra wspólnego wartości publicznych, w szczególności otwartości, zaangażowania mieszkańców i spójności aksjologicznej. Tymczasem doświadczenia indonezyjskiej Surakarty, ale również peruwiańskiej Limy, świadczą o tym, że osiągnięcie zrównoważonego rozwoju bez zapewnienia swobodnego działania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w ramach procedury BP zakorzenionej w wartościach publicznych, uniemożliwia wybór projektów, które mogłyby służyć realizacji faktycznych potrzeb danej społeczności (ochronie dobra wspólnego), w szczególności przez zmniejszanie nierówności społecznych.

Po trzecie, rozwiązania zagraniczne dostarczają licznych przykładów sposobów wzmocnienia zaangażowania obywateli poprzez BP. W pierwszej kolejności zauważmy, że w brazylijskim Belo Horizonte uczestnictwo obywateli w BP wspierał nie tylko proces decyzyjny oparty na dialogu, możliwości przedstawiania argumentów za popieranym projektem (motywacja pozytywna), ale również zagrożenie zmniejszenia środków BP danego rejonu w przypadku zbyt niskiej frekwencji na zebraniach mieszkańców (motywacja negatywna). W drugiej kolejności zauważmy, że doświadczenie włoskiego Grottammare oraz argentyńskiego Buenos Aires wskazują, że zaangażowaniu mieszkańców sprzyja prowadzenie dialogu w zróżnicowanej formie, obejmującej zarówno spotkania ogólnomiejskie, dzielnicowe, jak i tematyczne. Odmienną, choć równie skuteczną formą zaangażowania obywateli może być dwuetapowy dialog społeczny nad całością polityki finansowej miasta w horyzoncie średniookresowym, zastosowany w australijskim Melbourne. W tym mieście w pierwszej kolejności umożliwiono zainteresowanym mieszkańcom zaprezentowanie opinii we wszystkich ważnych dla miasta sprawach, zaś w drugiej kolejności przeprowadzono, na podstawie zebranych w ten sposób opinii, profesjonalnie moderowany dialog z w pełni reprezentatywną dla miasta grupą mieszkańców. Jednocze-

śnie zapewniono w przystępnej formie pełny dostęp do merytorycznych informacji, niezbędnych do wypracowania rekomendacji służących ochronie dobra wspólnego. W trzeciej kolejności zauważmy, że doświadczenie Kenii wskazuje, że BP może stać się instrumentem znacznie głębszego zaangażowania obywateli w realizację zadań publicznych, a przez to ochronę dobra wspólnego. W tym kraju dokonano tego przez zapewnienie mieszkańcom udziału w realizacji projektów BP i ich kontroli, przy czym szczegółowy zakres zaangażowania obywateli w proces realizacji zadań BP został dostosowany do uwarunkowań społecznych. Analogiczną formę zaangażowania społecznego zastosowano również w Antwerpii, gdzie mieszkańcy, zgłaszając projekt, mogą wskazać, iż sami lub wspólnie z innymi mieszkańcami (znajomymi, członkami rodziny) chcą dany projekt zrealizować w przypadku jego wyboru (np. zorganizować festyn rodzinny lub ogródek miejski). Istotne jest jednak przy tym to, że odpowiednio ukształtowana kilkuetapowa i oparta na profesjonalnym dialogu procedura BP sprawiła, że proces decyzyjny skutecznie chroni dobro wspólne, ograniczając możliwość realizacji partykularnych interesów wnioskodawców, np. w postaci znalezienia dostawców usług lub produktów wytwarzanych w ramach prowadzonej przez wnioskodawcę działalności gospodarczej. Również doświadczenie Dominikany pokazuje, że mieszkańcy włączeni w proces współdecydowania o środkach publicznych lepiej troszczą się o dobro wspólne, a wręcz oddają na cele publiczne swoją własność, np. nieruchomością celem stworzenia parku miejskiego. W czwartej kolejności zauważmy, że doświadczenia innych miast, w szczególności Belo Horizonte oraz Seulu, wskazują, że zaangażowaniu mieszkańców w proces BP sprzyja również wykorzystanie technologii informatycznych jako wsparcia procesu BP na poszczególnych etapach, tj. składania propozycji, dyskusji, głosowania, realizacji projektów i ich oceny (Glab, Parés 2015). Należy przy tym zauważyć, że nowoczesne technologie nie mogą zastępować faktycznego dialogu, lecz powinny go wspierać. Z drugiej jednak strony istnieją również takie przykłady zagranicznych doświadczeń w zakresie BP, w których ograniczenia proceduralne lub wynikające jedynie z praktyki, dobrych w założeniach zasad i trybu BP znacznie zmniejszają lub wręcz eliminują zaangażowanie obywateli w BP, ograniczając udział mieszkańców w spotkaniach i podejmowaniu decyzji o środkach publicznych, czyniąc z BP instrument pozornego zaangażowania obywateli. Do takich miast należy w szczególności włoskie Pieve Emmanuele, peruwiańska Lima czy indonezyjska Surakarta.

Po czwarte, odnosząc się do kolejnej wartości publicznej, jaką jest otwartość, należy zauważyć, że doświadczenia argentyńskiego Buenos Aires oraz australijskiego Melbourne pozwalają stwierdzić, że rzeczywistej otwartości w stosunku do mieszkańców służy wejście z nimi w dialog nie tyle na temat puli środków, stanowiącej wąski odsetek budżetu miasta, ale umożliwienie dyskusji nad priorytetami wydatkowymi całego miasta, a zatem nad kierunkami polityki finansowej. Z drugiej jednak strony, niektóre doświadczenia zagraniczne wskazują na poważne na-

ruszenia wartości otwartości. Doświadczenie Peru oraz rządowego BP w Indonezji świadczy o tym, że szczegółowa regulacja prawna BP na szczeblu centralnym może sprzyjać ograniczaniu przejrzystości procesu BP, jak i otwartości tej procedury na faktyczny udział w niej mieszkańców. Nie oznacza to jednak, że regulacja ustawowa BP w każdym przypadku ogranicza otwartość, w tym przejrzystość BP. Takiemu stwierdzeniu przeczyłyby bowiem doświadczenia Dominikany, Korei Południowej oraz Kenii. Warunkiem jednak otwartości, w tym przejrzystości BP, jest w szczególności istnienie niezależnego od rządu podmiotu, który pozwoli ją wyegzekwować, ograniczając tym możliwości uczynienia z BP nieprzejrzystego i zamkniętego na obywateli narzędzia realizacji politycznych celów organów władzy publicznej, zarówno szczebla centralnego, jak i lokalnego. W przypadku Kenii i Indonezji (w tym drugim przypadku tylko segmencie BP wyłączonym spod kontroli rządu centralnego) tym zewnętrznym podmiotem podejmującym działania na rzecz otwartości jest Bank Światowy, w przypadku Korei Południowej oraz Dominikany rolę tę pełnią zinstytucjonalizowane formy społeczeństwa obywatelskiego.

Po piąte, choć tajemnica jest jedną z wartości publicznych, to jednak w przypadku BP odgrywa ona marginalne znaczenie. Wręcz przeciwnie, celem zapewnienia uczciwego (spójnego aksjologicznie) procesu BP chroniącego dobro wspólne potrzebna jest jak największa otwartość. Jedyne zasadne ograniczenie otwartości w postaci tajemnicy jest słuszne w przypadku ochrony danych osobowych uczestników BP (w żadnym z poddanych analizie zagranicznych miast nie odnotowano przypadków takiego naruszenia tej wartości) oraz ewentualnie w przypadku głosowania nad projektami (rekomendacjami) BP. Kwestią dyskusyjną jest, czy jawny proces decyzyjny, zwłaszcza będący elementem wypracowywania kompromisów, który ma miejsce przykładowo w Antwerpii, narusza w jakikolwiek sposób publiczną wartość tajemnicy.

Po szóste, z samej istoty BP, jak i z przeprowadzonych badań wynika, że odpowiednie ukształtowanie wartości kompromisu przez zasady i tryb BP jest szczególnie istotne dla ochrony dobra wspólnego w polityce finansowej miasta (gminy). W pierwszej kolejności zauważmy, że budowaniu rzeczywistych kompromisów, które chronią dobro wspólne, sprzyja zaproszenie mieszkańców do dialogu nad polityką finansową miasta (gminy) lub jej istotną częścią. Takie rozwiązanie zastosowano m.in. w Buenos Aires oraz w Seulu. Elementem tego kompromisu jest również pozostawienie organom władzy wykonawczej i uchwałodawczej miasta (gminy) możliwości podjęcia ostatecznej decyzji co do realizacji zaproponowanych przez mieszkańców projektów. Aby zachować w tym zakresie spójność aksjologiczną, potrzebny jest wystarczający poziom otwartości i przejrzystości, umożliwiający wyjaśnienie przyczyn podjęcia określonych decyzji przez organy władzy uchwałodawczej i wykonawczej miasta (gminy) w ramach przyznanych im kompetencji budżetowych. W drugiej kolejności zauważmy, że również w brazylijskim

Belo Horizonte osiągnięto bardzo dobry kompromis w zakresie form uczestnictwa mieszkańców w BP. Podstawowym rodzajem BP był terytorialny BP, w którym decyzje były podejmowane w następstwie bezpośredniego udziału i dyskusji. Dodatkowo wprowadzano również internetowy BP, który nie wymagał osobistego udziału w spotkaniach, choć również umożliwiał dyskusję dzięki platformie internetowej. Jednocześnie internetowy BP nie zastąpił „tradycyjnego”, terytorialnego BP, jako że środki przeznaczane na ten ostatni były kilkakrotnie wyższe niż na internetowy BP. Ponadto zebrania tematyczne organizowane w szczególności w Belo Horizonte, w Seulu oraz w Wote umożliwiają prowadzenie skuteczniejszego dialogu i wypracowywanie kompromisów, jako że dyskusja jest ukierunkowana na spójną całość zagadnień, zakresowo mniej obszernych niż ma to miejsce w przypadku spotkań BP organizowanych w oparciu o kryterium terytorialne. W trzeciej kolejności zauważmy, że w szczególności w Antwerpii dostrzeżono, iż wypracowanie kompromisowych decyzji wymaga równego udziału w procesie decyzyjnym wszystkich grup mieszkańców, przyjmując zarówno kryterium wieku, pochodzenia, wykształcenia i płci. W pierwszej edycji antwepkiego BP nie udało się stworzyć reprezentatywnej dla miasta grupy panelistów, jako że brakowało osób poniżej 25 lat, osób ubogich, słabo wykształconych oraz o korzeniach imigranckich. Dokonana diagnoza przyczyn niechęci udziału w BP mieszkańców należących do tych grup pozwoliła ustalić, iż takie osoby boją się wziąć udział w BP. W konsekwencji podjęto działania zaradcze. Wyjaśniono przedstawicielom tych grup przebieg spotkań, a nawet zorganizowano próbne spotkanie dyskusyjne, dzięki czemu w ten sposób w kolejnej edycji BP panele obywatelskie miały już charakter reprezentatywny dla całej dzielnicy (Carr-West 2019). Jak zauważył koordynator antwepkiego BP, „przekonanie mieszkańców do udziału w BP i do poświęcenia ich cennego czasu nie było łatwe, bowiem mieszkańcy zgadzają się brać udział w spotkaniach BP, na których muszą rozmawiać z innymi mieszkańcami i przekonywać do swoich poglądów o przeznaczeniu środków publicznych tylko wtedy, gdy wiedzą, że ich głos jest ważny, ma znacznie i będzie miał moc sprawczą” (Euro Cities 2017). Podobnie pełny poziom reprezentatywności panelistów uzyskano w Melbourne, gdzie osiągnięto go przy wykorzystaniu statystycznych metod naukowych. W czwartej kolejności zauważmy, że w Melbourne dostrzeżono również, że mieszkańcy, dysponując odpowiednim czasem i dostępem do informacji, są w stanie wypracować racjonalny kompromis w zakresie polityki finansowej miasta na następne dziesięciolecie, respektując przy tym wyznaczone ograniczenia finansowe. Ponadto przyjęta w Melbourne formuła BP spowodowała, że z jednej strony opinia mieszkańców została wysłuchana. Z drugiej strony, uprawnienia organu władzy stanowiącej miasta nie zostały poprzez BP ograniczone, bowiem to rada miasta opracowała plan finansowy na podstawie profesjonalnie przeprowadzonych konsultacji społecznych w ramach BP. Rada miasta włączyła do wieloletniego planu finansowego 10 z 11 rekomendacji wypracowanych przez panel obywatelski (City of Melbourne 2015). Jednocześnie taka formu-

ła BP stała się istotnym narzędziem wzmocnienia zaangażowania społecznego przez włączenie mieszkańców w podejmowanie kompromisowych, niejednokrotnie trudnych decyzji i budowanie dla nich poparcia w zmniejszających się możliwościach finansowych australijskiego samorządu (Christensen, Granat 2016). W niektórych zagranicznych miastach dochodzi do poważnych naruszeń wartości kompromisu, w szczególności w Limie i Surakarcie, ze względu na iluzoryczny charakter całego procesu partycypacji społecznej poprzez BP, jako że mieszkańcy nie tylko nie mogą decydować, ale niejednokrotnie nawet wziąć udziału w jedynie formalnie organizowanych dla obywateli zebraniach w ramach procedury BP.

Po siódme, nie mniej istotna dla ochrony dobra wspólnego poprzez BP jest spójność aksjologiczna (uczciwość) całego procesu BP. Doświadczenia zagraniczne wskazują, że w niektórych miastach doszło do ukształtowania spójnego aksjologicznie procesu BP, w innych niestety wręcz przeciwnie. Odnosząc się do wzmocnienia spójności aksjologicznej, należy w pierwszej kolejności zauważyć, że w brazylijskim Belo Horizonte spójności aksjologicznej BP sprzyjał sprawiedliwy podział środków BP na poszczególne rejony, dokonywany przy wykorzystaniu indeksu jakości życia w poszczególnych rejonach, tak by środki BP służyły w szczególności ograniczaniu nierówności społecznych. W drugiej kolejności zauważmy, że w Antwerpii pomimo niesprzyjających warunków włączania mieszkańców Belgii w decydowanie o sprawach publicznych, będących konglomeratem historycznych, narodowościowych i politycznych uwarunkowań, profesjonalne metodycznie ustalenie zasad i trybu BP powstałych w wyniku współpracy praktyków (pracowników urzędu miasta) ze środowiskiem naukowym doprowadziło do spójności aksjologicznej BP i wypracowania mechanizmów uniemożliwiających mieszkańcom realizację ich partykularnych interesów, gwarantując w ten sposób ochronę dobra wspólnego. Mając do dyspozycji spójną aksjologicznie procedurę BP, władze Antwerpii zdecydowały się przekazać mieszkańcom na BP aż 10% rocznego budżetu, a projekty BP wybrane przez mieszkańców są bezproblemowo włączane do budżetu miasta w ramach kompetencji budżetowych organów stanowiących i wykonawczych dzielnic. Z kolei władze Melbourne zdecydowały się zaprosić mieszkańców miasta do dialogu nad 10-letnią spójną koncepcją rozwoju miasta (planem finansowym), zobowiązując się do realizacji wszystkich priorytetów wydatkowych, wypracowanych przez mieszkańców (do planu finansowego nie włączono jedynie jednego priorytetu dochodowego). W trzeciej kolejności zauważmy, że doświadczenia Santo Domingo oraz Buenos Aires wskazują na osiągnięcie spójności aksjologicznej stosowania BP, uregulowanego przepisami ustawowymi, co jest możliwe w wyniku uwzględnienia wniosków z analizy dotychczasowych doświadczeń w zakresie stosowania BP w danym kraju i włączenia w proces prac legislacyjnych praktyków partycypacji społecznej.

Z drugiej jednak strony przeprowadzone badania wskazują, że w świetle doświadczeń zagranicznych dochodzi również do naruszania spójności aksjologicznej.

W pierwszej kolejności zauważmy, że w sytuacji, kiedy społeczeństwo obywatelskie jest zbyt słabe lub po prostu nie podejmuje stosownych działań w celu zapewnienia uczciwego, przejrzystego i faktycznie angażującego mieszkańców BP, ustawowa regulacja BP nie jest żadną gwarancją zapewniania spójności aksjologicznej (uczciwości) procesu BP. Powyższe potwierdzają manipulacje procesem BP w Limie i w Surakarcie w zakresie ograniczania możliwości współdecydowania, przejrzystości, a nawet fizycznego udziału mieszkańców w procesie deliberatywnym. W drugiej kolejności zauważmy, że regulacje ustawowe części z państw poddanych analizie odnoszą się w preambule (jak w przypadku Dominikany) lub też w pierwszym artykule (jak w przypadku Peru) do wartości publicznych (zasad prawa) BP. Choć w obu przypadkach ich dobór jest w pełni zasadny i godny aprobaty, to jednak analiza praktyki stosowania BP w Peru prowadzi do wniosku, że samo wpisanie wartości publicznych (zasad prawa) do aktu ustawowego nie gwarantuje ich urzeczywistnienia w praktyce. Aby BP wzmacniał wartości publiczne, bez względu na to czy są one wyartykułowane w akcie prawnym, czy też nie, konieczne jest ustanowienie mechanizmu rozliczalności z ochrony wartości publicznych, którego warunkiem *sine qua non* jest udział społeczeństwa obywatelskiego w mniej lub bardziej zinstytucjonalizowanej formie. W trzeciej kolejności zauważmy, że doświadczenia Peru w zakresie BP są skrajnie niespójne aksjologicznie. Zgodnie bowiem z zapisanym w ustawodawstwie krajowym celem BP jest zapewnienie rozliczalności publicznej, podczas gdy w praktyce, jakby z obawy przed realizacją tego celu, decydenci publiczni skrajnie upolitycznili i scentralizowali BP, uniemożliwiając jakkolwiek formę rozliczalności publicznej, w tym rozliczalności finansowej.

Po ósme, odnosząc się do ostatniej w kolejności wartości publicznej, tj. trwałości i elastyczności, należy w pierwszej kolejności zauważyć, że doświadczenie brazylijskiego Porto Alegre pokazuje, że warunkiem trwałości BP jest połączenie oddolnego i odgórnego podejścia. BP mógł „urzeć światło dzienne” w Porto Alegre dlatego, że zarówno społeczeństwo obywatelskie od dawna oczekiwało zwiększenia ich uprawnień, jak i organy władzy wykonawczej i stanowiącej miasta dostrzegały w tym instrumencie możliwość przezwyciężenia problemów, uniemożliwiających prowadzenie skutecznej polityki lokalnej i budowanie porozumień między prezydentem a radą miasta. Natomiast samo społeczeństwo obywatelskie nie było wystarczająco silne, by skutecznie przeciwstawić się decyzji podjętej w 2017 r. przez prezydenta Porto Alegre o rezygnacji z BP. Stąd, choć oddolne, przynajmniej częściowo, kształtowanie BP jest warunkiem koniecznym, to jednak niewystarczającym do zapewnienia trwałości BP. W konsekwencji, w drugiej kolejności zauważmy, że istotnym warunkiem sprzyjającym trwałości BP są prawne gwarancje jego istnienia. Przykładowo ustanowienie takich konstytucyjnych gwarancji partycypacyjnej procedury opracowywania budżetu miasta (gminy) oraz oddolna presja społeczna zabezpieczyły BP przed jego zlikwidowaniem w Buenos Aires, pomimo

silnej niechęci organu ustawodawczego miasta do stosowania jakichkolwiek instrumentów współdecydowania. Z drugiej jednak strony przeregulowanie prawne BP szkodzi jego trwałości. Doświadczenie włoskiego miasta Pieve Emanuele pozwala stwierdzić, że szczegółowość regulacji prawnej wprowadzonego odgórnie BP może być szkodliwa, jeśli społeczeństwo obywatelskie czuje się zwolnione z obowiązku troski o trwałość BP i o dobro wspólne, które ten instrument ma pomagać im chronić. Burmistrz Pieve Emanuele przez szczegółową regulację prawną BP przejął *de facto* całkowitą kontrolę nad BP, nie pozostawiając przestrzeni mieszkańcom na wzmacnianie społeczeństwa obywatelskiego oraz kształtowanie mechanizmów rozliczalności finansowej z ochrony dobra wspólnego poprzez BP. Nadmierna jurydyczka BP ogranicza możliwość wzmacniania społeczeństwa obywatelskiego, które w sprzyjających warunkach może i powinno spełniać funkcje gwaranta partycypacyjnego (deliberatywnego) charakteru budżetu miasta (gminy) i zabezpieczać przed arbitralnymi decyzjami organów władzy miasta (gminy) o odebraniu należnego mieszkańcom prawa współdecydowania o przeznaczeniu środków publicznych. Potrzebny jest zatem kompromis pomiędzy trwałością (stabilnością) a elastycznością regulacji prawnych, przy czym ta granica nie ma charakteru uniwersalnego. Stąd chcąc ustalić jej przebieg w danym państwie (ewentualnie również w mieście), należy przeanalizować kontekst społeczny, kulturowy (w tym aksjologiczny) i polityczny, i do kontekstu danego kraju dostosować regulacje prawne, których przyjęcie powinna poprzedzić merytoryczna refleksja nad skutkami ich wprowadzenia. Doświadczenia argentyńskiego Buenos Aires, ale również Seulu pozwalają z dużym prawdopodobieństwem stwierdzić, iż warunkiem koniecznym skutecznego, nie zaś jedynie pozornego wdrożenia BP, jest promowanie idei BP i jego konsekwentne wdrażanie przez zaangażowanego „gospodarza” (prezydenta) miasta, który będzie jednocześnie gwarantem jego istnienia. Nie można jednak przy tym przeceniać roli przywództwa i uzależniać tylko od niego trwałości BP, bowiem przywódca może zrezygnować z pełnionej funkcji, zmienić poglądy, przestać być wystarczająco zaangażowany lub też po prostu zostać odsunięty od sprawowania władzy. Takie zagrożenie zidentyfikowano w południowokoreańskim Seulu, kiedy w dniu wyborów na prezydenta miasta w 2018 r. ważyły się jednocześnie losy przyszłości BP w tym mieście. W trzeciej kolejności zauważmy jednocześnie, że istotne znaczenie dla trwałości BP w Korei Południowej ma postawa kolejnych prezydentów kraju i podległej im administracji. W 2003 r. to prezydent Korei Południowej zainicjował wdrażanie BP i aktywnie go promował. Co ciekawe, prezydent Korei Południowej wybrany w 2008 r., pomimo początkowej niechęci do BP, obserwując oddolne ruchy wzmacniające BP, kontynuował proces jego rozwoju. Analizując cały proces wdrażania BP w Korei Południowej, nie można nie odnieść wrażenia, że choć jest on regulowany stopniowo rozbudowywanymi, przepisami ustawowymi i wykonawczymi, to jednak cały proces odbywa się w poszanowaniu samodzielności (posługując się językiem prawnym) i wolności (posługując się terminologią aksjologii) j.s.t.,

wzmacniając w ten sposób publiczną wartość trwałości i elastyczności. W czwartej kolejności zauważmy, że doświadczenia Argentyny oraz Dominikany wskazują, że istotny wpływ na trwałość BP, w szczególności przez wypracowywanie rozwiązań, które umożliwiają modyfikowanie, dostosowywanie do zmieniających się uwarunkowań i powstających problemów, jest utworzenie ogólnokrajowego forum dialogu gromadzącego specjalistów, teoretyków i praktyków partycypacji społecznej. W piątej kolejności zauważmy, że pozytywny wpływ na jakość i trwałość projektów BP, ale także szerzej – na poprawę sposobu wydatkowania środków budżetowych j.s.t., ma rzeczywisty proces edukacyjny, stanowiący część procedury BP. Takie rozwiązania mają miejsce przykładowo w Antwerpii, Melbourne, Santo Domingo czy Wote. Ten proces edukacyjny, choć pozornie dotyczy tylko BP, to jednak jest elementem szerszego procesu wzmacniania społeczeństwa obywatelskiego, którego istnienie jest istotnym czynnikiem decydującym o trwałości BP.

Z kolei zdecydowanie negatywny wpływ na trwałość BP ma brak politycznej woli kontynuowania BP, co potwierdzają w szczególności brazylijskie doświadczenia Porto Alegre i Belo Horizonte, ale również włoskiego Pieve Emmanuele. Należy przy tym zauważyć, że brak woli politycznej kontynuacji procesu BP jest czynnikiem zewnętrznym w stosunku do jego zasad i trybu. Dodajmy, że wola polityczna jest również kluczowa w uczynieniu BP rzeczywistym instrumentem zaangażowania obywateli w ochronę dobra wspólnego, jako że jej brak spowodował w Limie, jak i Surakarcie nadanie BP charakteru jedynie pozornego instrumentu partycypacji społecznej. Co więcej, negatywny wpływ na omawianą wartość ma pozbawiona kontroli zewnętrznej skrajna centralizacja ustalania regulacji prawnych, jak i samego stosowania BP. Powyższe znacznie usztywniło procedurę BP w Peru oraz Indonezji, uniemożliwiając jej elastyczne stosowanie, czego konsekwencją stał się brak możliwości zaangażowania obywateli w BP, co faktycznie powinno być jednym z jego podstawowych celów.

Na zakończenie tej części rozważań zauważmy również, że wartości publiczne istotne dla BP kształtuje również praktyka niezwiązana bezpośrednio z zasadami i trybem BP, a szczególną rolę w tym zakresie mogą, a w niektórych z poddanych analizie rozwiązaniach zagranicznych faktycznie odgrywają media. Zarówno w zakresie rzetelnego informowania o istocie i zaletach BP w zakresie promowania otwartości i przejrzystości, jak ma to miejsce np. na Dominikanie, ale również w zakresie kształtowania spójności aksjologicznej BP, jak ma to miejsce w Indonezji, gdzie przynajmniej część dziennikarzy stara się ujawniać i podawać do publicznej wiadomości wypaczenia procesu BP. Przykłady te są spójne z rozważaniami na temat rodzajów rozliczalności publicznej, jako że jednym z pięciu jej rodzajów jest właśnie rozliczalność przez media (por. podrozdział 1.3).

2.7. Wnioski

Zaprezentowane w niniejszym rozdziale wyniki badań nad wpływem zasad i trybu BP na wartości publiczne umożliwiły potwierdzenie drugiej hipotezy szczegółowej, zgodnie z którą *doświadczenia krajowe i zagraniczne pozwalają stwierdzić, że niektóre prawne i praktyczne rozwiązania w zakresie BP wzmacniają, zaś inne osłabiają wartości publiczne*. Potwierdza to poniższe zestawienie wniosków wynikających z poszczególnych podrozdziałów rozdziału drugiego.

Po pierwsze, najbardziej rozpowszechniony model BP w Polsce jest zupełnie obcy doświadczeniom zagranicznym, jako że istota plebiscytowego modelu BP nie zakłada dyskusji, sprowadza się zaś do zaproszenia mieszkańców do przedłożenia opisu i kosztorysu projektów, ich weryfikacji formalnoprawnej przez urzędników oraz poddaniu pod głosowanie pomysłu zweryfikowanych projektów. W plebiscytowym modelu BP realizowane są te projekty, które uzyskują największą liczbę głosów i zmieszczą się w asygnowanej na cel BP puli środków z budżetu miasta (gminy). Dostrzegając istotne ograniczenia tego modelu, w niektórych polskich miastach, wzorując się tym razem na doświadczeniach zagranicznych, w szczególności brazylijskich, zamiast plebiscytowego modelu BP zaczęto stosować deliberyacyjny model BP, w którym zaproszono mieszkańców nie tylko do składania propozycji projektów do BP, ale również do dyskusji nad nimi. Z kolei w innych miastach, wzorując się na doświadczeniach australijskich, zaczęto stosować tzw. panele obywatelskie, choć formalnie nieokreślane w Polsce mianem BP, jako że wprowadzane są nie zamiast, lecz obok plebiscytowych BP i dotyczą wąskich zagadnień polityki lokalnej. Istota paneli obywatelskich polega na istotnie wspartej ekspercko, profesjonalnie moderowanej dyskusji wybranej w reprezentacyjny sposób grupy mieszkańców.

Po drugie, analiza doświadczeń zagranicznych pozwala stwierdzić istnienie różnorodnych rozwiązań w zakresie BP. Zasadniczym trzonem BP we wszystkich podanych analizie zagranicznych miastach są spotkania (fora, zebrania) dyskusyjne mieszkańców. Poza tym wspólnym trzonem przeanalizowane rozwiązania zagraniczne charakteryzują się dość dużą różnorodnością, która wynika w szczególności z faktu, że w niektórych miastach udział w BP może brać tylko część (mniej lub bardziej reprezentatywna) mieszkańców, w innych zaś wszyscy obywatele. W części miast w ramach BP wybierane są konkretne projekty, w innych zaś celem BP jest skonsultowanie z mieszkańcami znacznej części lub wręcz całości polityki finansowej miasta, niekiedy również w perspektywie wieloletniej. Niekiedy ramy prawne BP wyznaczane są przepisami ustawowymi lub/i miejscowymi, często jednak BP jest elementem zupełnie niesformalizowanej współpracy z mieszkańcami organów władzy wykonawczej i stanowiącej miasta (gminy).

Po trzecie, katalog centralnych wartości publicznych (godność człowieka, zrównoważony rozwój, zaangażowanie obywateli, otwartość, tajemnica, kompromis, spójność aksjologiczna, trwałość i elastyczność), choć jest efektem analizy zagranicznej literatury, ma bezpośrednie lub pośrednie zakorzenienie w polskim porządku prawnym. Wszystkie centralne wartości publiczne mają istotne znaczenie z punktu widzenia ochrony dobra wspólnego poprzez BP, choć w różnym stopniu.

Po czwarte, najbardziej rozpowszechniony w Polsce plebiscytowy model BP w istotny sposób narusza praktycznie wszystkie centralne wartości publiczne, choć z różnym natężeniem. Wobec powyższego, chcąc chronić dobro wspólne w Polsce, należy od tego modelu odstąpić, zaś doświadczenia zdobyte w trakcie jego stosowania od kilku lat w 15% polskich j.s.t. należy wykorzystać do wypracowania takich ram BP, które umożliwią zbudowanie solidnych aksjologiczno-prawnych fundamentów nowego, lepszego, bardziej wartościowego BP. Będący przeciwieństwem plebiscytowego modelu BP, deliberatywny model BP ma znacznie większy potencjał, by zostać zakorzenionym w centralnych wartościach publicznych, przy czym w jego dotychczasowym stosowaniu również, choć w mniejszym stopniu zaobserwowano, naruszenia wartości publicznych, w szczególności otwartości i spójności aksjologicznej.

W konsekwencji silne zakorzenienie deliberatywnego modelu BP w wartościach publicznych, co jest warunkiem koniecznym ochrony dobra wspólnego w zakresie polityki finansowej miasta (gminy), jest możliwe poprzez wykorzystanie dotychczasowym rozwiązań krajowych w zakresie deliberatywnego modelu BP stosowanego w Dąbrowie Górniczej i Gorzowie Wielkopolskim oraz z zakresu opartych na profesjonalnym dialogu, wsparciu eksperckim i silnych fundamentach aksjologicznych gdańskich paneli obywatelskich. Nośnikami wartości publicznych i instrumentem ich kształtowania powinny być przepisy o odpowiedniej treści i randze prawnej. Stąd istotne dla ochrony dobra wspólnego poprzez BP jest odpowiednie ukształtowanie regulacji prawnej BP.

Po piąte, przeprowadzona analiza doświadczeń zagranicznych w zakresie BP dostarcza wielu różnorodnych przykładów zarówno pozytywnego, jak i negatywnego wpływu zasad i trybu BP praktycznie na wszystkie centralne wartości publiczne, przy czym najmniej istotna, jak również najmniej narażona na naruszenia jest wartość publiczna tajemnicy. Najlepiej wydają się chronić dobro wspólne rozwiązania zastosowane w Antwerpii i Melbourne ze względu na dostęp do eksperckiej wiedzy oraz spójny aksjologicznie dialog nad potrzebami danej społeczności lokalnej. Czynnikiem istotnie wspierającym ochronę dobra wspólnego jest profesjonalne wsparcie procesu wdrażania i usprawniania BP, jakie zastosowano w Buenos Aires i na Dominikanie oraz proces kontroli i rozliczalności społecznej z realizacji projektów BP w Belo Horizonte i Wote. Natomiast w żadnym stopniu ochronie do-

bra wspólnego nie służą rozwiązaniom zastosowanym w Limie oraz Surakarcie, gdzie BP stał się instrumentem manipulacji obywatelami, tworzenia pozorów partycypacji, wykorzystywania BP do celów politycznych, a sam proces BP stał się nieprzejrzysty i centralnie sterowany. Analiza tych doświadczeń może zostać wykorzystana celem opracowania takich zasad i trybu BP w Polsce, które uniemożliwią powstanie podobnych naruszeń wartości publicznych w polskich miastach (gminach). Przeprowadzone analizy prowadzą również do wniosku, że zasady i tryb BP, który najlepiej będzie chronił dobro wspólne w polityce finansowej miast (gmin), wymaga współpracy organów władzy centralnej, organów władzy stanowiącej i wykonawczej j.s.t., organizacji pozarządowych, teoretyków i praktyków partycypacji społecznej (ekspertów), a także samych obywateli. Powyższe potwierdza słowa światowej sławy urugwajskiego dziennikarza, Eduardo Galeano, według którego w sposób odgórny można jedynie wykopać otwór w ziemi, zaś warunkiem skuteczności wszelkich innych działań jest połączenie podejścia odgórnego i oddolnego.

Przypisy

- 1 Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1523 z późn. zm.), powoływana jako „ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych niektórych innych aktów prawnych”.
- 2 Rozstrzygnięcie nadzorcze nr NPII.4131.1.352.2015 Wojewody Śląskiego z dnia 30 września 2015 r. stwierdzające nieważność uchwały nr XIII/117/15 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 20 sierpnia 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych związanych z przygotowaniem Pszczyńskiego Budżetu Obywatelskiego 2016 (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 5022).
- 3 Rozstrzygnięcie nadzorcze nr NPII.4131.1.459.2013 Wojewody Śląskiego z dnia 4 października 2013 r. stwierdzające nieważność uchwały nr XXXIII/810/2013 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 27 sierpnia 2013 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Bielska-Białej na temat budżetu miasta Bielska-Białej na 2014 rok (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 6081).
- 4 Rozstrzygnięcie nadzorcze nr P.II.4131.2.122.2014 Wojewody Podkarpackiego z dnia 3 września 2014 r. (Biuletyn Informacji Publicznej Gminy Niwiska, www.niwiska.biuletyn.net).
- 5 Uchwała Nr XXV/5784/2013 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie z dnia 19 listopada 2013 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miasta Rzeszowa z dnia 22 października 2013 r. o stanowieniu kierunków działania Prezydenta Miasta Rzeszowa w zakresie budżetu obywatelskiego (Biuletyn Informacji Publicznej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie, www.bip.rzeszow.rio.gov.pl).

- 6 Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego nr LEX-P.4131.12.2017.MRM dnia z 7 lipca 2017 r. (dotyczy uchwały Nr 294/LVIII/2017 Rady Miejskiej w Gostyninie z dnia 31 maja 2017 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Gminy Miasta Gostynina konsultacji społecznych w sprawie Budżetu Obywatelskiego jako części budżetu miasta na 2018 r.) (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 6204).
- 7 Uchwała Rady Miasta Sopotu nr XI/143/2007 z dnia 30 listopada 2007 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Sopotu (Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Sopot, www.bip.sopot.pl).
- 8 Uchwała nr XXVII/372/2017 Rady Miasta Sopotu z dnia 27 marca 2017 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Sopotu na temat Budżetu Miasta Sopotu na 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 1891).
- 9 Uchwała nr XVI/494/15 Rady Miasta Gdańska z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami miasta Gdańska (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2016 r. poz. 63), powoływana jako uchwała Rady Miasta Gdańska z dnia 26 listopada 2015 r.
- 10 Zarządzenie nr 212/17 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 13 lutego 2017 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Miasta Gdańska konsultacji społecznych projektu „Budżet Obywatelski 2018 w Gdańsku (Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Gdańsk, www.bip.gdansk.pl).
- 11 Uchwała nr XXXII/517/17 Rady Miasta Białystok z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Miasta Białegostoku konsultacji społecznych w sprawie Budżetu Obywatelskiego jako części budżetu Miasta Białegostoku na 2018 rok (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 980).
- 12 Uchwała nr V/47/15 Rady Miasta Białystok z dnia 23 lutego 2015 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu konsultacji społecznych Miasta Białegostoku (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 721).
- 13 Rozstrzygnięcie nadzorcze nr NK-II.4131.20.2015.ACH Wojewody Podlaskiego z dnia 31 marca 2015 r. (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 1041); z kolei nieważność załącznika kolejnej uchwały określającej tryb i zasady konsultacji społecznych w Białymstoku, tj. uchwały nr XXXVI/590/17 Rady Miasta Białystok z dnia 29 maja 2017 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu konsultacji społecznych Miasta Białegostoku (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 2382) został uznany za nieważny rozstrzygnięciem nadzorczym nr NK-II.4131.94.2017.ŁB Wojewody Podlaskiego z dnia 30 czerwca 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 2659).
- 14 Uchwała nr XXXIV/566/15 Rady Miasta Krakowa z dnia 16 grudnia 2015 r. w sprawie Regulaminu budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2017 r. poz. 8388).
- 15 Uchwały nr XLI/502/08 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków

przy realizacji inwestycji i projektów miejskich (Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Krakowa, www.bip.krakow.pl.); uchwała uchylona i zastąpiona uchwałą nr CXI/2904/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 września 2018 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków oraz z Krakowską Radą Działalności Pożytku Publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2018 r. poz. 6609).

- 16 Zarządzenie nr 1496/2018 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 13 czerwca 2018 r. w sprawie przyjęcia regulaminu głosowania w ramach budżetu obywatelskiego miasta Krakowa oraz wzoru karty głosowania na rok 2018 (Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Kraków, www.bip.krakow.pl).
- 17 Uchwała nr XXV/456/16 Rady Miasta Opola z dnia 21 kwietnia 2016 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z Mieszkańcami Miasta Opola (Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 987); uchwała uchylona i zastąpiona uchwałą nr LXVII/1267/18 Rady Miasta Opola z dnia 30 sierpnia 2018 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Miasta Opola (Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 2442).
- 18 Zarządzenie nr OR-I.0050.348.2017 Prezydenta Miasta Opola z dnia 12 czerwca 2017 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Budżetu Obywatelskiego Miasta Opola (Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Opole (www.bip.um.opole.pl)).
- 19 Zarządzenie nr OR-I.0050.463.2017 Prezydenta Miasta Opola z dnia 24 lipca 2017 r. zmieniające zarządzenie w sprawie przyjęcia Regulaminu Budżetu Obywatelskiego Miasta Opola (Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Opole, www.bip.um.opole.pl).
- 20 Uchwała nr LXI/1691/2013 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 11 lipca 2013 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami m.st. Warszawy (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 8442).
- 21 Zarządzenie nr 1500/2016 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 5 października 2016 r. w sprawie konsultacji społecznych z mieszkańcami m.st. Warszawy w zakresie budżetu partycypacyjnego na rok 2018 (Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Stołecznego Warszawa, www.bip.warszawa.pl).
- 22 Uchwała nr XXXIX/814/14 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 3 września 2014 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami miasta Dąbrowa Górnicza (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 4632).
- 23 Uchwała nr XXIV/533/2017 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 8 lutego 2017 r. r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Dąbrowy Górniczej na temat Budżetu Miasta Dąbrowa Górnicza na 2018 rok

(Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Dąbrowa Górnicza, www.bip.dabrowa-gornicza.pl).

- 24 Uchwała nr XX/258/2015 Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych do budżetu obywatelskiego w ramach budżetu Miasta Gorzowa Wielkopolskiego (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego poz. 2703).
- 25 Uchwała nr XVII/171/2015 Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 30 września 2015 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Konsultacji Społecznych z Mieszkańcami Gorzowa Wielkopolskiego (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego poz. 1712).
- 26 Uchwała nr LV/688/2017 Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 29 listopada 2017 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych do budżetu obywatelskiego w ramach budżetu Miasta Gorzowa Wielkopolskiego (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego poz. 2622).
- 27 Zarządzenie nr 43 z dnia 11 sierpnia 2017 r. w sprawie budżetu obywatelskiego Kazimierza Dolnego na rok 2018 (Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Kazimierz Dolny, www.umkazimierzdolny.bip.lubelskie.pl), powoływane jako zarządzenie z dnia 11 sierpnia 2017 r.
- 28 Rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody Lubelskiego nr PN-II.4131.376.2017 z dnia 2 listopada 2017 r. (Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Kazimierz Dolny, www.umkazimierzdolny.bip.lubelskie.pl).
- 29 Uchwała nr XXXIX/265/06 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 26 kwietnia 2006 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami (Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Kazimierz Dolny, www.umkazimierzdolny.bip.lubelskie.pl).
- 30 Uchwała nr X/73/15 Rady Miejskiej w Wasilkowie z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie Budżetu Obywatelskiego (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 2265). Po wydaniu tej uchwały Rada Miejska w Wasilkowie wydała uchwałę ustalającą procedurę konsultacji społecznych, tj. uchwałę Rady Miejskiej w Wasilkowie z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu konsultacji społecznych w Gminie Wasilków (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 1557).
- 31 Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561), powoływana jako „ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych”.
- 32 Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2018 r. poz. 380 z późn. zm.).
- 33 Uchwała nr 83/2014 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Miasta Kraśnik z dnia 27 marca 2014 r. w sprawie zmian w budżecie miasta Kraśnik na rok 2014 (Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Kraśnik, www.bip.krasnik.pl).

letyn Informacji Publicznej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie, www.bip.lublin.rio.gov.pl).

- 34 Rozstrzygnięcie nadzorcze nr P-1.4131.223.2016.AB Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 30 września 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 3780).
- 35 Rozstrzygnięcie nadzorcze nr NK-II.4131.68.2016.AKR Wojewody Podlaskiego z dnia 9 marca 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 2233).
- 36 Zarządzenie nr 1548/16 Prezydenta Gdańska z dnia 7 października 2016 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Miasta Gdańska konsultacji społecznych na temat „Jak lepiej przygotować Gdańsk na wystąpienie ulewnych opadów deszczu w ramach adaptacji miasta do zmian klimatu?” (Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Gdańsk, www.bip.gdansk.pl).
- 37 Zarządzenie nr 267 Prezydenta Gdańska z dnia 22 lutego 2017 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Miasta Gdańska konsultacji społecznych na temat „Jak poprawić jakość powietrza w Gdańsku?” (Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Gdańsk, www.bip.gdansk.pl).
- 38 Zarządzenie nr 983/17 Prezydenta Gdańska z dnia 12 czerwca 2017 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Miasta Gdańska konsultacji społecznych na temat „Jak wspierać aktywność obywatelską w Gdańsku?” (Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Gdańsk, www.bip.gdansk.pl).
- 39 Konstytucja Federacyjnej Republiki Brazylii z dnia 5 października 1988 r.
- 40 Konstytucja Autonomicznego Miasta Buenos Aires z dnia 1 października 1996 r.
- 41 Ustawa nr 70/98 Parlamentu Autonomicznego Miasta Buenos Aires z dnia 27 sierpnia 1998 r. o systemie zarządzania finansowego, administracji finansowej i kontroli sektora publicznego.
- 42 Wyrok argentyńskiego Sądu Autonomicznego Miasta Buenos Aires z dnia 6 kwietnia 2004 r. (sygn. 8.279/0).
- 43 Dekret nr 3.333/05 Gubernatora Autonomicznego Miasta Buenos Aires z dnia 28 grudnia 2005 r. o programie stopniowego wdrażania budżetu partycypacyjnego.
- 44 Konstytucja Królestwa Belgii z dnia 7 lutego 1831 r.
- 45 Ustawa konstytucyjna nr 27680 Kongresu Republiki Peru z dnia 7 marca 2002 r. zmieniająca Konstytucję Republiki Peru z dnia 31 grudnia 1993 r.
- 46 Ustawa nr 27658 Kongresu Republiki Peru z dnia 30 stycznia 2002 r. w sprawie ustalenia ram modernizacji państwa.
- 47 Ustawa nr 27783 Kongresu Republiki Peru z dnia 8 listopada 2002 r. o podstawach decentralizacji państwa.

- 48 Ustawa organiczna nr 27867 Kongresu Republiki Peru z dnia 18 listopada 2002 r. o samorządzie regionalnym.
- 49 Ustawa organiczna nr 27972 Kongresu Republiki Peru z dnia 27 maja 2003 r. o samorządzie lokalnym.
- 50 Ustawa nr 28056 Kongresu Republiki Peru z dnia 15 lipca 2003 r. o budżecie partycypacyjnym z dnia 15 lipca 2003 r.
- 51 Dekret nr 171-2003-EF Ministra Gospodarki i Finansów Republiki Peru.
- 52 Ustawa nr 29298 Kongresu Republiki Peru z dnia 31 czerwca 2008 r. o zmianie ustawy nr 28056 o budżecie partycypacyjnym.
- 53 Dekret nr 131-2010-EF Ministra Gospodarki i Finansów Republiki Peru; dekret nr 097-2009-EF Ministra Gospodarki i Finansów Republiki Peru; dekret nr 09-2009-EF Ministra Gospodarki i Finansów Republiki Peru; dekret nr 142-2009-EF Ministra Gospodarki i Finansów Republiki Peru.
- 54 Ustawa nr 7663 Parlamentu Republiki Korei z dnia 4 sierpnia 2005 r. o finansach lokalnych.
- 55 Ordonans nr 19226 Prezydenta Republiki Korei z dnia 30 grudnia 2005 r. w sprawie uszczegółowienia przepisów ustawy o finansach lokalnych.
- 56 Ustawa nr 10991 Parlamentu Republiki Korei z dnia 4 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o lokalnych finansach lokalnych z dnia 4 sierpnia 2005 r.
- 57 Ustawa nr 13283 Parlamentu Republiki Korei z dnia 13 maja 2015 r. o zmianie ustawy o lokalnych finansach lokalnych z dnia 4 sierpnia 2005 r.
- 58 Ordonans nr 6298 Prezydenta Seulu z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie realizacji systemu budżetu partycypacyjnego.
- 59 Ordonans nr 6569 Prezydenta Seulu z dnia 13 czerwca 2017 r. o zmianie ordonansu z dnia 22 maja 2012 r. o realizacji systemu budżetu partycypacyjnego.
- 60 Ustawa nr 170-07 Kongresu Republiki Dominikańskiej z dnia 22 czerwca 2007 r. o ustanowieniu gminnego systemu budżetu partycypacyjnego.
- 61 Konstytucji Republiki Kenii z dnia 27 sierpnia 2010 r.
- 62 Ustawa nr 17 Zgromadzenia Narodowego Republiki Kenii z 2012 r. w sprawie rządów w hrabstwach.
- 63 Ustawa nr 18 Zgromadzenia Narodowego Republiki Kenii z 2012 r. o zarządzaniu finansami publicznymi.
- 64 Ustawa nr 22 Parlamentu Republiki Indonezji z 1999 r. o administracji regionalnej.
- 65 Ustawa nr 25 Parlamentu Republiki Indonezji z 2009 r. o równowadze finansowej pomiędzy rządem a samorządem.

- 66 Konstytucja Republiki Indonezji z dnia 18 sierpnia 1945 r.
- 67 Ustawa nr 25 Parlamentu Republiki Indonezji z 2014 r. o systemie krajowego planowania rozwoju.
- 68 Rozporządzenie nr 8 Rady Ministrów Republiki Indonezji z 2008 r. o etapach, procedurze przygotowania, kontroli i ewaluacji realizacji regionalnych i lokalnych planów rozwoju.
- 69 Karta Narodów Zjednoczonych z dnia 26 czerwca 1945 r.
- 70 Deklaracja Organizacji Narodów Zjednoczonych z 1992 r. w sprawie środowiska i rozwoju, przyjęta w Rio de Janeiro.
- 71 Karta Praw Podstawowych UE (Dz. Urz. UE C326 z dnia 26 października 2012 r.).
- 72 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 799).
- 73 Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych nr A/RES/2200A/XXI z dnia 16 grudnia 1966 r. – Międzynarodowy Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 16 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).
- 74 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2018 r. poz. 800 z późn. zm.).
- 75 Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 412 z późn. zm.).
- 76 Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz.U. z 2018 r. poz. 617 z późn. zm.).
- 77 Ochronę tajemnicy danych osobowych chroni ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. poz. 1000 z późn. zm.).
- 78 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE.
- 79 Odpowiedź dostępna jest tutaj: www.bip.gdansk.pl/subpages/rwouip/pliki/2018/29477_odp_01.pdf?1461.

WNIOSKI

DOTYCZĄCE OCHRONY DOBRA WSPÓLNEGO W POLSCE POPRAZ BUDŻET PARTYCYPACYJNY (OBYWATELSKI) ZAKORZENIONY W WARTOŚCIACH PUBLICZNYCH

3.1. Uwagi wstępne

Zaprezentowany w niniejszym rozdziale dyskurs naukowy posłużył weryfikacji trzeciej (ostatniej) hipotezy szczegółowej, zgodnie z którą:

H3: Ochrona dobra wspólnego w polskich miastach (gminach) wymaga istotnej przebudowy powszechnie stosowanego modelu BP poprzez zakorzenienie go w wartościach publicznych.

Teoretyczne podstawy ochrony dobra wspólnego poprzez BP zakorzeniony w wartościach publicznych (zaprezentowane w rozdziale pierwszym) oraz badania nad wzmocnieniem i naruszeniem wartości publicznych przez określone zasady i tryb BP w świetle doświadczeń krajowych i zagranicznych (zaprezentowane w rozdziale drugim) dostarczyły argumentów, pozwalających stwierdzić, że ochrona dobra wspólnego poprzez BP nie będzie skuteczna, jeśli przepisy prawne regulujące BP nie będą zakorzenione w wartościach publicznych. W konsekwencji dotychczasowe rozważania przemawiają za słusznością przyjęcia obydwu założeń badawczych, zgodnie z którymi, przypomnijmy *skuteczność regulacji prawnych w zakresie ochrony wartości dobra wspólnego wymaga osadzenia ich w wartościach publicznych oraz odpowiednio ukształtowany budżet partycypacyjny (obywatelski) może być skutecznym instrumentem ochrony wartości dobra wspólnego.*

Cele badawcze niniejszych rozważań dotyczą kontekstu polskich miast (gmin). Przypomnijmy, że za cel naukowy istotny z punktu widzenia rozważań teoretycznych przyjęto *opracowanie teoretycznego modelu ochrony dobra wspólnego poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski) w Polsce*, zaś za cel naukowy badań, istotny z punktu widzenia praktyki, przyjęto *ocenę istniejących w Polsce rozwiązań z zakresu BP i wskazanie rozwiązań prawnych, które umożliwią ochronę konstytu-*

cyjnej wartości dobra wspólnego w polskich miastach (gminach). Chcąc zrealizować powyższe cele badawcze, w niniejszym rozdziale w pierwszej kolejności zaprezentowano w podrozdziale 3.2. teoretyczny model ochrony dobra wspólnego poprzez BP w Polsce, realizując w ten sposób cel naukowy badań istotny z punktu widzenia rozważań teoretycznych. Następnie przystąpiono do realizacji celu naukowego istotnego z punktu widzenia praktyki, tj. zaprezentowania wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda*. W tym celu w pierwszej kolejności dokonano oceny istniejących w Polsce rozwiązań prawnych z punktu widzenia ochrony dobra wspólnego poprzez BP w Konstytucji RP (podrozdział 3.3.), a następnie w ustawie o samorządzie gminnym w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw (podrozdział 3.4.). Jako że w wyniku dokonanej analizy ustalono, że ta regulacja nie umożliwi ochrony dobra wspólnego poprzez BP zaproponowano treść regulacji ustawowej (podrozdział 3.5.) oraz aktów prawa miejscowego, umożliwiających ochronę dobra wspólnego poprzez BP (podrozdział 3.6.). Dodatkowo w strukturze rozdziału uwzględniono niniejsze uwagi wstępne (podrozdział 3.1.) oraz wnioski (podrozdział 3.7.). Powyższe znajduje odzwierciedlenie na schemacie 14.

Schemat 14. Praktyczne implikacje (wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*) teoretycznego modelu ochrony dobra wspólnego poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski)



Źródło: opracowanie własne.

Wyjaśnienia wymaga przy tym kwestia ograniczanego zakresu analizy katalogu źródeł prawa obowiązującego w Polsce. Zgodnie z postanowieniami Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Polsce są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (art. 89 ust. 1 Konstytucji RP), zaś źródłami powszechnie obowiązującego prawa RP na obszarze działania organów, które je ustanowiły, są akty prawa miejscowego (art. 89 ust. 2 Konstytucji RP). Jednakże jak wynika z powyższych uwag wprowadzających, a w konsekwencji ze struktury rozdziału trzeciego, w dalszych rozważaniach analizą objęto trzy źródła prawa finansowego, tj. Konstytucję RP, regulacje ustawowe oraz akty prawa miejscowego, co uczyniono z następujących powodów. Jak wyjaśniono w podrozdziale 1.2., prawo międzynarodowe odwołuje się do pojęcia dobra wspólnego, posługując się przy tym terminem „dobrostan”, przy czym nie zawiera konkretnych rozwiązań prawnych, które pomagałyby je chronić w zakresie polityki finansowej. Odwołuje się jednak do potrzeby ustanowienia mechanizmów rozliczalności, w szczególności z ochrony dobra wspólnego (por. podrozdział 1.3.) bądź też wzmocnienia określo-

nych wartości, takich jak godność człowieka, zaangażowanie obywateli, zrównoważony rozwój, czy przejrzystość, których jednak urzeczywistnienie pozostawia krajowym porządkom prawnym. Z kolei pominięcie w rozważaniach regulacji prawnych o randze rozporządzeń wynika po pierwsze z faktu, że w obecnym stanie prawnym nie istnieją na szczeblu wykonawczym regulacje prawne bezpośrednio odnoszące się do BP, zaś po drugie, co ważniejsze, regulacja zasad i trybu BP w formie rozporządzenia mogłaby być sprzeczna z modelem ochrony dobra wspólnego poprzez BP (por. podrozdział 3.2.). Choć ostateczna decyzja o regulacji prawnej określonych zagadnień w rozporządzeniu powinna być podjęta po przeprowadzeniu merytorycznej dyskusji (o której mowa w dalszych podrozdziałach) na temat konstrukcji prawnej BP, który by możliwie najpełniej chronił dobro wspólne, a także ewaluacji wypracowanych w ten sposób rozwiązań, tak aby rzeczywiście tworzone prawo mogłoby być prawem opartym na dowodach (Rachlinski 2011, s. 901-923) oraz efektem świadomej polityki prawa. W ten sposób możliwe stanie się urzeczywistnienie postulatów L. Petrażyckiego i uczynienie z prawa narzędzia motywującego do czynienia dobra, w szczególności do ochrony dobra wspólnego (Petrażycki 1925, s. 22-23).

3.2. Teoretyczny model ochrony dobra wspólnego poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski) w Polsce

Opisując w niniejszym podrozdziale model ochrony dobra wspólnego poprzez BP, w pierwszej kolejności wyjaśniono jego cel i aksjologiczne fundamenty oraz zaprezentowano optymalny sposób opracowania regulacji prawnych skutecznych w ochronie dobra wspólnego. W dalszej kolejności omówiono rangę prawną proponowanej regulacji prawnej, mającą określone implikacje dla obligatoryjności stosowania BP, lecz przy zachowaniu określonego zakresu elastyczności, tworząc przy tym warunki rozliczalności finansowej, która z kolei wymaga odpowiedniego informowania i edukacji. Na zakończenie wskazano, że rozliczalność z ochrony dobra wspólnego jest nie mniej istotna niż ustalenie optymalnego poziomu środków alokowanych z budżetu miasta (gminy) w ramach BP, podkreślając jednocześnie znaczenie eksperckiego wsparcia mieszkańców w procesie BP.

Po pierwsze, ochrona dobra wspólnego wymaga, by instrumenty mające jej służyć, były skuteczne. Stąd, opracowując zarówno ogólną koncepcję BP w Polsce, jak i jego szczegółowe założenia i narzędzia, należy przede wszystkim mieć na względzie cel, który BP powinien realizować. Jak przyjęto w rozważaniach teoretycznych zamieszczonych w rozdziale pierwszym, zasadniczym celem BP nie powinno być uczestnictwo samo w sobie, lecz ochrona dobra wspólnego. Budżet partycypacyjny (obywatelski) powinien też być pozbawiony instrumentalnego wykorzystywania go jako narzędzia politycznego wspierającego lokalnych kandydatów na prezydentów (burmistrzów) oraz radnych. Co więcej, BP nie powinien być wykorzystywa-

ny jako narzędzie polityki centralnej, podczas gdy wprowadzanie regulacji ustawowej BP łącznie z przepisami dokonującymi zmian w przepisach regulujących zasady i tryb przeprowadzania wyborów powszechnych powoduje przypuszczenie o takim politycznym wykorzystaniu BP. Poza ryzykiem instrumentalnego wykorzystania BP taka łączna regulacja niesie ze sobą ryzyko zmarginalizowania dyskusji sejmowej o skuteczności osiągnięcia celu ochrony dobra wspólnego poprzez BP, tak jak miało to miejsce w przypadku procedowania ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw. Natomiast sama regulacja prawna BP może i powinna być wykorzystana instrumentalnie, ale w pozytywnym tego słowa znaczeniu, jako środek (narzędzie) kształtowania aksjologicznych fundamentów BP, umożliwiając w ten sposób ochronę dobra wspólnego. Odnosząc się natomiast do norm prawnych regulujących BP chroniący dobro wspólne, należy zauważyć, że powinny one zawierać określoną treść aksjologiczną. Na podstawie badań zaprezentowanych w rozdziale drugim można przyjąć, że wszystkie centralne wartości publiczne odgrywają istotną rolę w ochronie dobra wspólnego, jednak w różnym zakresie. Choć nie jest możliwe precyzyjne stwierdzenie, które wartości są najistotniejsze dla ochrony dobra wspólnego, gdyż ta ocena zawsze będzie obciążona ryzykiem subiektywizmu, to jednak schematycznie hierarchię tę można ująć, jak zaprezentowano na schemacie 15.

Schemat 15. Hierarchia centralnych wartości publicznych w ochronie dobra wspólnego poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski)



Źródło: opracowanie własne.

Na dole piramidy znajdują się wartości publiczne, które są szczególnie potrzebne dla ochrony dobra wspólnego i których naruszenie najbardziej zagraża ochronie dobra wspólnego poprzez BP. Z kolei na wierzchołku schematu znajdują się wartości mniej istotne w procesie ochrony dobra wspólnego poprzez BP. Z powyższego wynika w szczególności, że precyzyjne ustalenie znaczenia dobra wspólnego danej społeczności jest możliwe jedynie w wyniku rzeczywistej deliberacji (dyskusji) nad najpotrzebniejszymi potrzebami danej społeczności, nie zaś w wyniku plebiscytowego głosowania nad niejednokrotnie niespójnymi – gdyż zgłaszanymi przez przypadkowo zaangażowanych mieszkańców – projektami, spełniającymi niejednokrotnie potrzeby „luksusowe” mieszkańców, pozostawiając niezrealizowanymi te znacznie bardziej podstawowe.

Po drugie, ochrona dobra wspólnego wymaga ustalenia zasad i trybu BP w wyniku profesjonalnej, wnikliwej, opartej na wiedzy i dowodach refleksji, uwzględniającej w szczególności analizę krajowych i zagranicznych doświadczeń, tak by wesprzeć miasta (gminy) we wdrożeniu poprawnego metodycznie i spójnego aksjologicznie BP. Stąd istnieje potrzeba refleksji praktyków, jak i teoretyków partycypacji społecznej i wypracowanie przez nich najlepszych rozwiązań, wspólnie, nie zaś niezależnie w każdym mieście (gminie). Przykładowo bowiem obecna różnorodność rozwiązań w zakresie rodzajów i dopuszczalności projektów BP (duże, małe, mikro, oświatowe, dzielnicowe, ogólnomiejskie) nie jest wynikiem dostosowywania zasad i trybu BP do specyfiki danego miasta (gminy), lecz próbą wyeliminowania problemów napotykanych we wcześniejszych edycjach BP. Proponowanie forum dialogu społecznego z powodzeniem funkcjonuje np. w Argentynie i ułatwia wypracowywanie dobrych wzorców BP, umożliwiających osiągnięcie wyznaczonego celu (ochrony dobra wspólnego) i ustalenie ram prawnych BP zakorzenionego w wartościach publicznych. Wywiady przeprowadzone na potrzeby niniejszej monografii potwierdzają, że uczestnicy BP w Polsce (mieszkańcy, urzędnicy i radni) mają bardzo dużą wiedzę w zakresie dobrych i złych rozwiązań funkcjonujących w dotychczasowej praktyce stosowania BP. Aby jednak proces ustalania ram prawnych BP był skuteczny i efektywny, zasadnym jest poprzedzenie tradycyjnego dialogu otwartymi konsultacjami, przy wykorzystaniu form komunikacji bezpośredniej w przestrzeni publicznej lub poprzez środki komunikacji elektronicznej (formularz na stronie internetowej, skrzynka pocztowa etc.). Taki sposób działania umożliwiłby stworzenie opartej na wiedzy i nowoczesnych narzędziach polityki prawa w zakresie BP.

Po trzecie, dobro wspólne, którym jest Rzeczpospolita Polska, jest zbyt cenne, by pozostawało bez skutecznej ochrony, w szczególności w zakresie miejskiej (gminnej) polityki finansowej. Ochrona dobra wspólnego wymaga rzeczywistej, a nie pozorowanej partycypacji, jako że tylko taka może ograniczyć negatywne implikacje teorii mocodawcy – przedstawiciela i umożliwić ukształtowanie rozliczalności finansowej z ochrony dobra wspólnego. Jeśli zatem ten cel można osiągnąć przez ukształtowa-

nie aksjologiczno-prawnych fundamentów BP o odpowiedniej, a nie jakiegokolwiek treści, zasadne jest nie tylko ustalenie ram aksjologiczno-prawnych BP w wyniku profesjonalnego dialogu, ale również wprowadzenie ustawowej regulacji prawnej zobowiązującej do stosowania przez wszystkie gminy wypracowanego w taki sposób modelu BP. Jego stosowanie umożliwi stopniowe kształtowanie rozliczalności finansowej z ochrony dobra wspólnego we wszystkich gminach, gdyż mieszkańcy będą dysponować narzędziami rozliczalności organów władzy uchwałodawczej i wykonawczej miasta (gminy) z ochrony dobra wspólnego, których to instrumentów obecnie są *de facto* pozbawieni. Zasady i tryb tego mechanizmu rozliczającego nie mogą być ustalane wyłącznie przez podmioty, które mają być z ochrony tego dobra wspólnego rozliczane. Ochrona dobra wspólnego nie byłaby w takim przypadku skuteczna ze względu na asymetrię informacji i ograniczenia systemu demokracji pośredniej (Ross 1973) (por. podrozdział 1.2.). Ograniczenie negatywnego wpływu relacji przedstawicielstwa na ochronę dobra wspólnego jest możliwe dzięki partycypacji społecznej, umożliwiającej osiągnięcie poszczególnych szczebli „drabiny” partycypacji (Arnstein 1969, s. 216-224) ułatwiających z kolei wspięcie się na poszczególne szczeble „drabiny” rozliczalności (Damgaard, Lewis 2014, s. 263) (por. podrozdział 1.3.).

Po czwarte jednak, ochrona dobra wspólnego wymaga pozostawienia organom władzy wykonawczej i uchwałodawczej miasta (gminy) określonej elastyczności, nawet jeśli decyzje w zakresie polityki finansowej zostały podjęte przez obywateli w procesie BP. Należy uznać, że zobowiązanie prawne, np. poprzez nałożenie ustawowego obowiązku realizacji wszystkich projektów mieszkańców wybranych w ramach BP, nie tylko nie jest warunkiem niezbędnym ochrony dobra wspólnego, ale również w niektórych przypadkach może tej ochronie zaszkodzić. Wynika to z faktu, że ochrona dobra wspólnego z realizacji polityki finansowej miasta (gminy) nie jest możliwa przez ustanowienie odpowiedzialności prawnej, która jest wszakże nieskuteczna (poza rażącymi przypadkami naruszeń), bowiem nie można przewidzieć sankcji prawnych dla organów władzy wykonawczej lub stanowiącej miasta (gminy), których decyzje budżetowe nie będą wystarczająco chronić dobra wspólnego. Ochrona dobra wspólnego w polityce finansowej gminy (miasta) wymaga natomiast rozliczalności finansowej, której osiągnięcie jest możliwe poprzez konstrukcję prawną BP opartą na fundamentach aksjologicznych, których nośnikiem będą normy prawne. Może bowiem okazać się, że projekt popierany przez wąską, ale aktywną część obywateli będzie służyć bardzo wąskiej grupie mieszkańców, nie będzie zaś służyć interesowi publicznemu. W takiej sytuacji organy władzy wykonawczej i stanowiącej miasta (gminy), nie wykonując jakiegoś kosztownego projektu realizującego partykularne cele obywateli, staną się gwarantem dobra wspólnego. Ochrona dobra wspólnego wymaga rozliczalności finansowej, która ze swojej istoty opiera się na dialogu, przejrzystości i zaufaniu, nie zaś na zobowiązaniach praw-

nych. Rozliczalność finansowa jest warunkiem niezbędnym skuteczności ochrony dobra wspólnego, jako że próba ochrony interesu publicznego wyłącznie przez prawo będzie po prostu nieskuteczna. Tak jak nie można skutecznie zobowiązać (zmusić ustawowo), by ktoś troszczył się o drugą osobę, np. o członków rodziny, by podejmował decyzje (w tym finansowe), które będą jej jak najlepiej służyły, tak samo nie można skutecznie zobowiązać prawnie do troski o dobro wspólne, do miłości do ojczyzny (patriotyzmu) i podejmowania takich decyzji z zakresu polityki finansowej, które to dobro będą chronić. Nadmierna jurydyzacja funkcjonowania życia społecznego, w tym zasad i trybu BP, nie umożliwi pełnej ochrony dobra wspólnego, nie będzie skuteczna. Jeżeli natomiast po pierwsze zostaną wprowadzone mechanizmy dostarczające organom władzy wykonawczej i uchwałodawczej miasta (gminy) informacji na temat znaczenia dobra wspólnego dla całej społeczności, po drugie zostaną ukształtowane bodźce motywujące do ochrony tego dobra, zaś po trzecie mieszkańcy otrzymają przejrzyste partycypacyjne instrumenty społecznej weryfikacji (rozliczalności) sprawdzające, czy dostarczone organom władzy miasta (gminy) informacje są faktycznie i rzetelnie analizowane oraz wykorzystywane do ochrony dobra wspólnego, to ta ochrona będzie możliwa.

Po piąte zatem, ochrona dobra wspólnego wymaga otwartości (przejrzystości) materializowanej w formie informacji, prezentowanej na każdym etapie BP. Każdy etap i element BP powinien spełniać bezpośrednio lub pośrednio funkcje edukacyjne. Im więcej będzie prawdziwej informacji na każdym etapie BP, tym więcej będzie edukacji społecznej, a przez to możliwa będzie pełniejsza ochrona dobra wspólnego. Jak zauważają J.M. Salachna i M. Tyniewicki (2018, s. 45), procesy informowania oraz edukowania mieszkańców powinny opierać się na zasadzie adekwatności, zarówno edukacyjnej, jak i adekwatności informacji do adresatów. Adekwatność edukacyjna powinna uwzględniać różne etapy kształcenia i stopnie zaawansowania, a zatem nie powinna ograniczać się tylko do studiów wyższych czy edukacji powszechnej. Z kolei adekwatność informacji do adresatów oznacza, że „kierowane informacje powinny uwzględniać różne – pod względem wykształcenia – kategorie adresatów nieprofesjonalnych, tj. nieposiadających rozległej (pogłębionej) wiedzy o finansach publicznych” (Salachna, Tyniewicki 2018, s. 45). Paradoksalnie same organy władzy uchwałodawczej i wykonawczej miasta (gminy) mogą stać się beneficjentem tak rozumianej otwartości, bowiem „wprawdzie presja świadomości społeczeństwa w kwestii oceny sposobu wydatkowania pieniędzy publicznych zmusza rządzących do uzasadniania (przekonywania) podejmowanych decyzji o charakterze finansowym, ale jednocześnie sprzyja jednak społecznej akceptacji tych decyzji, a w dalszej kolejności – aprobowaniu realizowanej polityki oraz ciągłości sprawowania władzy” (Salachna, Tyniewicki 2018, s. 46). Tak rozumiana otwartość, implikująca elementy edukacji finansowej, jest jednym z warunków społecznej kontroli gospodarowania środkami publicznymi (Salachna, Tyniewicki 2018, s. 46), a tym

samym rozliczalności finansowej z ochrony dobra wspólnego. Merytoryczne i prawdziwe informacje warunkujące rozliczalność finansową w procesie BP są potrzebne na wszystkich etapach BP, począwszy od kampanii informacyjnej, poprzez proces wstępnego zbierania opinii, etap edukacyjny *sensu stricte*, aż do deliberacji i informacji o zrealizowanych, ale też niezrealizowanych projektach (rekomendacjach).

Po szóste zatem, spełnienie powyższych warunków wymaga regulacji prawnej wynikającej ze źródeł prawa określonego szczebla (określonej rangi prawnej) oraz o określonej treści aksjologicznej. Prawo międzynarodowe, choć wskazuje na potrzebę ochrony dobra wspólnego (dobrobytu społeczeństwa) oraz odnosi się do wartości, których urzeczywistnienie pozwala je chronić, pozostawia prawodawstwu krajowemu wprowadzenie konkretnych mechanizmów tej ochrony. Podobnie, w pewnym sensie, ramowy charakter mają postanowienia konstytucyjne. Nie wydaje się zatem zasadnym dokonywanie szczegółowej regulacji BP w przepisach Konstytucji RP. Wystarczające wydaje się natomiast ogólne potwierdzenie możliwości stosowania instrumentów demokracji bezpośredniej. Rolą konstytucji w zakresie ochrony dobra wspólnego poprzez BP jest wyznaczenie ogólnego kierunku aksjologicznego regulacji ustawowej, nie zaś jej zastępowanie w ustaleniu ram proceduralnych BP. Z kolei regulacje ustawowe, by wesprzeć i zmotywować organy władzy miasta (gminy) do takiego ukształtowania zasad i trybu BP, które pozwolą ustalać znaczenie dobra wspólnego danej społeczności, powinny normować BP, pozostawiając przy tym wystarczający zakres elastyczności (swobody) w zakresie ukształtowania przepisów prawa miejscowego. Wydaje się natomiast, że istnieją dwa zasadnicze argumenty przemawiające przeciwko zasadności regulacji BP na szczeblu rozporządzeń. Nie jest to celowe, po pierwsze, ze względu na fakt, że regulacja prawna na szczeblu centralnym powinna być efektem ogólnokrajowych konsultacji (nie powinna zaś powstać w zaciszu ministerialnych gabinetów, jak np. w Peru), tak by jak najpełniej została zakorzeniona w wartościach publicznych, po drugie zaś, aby nie usztywnić zbyt mocno trybu BP, uniemożliwiając tym samym dostosowanie BP do lokalnej specyfiki poszczególnych miast (gmin). Zasadne jest przy tym bieżące monitorowanie i coroczne ewaluowanie procesu BP celem ustalania rozwiązań, które należy wprowadzić (zmodyfikować) w przepisach ustawowych. Celem zapewnienia elastyczności zasad i trybu BP rozwiązania szczegółowe powinny być uregulowane w uchwale organu stanowiącego miasta (gminy), tak by stać się przedmiotem otwartej dyskusji na posiedzeniu rady miasta (gminy).

Wreszcie po siódme, ochrona dobra wspólnego wymaga, by BP nie stwarzał iluzji partycypacji społecznej, bardzo wygodnej z politycznego punktu widzenia, lecz niebezpiecznej z punktu widzenia ochrony dobra wspólnego. Konieczne jest zatem przeznaczanie na cel BP środków, których wysokość sama w sobie nie będzie symboliczna. Warto mieć przy tym na uwadze poczynione powyżej argumenty dotyczące niewiążącego, ale zapewniającego rozliczalność finansową charakteru BP.

Spełnienie tego, jak i wcześniej wymienionych warunków, będzie uprawniało do nazwania stosowanej w Polsce procedury BP nie tylko terminem „budżet partycypacyjny”, co obecnie w kontekście Polski, w pewnym uproszczeniu, nadal oznacza partycypację przede wszystkim przez „wdarcie się”, jak i „wydarcie” około 0,5% środków budżetu miasta (gminy) na projekty BP, ale możliwe będzie również nazywanie jej „budżetem obywatelskim”, jako że zastosowana procedura umożliwi realizację faktycznych potrzeb obywateli (mieszkańców) ze środków budżetu miasta (gminy). Chcąc chronić dobro wspólne, uczestnictwo przez „wydarcie” pieniędzy z budżetu miasta (gminy) charakteryzujące plebiscytowy, najbardziej popularny obecnie w Polsce, model BP należy zastąpić „uczestnictwem przez innowacje”, tak aby BP stał się instrumentem dialogu, wzajemnego szacunku i otwartości. Stąd mieszkańcy powinni mieć prawo konsultacji społecznych w zakresie znacznie większej części budżetu miasta (gminy) niż ma to miejsce obecnie w przypadku BP, przy czym nie przez „wydarcie” tych środków z kompetencji decydowania o nich przez organy władzy wykonawczej i stanowiącej miasta (gminy), lecz przez „zaproszenie” (Ibarra 2007, s. 37-56). Celem BP nie powinno być w pierwszej kolejności ustalenie przeznaczenia określonego odsetka budżetu miasta (gminy) na BP, gdyż cały budżet miasta (gminy) jest, a przynajmniej powinien być obywatelski i służyć w całości potrzebom danej społeczności. Trudno bowiem zgodzić się ze stwierdzeniem, że jeśli BP będzie stanowił 0,5% czy nawet 5% wydatków budżetu miasta (gminy), to polityka finansowa miasta (gminy) automatycznie umożliwi ochronę dobra wspólnego. Nie jest również prawdą stwierdzenie, że jeśli organy władzy stanowiącej i wykonawczej miasta (gminy) tylko częściowo będą respektować wybory mieszkańców dokonane przez BP, to tylko częściowo dobro wspólne (nie) będzie chronione. Co więcej, niekiedy ochrona dobra wspólnego wymaga właśnie odrzucenia niektórych nieprzemysłanych lub niezwyfikowanych w szerszym kręgu mieszkańców projektów wybranych w ramach BP. Niekiedy też wymaga realizacji projektów zgłoszonych przez mieszkańców, których koszt znacznie przekracza 0,5% czy nawet 5% wydatków budżetu miasta (gminy). Należy przy tym zauważyć, że choć zakres finansowy BP nie powinien być symboliczny, to jednak trudno jednoznacznie wskazać optymalny odsetek wydatków, o którym powinni współdecydować mieszkańcy. W kontekście poczynionych powyżej uwag skuteczniejsze z punktu widzenia ochrony dobra wspólnego i istotniejsze w pierwszej kolejności jest ustanowienie rzeczywistej platformy dialogu z mieszkańcami oraz dostarczenie narzędzi rozliczalności (kontroli społecznej) z ochrony dobra wspólnego, aniżeli ustanawianie sztywnego odsetka wydatków budżetu miasta (gminy), który miałby być przeznaczany na projekty BP. Istotne jest przy tym dostrzeżenie, że aby włączenie mieszkańców w proces decyzyjny służyło ochronie dobra wspólnego, niezbędne jest zapewnienie im eksperckiego wsparcia, zarówno zewnętrznego w stosunku do urzędu miasta (gminy), jak i pochodzącego z wewnątrz urzędu (wiedzy i umiejętności urzędników). Takie profesjonalne (merytoryczne) wsparcie

obywateli, umożliwiające dotarcie do potrzebnych informacji, jednocześnie pozwoli wyeliminować projekty BP motywowane mniej lub bardziej partykularnym (osobistym) interesem poszczególnych uczestników BP. Wsparcie eksperckie pozwoli mieszkańcom zaangażowanym w proces BP skoncentrować się na ustaleniu znaczenia dobra wspólnego (interesu publicznego) danej społeczności i odciążyć ich od czasochłonnego opracowywania kosztorysów proponowanych projektów, do czego zdecydowana większość obywateli nie ma i nie musi mieć kompetencji.

Konkludując tę część rozważań, wydaje się, że pomimo trudnej historii, a być może paradoksalnie właśnie dzięki niej, polskie społeczeństwo ma w sobie znaczne umiejętności nie tylko w zakresie jednoczenia się w obliczu zagrożenia, nieszczęścia i konieczności wyrażenia sprzeciwu przeciwko czemuś, ale również w zakresie zaradności i innowacyjności. Stąd budując spójne aksjologicznie fundamenty prawne BP, można uczynić z niego platformę innowacyjnego dialogu, którego polskie społeczeństwo potrzebuje do budowania wspólnoty poprzez dialog społeczny. Zastosowanie powyższego modelu BP spowoduje, że w pełni uprawnionym będzie nazywanie stosowanej procedury współdecydowania „budżetem obywatelskim”. Taki termin, w moim przekonaniu najlepiej odpowiada potrzebom praktyki, choć poprawniejszym z prawnego punktu widzenia, jednakże bardziej skomplikowanym językowo i nienawiązującym do dotychczasowym polskich doświadczeń byłby termin „budżetowanie obywatelskie”, odnoszący się nie tyle do budżetu jako określonego rodzaju planu finansowego, lecz do określonej metody, procesu obejmującego planowanie, wykonywanie i kontrolę budżetu (Zawadzka-Pąk 2014, s. 20). Do wdrożenia w Polsce rzeczywistego, nieiluzorycznego „budżetu obywatelskiego” konieczne jest, aby akty normatywne regulujące BP oraz sama praktyka jego stosowania urzeczywistniały założenia teoretycznego modelu zaprezentowanego w niniejszym podrozdziale, co opisano w dalszej części rozdziału.

3.3. Ochrona dobra wspólnego poprzez przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej odnoszące się do budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego) zakorzenionego w wartościach publicznych

W niniejszym podrozdziale wyjaśniono, iż obowiązujące przepisy prawa na szczeblu konstytucyjnym tworzą wystarczające podstawy ustrojowe do ochrony dobra wspólnego poprzez BP zakorzeniony w wartościach publicznych. Konstytucja RP ustanawia bowiem podstawy prawnej ochrony dobra wspólnego oraz bezpośredniego udziału mieszkańców w sprawowaniu władzy.

Odnosząc się do pierwszej kwestii, zauważmy, że ustawodawca konstytucyjny, odwołując się do dobra wspólnego w preambule, również ustanowił obowiązek troski

o wspólne dobro zarówno dla władz publicznych (art. 1), jak i obywateli (art. 82). Ochrona dobra wspólnego może odbywać się w szczególności poprzez realizację polityki finansowej, choć ustawodawca konstytucyjny nie wskazał rodzajów polityk publicznych, które to dobro wspólne powinny chronić. Realizacja polityki finansowej, ze względu na jej powiązanie przez strumienie finansowe z wieloma innymi rodzajami polityk publicznych, np. z polityką społeczną, polityką edukacyjną, polityką drogową, czy polityką ochrony środowiska, wydaje się szczególnie istotna z punktu widzenia ochrony dobra wspólnego. Polityka finansowa miasta (gminy) może być kształtowana samodzielnie przez organy władzy wykonawczej i stanowiącej miasta (gminy) w ramach przyznanych im kompetencji budżetowych, ale mogą również ją tworzyć obywatele w ramach procedury BP. Co więcej, mieszkańcy niekiedy mogą to zrobić lepiej niż organy władzy uchwałodawczej i wykonawczej miasta (gminy), co wynika z dwóch powodów. Po pierwsze, mieszkańcy dobrze znają swoje potrzeby, zwłaszcza jeśli pozwoli się wypowiedzieć swoje zdanie reprezentatywnej grupie mieszkańców i przedyskutować je, tak by zminimalizować ryzyko realizacji partykularnych interesów wąskich grup społecznych. Po drugie, rekomendacje obywateli w zakresie polityki fiskalnej nie są podyktowane motywami utrzymania się przy władzy – tak jak ma to miejsce niekiedy w przypadku organów władzy uchwałodawczej i wykonawczej miasta (gminy) – stąd udział mieszkańców we współdecydowaniu o kierunkach polityki finansowej jest istotny z punktu widzenia ochrony dobra wspólnego.

Odnosząc się do drugiej kwestii, zauważmy, że choć Konstytucja RP nie zawiera zobowiązania do kształtowania instytucji prawa na zasadach demokracji partycypacyjnej (tak jak czyni to np. Konstytucja Autonomicznego Miasta Buenos Aires), to jednak polski ustawodawca konstytucyjny, stwierdzając w art. 4 Konstytucji RP, że „władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu” (ust. 1) oraz że „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio” (ust. 2), stworzył wystarczające umocowanie konstytucyjne do stosowania BP w polskich miastach (gminach).

Wobec pozytywnej odpowiedzi na pytanie o wystarczalność konstytucyjnej ochrony dobra wspólnego oraz zapewnienia obywatelom możliwości bezpośredniego sprawowania władzy, nie wydaje się niezbędne rozbudowywanie regulacji konstytucyjnej celem kształtowania mechanizmów rozliczalności z ochrony dobra wspólnego poprzez BP. Nie można przy tym z całą stanowczością stwierdzić, że wzmocnienie mechanizmów ochrony dobra wspólnego, jak i partycypacyjnego (deliberatywnego) sposobu sprawowania władzy przez obywateli celem wzmocnienia (kształtowania) mechanizmów rozliczalności publicznej (w tym rozliczalności finansowej), nie byłoby celowe, nie jest to jednak warunek niezbędny kształtowania w obecnym porządku konstytucyjnym ochrony dobra wspólnego poprzez BP zakorzeniony w wartościach publicznych. Istnieją natomiast warunki, których spełnienie wymaga

nadania określonej treści normatywnej (aksjologiczno-prawnej) przepisom ustawowym oraz prawu miejscowemu, co wyjaśniono w dalszej części rozważań.

3.4. Problemy ochrony dobra wspólnego w Polsce poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski) zakorzeniony w wartościach publicznych w obowiązujących przepisach rangi ustawowej

Przed przystąpieniem do zaproponowania treści regulacji ustawowej BP chroniącej dobro wspólne (w podrozdziale 3.5.) za zasadne uznano w niniejszym podrozdziale dokonanie analizy regulacji ustawowej w przedmiotowej kwestii, która po raz pierwszy będzie miała zastosowanie do opracowywania BP wyodrębnianych z budżetów miast (gmin) na 2020 r. (uwagi na temat terminu wejścia przedmiotowej regulacji zamieszczono w podrozdziale 2.2.), tj. ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw.

Jak wyjaśniono w podrozdziale 2.2., dotychczasową podstawą prawną stosowania BP w polskich miastach (gminach) był bardzo ogólny art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, umożliwiający organizację konsultacji z mieszkańcami. Przypomnijmy, że zgodnie z jego dotychczasową treścią „w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy” (ust. 1) oraz „zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy” (ust. 2)”.

Jak jednak wykazała aksjologiczno-prawna analiza dotychczasowego stosowania BP w Polsce na podstawie wspomnianego przepisu (zaprezentowana w podrozdziale 2.5.), w praktyce dochodzi do istotnych naruszeń niemal wszystkich centralnych wartości publicznych. Miasta (gminy) bez merytorycznego, organizacyjnego wsparcia, ale również pozbawione istotnych motywacyjnych bodźców nie były w stanie wypracować rozwiązania, które przyczyniłoby się do skutecznej ochrony dobra wspólnego poprzez BP. Większość polskich miast (gmin) zastosowała plebiscytowy model BP, nieprzewidujący merytorycznej dyskusji nad rzeczywistymi potrzebami mieszkańców, która jest warunkiem *sine qua non* ochrony dobra wspólnego w polityce finansowej miasta (gminy). Spotkania z mieszkańcami organizowane niekiedy w ramach plebiscytowego modelu ograniczają się co do zasady jedynie do prezentacji zgłoszonych uprzednio projektów, stąd przychodzą na nie głównie wnioskodawcy. Z kolei w miastach, w których zdecydowano się wprowadzić deliberatywny model BP, pomimo istotnych postępów w tworzeniu warunków do dialogu nad pojęciem dobra wspólnego danej społeczności, napotykanymi trudnościami w motywowaniu mieszkańców do udziału w BP wskazują na potrzebę systemowego wsparcia miast (gmin) w ustaleniu zasad i trybu BP. Szczególny potencjał w zakresie stopniowe-

go kształtowania rozliczalności finansowej z ochrony dobra wspólnego dostrzeżono w zarządzanych na podstawie art. 5a ustawy o samorządzie gminnym gdańskich panelach obywatelskich, zainicjowanych w 2016 r. przez prezydenta P. Adamowicza, które choć formalnie znajdują się poza BP, to jednak są wzorowane na rozwiązaniach australijskich, które formalnie są traktowane jako rodzaj BP (por. podrozdział 2.3.). Panele obywatelskie w gdańskiej formule pozornie oddalają się od konstrukcji BP ze względu na fakt, że ich uczestnicy dyskutują nad rozwiązaniem konkretnych problemów (powodzi, zanieczyszczenia środowiska, nierówności społecznych), nie zaś nad przeznaczeniem konkretnych zasobów finansowych z budżetu miasta. Z drugiej jednak strony dostarczają istotnych informacji na temat sposobów rozwiązania problemów społecznych, istotnych z punktu widzenia ochrony dobra wspólnego, finansowanych z budżetu miasta. Efekt organizacji paneli obywatelskich jest zatem zbliżony do stosowania deliberatywnego modelu BP. Należy jednak zauważyć, że gdańskie panele obywatelskie są jedną z nielicznych inicjatyw w Polsce zapraszania mieszkańców do dialogu, rozumianego w najbardziej podstawowym znaczeniu tego słowa, tj. jako rozmowa między ludźmi, zakładająca wymianę informacji, zadawanie pytań, zainteresowanie stron poznanie opinii i argumentów drugiej strony. Nie bez przyczyny zatem Miasto Gdańsk, organizujące dialog z mieszkańcami na bardzo różnych płaszczyznach, zostało w 2018 r. liderem rankingu „Miasto Obywatelskie” (Gałązka 2018).

Istotną zaletą dotychczasowego rozwiązania ustawowego, polegającego na oparciu konstrukcji BP wyłącznie na ogólnym przepisie ustawowym o konsultacjach społecznych, była jego elastyczność (Sześciło 2018, s. 2). W konsekwencji przepis art. 5a nie wspierał miast (gmin) w ochronie dobra wspólnego, ale też nie uniemożliwiał im tego. Możliwe było zatem przekraczanie plebiscytowego charakteru BP, co często czynić w Gorzowie Wielkopolskim, w Dąbrowie Górniczej oraz w Gdańsku. Z drugiej jednak strony, jedynie w kilku miastach podjęto starania zmierzające do podniesienia jakości procesu decyzyjnego realizowanego poprzez BP zakorzeniony w wartościach publicznych.

Przechodząc do omówienia treści art. 5a ustawy o samorządzie gminnym w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw, której przepisy zaczną obowiązywać dopiero w 2019 r. do ustalenia zasad i trybu BP, którego kwota zostanie wyodrębniona z budżetów miast (gmin) na 2020 r., należy w pierwszej kolejności zauważyć, że w trakcie prac legislacyjnych ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw była przedmiotem znacznego zainteresowania opinii publicznej i ekspertów, jednakże nie ze względu na ustawową regulację BP, lecz z powodu wprowadzenia w jej wyniku istotnych zmian w przepisach regulujących przeprowadzanie wyborów samorządowych (Sześciło 2018, s. 1). Wobec powyższego w procesie uchwalania omawianej ustawy znaczna część debaty publicznej koncentrowała się wokół zmian kodeksu

wyborczego, a tym samym marginalizacji uległa dyskusja nad przepisami dotyczącymi BP. Z kolei w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw, w części odnoszącej się do BP, ograniczono się *de facto* do opisanie treści proponowanych zmian. Analogicznie postąpiono w opiniach Biura Analiz Sejmowych oraz Biura Legislacyjnego Senatu (Zawadzka-Pak 2018b, s. 30). Z kolei już w trakcie procesu legislacyjnego projektu ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. strona samorządowa Komisji Wspólnej (Stanowisko Strony Samorządowej 2018) stwierdziła, że „niektóre zmiany są zgodne z oczekiwaniami środowisk samorządowych, jednak w kilku ważnych sprawach prowadzą – wbrew tytułowi projektu ustawy – do zmniejszenia udziału obywateli w życiu społeczności lokalnych i regionalnych oraz osłabienia organów przedstawicielskich”, zaś negatywnie opiniując propozycje dotyczące BP, stwierdziła, że „powodują one niepotrzebne stosowanie rozwiązań, które społeczności lokalne (organy gminy wraz z mieszkańcami) wypracowały przez kilka lat, wyciągając wnioski z konkretnych doświadczeń i uwarunkowań; oznacza to zlekceważenie i odrzucenie tego dorobku; ponadto [niektóre zmiany] zmniejszają w istocie wpływ rady gminy na kształt tej części prac nad budżetem, a także narzucają obligatoryjne stosowanie jednego, sztywnego rozwiązania w miastach na prawach powiatu”. Z kolei w trakcie debaty sejmowej nad projektem omawianej ustawy w jednej z nielicznych wypowiedzi na temat zmian dotyczących BP zauważono, iż „nie da się wprowadzić obywatelskości przepisem” (Sprawozdanie z Posiedzenia Sejmu w dniu 13 grudnia 2017 r.).

Porządkująco należy dodać, że ustawodawca opisując omawianą formę konsultacji, posłużył się terminem „budżet obywatelski”. Jednakże ze względu na fakt, że termin ten w polskiej praktyce samorządowej jest zamiennie stosowany z terminem „budżet partycypacyjny” we wstępie do niniejszych rozważań przyjęto, że skrót BP będzie odnosił się do obu tych terminów, stąd również w niniejszym rozdziale w rozważaniach nad obowiązującą regulacją prawną zastosowano konsekwentnie skrót „BP”. Treść art. 5a ustawy o samorządzie gminnym w brzmieniu znowelizowanym na mocy ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw przytoczono w ramce 4.

Omówienie niniejszego przepisu należy zacząć od wskazania co najmniej trzech płaszczyzn, na których implikuje on sprzeczności (niespójności), podczas gdy jak zauważa S. Wronkowska, „spójność norm (co najmniej w sensie ich niesprzeczności) jest warunkiem koniecznym tego, by w ogóle nadawały się do kierowania ludzkimi zachowaniami. Wymaganie niesprzeczności norm daje wyraz dwóm wartościom zakładanym w pojęciu prawa, a mianowicie, że jest ono zdolne być środkiem osiągnięcia określonych stanów rzeczy oraz że jego zadaniem jest stwarzanie ładu, a nie sianie zamętu” (Wronkowska 2017, s. 111).

Ramka 4. Treść art. 5a ustawy o samorządzie gminnym w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw

Art. 5a.

1. W wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy.

2. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem ust. 7.

3. Szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet obywatelski.

4. W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego.

5. W gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe, z tym że wysokość budżetu obywatelskiego wynosi co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu.

6. 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.

7. Rada gminy określa w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, w szczególności:

1) wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty;

2) wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt, przy czym nie może być ona większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt;

3) zasady oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem, 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.

Źródło: ustawa o samorządzie gminnym.

Odnosząc się do pierwszej sprzeczności w zakresie prawnej regulacji BP ustanowionej na mocy ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw, należy zgodzić się z D. Sześciło (2018, s. 3), który zauważył, że z jednej strony ustawodawca nazywa BP szczególną formą konsultacji społecznych (art. 5a ust. 3), których niewiążącego charakteru nie kwestionuje ani orzecznictwo, ani doktryna (por. podrozdział 1.4.). Z drugiej zaś strony prawodawca definiuje BP jako procedurę obejmującą decydowanie przez mieszkańców w bezpośrednim głosowaniu o części wydatków gminy. Przy tym decydowanie, a zatem wiążące rozstrzygnięcie, nie może być traktowane jako niewiążące z definicji konsultacje. Jeśli przyjąć, że głosowanie w ramach BP ma charakter wiążący, to należy traktować BP raczej jako referendum lokalne, które zgodnie z art. 170 Konstytucji RP jest formą decydowania przez członków wspólnoty samorządowej o sprawach dotyczących tejże wspólnoty. Jednakże „referendum lokalne jest jedyną przewidzianą w Konstytucji RP formą bezpośredniego decydowania przez mieszkańców o sprawach danej j.s.t. W pozostałym zakresie mieszkańcy decydują za pośrednictwem swoich przedstawicieli wybieranych w wyborach powszechnych. Innymi słowy, ograniczenie kompetencji stano-

wiących organów przedstawicielskich samorządu (rad gmin) na rzecz bezpośredniego decydowania przez mieszkańców jest możliwe tylko w formie referendum uregulowanego dziś w ustawie o referendum lokalnym. Nie można kompetencji rady ograniczać poprzez *wiążące konsultacje*” (Sześciło 2018, s. 3). W konsekwencji na gruncie znowelizowanego art. 5a ustawy o samorządzie gminnym nie została rozstrzygnięta przez ustawodawcę kwestia tego, czy ustalenia podjęte w wyniku procedury BP mają charakter wiążący czy też niewiążący.

Z powyższym jest związana druga niespójność wynikająca z faktu, że ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw nie wprowadziła zmian do ustawy o finansach publicznych, a zatem nadal w świetle jej art. 233 wyłączną inicjatywę w zakresie przygotowania projektu uchwały budżetowej posiada organ wykonawczy miasta (gminy). Pewną próbą wzmocnienia pozycji mieszkańców są ograniczenia nałożone na organy stanowiące, które w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie mogą usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach BP (art. 5a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym). Jednakże wobec braku nowelizacji art. 233 ustawy o finansach publicznych, zapewnienie respektowania woli obywateli nie jest możliwe. Co prawda w art. 5a ust. 4 zdanie 2 ustawy o samorządzie gminnym zaznaczono, że „zadania wybrane w ramach BP zostają uwzględnione w uchwale gminy”. Jednakże bezpośrednio nie zobowiązano organu wykonawczego miasta (gminy) do respektowania woli mieszkańców wyrażonej w procesie BP, co do charakteru którego sam ustawodawca – jak wyjaśniono powyżej – nie jest precyzyjny (konsultacje czy też decydowanie). Nie ograniczono też prawa wyłącznej inicjatywy budżetowej organu wykonawczego miasta (gminy) wynikającego z art. 233 ustawy o finansach publicznych. Próba wzmocnienia znaczenia decyzji podejmowanych przez mieszkańców w ramach procedury BP są ograniczenia (wynikające z art. 5a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym) nałożone na organ stanowiący miasta (gminy), który w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach BP. Jednakże, nie tylko zważywszy na fakt, że „stopień istotny” jest pojęciem nieostrym, ale przede wszystkim ze względu na brak nowelizacji art. 233 ustawy o finansach publicznych, nie zagwarantowano ustawowo respektowania woli obywateli wyrażonej w głosowaniu nad projektami BP. W moim przekonaniu, choć przepisy są niespójne, linia orzecznicza powinna opowiedzieć się za niewiążącym charakterem BP, przy czym z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, że omówione przepisy staną się przedmiotem licznych rozstrzygnięć nadzorczych, zarówno wojewodów, regionalnych izb obrachunkowych, jak i orzeczeń sądów administracyjnych. Należy przy tym jednocześnie zaznaczyć, że tak niespójne przepisy, których skutkiem będzie konieczność wydania wielu orzeczeń w sprawach indywidualnych, nie przyczynią się w żaden sposób do ochrony dobra wspólnego, czynią natomiast przekonanie, że udział mieszkańców w dyskusji nad przeznaczeniem środków pu-

blicznych, zamiast dostarczyć informacji przydatnych do ustalenia znaczenia dobra wspólnego, jest przyczyną postępowań nadzorczych i sądowych.

W trzeciej kolejności zauważmy, istnienie niespójności na płaszczyźnie terminologicznej, jako że w art. 5a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym jest mowa o „konsultacjach z mieszkańcami”, natomiast w dodanym w wyniku nowelizacji art. 5a. ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym mowa o „konsultacjach społecznych”. Tymczasem zgodnie z wymogami prawidłowej legislacji, jak i wymogami języka specjalistycznego (a takim jest język prawny) nie należy opisywać tych samych pojęć za pomocą różnych terminów. Ze względu na minimalistyczny charakter uzasadnienia do projektu omawianej ustawy nie jest możliwe ustalenie, czy ustawodawca potraktował „konsultacje z mieszkańcami” synonimicznie z „konsultacjami społecznymi”, czy być może „konsultacje społeczne” to jakaś specyficzna forma (wiążących) konsultacji, zarezerwowana właśnie dla BP. Interpretacja ta, choć teoretycznie możliwa, wydaje się jednak mało prawdopodobna. Niespójności można by uniknąć, gdyby w debacie parlamentarnej nad ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw poświęcono należną uwagę zagadnieniem BP, nie koncentrując się przy tym wyłącznie na zagadnieniach nowelizacji kodeksu wyborczego. Zauważmy przy tym, że źródłem niespójności językowej jest prawdopodobnie praktyka stosowania art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie którego wydawane są uchwały organów stanowiących mające niejednokrotnie w tytule termin „konsultacje społeczne”, nie zaś „konsultacje z mieszkańcami”. Praktyka stosowania przepisów ustawy o samorządzie gminnym, nie usprawiedliwia jednakże niespójności językowej w ramach jednego przepisu. Wobec powyższego, jeżeli ustawodawca uznał za bardziej zasadne posługiwanie się terminem „konsultacje społeczne” w art. 5a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym to powinien terminem tym zastąpić „konsultacje z mieszkańcami”, użyte w dwóch pierwszych ustępach art. 5a.

W czwartej kolejności zauważmy, że problematyczny jest również art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym w brzmieniu znowelizowanym ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw. Zgodnie z treścią tego przepisu „Rada gminy określa w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, w szczególności: wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty; wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt, przy czym nie może być ona większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt; zasady oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełniania przez nie wymogów formalnych oraz tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania; zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości, biorąc pod uwagę, że zasady przeprowadzania głosowania muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania.” Zauważmy, że choć w pierwszym zdaniu tego ustępu ustawodawca posłu-

guje się terminem „projekt budżetu obywatelskiego” (nie definiując go w żadnym miejscu), to jednak zakres treści, który – według ustawodawcy – należy zawrzeć w przedmiotowej uchwale, odnosi się do procedury (zasad i trybu) przygotowania projektu BP, nie zaś do samej treści projektu. Z kolei w art. 5a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca wskazuje, że „w ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy”. Powyższe niespójności wynikają z faktu, że ustawodawca nie definiuje stosowanych terminów i synonimicznie traktuje procedurę (zasady i tryb) BP oraz projekt BP, który należy rozumieć jako listę projektów zaproponowanych przez mieszkańców w wyniku procedury przygotowania BP i finansowanych z budżetu miasta (gminy). Odnosząc się natomiast do samej treści przedmiotowej uchwały, należy zauważyć, że: implikuje ona, iż zgłaszane projekty BP muszą spełniać określone wymogi formalne; określona liczba mieszkańców musi pisemnie poprzeć projekt przed jego zgłoszeniem; projekty mają być poddawane ocenie formalnoprawnej; należy stworzyć formalne możliwości odwołania się od decyzji o niedopuszczeniu do głosowania; musi odbyć się bezpośrednie głosowanie nad projektami, gwarantujące wszystkim mieszkańcom równy dostęp do głosowania. Ustawowe wprowadzenie powyższych warunków, niejako sankcjonując dotychczasową praktykę (Sześciło 2018, s. 2-4), oznacza *de facto* ustawową petryfikację zasad i trybu BP, co oznacza utrwalenie plebiscytowego modelu BP w Polsce.

Choć przepisy art. 5a w brzmieniu znowelizowanym ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw, jak wyjaśniono powyżej (por. podrozdział 2.2.), będą miały zastosowanie do BP, których środki będą wyodrębniane z budżetu miasta (gminy) na 2020 r., to jednak zauważymy, że w 2018 r. 33% gmin miejsko-wiejskich i 67% gmin miejskich zastosowało procedurę BP do przygotowania budżetów miast (gmin) na 2018 r. (por. tabela 3). W konsekwencji, jeśli te gminy nie zrezygnują ze stosowania BP – nawet nie biorąc pod uwagę, że kolejne j.s.t. zastosują BP, a przecież od 2012 r. liczba BP w Polsce stale wzrasta (por. wykres 1) – to na skutek wspomnianych powyżej sprzeczności ponad 400 gmin może mieć problem z organizacją procedury „wiązących konsultacji” (Sześciło 2018, s. 3) „ograniczających w sposób niewiązący” kompetencje organu wykonawczego do opracowania projektu uchwały budżetowej.

Problematyczne, choć już niesprzeczne, wydają się postanowienia znowelizowanego art. 5a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym „w gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe, z tym że wysokość budżetu obywatelskiego wynosi co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu”. Z komentowanego przepisu jednoznacznie wynika, że obligatoryjnie BP mają stosować jedynie miasta na prawach powiatu, przy czym skomentowania wymagają dwie kwestie, a mianowicie obligatoryjność stosowania BP w gminach

na prawach powiatu oraz wymóg przeznaczania określonej puli środków na BP. Odnosząc się do pierwszego zagadnienia, należy stwierdzić, że wszystkie 66 miast na prawach powiatu dobrowolnie wprowadziło już BP. Omawiana norma prawna nie wydaje się zatem na tym etapie mieć istotnego znaczenia dla rozwoju BP, choć rzeczywiście uniemożliwia miastom na prawach powiatu rezygnację ze stosowania BP. Istotniejsza wydaje się natomiast dyspozycja omawianego przepisu zobowiązująca do przeznaczania na BP w miastach na prawach powiatu środków w wysokości co najmniej 0,5% wydatków zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu, jako że część miast na prawach powiatów będzie zobowiązana przeznaczać na BP więcej środków niż dotychczas. Na podstawie art. 267 ustawy o finansach publicznych sprawozdanie z wykonania budżetu j.s.t. składane jest do dnia 31 marca roku następującego po roku budżetowym. Zatem miasta na prawach powiatu, decydując o kwocie BP na 2020 r., będą musiały przeznaczyć na ten cel co najmniej 0,5% wydatków realizowanych w 2018 r. Badając dotychczasową praktykę w zakresie przeznaczania środków budżetowych na BP, zauważono przykładowo, że 33% wszystkich miast wojewódzkich nie spełniałoby w 2018 r. tego ustawowego obowiązku, choć oczywiście zgodnie z zasadą *lex retro non agit* w tym roku obowiązek wynikający z art. 5a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym jeszcze nie obowiązywał (Zawadzka-Pąk 2018b, s. 33). Na tym tle powstaje problem konieczności zwiększania środków finansowanych przeznaczanych na BP, w sytuacji gdy niektóre gminy zmagają się ze spadkiem zainteresowania BP. Przykładowo w Krakowie, jak wynika z tabeli 8, w konsultacjach na temat przeznaczenia środków budżetu miasta na 2018 r. wzięło udział nieco ponad 4% mieszkańców. Być może zatem „staniemy przed wyzwaniem zapewnienia demokratycznej legitymizacji decyzji podejmowanych w ramach procedur BP. Nie można wykluczyć, że ustawodawca spóźnił się z zauważeniem BP, tzn. wystąpił z regulacją w momencie, kiedy pierwotnie przyjęty model tego rozwiązania zaczął się wyczerpywać i pojawiła się potrzeba nowego, świeżego spojrzenia na ten mechanizm partycypacji. Tymczasem ustawa o samorządzie gminnym niejako konserwuje model, który zaczął tracić społeczne poparcie” (Sześciło 2018, s. 4). Choć ustalenie minimalnego odsetka budżetu miasta (gminy) na BP wydaje się celowe, a zapewnienie ochrony dobra wspólnego w realizacji polityki finansowej wymaga, by środki na BP były znacznie wyższe niż 0,5% to, jak wykazały wcześniej analizy (por. podrozdziały 2.3. i 2.5.) przed ustaleniem odsetka budżetu obligatoryjnie przeznaczanego na BP, w pierwszej kolejności należy dokonać gruntownej przebudowy modelu BP. Tym zagadnieniom poświęcone zostaną rozważania zaprezentowane w dalszej części rozprawy.

Przed przystąpieniem do omówienia w kolejnym podrozdziale propozycji ustawowej regulacji BP zakorzenionej w wartościach publicznych, podsumowując tę część rozważań na temat możliwości ochrony dobra wspólnego poprzez BP uregulowany na mocy ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw, na-

leży przypomnieć, że w trakcie obowiązywania dotychczasowych regulacji ustawowych przyznających bardzo dużą swobodę w kształtowaniu zasad i trybu BP, organy władzy wykonawczej i uchwałodawczej miast (gmin) nie były same w stanie wypracować mechanizmów chroniących dobro wspólne. Zdobyły przy tym cenne doświadczenie w zakresie praktycznych problemów, do powstania których przyczynia się BP. Nowa regulacja ustawowa wprowadzona do ustawy o samorządzie gminnym ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw, na podstawie której zostaną przygotowane BP, których projekty zostaną sfinansowane z budżetów miast (gmin) na 2020 r., dokonała petryfikacji dotychczasowej, nieskutecznej w ochronie dobra wspólnego praktyki BP, zamykając *de facto* możliwość ochrony dobra wspólnego poprzez BP. Stąd, jeżeli BP ma realizować istotny dla społeczeństwa cel ochrony dobra wspólnego, a jednocześnie budować więzi społeczne, niezbędna jest gruntowna, nie zaś pozorna przebudowa aksjologiczno-prawnych fundamentów BP, tj. jego zasad i trybu. Ich ustalenie wymaga profesjonalizmu i dialogu wolnego od wykorzystania BP do celów politycznych. Osiągnięcie tego celu nie jest możliwe poprzez całkowitą deregulację BP i pozostawienie miastom (gminom) autonomii w ustalaniu zasad i trybu BP, co można by osiągnąć np. poprzez powrót do regulacji ustawowej konsultacji z mieszkańcami sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw. Osiągnięcie tego celu nie jest również możliwe przez pozostawienie władzy ustawodawczej i Radzie Ministrów szczególnej regulacji prawnej BP. Żaden z powyższych sposobów uregulowania BP nie umożliwi wyeliminowania ryzyka wykorzystywania go jako instrumentu polityki lokalnej, jak i polityki centralnej ani też nadania mu wystarczająco profesjonalnego charakteru. W konsekwencji nie stanie się możliwe stworzenie aksjologicznych fundamentów BP, bez których nie jest możliwa ochrona dobra wspólnego, która – przypomnijmy – jest konstytucyjnym obowiązkiem zarówno władz publicznych (art. 1 Konstytucji RP), jak i obywateli (art. 82 Konstytucji RP).

3.5. Propozycja regulacji ustawowej chroniącej dobro wspólne w Polsce poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski) zakorzeniony w wartościach publicznych

Przedstawione we wcześniejszych częściach pracy ustalenia prowadzą do wniosku, że wypracowanie skutecznych w skali całego kraju mechanizmów ochrony dobra wspólnego poprzez BP nie stało się możliwe na podstawie ogólnego upoważnienia do prowadzenia konsultacji z mieszkańcami, wynikającego z art. 5a ustawy o samorządzie gminnym w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej na mocy ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw. Zaprezentowane powyżej wyniki badań wskazują także na to, że dokonana nowelizacja, petryfikująca dotychczasową praktykę stosowania plebiscytowego modelu BP, praktycznie uniemożliwia wyj-

ście poza ten model. Oznacza to konieczność zaproponowania rozwiązań ustawowych, które umożliwią ochronę dobra wspólnego poprzez BP. Propozycja ta będzie spójna z modelem teoretycznym ochrony dobra wspólnego poprzez BP zakorzeniony w wartościach publicznych, zaprezentowanym w podrozdziale 3.2.

Po pierwsze, zasadnym uznano ustalenie, że ustawowa regulacja BP w kontekście samorządu terytorialnego w Polsce jest potrzebna. Zasadniczym argumentem przemawiającym za pozostawieniem w polskim porządku prawnym regulacji ustawowej BP jest ryzyko, że bez niej BP po prostu zniknie (Sześciło 2018, s. 2). Nie można w tym kontekście zignorować doświadczeń zagranicznych. W brazylijskim Porto Alegre, kolebce BP, w 2017 r. czasowo zawieszono (choć nie wskazano roku powrotu) procedurę BP. Podobnie uczyniono w innym brazylijskim mieście, Belo Horizonte, stawianym na całym świecie za wzór BP. Jednakże wydaje się, że w przypadku istotnie zmieniającego się od kilku lat klimatu politycznego w Brazylii na niekorzyść wszelkiej działalności społeczeństwa obywatelskiego, ustawowa regulacja BP mogłaby również nie stanowić skutecznej ochrony przed rezygnacją w tamtejszych miastach z BP. Chcąc ustalić argumenty przemawiające za i przeciw ustawowej regulacji BP w Polsce, przeprowadzono w okresie od lipca do października 2017 r. (a zatem jeszcze przed uchwaleniem ustawy z dnia 18 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw) badania jakościowe (wywiady) z radnymi, przedstawicielami lokalnej kadry zarządzającej oraz mieszkańcami polskich miast (gmin). Wyniki w tym zakresie opublikowano wcześniej w szerszym opracowaniu na temat ustawowej regulacji BP (Zawadzka-Pąk 2018b, s. 31). Zdecydowana większość rozmówców, których zapytano o zasadność ustawowej regulacji BP, wypowiedziała się w tej kwestii dość sceptycznie. Najbardziej przychylny tej idei rozmówca zwrócił uwagę na potrzebę nadania ustawie wyłącznie ramowego charakteru, bowiem „jest wiele gmin, w których nie funkcjonuje BP, i jest wiele gmin, które chętnie wycofałyby się z niego. Gdyby zatem istniała regulacja, może nie o charakterze zobowiązującym, ale jako pewnego rodzaju centralnie wspierane narzędzie, to myślę, że wiele samorządów, by się w to zaangażowało, utrzymało i rozwinęło BP”. Inny rozmówca wskazał na potrzebę szczegółowej analizy ewentualnego projektu ustawy, zauważając, iż „trudno jest jednoznacznie opowiedzieć się, czy ustawa będzie korzystna, czy też nie. Jeżeli już, to powinna być ona dobrze opracowana, szeroko konsultowana, przemyślana, uwzględniająca różne środowiska lokalne, gdyż musi pasować zarówno do bardzo małych gmin, jak i dużych aglomeracji. Wypracowanie takiego kompromisowego rozwiązania jest trudne”. Z kolei inny rozmówca zauważył potrzebę oddolnego kształtowania BP: „na początku wydawało się może, że ustawa może rozwiązać wiele problemów, ale jednak pojawia się do ustawy dystans, do czegoś co by już np. obligowało wszystkie gminy do BP. Myślę, że powinno to wypływać od mieszkańców, a nie być ustalane odgórnie. Jeśli byśmy zobligowali wszystkie gminy do BP, to nie wszystkie z nich widziałyby taką potrzebę. (...) Forma uchwa-

ły wystarczy, oczywiście można napisać dobrą lub złą ustawę i od tego będzie zależało, jaki będzie BP. Jeżeli będziemy mieli prawo niekoniecznie dobrej jakości, to będziemy mieli plebiscyt, a nie BP, albo jeszcze coś gorszego”. Według innych respondentów przeciwnych koncepcji ustawowej regulacji BP „ustawa zabiłaby tę inicjatywę, bo potrzeba jest jednak duża elastyczność. Każde miasto jest inne, ma inne problemy, a kluczowa w BP jest jednak autonomia. W Polsce mamy niedojrzałość demokracji. Tego nie przeskoczymy ani regulacją, ani uchwałą, ani ustawą, ani jakimś zarządzeniem prezydenta (...). My po prostu musimy do tego dojrzeć, ustawa to porażka (...), gdyż jest tak różna specyfika miast, że ciężko nałożyć jakieś ramy zewnętrzne, z drugiej strony ciężko też zmusić miasto, które tego nie chce do tego, żeby robiło to dobrze”. Ponadto zauważono, że „jako uzasadnienie takiej ustawy podaje się argument zmuszenia wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, w których mieszkańcy się domagają BP, a nie jest wprowadzany. Według mnie to dość słabe uzasadnienie. (...) Osobiście nie jestem zwolennikiem jurydyzacji życia codziennego, więc tam gdzie nie jest to potrzebne, ingerencja prawa i państwa nie powinna mieć miejsca. Poza tym, rozwiązanie, w którym funkcjonujemy obecnie, bazujące na art. 5a ustawy o samorządzie, tj. konsultacji z mieszkańcami, daje nam bez wątpienia tę możliwość, że możemy w sposób odpowiedni dostosowywać realizację tego procesu do warunków społeczno-ekonomicznych, w ogóle do warunków funkcjonowania każdego z samorządów”.

Po drugie, uwzględniając powyższe argumenty, ale również efekty badań nad kształtowaniem i naruszaniem wartości publicznych poprzez BP w świetle dotychczasowym doświadczeń Polski w zakresie BP (podrozdział 2.5.), a także analizę art. 5a ustawy o samorządzie gminnym w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw (podrozdział 3.4.), celowym wydaje się podjęcie prac nad nową ustawą regulującą zasady i tryb BP. Jednakże zasadnym jest rozpoczęcie prac nad nową regulacją ustawową od ustalenia aksjologicznych fundamentów BP. Jeżeli bowiem prawodawca „zajmuje wyraźne stanowisko w sferze żywnych przez siebie wartości, to do zadań interpretatora należy jedynie odpowiednie ich odkodowanie” (Kaźmierczyk 2009, s. 20). Istotne jest przy tym, by ukształtowanie aksjologicznych fundamentów BP nastąpiło poprzez wskazanie celu, jakiemu BP ma służyć, tj. ochronie dobra wspólnego, a także katalogu wartości publicznych (zasad BP), które są niezbędnym warunkiem tej ochrony. Punkt wyjścia do przygotowania katalogu takich wartości (zasad) mogą stanowić zarówno doświadczenia zagraniczne, jak i krajowe. Szczególnie cenne w tym zakresie wydają się regulacje ustawowe BP Dominikany (por. podrozdział 2.3.). Przypomnijmy, że w jej preambule odwołano się w szczególności do: dobra wspólnego, sprawiedliwości społecznej, wolności, rozwoju lokalnego, zrównoważonego udziału obywateli, przejrzystości, równości. Za cele BP przyjęto: zrównoważony rozwój i spójność wszystkich gmin bez względu na ich położenie oraz charakter (miejski lub wiejski), wzmocnie-

nie procesów samorządności, decentralizacji i demokracji, równy dostęp wszystkich podmiotów zaangażowanych w rozwój społeczny, identyfikację priorytetowych potrzeb mieszkańców, umożliwienie mieszkańcom bieżącego monitorowania i kontroli wykonania budżetu gminy. Z kolei do zasad BP zaliczono: reprezentatywność interesów wszystkich mieszkańców, dostęp wszystkim mieszkańcom, promowanie debaty i udziału obywateli w procesie decyzyjnym, dostępność do kompletnych i jasnych informacji, równość płci zarówno pod względem uczestnictwa, jak i realizowanych inwestycji. Z kolei z doświadczeń krajowych szczególnie cenne w refleksji nad aksjologicznymi fundamentami regulacji ustawowej BP mogą być cele i zasady BP przyjęte w uchwale Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 30 września 2015 r. W pierwszej kolejności zamieszczono w niej definicję konsultacji społecznych, silnie zakorzenioną w fundamentach aksjologicznych, zgodnie z którą „konsultacje społeczne z mieszkańcami Gorzowa Wielkopolskiego to otwarty proces dialogu władz z mieszkańcami, mający na celu podjęcie przez władze optymalnych decyzji w sprawach publicznych mających wpływ na jakość życia mieszkańców”. Zaś w dalszej kolejności wymieniono cele konsultacji społecznych, którymi są: kształtowanie poczucia odpowiedzialności za miasto, polepszanie jakości współpracy organów miasta z mieszkańcami, wzmacnianie i rozwijanie idei wspólnoty samorządowej. Równie istotne są przyjęte (i bardziej szczegółowo opisane) zasady konsultacji, do których zaliczono: dialog i partnerstwo, powszechność, przejrzystość i prostotę, obowiązek przekazania informacji zwrotnej, koordynację, przewidywalność, a także poszanowanie interesu publicznego.

Mając to na uwadze, definicja legalna BP mogłaby oznaczać „spójny aksjologicznie instrument społecznej rozliczalności z ochrony dobra wspólnego, silnie zakorzeniony w takich wartościach jak godność człowieka, otwartość, zaangażowanie obywateli, umożliwiający wypracowywanie kompromisów, zapewniający zrównoważony rozwój, trwałość, a w razie potrzeby również elastyczność procedury, w uzasadnionych przypadkach chroniący tajemnicę uczestników procesu BP”. Jednakże taka ustawowa regulacja podstaw aksjologicznych BP, choć istotna, nie jest wystarczająca do ochrony dobra wspólnego w polityce finansowej miasta (gminy), jako że zasadne jest również wyznaczenie ram prawnych, jak i zapewnienie wsparcia merytorycznego i technicznego, które umożliwią oparcie zasad i trybu BP na wartościach (fundamentach aksjologicznych) uznanych przez ustawodawcę za istotne.

Po trzecie, BP powinien faktycznie służyć dobru wspólnemu, nie zaś centralnym i lokalnym decydom politycznym, którzy – w świetle teorii mocodawcy – przedstawiciela – chcą wykorzystać go instrumentalnie do własnych celów, natomiast obywatele ze względu na ograniczone możliwości wpływu, jak i asymetrię informacji nie są w stanie temu instrumentalnemu wykorzystaniu BP, w negatywnym znaczeniu, przeciwstawić się. Wobec powyższego już na etapie opracowywania założeń BP konieczna jest wzajemna kontrola podmiotów zainteresowanych BP, swe-

go rodzaju rozliczalność z dążenia do ochrony dobra wspólnego poprzez zasady i tryb BP. W tym celu warto skorzystać z doświadczeń Buenos Aires czy Dominikany (por. podrozdziały 2.3. i 2.5.). Celem wypracowania profesjonalnych ram dialogu społecznego poprzez BP konieczne jest stworzenie forum dialogu społecznego, które umożliwi wypracowywanie dobrych wzorców BP i opracowanie ram prawnych BP zakorzenionego w wartościach publicznych. W tym celu zasadnym jest powołanie specjalnego organu, na mocy ustawy, analogicznie jak powołano np. Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego na mocy ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej¹. Należy przy tym jednoznacznie zaznaczyć, że funkcji wypracowania szczegółowych ram prawnych BP nie można powierzyć organowi, w którym nie będzie zagwarantowany udział zinstytucjonalizowanych form społeczeństwa obywatelskiego. W przeciwnym przypadku zagrożone będzie opracowanie ram prawnych BP, które zapewnią rozliczalność finansową organów władzy stanowiącej i wykonawczej miast (gmin) z ochrony dobra wspólnego. Osiągnięcie tego celu wymaga powołania do wspomnianego organu nie tylko przedstawicieli strony rządowej, ale również samorządowej, organizacji pozarządowych, zainteresowanych obywateli, ekspertów i naukowców. Istotne jest przy tym również powołanie do takiego organu przedstawicieli pozarządowych ośrodków analitycznych, tzw. *think-tanków*, które jak dowodzą badania naukowe mogą pełnić istotną rolę we wsparciu mechanizmów rozliczalności społecznej (Schudson 2011, s. 65-68). Co istotne, aby dialog na tym forum nie był iluzoryczny, lecz merytoryczny, każda reprezentowana grupa powinna posiadać równą liczbę członków. Choć nazwa takiego organu jest drugorzędna w stosunku do efektów jego pracy, mógłby on przykładowo nosić nazwę komisji ds. wspólnego DOBRA (tj. „komisji ds. wspólnego Dialogu na rzecz Obywatelskiego Budżetu Rzeczypospolitej Obywatelskiej”) bądź też Forum Obywatelskiego Dialogu, w skrócie FOD.

Taki organ powinien być powołany na mocy ustawy, zaś zakres jego kompetencji oraz skład powinny być przedmiotem szerokiej debaty parlamentarnej, poprzedzonej konsultacjami społecznymi. W ustawie powołującej omawiany organ należy wskazać w szczególności cel funkcjonowania powoływanego organu oraz wartości (zasady), które umożliwią jego osiągnięcie. Następnie ustawa powinna uregulować podmioty wchodzące w skład tego organu, sposób wyboru jego członków, formy działania, ale również zapewnić wystarczające zasoby finansowe umożliwiające realizację wyznaczonego celu. Tym celem powinno być ulepszenie BP poprzez wzmacnianie jego fundamentów aksjologicznych, w szczególności przez:

- bieżące monitorowanie zasad i trybu BP oraz dokonywanie ewaluacji po zakończeniu każdej edycji BP celem wychwytywania nieprawidłowości, nadużyć i manipulacji procesem BP;

- zbieranie informacji o nadużyciach w procesie BP oraz sugestii usprawnień zasad i trybu BP poprzez formularz stale dostępny na stronie internetowej;
- analizowanie, w jakim stopniu zadania wybrane do realizacji przez mieszkańców w wyniku BP, są faktycznie włączane do budżetu miasta (gminy), a także analizowanie przyczyn ignorowania przez organy władzy wykonawczej i uchwałodawczej miasta (gminy) woli mieszkańców wyrażonej poprzez BP, a zatem wsparcie mieszkańców w rozliczalności finansowej z ochrony dobra wspólnego;
- przygotowywanie propozycji rozwiązań ustawowych oraz wypracowywanie modelowych rozwiązań BP, stanowiących eksperckie wsparcie w przygotowywaniu uchwał organów stanowiących miasta (gminy) ustalających zasady i tryb BP;
- organizowanie ogólnokrajowych konferencji, będących platformą promowania dobrych praktyk, ale również wypracowywania lepszych rozwiązań;
- publikowanie raportów z działalności i wypracowanych efektów swojej działalności na stronie internetowej.

W zakresie prac proponowanego organu ds. wsparcia BP warto również uwzględnić refleksję nad funkcjonowaniem funduszu sołeckiego, który poprzez częściowe dofinansowywanie z budżetu państwa zadań jednostek pomocniczych (por. wstęp) przyczynia się do rozwoju (najczęściej) obszarów wiejskich i nad ewentualną jego koordynacją z BP. Podobnie, należy podjąć próbę koordynacji konsultacji nad BP oraz nad planowaniem przestrzennym (por. podrozdział 1.4.). Jest to o tyle istotne, iż w niektórych przypadkach przedmiotem obu tych rodzajów konsultacji może być ta sama inwestycja, np. budowa pływalni, ścieżki rowerowej, czy też parku rekreacyjnego. Jednakże ze względu na wyznaczony obszar badawczy przeprowadzone w niniejszej rozprawie analizy uniemożliwiają sformułowanie opartych na wiedzy wniosków *de lege lata*, jak i *de lege ferenda* dotyczących ustawy o funduszu sołeckim, jak i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Po czwarte, celem ochrony dobra wspólnego poprzez BP ze względu na zakres proponowanej regulacji zasadnym wydaje się wyłączenie przepisów z zakresu BP z ustawy o samorządzie gminnym i uczynienie z niej odrębnej ustawy. W tym celu warto skorzystać z doświadczeń Korei Południowej oraz Dominikany (por. podrozdziały 2.3. i 2.5.). Kwestia ewentualnego uregulowania w niej również BP na stopniu powiatu i województwa wymaga uprzedniej analizy zasadności stosowania BP również na tych stopniach j.s.t., mając na uwadze zastrzeżenia poczynione we wstępie.

Po piąte, jak sugerowano w dotychczasowych rozważaniach, szczególnie potencjał w ochronie dobra wspólnego mają panele obywatelskie. Ideę wpisaną częściowo w panele obywatelskie poprzedzone otwartymi konsultacjami promował już

J. Hausner, znacznie wcześniej, zanim zorganizowano je w Australii, Antwerpii czy w Gdańsku. J. Hausner stwierdził, że „uzasadnieniem dla mechanizmu konsultacji społecznych jest nie tylko optymalizacja podejmowanych decyzji, ale przede wszystkim fakt, że adresatem tych decyzji jest z reguły wspólnota gminna, a więc źródło władzy organów gminy. Konsultacje dotyczyć mogą wielu zagadnień, mogą być zarówno pytaniem o pomysły rozwiązania problemu, jak i sondowaniem, co mieszkańcy sądzą o konkretnej propozycji takiego rozwiązania i przyjmować różnicowaną formę (od spotkania władz gminy z zainteresowanymi mieszkańcami, po specjalistyczne badania ankietowe)” (Hausner 1999, s. 42-43). W świetle przeprowadzonych badań należy stwierdzić, że choć miasta (gminy) powinny dysponować wystarczającym zakresem elastyczności decyzyjnej, to jednak są potrzebne ustawowe ramy, które zapewnią trwałość BP. Mając powyższe na uwadze, w moim przekonaniu, ustawowa regulacja BP powinna ustanawiać dwuetapowy model BP, składający się z otwartych konsultacji poprzedzających panele obywatelskie, przy czym konsultacje w takiej formie nie powinny ograniczać się jedynie do wąskich zagadnień istotnych dla danej społeczności lokalnej. Konsultacje społeczne w formie paneli obywatelskich umożliwiają wsparty ekspercko i profesjonalnie moderowany dialog prowadzony w reprezentatywnej dla danej społeczności grupie mieszkańców, którego efekty poprzez Internet są w pełni dostępne dla wszystkich. Taki BP szanuje i wzmacnia najistotniejsze wartości publiczne (por. schemat 15.), w szczególności spójność aksjologiczną, godność człowieka, otwartość, kompromis. Istotne jest przy tym, by ustawowa regulacja BP, pozostawiając możliwość elastycznego działania miastom (gminom), przyczyniała się do trwałości BP. Stąd szczegółowy sposób prowadzenia konsultacji, rodzaje i organizacja paneli obywatelskich powinny zostać pozostawione do uregulowania poszczególnym miastom (gminom). Z powodu tej elastyczności szczególnie istotna jest wspomniana powyżej część aksjologiczna ustawowej regulacji, wyznaczająca kierunek uchwał organów stanowiących miast (gmin).

Panele obywatelskie mogą być organizowane w oparciu o kryterium terytorialne, kryterium przedmiotowe, kryterium podmiotowe, a także mogą mieć charakter internetowych paneli obywatelskich (wdrażanych obecnie w Lublinie). Zasadnym jest, by ustawowa regulacja wyznaczała jedynie pewne minimum w tym zakresie (aby zapewnić trwałość BP). Najwłaściwszym rozwiązaniem wydaje się ustawowe zobowiązanie wszystkich miast (gmin) do organizacji przynajmniej jednego panelu terytorialnego na stopniu całego miasta (gminy) oraz internetowego BP, pozostawiając natomiast do decyzji organu stanowiącego miasta (gminy) organizację węższych terytorialne paneli terytorialnych, np. na poziomie dzielnic oraz innych rodzajów paneli obywatelskich. Podjęcie ostatecznej decyzji w powyższym zakresie wymaga jednak głębszej refleksji na forum organu ds. wsparcia BP. Zasadnym jest przy tym, by ustawodawca nie tylko zobowiązywał miasta (gminy) do określonych

działań w zakresie BP, tak jak uczynił to w art. 5a ustawy o samorządzie gminnym w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w stosunku do gmin na prawach powiatu, ale by również ułatwił wszystkim gminom realizację ustawowych obowiązków. Wobec powyższego zasadne jest w szczególności opracowanie na szczeblu centralnym i sfinansowanie ze środków budżetu państwa platformy (strony) internetowej, która umożliwi realizację internetowych paneli obywatelskich. Jednocześnie należy zauważyć, że internetowy BP, oparty na wirtualnym dialogu reprezentatywnie wybranej grupy zainteresowanych mieszkańców, nie powinien zastępować pozostałych form paneli obywatelskich, bazujących na rzeczywistym dialogu, lecz powinien spełniać głównie funkcję wspierającą (informująco-promującą) te ostatnie.

Po szóste, wydaje się, że w celu budowania odpowiedzialności społecznej za dobro wspólne nie należy z założenia wykluczać możliwości realizacji (współrealizacji) projektów BP przez samych mieszkańców (jak ma to miejsce w Antwerpii). Aby możliwość realizacji projektów BP przez samych mieszkańców nie prowadziła do działań nieetycznych uczestników BP, należy w pierwszej kolejności ustanowić takie ramy procesu decyzyjnego, które wyeliminują możliwość wyboru projektów BP służących interesowi prywatnemu wąskich grup społecznych. Stąd ustawowa regulacja BP mogłaby przewidywać konkretne ułatwienia w tym zakresie. Niezależnie od tego, ustawowa regulacja powinna ustanawiać ogólne ramy społecznej (obywatelskiej) kontroli realizacji projektów na wzór rozwiązań stosowanych w Belo Horizonte oraz w Wote.

Po siódme, kwestią istotną z punktu widzenia ochrony dobra wspólnego poprzez BP jest ustalenie, czy należy zobowiązać organy władzy wykonawczej i stanowiącej miast (gmin) do bezwzględnego respektowania decyzji mieszkańców podjętych w ramach BP, czy też pozostawić im pewną elastyczność. Jak wyjaśniono w poprzednim podrozdziale, przepisy art. 5a ustawy o samorządzie gminnym w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw są niespójne w tym zakresie, zwłaszcza w zw. z art. 233 ustawy o finansach publicznych. Doświadczenia zagraniczne w tym zakresie są zróżnicowane, od pełnego respektowania woli mieszkańców (np. w Antwerpii), przez respektowanie woli mieszkańców w istotnym stopniu, przy precyzyjnym i jawnym wyjaśnieniu rozbieżności (np. w Melbourne), aż do przypadków istotnego zmieniania woli mieszkańców (np. w indonezyjskim Solo) oraz podejmowania decyzji zamiast mieszkańców (np. w peruwiańskiej Limie). Spośród tych czterech wzorców postępowania jedynie dwa pierwsze należy traktować jako wzór do naśladowania, gdyż dwa pozostałe rozwiązania stanowią wypaczenie idei BP, jako że pozbawia się mieszkańców realnego wpływu na decyzje, do podejmowania których uprzednio ich zaproszono. Analiza argumentów za i przeciw zastosowaniu w Polsce pierwszego i drugiego rozwiązania przemawia za wyborem drugiego z nich. Zobligowanie organów władzy wykonaw-

czej i stanowiącej miast (gmin) do pełnego uwzględnienia decyzji podjętych przez mieszkańców w wyniku BP, podczas gdy ci ostatni nie ponoszą jakiegokolwiek odpowiedzialności prawnej za treść i wykonanie uchwały budżetowej, nie jest ani zasadne, ani sprawiedliwe. Organy władzy miasta (gminy) powinny mieć prawo do nieuwzględnienia decyzji mieszkańców. Aby jednak móc ocenić, czy decyzje o nieuwzględnieniu wyborów dokonanych przez obywateli są podejmowane rzeczywiście w trosce o dobro wspólne, nie są zaś wynikiem subiektywnej opinii niepopartej merytorycznymi przesłankami, konieczna jest informacja w tym zakresie. W konsekwencji istotne jest udostępnianie informacji nie tylko o tym, które projekty wybrane przez mieszkańców nie zostały zaplanowane w budżecie miasta (gminy) oraz które projekty zostały co prawda zaplanowane w budżecie miasta (gminy), jednakże z różnych przyczyn nie zostały zrealizowane, ale także merytoryczne wyjaśnienie przyczyn takiego stanu rzeczy. Temu celowi powinna służyć wspomniana ogólnopolska strona internetowa. W konsekwencji, przy gruntownej przebudowie treści przepisów regulujących BP nie wydaje się natomiast zasadne modyfikowanie przepisów ustawy o finansach publicznych.

Po ósme, zatem zasadnym jest wspomniane powyżej opracowanie ogólnopolskiej strony internetowej, dostępnej dla wszystkich miast (gmin), zapewniającej otwarty dostęp dla wszystkich mieszkańców (nie tylko danej gminy) do informacji na temat projektów BP realizowanych we wszystkich gminach w Polsce. Zasadnym jest przy tym, by samo opracowanie strony internetowej oraz ustalenie zakresu wymaganych do zamieszczenia informacji organ ds. wsparcia BP poprzedził stosownymi konsultacjami. Postulat ten, którego realizacja wzmocniłaby rozliczalność finansowej z ochrony dobra wspólnego, jest podyktowany analizą obecnie zamieszczanych przez miasta (gminy) informacji na temat projektów BP, których zakres niejednokrotnie narusza publiczną wartość otwartości. Szczegółowy zakres informacji prezentowanych na tej stronie powinien zostać wypracowany przez członków zespołu ds. wsparcia BP, przy czym istotne wydaje się, by taka strona internetowa służyła do zamieszczenia:

- projektów zgłoszonych przez mieszkańców;
- wyników oraz uzasadnień oceny formalnoprawnej projektów;
- ostatecznej listy projektów BP wybranych do realizacji przez mieszkańców wraz z opisem tych projektów oraz kwotą przyznaną na ich realizację z BP;
- ostatecznej listy projektów BP, których organy władzy wykonawczej i stanowiącej miasta (gminy) w ramach posiadanych kompetencji budżetowych zdecydowały się nie uwzględnić w projekcie uchwały budżetowej. Każda z takich decyzji powinna zawierać zarówno merytoryczne, jak i finansowe uzasadnienie, poprzez wskazanie przyczyn natury finansowej, prawnej bądź innej, przy czym uzasadnienie nie powinno ograniczać się do ogólnikowych

argumentów, wskazujących np. na zbyt wysoki planowany koszt realizacji projektu, czy też nieprzyczynianie się projektu w wystarczającym stopniu do rozwoju miasta, gdyż taka argumentacja oznaczałaby lekceważenie mieszkańców;

- harmonogramu realizacji poszczególnych projektów (planowanego rozpoczęcia, zakończenia, ewentualnie również poszczególnych etapów), a w przypadku zaistnienia opóźnień, ich przyczyn.

Taka strona internetowa byłaby istotnym instrumentem wzmocnienia przejrzystości finansów publicznych, edukacji społecznej, a także rozliczalności finansowej z ochrony dobra wspólnego. Jest to rozwiązanie wymagające odwagi i bardziej skomplikowane technicznie niż proste ustawowe zobowiązanie organów władzy uchwałodawczej czy wykonawczej miast (gmin) do respektowania wyborów dokonanych w odpersonalizowanym głosowaniu plebiscytowego modelu BP. Jednakże nakaz ustawowy, nawet obwarowany sankcją stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej, nierespektującej wyników głosowania (co jest skądinąd pomysłem absurdalnym), nie przyczyni się do ochrony dobra wspólnego, jako że we wcześniej zaprezentowanych rozważaniach wskazano niejedyn przykład zgłoszonego lub wybranego projektu BP, który w żaden sposób nie realizuje interesu publicznego. Celem wzmocnienia otwartości BP zasadne jest ustawowe ustalenie minimalnego zakresu informacji, jakie miasta (gminy) będą zobowiązane zamieszczać na tej stronie, a także dokonywanie ewaluacji funkcjonowania takiej strony.

Po dziewiąte, choć z punktu widzenia ochrony dobra wspólnego zasadne jest, by kwota przeznaczana na BP nie była symboliczna, to jednak aby BP był skuteczny w ochronie dobra wspólnego w realizacji polityki finansowej, powinien opierać się na dialogu, nie zaś przymusie prawnym. Nie jest w pełni uzasadnione ustawowe zobowiązanie miast (gmin) do przeznaczania na cel BP określonego odsetka wydatków. Z drugiej jednak strony, choć niektóre doświadczenia zagraniczne wskazują, że możliwe jest zaproszenie mieszkańców do współdecydowania o istotnej części wydatków budżetowych (w Antwerpii jest to 10% budżetu dzielnicy, zaś w Wote 50% wydatków inwestycyjnych), to jednak w wielu innych przypadkach brak woli politycznej organów władzy wykonawczej i stanowiącej miast (gmin) powoduje, że zaangażowanie obywateli może być jedynie symboliczne. Zagrożeniem braku zobowiązania do poddania pod konsultacje w ramach BP określonego odsetka wydatków jest utrzymanie obecnej praktyki, gdzie na ten cel przeznaczają się średnio 0,5% wydatków. Tymczasem taki odsetek jest zdecydowanie za mały, by móc rozmawiać o potrzebach społecznych składających się na dobro wspólne mieszkańców, jako że to cały budżet miasta (gminy) powinien służyć mieszkańcom, nie zaś organom władzy wykonawczej i stanowiącej miasta (gminy) dążącej do reelekcji lub też radnym „opozycyjnym” do objęcia władzy w kolejnej kadencji. Wobec powyższego wydaje się, że ustawa powinna ustalać minimalny odsetek wydatków budżetu przeznacza-

nych na BP. Powinien być on zdecydowanie wyższy niż 0,5%, a jego wysokość powinna zostać ustalona po przeprowadzeniu bardziej szczegółowych analiz, w tym ekonomicznych, z wykorzystaniem metod właściwych dla ekonomicznej analizy prawa, np. na forum organu ds. wsparcia BP.

Po dziesiąte, opracowując treść regulacji ustawowej, należy uwzględnić, jak wiele trudności spowodowało na stopniu miast (gmin) ustalenie kręgu osób uprawnionych do udziału w BP, których efektem są bardzo liczne orzeczenia nadzorcze wojewodów oraz wyroki sądów administracyjnych (por. podrozdział 2.2.). Choć nie ulega wątpliwości, że orzeczenia te są potrzebne celem zapewnienia legalności procedur BP, to jednak kojarzenie, czy wręcz utożsamianie w wielu urzędach miast (gmin) BP z orzeczeniami nadzorczymi lub sądowymi niewątpliwie nie sprzyja wykorzystaniu BP do budowania dialogu społecznego, który ma zapewnić skuteczną ochronę dobra wspólnego. Wobec powyższego zasadne jest, by regulacja ustawowa jednoznacznie ustaliła zakres podmiotowy procedury BP, zaś w refleksji nad jej treścią należy uwzględnić zarówno dotychczasowe trudności i praktykę polskich miast (gmin), jak i rozwiązania zagraniczne. Punktem wyjścia do ustalenia zakresu podmiotowego uczestników BP powinien być art. 5a. ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, zgodnie „z przywołanym przepisem rada gminy określa zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych. Przy tak sformułowanej delegacji ustawowej nie jest ona uprawniona do ograniczania zakresu podmiotowego osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych, natomiast nie zawiera ona ograniczeń w zakresie rozszerzenia kręgu osób uprawnionych do udziału w tej formie bezpośredniego sprawowania władzy w danej jednostce samorządu terytorialnego. Dodatkowo dostrzec należy, że takie rozwiązanie posiada także inny aspekt, a mianowicie pedagogiczny, ponieważ umożliwia wypowiedzenie się w sprawie, a zatem aktywny udział w życiu społeczności lokalnej przez osoby, które dopiero w przyszłości będą uprawnione do czynnego udziału we władczych formach sprawowania władzy” (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 marca 2016 r.). Umożliwienie udziału dzieciom i młodzieży w BP, w tym także w młodzieżowych panelach obywatelskich, będzie stanowić praktyczny, a zatem skuteczny aspekt edukacji obywatelskiej. Takie kształtowanie postaw obywatelskich i troski o dobro wspólne stanowiłoby praktyczną realizację postanowień podstawy programowej (rozporządzenie MEN z dnia 14 lutego 2017 r.²), w której dopiero na II etapie edukacyjnym, obejmującym klasy IV–VIII, co gorsze jedynie w aspekcie teoretycznym, wymaga się „przedstawiania formy wpływania obywateli na decyzje władz samorządowych oraz przykładów realizacji lokalnych inicjatyw mieszkańców finansowanych z budżetów obywatelskich”, co stanowi treści nauczania przedmiotu wiedza o społeczeństwie ujęte w załączniku rozporządzenia MEN z dnia 14 lutego 2017 r. Obecnie rola szkół w zakresie promowania odpowiedzialności za dobro wspólne ogranicza się niestety do udostępnienia miejsc na urny do

plebiscytowego głosowania na projekty BP, stawiania teoretycznych wymagań w ramach lekcji „wiedzy o społeczeństwie”, a także, jak zauważył jeden z uczestników badań, „uczenia uczniów cwaniactwa i kombinowania, jako że w niejednej szkole zidentyfikowano organizowanie przez dyrektorów lub nauczycieli *konkursów* dla uczniów lub klas, przynoszących od rodziny, znajomych, a czasem i nieznajomych (mieszkających na tym samym osiedlu, co już staje się niebezpieczne dla dzieci) wypełnionych kart do głosowania. W ramach takiego *pseudokonkursu* można było wygrać bilety do kina lub... ocenę *bardzo dobrą* z przedmiotu wiedza o społeczeństwie”. Ponadto ustalając zakres uczestników otwartych konsultacji oraz paneli obywatelskich, warto rozważyć możliwość szerokiego zdefiniowania pojęcia „mieszkańca”, tak jak uczyniono to w szczególności w Seulu, w którym w BP wyłączono nie tylko mieszkańców miasta, ale również osoby pracujące, studiujące i uczące się w tym mieście.

Wreszcie po jedenaste, jeśli BP ma stać się trwałą procedurą ochrony dobra wspólnego w realizacji polityki finansowej polskich miast (gmin), pewne działania, by były skuteczne, wymagają koordynacji w skali kraju. Koordynacja ta w szczególności mogłaby dotyczyć ustalenia ogólnopolskich wspólnych terminów na realizację poszczególnych etapów BP, przy czym mogłoby to wymagać dostosowania obowiązujących przepisów, np. statutów dzielnic. Stąd ustawowe ogólnokrajowe terminy powinny przewidywać pewną elastyczność w tym zakresie. Postulat ten wydaje się istotny z punktu widzenia otwartości oraz zaangażowania obywateli w proces BP. Obecnie bowiem do wielu mieszkańców w ogóle nie dociera informacja o BP, część z nich dowiaduje się przypadkowo, jeśli ktoś znajomy (albo nieznajomy) poprosi o podpis pod projektem. Ustalenie ogólnopolskich, stałych terminów BP, a zatem znanych z wyprzedzeniem wszystkim uczestnikom BP, nie tylko wzmocni otwartość procesu BP oraz pełniejsze i bardziej świadome zaangażowanie obywateli w BP, ale również umożliwi przeprowadzenie, wzorem niektórych państw, ogólnopolskiej kampanii informacyjnej w prasie, radiu i telewizji.

3.6. Propozycja treści prawa miejscowego chroniącego dobro wspólne w Polsce poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski) zakorzeniony w wartościach publicznych

W niniejszym podrozdziale w pierwszej kolejności odniesiono się do dotychczasowych efektów stosowania prawa miejscowego regulującego zasady i tryb BP. Ze względu na ustalenia poczynione w niniejszej rozprawie w zakresie trudności w ochronie dobra wspólnego poprzez przepisy prawa miejscowego regulujące zasady i tryb BP, w dalszej kolejności zaproponowano rozwiązania wspierające ochro-

nę dobra wspólnego, które mogą wynikać w szczególności z uchwał organów stanowiących miast (gmin) regulujących BP.

Istotne naruszenia wartości publicznych w dotychczasowej praktyce stosowania BP w poddanych analizie polskich miastach (gminach) zaprezentowane w podrozdziale 2.5. wskazują, że dysponując praktycznie całkowitą dowolnością w zakresie zasad i trybu BP większość miast (gmin) poddanych analizie, naśladując w znacznym stopniu model BP ukształtowany w Sopocie, nie była w stanie uczynić z BP instrumentu ochrony dobra wspólnego. W niektórych przypadkach zaś BP stał się instrumentem realizacji interesu wąskich grup interesariuszy. Plebiscytowy model BP nie jest spójny aksjologicznie, nie służy wypracowywaniu kompromisów, gdyż nie przewiduje możliwości merytorycznej dyskusji nad potrzebami społecznymi ani nie stwarza nawet możliwości dyskusji nad poszczególnymi projektami, bowiem jeśli nawet są organizowane spotkania z mieszkańcami (na których niejednokrotnie „brakuje mieszkańców”), to ograniczają się one do prezentacji przez wnioskodawców projektów. Tymczasem nie tylko w miastach (gminach), w których odstąpiono od plebiscytowego modelu BP, ale również w tych, w których jest on nadal stosowany, dostrzeżono potrzebę merytorycznego dialogu. Urzędnik zatrudniony w mieście, w którym stosowany jest plebiscytowy BP, stwierdził, że „jeżeli wśród osób, które przyjdą na konsultacje znajdują się osoby ze środowiska naukowego, które mają wiedzę o wskaźnikach, o przestrzeni miejskiej, wiedzę urbanistyczną, to jest dla nas bardzo cenne i skorzystamy z tej wiedzy. Bo to jest zupełnie inne spojrzenie, które pomaga. Ta wiedza jest w tym momencie bardzo potrzebna”. Tymczasem zbieranie podpisów na kartach do głosowania pod sklepami czy w przychodniach zdrowia nie tylko czyni plebiscytowy BP niespójnym aksjologicznie, ale również narusza godność osób „zbierających głosy” i „głosujących”.

Istnienie regulacji ustawowej BP, której treść zaprezentowano w poprzednim podrozdziale, nie powinno ograniczać elastyczności miast (gmin) w ustalaniu szczegółowych zasad i trybu BP, które powinny być określane przez organy władzy miasta (gminy). Istotne wydaje się przy tym podjęcie decyzji, czy procedura BP powinna być regulowana w uchwale organu stanowiącego, czy też w zarządzeniu organu wykonawczego miasta (gminy). Celem odpowiedzi na tak postawione pytanie w pierwszej kolejności należy przypomnieć, że w dotychczasowym stanie prawnym, sprzed nowelizacji art. 5a ustawy o samorządzie gminnym ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw, zasady i tryb BP mogły być regulowane na mocy uchwały organu stanowiącego miasta (gminy) lub też zarządzenia organu wykonawczego, pod warunkiem jednak istnienia odpowiedniego upoważnienia w uchwale organu stanowiącego wydanego na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. W obecnym stanie prawnym zasady i tryb BP na podstawie art. 5a. ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym są ustalane na podstawie uchwały organu stanowiącego miasta (gminy). Choć ryzyko wykorzystania BP do celów

politycznych powinno zostać zminimalizowane dzięki odpowiednio ukształtowanej treści regulacji ustawowej BP (por. podrozdział 3.5.), wydaje się jednak, że otwarta dyskusja nad szczegółowymi zasadami i trybem BP będzie sprzyjać kształtowaniu aksjologicznych fundamentów przepisów prawa miejscowego. Organ stanowiący miasta (gminy), podejmując decyzję o ewentualnym upoważnieniu organu wykonawczego do ustalenia szczegółowych zasad i trybu BP, powinien mieć na uwadze fakt, że na sesji rady miasta (gminy) (co ważne, obligatoryjnie transmitowanej za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk na podstawie art. 20 ust. 1b ustawy o samorządzie gminnym) jest możliwa otwarta dyskusja w powyższym zakresie, która nie jest możliwa do zrealizowania w przypadku ustalania zasad i trybu BP na mocy zarządzenia organu wykonawczego miasta (gminy).

Choć zastąpienie w nielicznych polskich miastach (gminach) plebiscytowego modelu BP deliberatywnym modelem BP, wzorowanym na rozwiązaniach brazylijskich, pozwoliło wyeliminować niektóre z naruszeń wartości publicznych, to jednak nie dokonano tego w stopniu umożliwiającym ochronę dobra wspólnego. Wynika to z faktu, że deliberatywny BP nie wzmacnia w wystarczającym stopniu otwartości (dostępu do wiedzy eksperckiej), kompromisu (umiejętności faktycznej potrzeby prowadzenia dialogu) oraz spójności aksjologicznej, która gwarantowałaby reprezentatywność podejmowanych decyzji.

Mając powyższe na uwadze, jak wyjaśniono w podrozdziale 3.5., regulacja ustawowa powinna zobowiązywać do realizacji BP w formie paneli obywatelskich poprzedzonych otwartymi konsultacjami. Organizując proces otwartych konsultacji, należy wybrać takie rozwiązanie, które w danym mieście (gminie) w najpełniejszy sposób zapewni wszystkim mieszkańcom możliwość przekazania opinii. Możliwą formą zbierania opinii są konsultacje internetowe lub konsultacje w formie tradycyjnej (wysłania listu pocztą tradycyjną). Jednakże szczególne znaczenie powinno mieć zbieranie opinii w przestrzeni publicznej. Ankieterzy (przeszkoleni mieszkańcy) mogą zbierać takie opinie na piknikach, festynach rodzinnych i parafialnych, w szkołach, na uczelniach, tak by ten etap był również sam sobie instrumentem edukacji obywatelskiej oraz budowania więzi społecznych. Istotne jest przy tym, by z każdego panelu obywatelskiego był przygotowywany raport, zamieszczany na ogólnopolskiej stronie BP.

Jak zasygnalizowano w poprzednim podrozdziale, regulacja ustawowa powinna zobowiązywać miasta (gminy) do organizacji jednego panelu obywatelskiego dla całego miasta (gminy) oraz internetowego panelu obywatelskiego, natomiast w uchwale o organizacji BP organ stanowiący miasta (gminy) może podjąć decyzję o organizacji także innych dodatkowych paneli w oparciu o kryterium terytorialne, przedmiotowe lub podmiotowe. Po pierwsze, panele obywatelskie w oparciu o kryterium terytorialne mogą być organizowane również w poszczególnych dzielnicach lub też

wyodrębnionych na potrzeby BP okręgach. Po drugie, uchwała organu stanowiącego miasta (gminy) może przewidywać możliwość organizacji paneli obywatelskich na podstawie kryterium przedmiotowego, które mogą mieć charakter bardziej szczegółowych spotkań tematycznych i dotyczyć w szczególności polityki ochrony środowiska, polityki edukacyjnej, czy też polityki kulturalnej. Po trzecie, panele obywatelskie mogą być organizowane w oparciu o kryterium podmiotowe i dotyczyć zadań istotnych dla osób niepełnosprawnych, seniorów, uczniów i studentów, grup dyskryminowanych, czy też mniejszości.

Panele obywatelskie w zaproponowanej powyżej formule będą mogły służyć budowaniu strategii miasta służącej całej społeczności. Jak zauważył jeden z urzędników: „w moim przekonaniu BP jest doskonałym narzędziem, dzięki któremu dobry socjolog mógłby określić i wskazać organom władzy wykonawczej i stanowiącej cele długoterminowe związane z funkcjonowaniem polityk miejskich, ponieważ te zadania, które są wskazywane przez mieszkańców w formie wniosków obrazują potrzeby lokalnych społeczności. W związku z powyższym od szczegółu do ogółu można na ich podstawie wnioskować, co z punktu widzenia rozwoju takich lokalnych społeczności, a w tym rozwoju całego miasta jest istotne (...). I gdyby to dobrze zafunkcjonowało, to tak naprawdę BP byłby doskonałym narzędziem do tego, by prezydentowi i radnym mówić o tym, co w mieście jest potrzebne i w jakim kierunku miasto powinno się rozwijać. Więc to jest naprawdę bardzo ważny instrument, który nie do końca jest jeszcze wykorzystywany”.

Ponadto należy również rozważyć, czy za wykonywane działania (moderowanie spotkań, udział w panelach obywatelskich, zbieranie opinii mieszkańców) powinno zostać wprowadzone wynagrodzenie, nawet niewysokie, tytułem docenienia zaangażowania, poświęcenia cennego zwłaszcza w dzisiejszych czasach czasu, tytułem rekompensaty za utracone wynagrodzenie, koszty dojazdu, koszty zapewnienia opieki nad dzieckiem. Szanując bowiem godność człowieka, trudno oczekiwać zaangażowania obywateli w każdy etap BP całkowicie za darmo, zaś takie roszczeniowe podejście do obywateli nie umożliwi w długoterminowej perspektywie wykształcenia świadomości potrzeby faktycznego uczestnictwa w ochronie dobra wspólnego. Natomiast w sytuacji, gdy czas, wysiłek i zaangażowanie mieszkańców zostaną docenione, z czasem będą oni chcieli zrobić więcej na rzecz dobra wspólnego.

Co więcej, należy ustanowić przejrzyste zasady doboru reprezentatywnej grupy panelistów, zwłaszcza w kraju o niskim poziomie zaufania do władz publicznych oraz historycznie uwarunkowanych skłonnościach do nadużyć. Brak przejrzystości jest pokusą do nadużyć. Brak informacji potwierdzających, że takie nadużycia nie występują, będzie powodować ryzyko podejrzeń o nadużycia. Co więcej, nawet jeśli takie nadużycie było podyktowane słusznymi pobudkami, np. zwiększaniem udziału

tu w panelu obywatelskimi mieszkańców, którzy mają specjalistyczną wiedzę, to taka ukryta praktyka, jeśli zostanie zidentyfikowana, spowoduje utratę zaufania do organizatorów dialogu, a bez zaufania nie da się budować porozumień i kompromisów. Przykładowo zatem, jeżeli celem BP jest dialog z mieszkańcami, to celu nie da się osiągnąć poprzez działania służące realizacji celu dialogu z ekspertami. Jeżeli miasto (gmina) potrzebuje konsultacji z ekspertami, może niezależnie zlecić przygotowanie ekspertyzy lub zaprosić eksperta do krótkiego wystąpienia w trakcie panelu obywatelskiego. W sytuacji jednak nazywania „konsultacji z ekspertami” „dialogiem z mieszkańcami” dochodziłoby do braku spójności aksjologicznej, czy mówiąc prościej braku – uczciwości i przyzwoitości. Cytując zaś wypowiedź Profesora W. Bartoszewskiego „Warto być uczciwym, choć nie zawsze się to opłaca. Opłaca się być nieuczciwym, ale nie warto (...). Warunkiem wiarygodnego dialogu jest bycie sobą, dlatego że nasi rozmówcy wyczuwają, czy reprezentujemy samego siebie, czy stosujemy elementy retoryki i gry, czyli taktykę. Oczywiście taktyka jest ogólnie przyjętą praktyką, nie może jednak dominować nad sprawą i dobrą wolą”.

3.7. Wnioski

Zaprezentowana w niniejszym rozdziale analiza przeprowadzonych w rozdziale drugim wyników badań nad doświadczeniami krajowymi i zagranicznymi w zakresie BP mających swoje podstawy w rozważaniach teoretycznych zaprezentowanych w rozdziale pierwszym umożliwiła potwierdzenie trzeciej hipotezy szczegółowej, zgodnie z którą, *ochrona dobra wspólnego w polskich miastach (gminach) wymaga istotnej przebudowy powszechnie stosowanego modelu BP poprzez zakorzenienie go w wartościach publicznych*. Powyższe potwierdza poniższe zestawienie wniosków wynikających z poszczególnych podrozdziałów rozdziału trzeciego.

Po pierwsze, teoretyczny model ochrony dobra wspólnego poprzez BP wymaga solidnych fundamentów aksjologicznych zarówno na etapie tworzenia jak i stosowania prawa. Wśród centralnych wartości publicznych szczególną rolę, zaczynając od najistotniejszych, wydają się odgrywać: godność człowieka, spójność aksjologiczna (uczciwość), otwartość, zaangażowanie obywateli, kompromis, trwałość oraz elastyczność, zrównoważony rozwój, tajemnica. Nośnikami tych wartości mogą i powinny być normy prawne.

Po drugie, Konstytucja RP stworzyła wystarczające fundamenty aksjologiczno-prawne ochrony dobra wspólnego poprzez BP zakorzeniony w wartościach publicznych.

Po trzecie, regulacja ustawowa BP zamieszczona w art. 5a. ustawy o samorządzie gminnym w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektó-

rych ustaw, petryfikując najczęściej stosowany dotychczas w Polsce plebiscytowy model BP, uniemożliwia ochronę dobra wspólnego poprzez BP, jako że w obecnym stanie prawnym nie jest możliwe takie ukształtowanie jego zasad i trybu, które by nie naruszały wartości publicznych istotnych dla ochrony dobra wspólnego poprzez realizację polityki finansowej miasta (gminy).

Po czwarte, regulacja ustawowa umożliwiająca ochronę dobra wspólnego w Polsce powinna ustanowić ogólne ramy prawne obligatoryjnie stosowanego, lecz niewiążącego BP, składającego się z paneli obywatelskich, poprzedzonych otwartymi konsultacjami z mieszkańcami. Aby jednak możliwa była ochrona dobra wspólnego poprzez BP, konieczne jest nie tylko zobowiązanie miast (gmin) do stosowania BP, ale również, a może i przede wszystkim zapewnienie im profesjonalnego, merytorycznego i informatycznego wsparcia w ustanowieniu BP zakorzenionego w wartościach publicznych.

Po piąte, ustawowa regulacja BP powinna zapewnić miastom (gminom) wystarczającą elastyczność w zakresie ukształtowania szczegółowych zasad i trybu BP, szanując w ten sposób utrwalony i gwarantowany prawnie zakres samodzielności miast (gmin), w tym ich samodzielności finansowej. Powyższa elastyczność powinna w szczególności umożliwić swobodne określanie rodzajów paneli obywatelskich stanowiących trzon BP chroniącego dobro wspólnego, celem zapewnienia przejrzystego, spójnego aksjologicznego i reprezentatywnego dialogu o rzeczywistych potrzebach danej społeczności lokalnej.

Przypisy

- 1 Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. poz. 759).
- 2 Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej (MEN) z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej (Dz. U. poz. 356 z późn. zm.).

ZAKOŃCZENIE

W niniejszej rozprawie podjęto się realizacji problemu badawczego sformułowanego w formie następującego pytania badawczego: *jakie zasady i tryb BP umożliwią ochronę dobra wspólnego w Polsce?* Jak zaznaczono we wstępie wnioskom teoretycznym oraz wnioskom *de lege lata* i *de lege ferenda* umożliwiającym odpowiedź na tak postawione pytanie poświęcono cały ostatni jej rozdział (por. rozdział 3). Powyższe rozwiązanie zastosowano dążąc do przejrzystości, szczegółowości, konsekwencji wywodu naukowego, a także równowagi między jej praktycznym a teoretycznym charakterem. Stąd w niniejszym zakończeniu w pierwszej kolejności ustosunkowano się do przyjętych we wstępie hipotez badawczych i opisano, w jaki sposób zrealizowano oba cele naukowe. Na zakończenie zaprezentowano uwagi zamykające o bardziej ogólnym charakterze.

Rozważania zaprezentowane w niniejszej rozprawie umożliwiły pozytywną weryfikację wszystkich trzech szczegółowych hipotez badawczych, a w konsekwencji również hipotezy głównej. Zaprezentowane w rozdziale pierwszym rozważania o charakterze teoretycznym potwierdziły pierwszą hipotezę szczegółową, potwierdzając jednocześnie, że *istniejący stan wiedzy naukowej umożliwia stworzenie teoretycznych założeń ochrony dobra wspólnego poprzez BP zakorzeniony w wartościach publicznych*. Dokonana w drugim rozdziale analiza doświadczeń polskich oraz zagranicznych miast (gmin) stosujących BP umożliwiła potwierdzenie drugiej hipotezy szczegółowej, co oznacza, że *doświadczenia krajowe i zagraniczne pozwalają stwierdzić, że niektóre prawne i praktyczne rozwiązania w zakresie BP wzmacniają, zaś inne osłabiają wartości publiczne*. Zaprezentowane w rozdziale trzecim wnioski o charakterze teoretycznym oraz wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda* potwierdziły trzecią hipotezę szczegółową, co oznacza, że *ochrona dobra wspólnego w polskich miastach (gminach) wymaga istotnej przebudowy powszechnie stosowanego modelu BP poprzez zakorzenienie go w wartościach publicznych*. W konsekwencji pozytywnie zweryfikowano główną hipotezę badawczą, zgodnie z którą *zasady i tryb BP, zakorzenione w wartościach publicznych, mogą uczynić z BP instrument istotnie wspierający ochronę konstytucyjnej wartości (zasady) dobra wspólnego*.

Prowadzony w oparciu o powyższe hipotezy badawcze wywód naukowy konsekwentnie zmierzał do realizacji dwóch zasadniczych, spójnych ze sobą celów naukowych, przy czym pierwszy z nich ma charakter teoretyczny zaś drugi praktycz-

ny. Mając powyższe na uwadze w dalszej kolejności dokonano syntezy wniosków w tym zakresie.

Realizując cel naukowy o charakterze teoretycznym, którym było *opracowanie teoretycznego modelu ochrony dobra wspólnego poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski) w Polsce* dokonano poniższych ustaleń. Po pierwsze istota systemu demokracji pośredniej dopuszcza tzw. ryzyko „nadużycia moralnego” oraz asymetrię informacji pomiędzy społeczeństwem (wyborcami) a organami władzy wykonawczej i stanowiącej miasta (gminy), wynikające z teorii mocodawcy – przedstawiciela. Ze względu na brak możliwości ustanowienia odpowiedzialności prawnej (sankcji) za nieskuteczną lub niewystarczającą ochronę dobra wspólnego, zasadnym jest ukształtowanie rozliczalności finansowej, implikującej aksjologicznie (moralny) nakaz ochrony dobra wspólnego w trakcie realizacji polityki finansowej miasta (gminy). Szczególny potencjał w kształtowaniu rozliczalności finansowej z ochrony dobra wspólnego posiada BP, przy czym warunkiem ochrony dobra wspólnego poprzez BP jest ukształtowanie zasad i trybu BP o określonej treści normatywnej, aksjologiczno-prawnej. Ich ustanowienie wymaga ustalenia zasad i trybu BP w wyniku profesjonalnej, wnikliwej, opartej na wiedzy i dowodach refleksji, wprowadzenia ustawowej regulacji prawnej zobowiązującej do stosowania przez wszystkie miasta (gminy) wypracowanego w taki sposób modelu BP, przy jednoczesnym pozostawieniu organom władzy miasta (gminy) określonej elastyczności w zakresie ustanowienia szczegółowych zasad i trybu BP. Co więcej, ochrona dobra wspólnego wymaga, by BP nie stwarzał iluzji partycypacji społecznej, bardzo wygodnej z politycznego punktu widzenia, lecz niebezpiecznej z punktu widzenia ochrony dobra wspólnego. Stąd konieczne jest przeznaczanie na cel BP środków, których wysokość sama w sobie nie będzie symboliczna. Jednakże istotniejsze aniżeli ustanawianie sztywnego odsetka wydatków budżetu miasta (gminy), który miałby być przeznaczany na projekty BP jest uczynienie z BP rzeczywistej platformy dialogu obywatelskiego o solidnych fundamentach aksjologicznych. Spełnienie powyższych warunków uczyni pełnoprawnym nazywanie omawianej procedury współdecydowania „budżetem obywatelskim”.

Z kolei realizując cel naukowy o charakterze praktycznym, którym była *ocena istniejących w Polsce rozwiązań z zakresu BP i wskazanie rozwiązań prawnych, które umożliwią ochronę konstytucyjnej wartości dobra wspólnego w polskich miastach (gminach)* stwierdzono, co następuje. Po pierwsze, w obowiązującym porządku konstytucyjnym ochrona dobra wspólnego poprzez BP zakorzeniony w wartościach publicznych jest możliwa pod warunkiem nadania przepisom rangi ustawowej oraz przepisom prawa miejscowego określonej treści normatywnej, aksjologiczno-prawnej. Tymczasem ustawowa regulacja BP wprowadzona w Polsce na mocy ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw nie tylko utrudnia, ale wręcz uniemożliwia skuteczną ochronę dobra wspólnego. Celem

wpracowania profesjonalnych ram dialogu społecznego poprzez BP konieczne jest stworzenie forum dialogu społecznego, które umożliwi wypracowywanie dobrych wzorców BP i opracowanie ustawowych ram prawnych BP zakorzenionego w wartościach publicznych. W ustawie regulującej zasady i tryb BP zasadnym jest wprowadzenie legalnej definicji BP o fundamentach aksjologicznych. W takim ujęciu BP może oznaczać „spójny aksjologicznie instrument społecznej rozliczalności z ochrony dobra wspólnego, silnie zakorzeniony w takich wartościach jak godność człowieka, otwartość i zaangażowanie obywateli, umożliwiający wypracowywanie kompromisów, zapewniający zrównoważony rozwój, trwałość, a w razie potrzeby również elastyczność procedury, w uzasadnionych przypadkach chroniący tajemnicę uczestników procesu BP”. Istnienie regulacji ustawowej BP, przyczyniając się do trwałości BP, nie powinno jednocześnie ograniczać elastyczności działania organów władzy miasta (gminy) w ustalaniu szczegółowych zasad i trybu BP. Ponadto ustawowa regulacja BP chroniącego dobro wspólne powinna ustanawiać dwuetapowy model BP, składający się z otwartych konsultacji poprzedzających panele obywatelskie, przy czym konsultacje w takiej formie nie powinny ograniczać się jedynie do wąskich zagadnień istotnych dla danej społeczności lokalnej. Taki BP będzie szanować i wzmacniać najistotniejsze wartości publiczne w szczególności spójność aksjologiczną, godność człowieka, otwartość, kompromis. Jednocześnie ustawowa regulacja BP nie powinna zobowiązywać organów władzy wykonawczej i stanowiącej miast (gmin) do pełnego respektowania decyzji podjętych przez mieszkańców w wyniku BP, jako że ci ostatni nie ponoszą jakiegokolwiek odpowiedzialności prawnej za treść i wykonanie uchwały budżetowej. Zatem organy władzy miasta (gminy) powinny mieć prawo do nieuwzględnienia decyzji mieszkańców, będąc jednocześnie zobowiązanymi do prezentacji przejrzystej informacji o zakresie odrzuconych projektów oraz uzasadnienia takiej decyzji. Stąd, przy gruntownej przebudowie treści obecnie obowiązujących przepisów ustawy o samorządzie gminnym nie wydaje się zasadne modyfikowanie przepisów ustawy o finansach publicznych. Ponadto, regulacja ustawowa powinna ustalać minimalny odsetek wydatków budżetu przeznaczanych na BP. Powinien być on zdecydowanie wyższy niż 0,5%, a jego wysokość powinna zostać ustalona po przeprowadzeniu bardziej szczegółowych analiz, w tym ekonomicznych, z wykorzystaniem metod właściwych dla ekonomicznej analizy prawa, np. na forum organu ds. wsparcia BP. Co więcej, istotne jest przy tym opracowanie ogólnopolskiej strony internetowej, dostępnej dla wszystkich miast (gmin), zapewniającej otwarty dostęp do informacji na temat projektów BP realizowanych we wszystkich gminach w Polsce. Dodatkowo zasadne jest ustalenie ogólnopolskich, stałych terminów BP, które nie tylko wzmocni otwartość procesu oraz pełniejsze i bardziej świadome zaangażowanie obywateli w BP, ale również umożliwi przeprowadzenie ogólnopolskiej kampanii informacyjnej w prasie, radiu i telewizji.

Przechodząc w kolejnych akapitach do uwag zamykających natury bardziej ogólnej, nawiązując jednak do myśli przewodniej wyznaczającej metodykę, strukturę i treść monografii, którą było osiągnięcie kompromisu pomiędzy jej teoretycznym a praktycznym charakterem, już na etapie prac edytorskich i redakcyjnych odnalazłam dodatkowe argumenty przemawiające za słusnością nadania jej charakteru teoretyczno-praktycznego. Było to efektem szkolenia, w którym wzięłam udział w marcu 2019 r. w trakcie wspomnianej we wstępie konferencji amerykańskiego stowarzyszenia na rzecz administracji publicznej w Waszyngtonie, które poprowadził R. Paul Battaglio, jeden z dwóch redaktorów naczelnych wydawanego przez stowarzyszenie ASPA czasopisma *Public Administration Review (PAR)*, które zajmuje pierwszą pozycję w rankingu czasopism z zakresu administracji publicznej (ang. *ISI Journal Citation Reports*). Powiedział on, że czasopismo PAR wprowadziło jakiś czas temu krótkie streszczenia w punktach artykułów naukowych dla praktyków (ang. *evidence for practice*), którzy uważają, że artykuły naukowe są zbyt długie i trudne do zrozumienia. Postawa taka przywołuje na myśl słowa Alberta Einsteina, zgodnie z którymi, „jeżeli nie potrafisz czegoś prosto wyjaśnić – to znaczy, że niewystarczająco to rozumiesz”. W szczegółowym kontekście rozważań podjętych w niniejszej rozprawie, należy zauważyć, że szczególną rolę w usprawnianiu zasad i trybu BP powinno odgrywać środowisko naukowe. Jednakże, jak zauważył jeden z urzędników (a zatem praktyków) w trakcie wywiadu w tym zakresie istnieją istotne bariery. Mianowicie, wypowiedział on następujące słowa: „w ogóle nie podoba mi się, że w Polsce po roku, czy dwóch latach funkcjonowania BP, szczególnie środowiska naukowe od razu przystąpiły do fali krytyki”. Wydaje się, że choć krytyka niekiedy jest potrzebna, to jednak tylko konstruktywna. Wskazywanie pożądanego kierunku rozwoju BP, będące efektem rzetelnej pracy naukowej może stanowić istotne wsparcie ochrony dobra wspólnego miasta (gminy) poprzez BP. Wydaje się, że rzetelna praca naukowa dla naukowca to „jeden mały krok, dla ludzkości zaś skok ogromny”, jak mówił Neil Armstrong, choć w nieco innym kontekście. Mając powyższe na uwadze, zasadnym wydaje się szukanie skutecznych sposobów dialogu pomiędzy środowiskiem naukowym a praktykami, gdyż taka współpraca nie tylko podnosi jakość badań naukowych (dostarczając praktycznego materiału do badań), ale także jakość prawa oraz jakość jego stosowania (dostarczając potwierdzonych naukowo dowodów o potencjalnych skutkach wprowadzanych regulacji o określonej treści normatywnej, aksjologiczno-prawnej). Korzyści z takiej współpracy są zatem obopólne, a efektem jest dialog, w którym obie strony zaczynają mówić podobnym językiem i nawzajem się rozumieć, nawet za cenę pewnych kompromisów w zakresie stosowanych dotychczas metod badawczych czy środków stylistycznych. Uwagi zaprezentowane w dalszej części rozważań przedstawionych w niniejszej pracy stanowią próbę wyjścia naprzeciw powyższym oczekiwaniom praktyki.

Polityka, w tym polityka finansowa, powinna być rozsądną służbą dobru wspólnemu, o które zgodnie z zasadą (i wartością) subsydiarności powinni troszczyć się wszyscy obywatele, w najszerszym możliwie zakresie. Te aksjologiczne ideały są nieodłącznym elementem polskiego porządku konstytucyjnego, którego fundamenty w znacznej części opierają się na społecznym nauczaniu Kościoła katolickiego. Zarówno Konstytucja RP, jak i katolicka nauka społeczna są silnie zakorzenione w prawie naturalnym i mogą być realizowane w szczególności poprzez BP. Przy tym na takich fundamentach w żadnym stopniu nie opierają się opisane w niniejszej rozprawie próby finansowania ze środków BP budowy obiektów sakralnych czy też kursów latania na szybowcach. Powyższe, choć skrajne pomysły mieszkańców, to jednak powstałe w umysłach Polaków, świadczą o tym, że zasady i tryb BP wymagają merytorycznego dialogu, tak by będące efektem pogłębionej refleksji ideały dobra wspólnego i subsydiarności faktycznie mogły stać się fundamentem polityki, w tym polityki finansowej.

Koncepcja BP, którą przyjęto w Sopocie, a następnie wprowadzono w 15% j.s.t. w Polsce (głównie na stopniu gminy), powoduje, że BP jest niejako „wyrwany” z budżetu miasta (gminy), podczas gdy powinien stać się instrumentem „uczestnictwa przez innowację”, polegającym na dialogu organów władzy wykonawczej i stanowiącej miasta (gminy) ze społeczeństwem i być przeciwieństwem instrumentów „partycypacji przez wdarcie się”, której przejawem są strajki czy okupacje przestrzeni publicznej (Ibarra 2007, s. 37-56). Polskie społeczeństwo w rzeczywistości nie zostało zaproszone do współdecydowania o budżecie miasta (gminy), stąd można odnieść wrażenie, że BP jest „obywatelski” tylko w jego „partycypacyjnej” części, nieprzekraczającej najczęściej 0,5% wydatków budżetowych. W ten sposób doszło w Polsce do specyficznego wypaczenia idei BP, a forma „uczestnictwa przez wdarcie się” jest (jednym z wielu) powodów niechęci prezydentów (burmistrzów) miast (gmin) do zwiększania środków BP. W takim modelu mieszkańcy niejednokrotnie świadomie bądź nieświadomie zgłaszają projekty, które bardziej niż dobru wspólnemu służą partykularnym interesom wąskich grup mieszkańców. W obliczu takiej sytuacji „kompromisowym” rozwiązaniem jest asygnowanie przez organy władzy wykonawczej miast (gmin) na BP w miarę możliwości małej puli środków, tak by zapobiec „niegospodarności obywatelskiej”. Z drugiej jednak strony prezydenci (burmistrzowie) miast (gmin), ograniczając pulę środków BP, niejednokrotnie realizują wartościowe pomysły mieszkańców zgłoszone w ramach procedury BP z „nieobywatelskiego” budżetu miasta (gminy). Stąd najbardziej rozpowszechniony w Polsce plebiscytowy model BP powoduje, że organy władzy wykonawczej miast (gmin), podejmując decyzję o organizacji BP i o samej jego kwocie, stają niejednokrotnie przed wyborem między przysłowiową „dumą a cholera”, nie mogąc w żaden sposób wypracować optymalnego modelu BP chroniącego dobro wspól-

ne. Również oddolnie wprowadzany w niektórych polskich miastach (w Gorzowie Wielkopolskim i Dąbrowie Górniczej) deliberatywny BP, bez merytorycznego i organizacyjnego wsparcia, powoduje, że model ten, choć lepszy niż plebiscytowy, nadal nie jest w pełni spójny aksjologicznie, nie wzmacniania w wystarczającym stopniu otwartości oraz zaangażowania obywateli. Podobnie zresztą tych wartości nie wzmacniały brazylijskie pierwowzory BP.

W celu zapewnienia ochrony dobra wspólnego potrzebne jest stworzenie odpowiedniego (i właściwie zabezpieczonego poprzez normy prawne) podłoża aksjologicznego, które umożliwi nie tylko incydentalne szanowanie poszczególnych wartości publicznych, lecz spowoduje osiągnięcie stanu integralności (spójności) aksjologicznej prawa. Naruszenia wartości publicznych, zwłaszcza celowe, mają destruktywny wpływ na zaufanie społeczne. Jak słusznie odnotowuje F. Fukujama, rozpowszechniony brak zaufania w społeczeństwie nakłada swego rodzaju podatek na wszystkie formy aktywności ekonomicznej, podatek, którego nie muszą płacić społeczeństwa o wysokim poziomie zaufania (Fukujama 1995, s. 27-28). Budowanie zaufania społecznego to proces, który wymaga czasu. Sam czas jednak nie wystarczy, by zapewnić ochronę dobra wspólnego poprzez realizację polityki finansowej miasta (gminy), jeżeli nie zostaną podjęte właściwe działania. Jeśli bowiem trwa coś, co jest pozorem (fikcją) budowania spójnego otoczenia aksjologicznego danej instytucji prawnej, to zaplanowany cel nie zostanie osiągnięty. Pozory nie są skuteczne, bo fikcja nie istnieje. Nie uda się zatem zbudować zaufania, jeśli BP nadal będzie plebiscytem pozbawionym dialogu, a dialog z mieszkańcami, choć cenny, będzie odbywał się jedynie w ramach kampanii wyborczych, a jego efekty nie będą jawne i faktycznie wykorzystane do ustalenia znaczenia dobra wspólnego danej społeczności. Jeśli natomiast BP będzie oparty na zaufaniu, wówczas mieszkańcy otworzą się na rzeczywisty dialog, zdecydują się poświęcić swój czas, zaangażują się w ochronę dobra wspólnego. Istotą, podstawą i warunkiem funkcjonowania każdego systemu demokratycznego jest wspólnota wartości, zaś istotą, podstawą i warunkiem funkcjonowania systemu autorytarnego jest brak wspólnoty wartości oraz wszechobecny przymus. BP powstał w Brazylii jako instrument demokracji, nie zaś autorytaryzmu. Wobec powyższego bez podstaw aksjologicznych – których nośnikiem mogą i powinny być normy prawne – nie będzie możliwa ochrona dobra wspólnego. BP będzie mógł natomiast służyć innym celom, politycznym lub manipulacyjnym, tak jak to ma miejsce w Peru czy w Indonezji (por. podrozdział 2.6.).

W niniejszej monografii zidentyfikowano i opisano również bardzo dobre rozwiązania zagraniczne, które mogą służyć uczynieniu polskiego BP lepszym, bardziej wartościowym. Możliwość korzystania w Polsce z doświadczeń zagranicznych przez niektórych jest w pełni aprobowana, przez innych w sposób mniej lub bardziej ukryty kwestionowana. Do tematu odległości w ujęciu geograficznym, ale przede wszystkim instytucjonalnym, można podejść na dwa różne sposoby. W ujęciu geo-

graficznym z jednej strony można stwierdzić, że dwa niezwykle oddalone od siebie miasta poddane analizie w niniejszej rozprawie, tj. australijskie Melbourne i polski Wasilków, dzieli ponad 15 000 km. Z drugiej zaś strony można stwierdzić, że czas na pokonanie tej odległości nieznacznie przekracza 24 godziny. W ujęciu instytucjonalnym, traktując BP jako określoną instytucję prawną, z jednej strony można stwierdzić, że kontekst kulturowy, społeczny i polityczny jest istotnie różny, by móc czerpać w Polsce wzorce ze stosowanych w Australii rozwiązań.

Z drugiej jednak strony można zauważyć, że oba miasta stały w obliczu rozwiązania podobnych problemów, jednak tylko w tym drugim przypadku wykorzystano BP jako narzędzie rozwiązania zaistniałego problemu. Mianowicie, w Melbourne stała się nim zasadność niezwykle kosztownej renowacji krytego miejskiego targowiska (ang. Queen Victoria Market), zaś w przypadku Wasilkowa – budowa krytej pływalni. Różnica w podejściu do problemu jest rzeczywiście istotna. W Melbourne problem ten stał się asumptem do wprowadzenia odważnego i innowacyjnego BP, który okazał się instrumentem dialogu opartego na wiedzy, w wyniku którego ustalono, że mieszkańcy oczekują modernizacji targowiska. Obywatele wskazali jednocześnie inne wydatki, z których są w stanie zrezygnować, a nawet dodatkowe opłaty, które chcą ponieść. W Wasilkowie natomiast z tematu pływalni uczyniono zasadniczy przedmiot dwóch (jak dotąd) kampanii samorządowych, podczas gdy faktycznego znaczenia dobra wspólnego społeczności lokalnej jak dotąd nie ustalono. Nie przedstawiono też społeczności lokalnej w zbiektywizowany sposób kosztów i zalet ewentualnej inwestycji. Nie podjęto dyskusji nad faktycznym znaczeniem dobra wspólnego, podczas gdy z plebiscytowego BP są finansowane, skądinąd potrzebne, place zabaw, szafki na książki w szkołach, czy instrumenty muzyczne młodzieżowej orkiestry dętej, w niekwestionowany sposób budującej dumę Wasilkowa zarówno w kraju, jak i za granicą. Poprzez BP w formie stosowanej w Wasilkowie, jak i w większości polskich miast (gmin) można ustalić jedynie obrzeża, obszary peryferyjne pojęcia dobra wspólnego, podczas gdy zasadniczy jego zakres znajduje się zupełnie poza dostępem i kontrolą mieszkańców, a zatem i możliwością rozliczalności finansowej. Fakt, że w Wasilkowie angażuje się w BP aż 22% mieszkańców, pozwala twierdzić, że w polskich społecznościach lokalnych istnieje potencjał, który przy odpowiedniej woli politycznej, ale też profesjonalnym wsparciu umożliwi stworzenie warunków do rzeczywistego zaangażowania społecznego, które przyczyni się do ochrony dobra wspólnego w polityce finansowej miasta (gminy).

Chcąc zatem wyrazić odległość instytucjonalną między australijskim a polskim BP, posługując się ujęciem geograficznym, należy stwierdzić, że faktycznie zbliża się ona do odległości w kilometrach, nie zaś do możliwie najkrótszego czasu na jej pokonanie. Warto przy tym zauważyć, że sposobem przewyciężenia różnic między kulturowym, społecznym, gospodarczym i politycznym kontekstem australijskich i polskich miast (gmin) są uniwersalne wartości publiczne, których nośnikiem mogą

być konkretne, dostosowane już do kontekstu danego państwa przepisy (regulacje) prawne. Metaforycznie wartości publiczne można porównać do samolotu, który pozwala skrócić dystans między czymś, co przynajmniej pozornie jest zbyt odległe, by było możliwe do porównania i wzajemnego przenikania.

Z drugiej strony zwróćmy uwagę, że w Polsce zastosowano już wzorowane na doświadczeniach Melbourne panele obywatelskie. Pierwszy taki panel został zorganizowany w Gdańsku w imię solidarności z ofiarami powodzi w 2017 r. (Gerwin, Pancewicz, Haas 2017, s. 2) z inicjatywy prezydenta Gdańska P. Adamowicza, który wcześniej zwrócił się do młodych naukowców, A. Fedas i M. Gerwina z zapytaniem o sposób zaangażowania obywateli we współzrządzenie miastem na co dzień, a nie tylko przy okazji wyborów. Prezydent, organizując panele obywatelskie, zapowiedział jednocześnie, że wszystkie rekomendacje uczestników panelu podjęte większością 80% zostaną wdrożone. Co więcej, ogłosił, że jeśli rekomendacje nie będą zgodne z planami urzędników, to plany urzędu zostaną zmienione, jako że to *vox populi* decyduje (Panel Obywatelski... 2017). Choć gdańskie panele obywatelskie dotyczyły jak dotąd jedynie niewielkich wycinków spraw istotnych dla całej społeczności i należy je zatem traktować bardziej jako pilotaż prawdziwie „obywatelskiego” BP, są jednak dowodem na to, że przy faktycznej chęci wspierania samorządności samorządu terytorialnego, odpowiedniej dojrzałości i odpowiedzialności politycznej BP może faktycznie stać się instrumentem budowania wspólnoty i ochrony dobra wspólnego.

Podchodząc sceptycznie do BP, można stwierdzić, że instrumenty demokracji bezpośredniej mają szansę faktycznie zaangażować mieszkańców tylko w krajach o ukształtowanej tradycji demokracji bezpośredniej i argumentować, że „instrumenty demokracji bezpośredniej przynoszą satysfakcjonujące efekty w Szwajcarii z tego powodu, że są realizowane w Szwajcarii”. *Nota bene* w Szwajcarii nie wprowadzono BP (stąd nie objęto tego kraju badaniami zaprezentowanymi w niniejszej monografii), gdyż istniejące tam instrumenty demokracji bezpośredniej, w szczególności referendum finansowe, stwarzają obywatelom znacznie więcej możliwości rozliczalności finansowej z ochrony dobra wspólnego (Zawadzka-Pąk 2016). Można też przekonywać, że rozwiązania zastosowane w Melbourne umożliwiające rzeczywistą dyskusję nad strategią finansową całego miasta, a nawet państwa, nie mogą mieć zastosowania w Polsce, gdyż jest to kraj zbyt odległy, a zatem z pewnością nieprzystający do naszych uwarunkowań kulturowo-prawnych. Można wreszcie uciec się do argumentu, że skoro w brazylijskim Porto Alegre, kolebce BP, w 2017 r. niemal po dwudziestu latach stosowania BP finalnie od niego odstąpiono, to tym bardziej w Polsce nie ma sensu inwestować w rozwój demokracji bezpośredniej (współzrządzenia). Używając jednak takich argumentów, warto też zadać sobie pytanie, czy odbieranie bądź też niewyposażanie demokracji w instrumenty umożliwiające rozliczenie rządzących z ochrony wspólnego dobra w zakresie polityki finansowej nie

oznacza pozbawiania szans obecnych, jak i przyszłych pokoleń na dobrobyt porównywalny z krajami, których obywatele dysponują mechanizmami ochrony dobra wspólnego. W Brazylii, w której 1 stycznia 2019 r. został zaprzysiężony na prezydenta kraju Jair Bolsonaro, zwolennik autorytarnych rządów, który wielokrotnie krytykował organizacje pozarządowe, uznając je za „manipulatorów” utrudniających masowe wycinanie lasów tropikalnych Amazonii, trudno obecnie oczekiwać warunków sprzyjających kształtowaniu rozliczalności finansowej z ochrony dobra wspólnego, w szczególności poprzez BP zakorzeniony w wartościach publicznych. Wydaje się, że kontekst polityczny w Polsce, choć również trudny, w szczególności dlatego, że plebiscytowe BP stały się już częścią myślenia o demokracji bezpośredniej, przejście od demokracji partycypacyjnej do demokracji deliberatywnej opartej na rzeczywistym dialogu jest jednak nie tylko możliwe, ale i bardzo potrzebne do ochrony konstytucyjnej wartości dobra wspólnego.

Choć postulaty, skądinąd słuszne, ochrony dobra wspólnego niejednokrotnie pojawiają się w hasłach kampanii wyborczych zarówno na szczeblu centralnym, jak i samorządowym, to jednak osiągnięcie tego celu nie stanie się możliwe bez ukształtowania silnego społeczeństwa obywatelskiego, które będzie odpowiedzialne za ochronę dobra wspólnego i które będzie mogło rozliczać organy przedstawicielskie z troski o tę wartość publiczną. W kontekście Polski nie wydaje się to możliwe bez spełnienia w szczególności dwóch zasadniczych warunków. Po pierwsze, wydaje się to nierealne bez zbudowania na płaszczyźnie ogólnopolskiej forum dialogu i wypracowania standardów BP, którego solidne fundamenty aksjologiczne będą mogły być inkorporowane do prawodawstwa ustawowego i lokalnego; po drugie, nie jest to możliwe bez wspierania na płaszczyźnie prawa lokalnego i praktyki jego stosowania rzeczywistego dialogu, budowania więzi społecznych, kształtowania umiejętności wypracowywania kompromisów, a przez to budowania wzajemnego zaufania w relacjach między obywatelami, radnymi, prezydentami miast (burmistrzami), a także urzędnikami.

Alternatywnym, łatwiejszym rozwiązaniem jest pozostawienie *status quo*, ewentualnie dokonywanie drobnych zmian, które pozwolą wyeliminować jedynie najistotniejsze naruszenia wartości publicznych. Jednakże akceptując *status quo* lub dokonując jedynie nieistotnych, nieskoordynowanych modyfikacji prawa, należy mieć świadomość, że w takiej sytuacji BP będzie po prostu nieskuteczny (a niejednokrotnie wręcz szkodliwy) z punktu widzenia ochrony dobra wspólnego, wartości i zasady konstytucyjnej wyrażonej w pierwszym, a zatem jednym z najważniejszych, jeśli nie najważniejszym, przepisie Konstytucji RP.

And last but not least [ostatnie, ale nie mniej ważne], podsumowując rozważania zaprezentowane w niniejszej monografii, rozpoczęte słowami J. Walkiewicza, na zakończenie dokonano ich parafrazy, streszczając w swoisty sposób na potrzeby praktyki przeprowadzone badania w następujący sposób:

*Profesjonalizm w polityce finansowej nigdy nie jest dziełem przypadku.
Wartości publiczne rodzą profesjonalizm,
Profesjonalizm daje jakość,
a jakość to luksus w prawie, chroniący dobro wspólne.*

WYKAZ ŹRÓDEŁ

Literatura przedmiotu

1. Aarnio, A. (2011), *Essays on the Doctrinal Study of Law*, Dordrecht: Springer.
2. Agnosiewicz, M. (2014), Leon Petrażycki i „przewrót kopernikański” w prawie, *Racjonalista*, www.racjonalista.pl.
3. Agranoff, R., McGuire, M. (2008), *Governance Networks*, w: Rabin, J. (red.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, t. 2, London: Taylor Francis.
4. Ahn, M.J., Bretschneider, S. (2011), Politics of E-Government: E-Government and the Political Control of Bureaucracy, *Public Administration Review*, nr 3.
5. Alexy, R. (2010), *Teoria praw podstawowych*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
6. Allegretti, G. (2014), *Paying Attention To The Participants' Perceptions in Order to Trigger a Virtuous Circle*, w: *Hope for Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting*, São Brás de Alportel: Nelson Dias.
7. Allegretti, G. (2013), *More generous than you would think*, www.dandc.eu.
8. Allegretti, G., Barragán, V., Chavez, D., García-Leiva, P., Gutiérrez-Barbarrusa, V., Navascués, J., Paño, P., Romero, R., Sanz, J. (2011), *Estudio Comparativo de los Presupuestos Participativos en República Dominicana, España y Uruguay*, Málaga: Proyecto Parlocal.
9. APA (2016), *The 8th edition of the Publication Manual of the American Psychological Association*, Washington: American Psychological Association.
10. Apanowicz, J. (2002), *Metodologia ogólna*, Gdynia: Bernardinum.
11. Arena, E. (2018), *Participatory Budgeting in Argentina (2002-2018). Advances and setbacks in the construction of a participatory agenda*, w: Dias, N. (red.), *Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, São Brás de Alportel: Oficina.
12. Arnstein, S. (1969), A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Planning Association*, nr 4.
13. Arystoteles, *Polityka*, III 6–7.
14. Augustyniak, M. (2015), Uczestnik partycypacji społecznej w gminie – bilans zysków i strat, *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 7–8.
15. Augustyniak, M. (2017), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, Warszawa: Wolters Kluwer.
16. Avritzer, L. (2002), *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton: Princeton University Press.

17. Babbie, E. (2004), *Badania społeczne w praktyce*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
18. Bałaban, A. (2003), *Konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju*, w: Garlicki, L., Szymt, A. (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
19. Banaszak, B. (2018), *Prawne znaczenie Preambuły do Konstytucji RP z 1997 roku*, w: Balicki, R., Jabłoński, M. (red.), *Dookoła Wojtek...: księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, Wrocław: Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.
20. Banaszak, B. (2012), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa: C.H. Beck.
21. Banaszak, B., Jabłoński, M. (2006), *Obowiązki podstawowe człowieka i obywatela*, w: Wiśniewski, L. (red.), *Wolności i prawa jednostek oraz ich gwarancje w praktyce*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
22. Baran, K. (2010), *Zasada godności – jej poszanowanie i ochrona*, w: Baran, K. (red.), *Zarys systemu prawa pracy*, Warszawa: Wolters Kluwer.
23. Barankiewicz, T. (2004), Aksjologiczna problematyka prawa, *Roczniki Nauk Prawnych*, nr 1.
24. Barry, V.E. (1979), *Moral Issues in Business*. Belmont: Wadsworth.
25. Bassoli, M. (2012), Participatory Budgeting in Italy: An Analysis of (Almost Democratic) Participatory Governance Arrangements, *International Journal of Urban and Regional Research*, nr 6.
26. Beetham, D., Boyle, K. (1994), *Demokracja. Pytania i odpowiedzi*, Toruń: Wydawnictwo Dom Organizatora TNOiK.
27. Beierle, T., Konisky, D. (2000), Values, conflict, and trust in participatory environmental planning, *Journal of Policy Analysis and Management*, nr 19.
28. Bevir, M. (2010), *Democratic Governance*, Princeton: Princeton University Press.
29. Bitner, M. (2018), Opinia dotycząca wybranych kwestii intertemporalnych związanych z utworzeniem budżetu obywatelskiego, www.konsultacje.um.warszawa.pl.
30. Bivins, T. (2006), *Responsibility and Accountability*, w: Fitzpatrick, K., Bronstein, C. (red.), *Ethics in Public Relations: Responsible Advocacy*, London: Sage.
31. Black, J. (2002), Critical Reflections on Regulation, *Australian Journal of Legal Philosophy*, nr 1.
32. Blair, H. (2012), Participatory Budgeting and Local Governance, *Working Paper of Swedish International Centre for Local Democracy*, nr 10.
33. Bobko, B. (2001), Poszukiwanie prawdy o człowieku, *Znak*, nr 3.
34. Boć, J., Lisowski, P. (2015), *Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym*, w: Zimmermann, J. (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa: Wolters Kluwer.
35. Bohman, J. (1998), The Coming of Age of Deliberative Democracy, *Journal of Political Philosophy*, nr 6.

36. Borowiak, C.T. (2011), *Accountability and Democracy: The Pitfalls and Promise of Popular Control*, Oxford: Oxford University Press.
37. Borowicz, A. (2009), Argument interpretacyjny odwołujący się do woli rzeczywistego prawodawcy, *Studia Prawno-Ekonomiczne*, nr 79.
38. Borowska-Beszta, B., Bartnikowska, U., Ćwirynkało, K. (2017), Analiza wtórna jakościowych danych zastanych: przegląd założeń teoretycznych i aplikacji metodologicznych, *Jakościowe Badania Pedagogiczne*, nr 1.
39. Borucka-Arctowa, M. (1971), *O społecznym działaniu prawa*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
40. Borys, T. (2017), *Good Governance – istota i wyzwania dobrego rządzenia*, w: Gołębiowska, A., Zientarski, P.B. (red.), *Koncepcje i instrumenty zarządzania w administracji publicznej*, Warszawa: Kancelaria Senatu RP.
41. Bouvier, A. (2007), *Démocratie délibérative, démocratie débattante, démocratie participative*, *Revue européenne des sciences sociales*, nr 65.
42. Bovaird, T., Löffler, E. (2003), *Understanding Public Management and Governance*, w: Bovaird, T., Löffler, E. (red.), *Public Management and Governance*, London – New York: Routledge.
43. Broł, M. (2014), Problem efektywności partnerstwa publiczno-prywatnego w świetle teorii agencji, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 332.
44. Buchanan, B., Millstone, J. (1979), Public organizations: A value-conflict view, *International Journal of Public Administration*, nr 1.
45. Buchanan, J.M., Wagner, R.E. (2000), *The Presuppositions of Harvey Road*, w: *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, New York: Liberty Fund.
46. Cabannes, Y. (2004), Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy, *Environment and Urbanization*, nr 1.
47. Carr-West, J. (2019), *Redressing the trust deficit: local governments and citizen engagement*, w: Kerley, R., Liddle, J., Dunning P.T. (red.), *The Routledge Handbook of International Local Government*, London – New York: Routledge.
48. Carson, L. (2009), *Australia's first citizens' parliament*, New South Wales: New Democracy Foundation.
49. Chauvin, T., Stawecki, T., Winczorek, P. (2018), *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa: C.H. Beck.
50. Chlewiński, Z., Zaleski, Z. (1989), *Godność*, w: Bieńkowski, L., Hemperek, P., Kamiński, S., Misiurek, J., Stawecka, K., Stępień, A., Szafranski, A., Szłaga, J., Weiss, A. (red.), *Encyklopedia katolicka*, t. 5, Lublin: Towarzystwo Naukowe KUL.
51. Chmaj, M. (2016), w: Chmaj, M. (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa: Wolters Kluwer.
52. Chmaj, M. (2002), *Godność człowieka jako źródło jego wolności i praw*, w: Chmaj, M., Leszczyński, L., Skrzydło, W., Sobczak, J.Z., Wróbel, A., *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce. Zasady ogólne*, Kraków: Wolters Kluwer.

53. Christensen, H.E., Grant, B. (2016), *Participatory Budgeting in Australian Local Government: An Initial Assessment and Critical Issues*, *Australian Journal of Public Administration*, nr 4.
54. Chynoweth, P. (2008), *Legal Research*, w: Knight, A., Ruddock, L. (red.), *Advanced Research Methods in the Built Environment*, Hoboken: Wiley-Blackwell.
55. Committee of Independent Experts (1999), *First Report on Allegations of Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission*, Brussels: Committee of Independent Experts.
56. Cooper, T.L. (1998), *The Responsible Administrator An Approach to Ethics for the Administrative Role*, San Francisco: Jossey-Bass.
57. Cooper, T.L. (2001), *Handbook of Administrative Ethics*, New York and Basel: Marcel Dekker.
58. Creighton, J.L. (2005), *The Public Participation Handbook. Making Better Decisions Through Citizen Involvement*, San Francisco: Jossey-Bass.
59. Cwil, W. (2010), Godność osoby ludzkiej źródłem praw człowieka w świetle nauczania Jana Pawła II, *Studia z Prawa Wyznaniowego*, nr 13.
60. Cynceron, *De officiis*, I, 10,33.
61. Cywiński, Z. (2018), Tradycja petrażycjańska w polskiej socjologii prawa albo o tym, co zyskaliśmy, nie odwołując się do Ehrlicha, *Studia Iuridica*, nr 78.
62. Dalton, R.J. (2004), *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press.
63. Damgaard, B., Lewis, J.M. (2014), *Accountability and Citizen Participation*, w: Bovens, M., Goodin, R.E., Schillemans T. (red.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford: Oxford University Press.
64. Darowska, K. (2017), *Budżet partycypacyjny jako sposób wspierania i upowszechniania idei samorządowej*, w: Dolnicki, B. (red.), *Sposoby realizacji zadań*, Warszawa: Wolters Kluwer.
65. Damme, J. Van, Jacquet, V., Schiffino, N., Reuchamps, M. (2017), *Public consultation and participation in Belgium: Directly engaging citizens beyond the ballot box?*, w: Brans, M., Aubin, D. (red.), *Policy analysis in Belgium*, Bristol: Policy Press.
66. Dasgupta, A., Beard, V.A. (2007), Community Driven Development, Collective Action and Elite Capture in Indonesia, *Development and Change*, nr 2.
67. Deakin, S. (2016), *The Contribution of Labour Law to Economic Development and Growth*, Cambridge: Centre for Business Research of University of Cambridge.
68. Delperee, F. (2001), *Prawo do godności ludzkiej w belgijskim porządku konstytucyjnym*, w: Complak, K., *Godność człowieka jako kategoria prawa. (opracowania i materiały)*, Wrocław: Centrum Handlu i Poligrafii.
69. Dębowska-Romanowska, T. (2015), Budżet obywatelski jako instytucja prawa samorządowego, *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, nr 3.
70. Dębowska-Romanowska, T. (2010), *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa: C.H. Beck.

71. Dębowska-Romanowska, T. (2006), *Finanse publiczne w Konstytucji – podsumowanie dotychczasowego doświadczenia czy nowe otwarcie ku zmianom?*, w: *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa: Biuro Trybunału Konstytucyjnego.
72. Dębska, H. (2011), Tworzenie prawa anty kryzysowego – dylematy aksjologiczne, *Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej*, nr 2.
73. Dias, N. (red.) (2018), *Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, São Brás de Alportel: Oficina.
74. Dias, N. (2014), *Twenty-five years of Participatory Budgets in the World: A New Social and Political Movement?*, w: *Hope for Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting*, São Brás de Alportel: In Loco Association.
75. Dias, N., Júlio, S. (2018), *The next thirty years of Participatory Budgeting in the world start today*, w: Dias, N. (red.), *Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, São Brás de Alportel: Oficina.
76. Drozdowski, E. (2014), *Budżet partycypacyjny jako forma uczestnictwa społeczności lokalnej w tworzeniu budżetu*, w: Ofiarski, Z. (red.), *XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonań i wniosków na przyszłość*, Szczecin: Uniwersytet Szczeciński, Wydział Prawa i Administracji.
77. Dubnick, M., Frederickson, G. (2011), *Public Accountability: Performance Measurement, the Extended State, and the Search for Trust*, Washington: National Academy of Public Administration.
78. Duda-Jastrzębska, A., Gerwin, M., Jagaciak, M., Nazaruk-Napora, M., Pliszczyńska, K. (2018), *Kierunek: Panel obywatelski. Wskazówki dla zainteresowanych*, Lublin: Lubelska Grupa Badawcza.
79. Działocha, K. (1999), *Komentarz do art. 90 Konstytucji RP*, w: Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, cz. III, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
80. Ebdon, C., Franklin, A.L. (2006), Citizen Participation in Budgeting Theory, *Public Administration Review*, nr 3.
81. Ehrlich, L. (1958), *Prawo międzynarodowe*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
82. Eisenhardt, K.M., (1989), Agency theory: An assessment and review, *Academy of Management Review*, nr 14.
83. Esser, J. (1974), *Grundsatz und Norm in der richterlichen Fortbildung des Privatrechts*, Tübingen: Mohr.
84. Euro Cities (2017), *Antwerp introduces participatory budgeting*, www.eurocities.eu.
85. Famulski, T. (2017), Uzasadnianie wybranych regulacji prawnych na gruncie behawioralnej ekonomicznej analizy prawa, *Internetowy Przegląd Prawniczy Towarzystwa Biblioteki Słuchaczy Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego*, nr 8.
86. Fedorowicz, Z. (1998), *Polityka fiskalna*, Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej.

87. Fedozzi, L., Furtad, A., Rangel, R. (2018), *Participatory Budgeting in Brazil: Elements for a Brief Evaluation*, w: Dias, N. (red.), *Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, São Brás de Alportel: Oficina.
88. Feja-Paszkiwicz, A. (2008). *Zasada pomocniczości a samorząd terytorialny*, *Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy*, nr 4.
89. Feruglio, F., Rifai, A. (2017), *Participatory budgeting in Indonesia: past, present and future, Making All Voices Count*, Brighton: Institute of Development Studies.
90. Fesler, J. (1990), *The state and its study: The whole and the parts*, w: Lynn, N., Wildavsky, A. (red.), *Public administration: The state of the discipline*, Chatham: Chatham House.
91. Fischer, F. (2012), *Participatory Governance: From Theory To Practice*, w: Levi-Faur, D. (red.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford: Oxford University Press.
92. Fleszer, D. (2015), *Godność i prywatność osoby w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, *Rocznik Administracji i Prawa*, nr 1.
93. Florczak-Wątor, M. (2016a), *Komentarz do art. 4. Konstytucji RP*, w: Safjan, M., Bosek, L. (red.), *Konstytucja RP*, t. 1, Warszawa: C.H. Beck.
94. Florczak-Wątor, M. (2016b), *Komentarz do art. 5. Konstytucji RP*, w: Safjan, M., Bosek, L. (red.), *Konstytucja RP*, t. 1, Warszawa: C.H. Beck.
95. Franco, A. de (2007), *Alfabetização Democrática: o que podemos pensar (e ler) para mudar nossa condição de analfabetos democráticos*, Curitiba: FIEP e Rede de Participação Política do Empresariado.
96. Fukuyama, F. (2002), *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
97. Fukuyama, F. (1995), *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Free Press: New York.
98. Fuller, L.L. (1969), *The Morality of Law*, New Haven: Yale University.
99. Fundowicz, S. (2007), *Aksjologia prawa administracyjnego*, w: Zimmermann, J., *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa: Wolters Kluwer.
100. Gailmard, S. (2014), *Accountability and Principal-Agent Theory*, w: Bovens, M., Godin, R.E., Schillemans, T. (red.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford: Oxford University Press.
101. Gałązka, D. (2018), *Miasto nastawione na dialog. Gdańsk liderem w rankingu miast obywatelskich*, *Gazeta Wyborcza* z dnia 30 września 2018 r.
102. Ganowicz, E. (2014), *Idea samorządności w Polsce – próba aksjologicznej systematyzacji w ujęciu politologicznym*, *Przegląd Politologiczny*, nr 2.
103. García, F.J. (2014), *Dominican Republic 14 years of participatory local management*, w: *Hope for Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting*, São Brás de Alportel: Nelson Dias.
104. Garlicki, L. (2007), *Komentarz do art. 25*, w: Garlicki, L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

105. Garlicki, L. (2003), *Komentarz do art. 30*, w: Garlicki, L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
106. Gasparski, W., Lewicka-Strzałecka, A., Bąk, D., Rok, D. (2009), *Biznes, prawo, etyka*, w: Gasparski, W., Jabłońska-Bonca J. (red.), *Biznes. Prawo. Etyka*, Warszawa: Akademia Leona Koźmińskiego.
107. Gerwin, M. (2017), *Raport podsumowujący II Panel Obywatelski na temat: jak poprawić jakość powietrza w zakresie ograniczenia zanieczyszczeń z domowych pieców grzewczych i lokalnych kotłowni węglowych?*, Gdańsk, www.gdansk.pl/panel-obywatelski.
108. Gerwin, M., Pancewicz, Ł., Haas, M. (2017), *Raport podsumowujący panel obywatelski 2016*, www.gdansk.pl.
109. Gerwin, M., Pancewicz, Ł., Haas, M. (2016), *Raport podsumowujący I Panel Obywatelski na temat: Jak lepiej przygotować Gdańsk na wystąpienie ulewnych opadów deszczu*, www.gdansk.pl.
110. Głab, V., Parés, M. (2015), *Narzędzia ICT w procesach budżetu partycypacyjnego*, Warszawa: Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”.
111. Goldfrank, B. (2007), *Lessons from Latin American experience in participatory budgeting*, w: Shah, A. (red.), *Participatory budgeting, World Bank Institute, Public Sector Governance and Accountability Series*, Washington: The World Bank.
112. Gołębiowski, G. (2010), *Wprowadzenie*, w: Gołębiowski, G. (red.), *Polityka budżetowa*, Warszawa: Biuro Analiz Sejmowych.
113. *Good Governance w skali mikro – innowacyjny system analizy jakości zadań publicznych realizowanych przez małe gminy* (2012), Wrocław: Szkoła Wyższa Psychologii Społecznej.
114. Goulet, D. (1989), *Participation in Development: New Avenues, World Development*, nr 2.
115. Góral, L. (2011), *Zintegrowany model publicznoprawnych instytucji ochrony rynku bankowego we Francji i Polsce*, Warszawa: Wolters Kluwer.
116. Górecki, D. (red.) (2012), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa: Wolters Kluwer.
117. Graff, D. de (2003), *Tractable Morality. Customer Discourses of Bankers, Veterinarian and Charity Workers*, Rotterdam: ERIM.
118. Green, L. (1983), *Law, Co-ordination and the Common Good, Oxford Journal of Legal Studies*, nr 3.
119. Gerwin, M. (2018), *Panele obywatelskie. Przewodnik po demokracji, która działa*, Kraków: Otwarty Dom.
120. Grillos, T. (2017), *Participatory Budgeting and the Poor: Tracing Bias in a Multi-Stage Process in Solo, Indonesia, World Development*, nr 3.
121. Grimes, M. (2013), *The Contingencies of Societal Accountability: Examining the Link Between Civil Society and Good Government, Studies in Comparative International Development*, nr 4.

122. Gromski, W. (2000), *Zagadnienia granic instrumentalizacji prawa*, w: Kozak, A. (red.), *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Instrumentalizacja prawa*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
123. Gromski, W. (1994), Spór o koncepcję polityki prawa w gospodarce rynkowej, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 4.
124. Grzybek, G. (2010), *Etyka rozwoju a wychowanie*, Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
125. Gutmann, A. (1996), *Democracy, Philosophy, and Justification*, w: Benhabib, S. (red.), *Democracy and Difference*, Princeton: Princeton University Press.
126. Harasimeczuk, J., Ciecuch, J. (2012), *Podstawowe standardy edytorskie naukowych tekstów psychologicznych w języku polskim na podstawie reguł APA*, Kraków: Liberi-Libri.
127. Harlow, C. (2014), *Accountability and Constitutional Law*, w: Bovens, M., Goodin, R.E., Schillemans, T. (red.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford: Oxford University Press.
128. Harvard Law Review Association (2015), *The Bluebook: A Uniform System of Citation*, Harvard: Harvard Law Review Association.
129. Hauser, R., Niewiadomski, Z. (red.) (2011), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa: C.H. Beck.
130. Hausner, J. (2007), Polityka a polityka publiczna, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1.
131. Hausner, J. (red.), Górniak, J., Kołdras, S., Mazur, S., Paszkowska, R. (1999), *Komunikacja i partycypacja społeczna. Poradnik*, Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej.
132. Heald, D. (2006), *Varieties of Transparency*, w: Hood, C., Heald, D. (red.), *Transparency: The Key to Better Governance?*, Oxford: Oxford University Press.
133. Heidenheimer, A.J., Johnston, M., Le Vine, V.T. (red.) (1989), *Political Corruption. Concepts and Contextes: A Handbook*, New Brunswick: Transaction Publisher.
134. Hillman, A.L. (2003), *Public Finance and Public Policy. Responsibilities and Limitations of Government*, Cambridge: Cambridge University Press.
135. Höffe, O. (1992), *Etyka państwa i prawa*, Kraków: Znak.
136. Hotel, M., Rychlewska, A. (2015), Jurydyzacja życia a skuteczność prawa, *Kwartalnik Prawo-Społeczeństwo-Ekonomia*, nr 1.
137. Huberts, L., Van der Wal, Z. (2014), *What is Valued in Politics and Administration*, w: Huberts, L., *The Integrity of Governance. What It Is, What We Know, What Is Done, And Where To Go*, Hampshire: Palgrave.
138. Hume, D. (1981), *Treatise on Human Nature*, Oxford: Blackwell.
139. Hwang, J., Daehan, S. (2013), Participatory Budgeting in Korea - A focus on participatory budgeting in Yeonsu-Gu, Incheon, *International Strategy Center Research Paper*, nr 1.

140. Ibarra, P. (2007), *Participación y poder: de la legitimación al conflicto*, w: Gurrutxaga, I.A., Güell, P.I. (red.), *Democracia Participativa y Desarrollo Humano*, Madrid: Editorial Dykinson.
141. Izdebski, H. (2008), *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa: LexisNexis.
142. Izdebski, H. (2007a), Od administracji publicznej do public governance, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1.
143. Izdebski, H. (2007b), *Elementy teorii państwa*, w: Hausner, J. (red.), *Ekonomia społeczna a rozwój*, Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
144. Izdebski, H. (2007c), *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa: Wolters Kluwer.
145. Izdebski, H., Kulesza, M. (2004), *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa: Liber.
146. Jabłoński, M. (2002), *Rozważania na temat godności człowieka w polskim porządku konstytucyjnym*, w: Banaszak, B., Preisner, A., *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa: C.H. Beck.
147. Jakubiak-Mirończuk, A. (2009), Model tworzenia prawa w Polsce po reformie Better Regulation a idea demokracji deliberatywnej, *Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie*, nr 3.
148. Jaramillo, M., Alcázar, L. (2016), *Does participatory budgeting have an effect on the quality of public service? The case of Peru's water and sanitation sector*, w: Perry, G., Naqvi, R.A., *Improving Access and Quality of Public Services in Latin America*, New York: Palgrave.
149. Jaramillo, M., Wright, G.D. (2015), Participatory democracy and its effective policy. Is there a link? Evidence from rural Peru, *World Development*, nr 3.
150. Jedlecka, W. (2013), *Godność człowieka jako podstawa aksjologiczna porządku prawa Unii Europejskiej*, w: Maciejewski, M., Wójtowicz, K., Bator, A., Jabłoński, M. (red.), *Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych*, Wrocław: Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.
151. Jensen, M., Meckling, W. (1976), Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure, *Journal of Financial Economics*, nr 3.
152. Jeong, Y., Kim, H. (2012), An argument on NGOs support system in central and local government, *The Korea Local Administration Review*, nr 2.
153. Jørgensen, T.B., Bozeman, B. (2007), *The Public Values Universe: An Inventory. Administration & Society*, nr 3.
154. Juszczyk, S. (2013), *Badania jakościowe w naukach społecznych. Szkice metodologiczne*, Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
155. Kant, I. (1953), *Uzasadnienie metafizyki moralności*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
156. Kaźmierczyk, S. (2009), *Z teoretycznoprawnej problematyki wykładni prawa*, w: Kaczmarek, P. (red.), *Lokalny a uniwersalny charakter interpretacji prawniczej*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

157. Kelly, G., Muers, S. (2002), *Creating public value: An analytical framework for public service reform*, London: Cabinet Office Strategy Unit.
158. Kelsen, H. (1949), *General Theory of Law and State*, Cambridge: Routledge.
159. Key, V.O. (1940), The Lack of a Budgetary Theory, *The American Political Science Review*, nr 34.
160. Kęłbowski, W. (2013), *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Warszawa: Instytut Obywatelski.
161. Kędzia, Z. (1990a), *Konstytucyjna koncepcja praw, wolności, obowiązków człowieka i obywatela*, w: Kędzia, Z. (red.), *Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela w nowej polskiej konstytucji*, Poznań: Poznańskie Centrum Praw Człowieka.
162. Kędzia, Z. (1990b), *Uwagi o aksjologii Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa: Instytut Jana Pawła II – Fundacja Jana Pawła II.
163. Kędziński, D. van (2018), Metodologia i paradygmat polskich szczegółowych nauk prawnych, *Transformacje Prawa Prywatnego*, nr 3.
164. Kim, J. (2016), A study on the participation and deliberation of the civil participatory budget system: Focused on Seoul, Busan, and Daegu, *Journal of Local Government Studies*, nr 1.
165. Kobes, P. (red.) (2014), *Aksjologia postępowania w sprawach nieletnich: obecny stan prawny i perspektywy zmian*, Legnica: Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona.
166. Koch, H. (2007), Godność człowieka – niezbywalnym prawem i fundamentem ładu społecznego, *Legnickie Studia Teologiczno-Historyczne*, nr 1.
167. Kociołek-Pęksa, A., Stępień, M. (red.) (2013), *Leksykon socjologii prawa*, Warszawa: C.H. Beck.
168. Kojder, A. (2006), *Idee społeczno-prawne Leona Petrażyckiego i ich współczesne kontynuacje*, w: Mucha, J., Winclawski, W. (red.), *Klasyczna socjologia polska i jej współczesna recepcja*, Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika.
169. Komar, A. (1996), *Finanse publiczne w gospodarce rynkowej*, Bydgoszcz: Oficyna Wydawnicza Branta.
170. Kopeć, A.K. (2009a), Udział społeczny w planowaniu przestrzennym w gminie – strefa konfliktu i kompromisu, *Disputatio*, nr 9.
171. Kopeć, A.K. (2009b), *Udział społeczny w planowaniu przestrzennym – uwarunkowania prawne, a praktyka planowania przestrzennym*, w: Klima, E. (red.), *Czynniki społeczne w gospodarce przestrzennej i planowaniu przestrzennym*, Łódź: University of Łódź Department of Spatial Economy and Spatial Planning.
172. Kordela, M. (2016a), Systemowość aksjologiczna prawa, *Acta Universitatis Wratislaviensis*, nr 3718.
173. Kordela, M. (2016b), Aksjologia źródeł prawa, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 2.

174. Kordela, M. (2012), *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.
175. Kornhauser, L. (2015), *The Economic Analysis of Law*, w: Zalta, E.N. (red.), *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Stanford: Center for Study of Language and Information.
176. Korobkin, R., Ulen, T. (2000), Law and Behavioral Science: Removing the Rationality Assumption from Law and Economics, *California Law Review*, nr 4.
177. Kościuk, D.J. (2018), Raport pt. *Budżet partycypacyjny (obywatelski) w Polsce w 2018 r.* zrealizowany w ramach projektu NCN (niepublikowany).
178. Kościuk, D.J., Kulikowska-Kulesza, J.E. (2018), *Normatywne podstawy budżetu partycypacyjnego*, w: Dolnicki, B. (red.), *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, Warszawa: Wolters Kluwer.
179. Kościuk, D.J., Kulikowska-Kulesza, J.E., Zawadzka-Pąk, U.K., Lotko, E. (2017), *Budżet partycypacyjny jako instrument wspierania realizacji lokalnych zadań publicznych – analiza administracyjno-finansowa miast wojewódzkich*, w: Dolnicki, B. (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa: Wolters Kluwer.
180. Kościuk, D.J., Kulikowska-Kulesza, J.E., Zawadzka-Pąk, U.K., Lotko, E. (2016), *Jednostka wobec instrumentów demokracji partycypacyjnej (na przykładzie budżetu partycypacyjnego)*, w: Ura, E., Feret, E., Pieprzny, P. (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów: RS Druk.
181. Kosikowski, C. (2015), *Finanse publiczne i prawo finansowe: Zagadnienia egzaminacyjne i seminaryjne*, Warszawa: Wolters Kluwer.
182. Kowalczyk, S. (2001), *U podstaw demokracji. Zagadnienia aksjologiczne*, Lublin: Katolicki Uniwersytet Lubelski.
183. Kozielecki, J. (1977), *O godności człowieka*, Warszawa: Wydawnictwo Znak.
184. Krapiec, M.A. (1974), *Ja – człowiek. Zarys antropologii filozoficznej*, Lublin: Katolicki Uniwersytet Lubelski.
185. Kraszewski, D., Mojkowski, K. (2014), *Budżet obywatelski w Polsce*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
186. Król, M., Bartczak, A., Zalewska, M. (red.) (2014), *Integracja zewnętrzna i wewnętrzna nauk prawnych*, cz. 2, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
187. Kryszewski, G., Prokop, K. (2017), *Aksjologia polskiej Konstytucji*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
188. Krześ, A. (2014), Budżet obywatelski jako inicjatywa wspierająca postawę społeczeństwa obywatelskiego, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 341.
189. Krzewińska, A., Grzeszkiewicz-Radulska, K. (2013), Klasyfikacja sondażowych technik otrzymywania materiałów, *Przegląd Socjologiczny*, nr 1.
190. Kurzyńska-Chmiel, D. (2013), *Godność człowieka źródłem definiowania oświaty*, w: *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa: Wolters Kluwer.

191. Lakin, J. (2013), *The Kenyan Public Finance Management Act 2012. Frequently Asked Questions For Citizens*, Nairobi: International Budget Partnership.
192. Lande, J. (1959), *Przedmowa*, w: Petrażycki, L., *Teorie państwa i prawa w związku z teorią moralności*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
193. Lang, W. (2008), *System prawny i porządek prawny*, w: Bogucki, O., Czepita, S. (red.), *System prawny a porządek prawny*, Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.
194. Lang, W. (1989), *Prawo i moralność*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe PWN.
195. Lang, W. (1972), *Teoria prawa*, Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika.
196. Lang, W., Wróblewski, J., Zawadzki, S. (1986), *Teoria państwa i prawa*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
197. Lapie, P. (1902), *La logique de volonté*, Paris: Félix Alcan.
198. Lawton, A. (1998), *Ethical Management for the Public Service*, Bruckingham – Philadelphia: Open University Press.
199. Leon XIII (2001), *Rerum Novarum. Encyklika o kwestii socjalnej*, Warszawa: Te Deum.
200. Leon, L. de (2007), *Public Management, Democracy and Politics*, w: Ferlie, E., Lynn Jr, L.E., Pollitt, Ch. (red.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford: Oxford University Press.
201. Leszczyński, L. (2001), *Stosowanie generalnych klauzul odsyłających*, Kraków: Zakamycze.
202. Lexdell, J.B. (1973), *Social Contract and the Common Good*, Doctoral Dissertation of University of Texas.
203. Locke, J. (1963), *Second Treatise of Government*, New York – Cambridge: BN Publishing.
204. Longchamps de Bérier, F. (2005), *Summum ius summa iniuria: o ideologicznych założeniach w interpretacji starożytnych tekstów źródłowych*, *Zeszyty Prawnicze*, nr 1.
205. Lotko, E., Zawadzka-Pąk, U.K. (2016), *Moralność, przejrzystość i edukacja jako determinanty optymalnego wydatkowania środków publicznych*, *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*, nr 4.
206. Łakomy, J. (2011), *Wpływ koncepcji ontologicznej złożoności prawa i wielopłaszczyznowości metodologicznej prawoznawstwa na ogólną refleksję o prawie*, w: Bekrycht, T., Zirk-Sadowski, M. (red.), *Wpływ teorii Jerzego Wróblewskiego na współczesne prawoznawstwo*, Warszawa: C.H. Beck.
207. Łączkowski, W. (2003), *Ekonomiczne i socjalne prawa człowieka a dobro wspólne*, w: *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga Jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
208. Ma, J. (2009), *The Dilemma of Developing Financial Accountability Without Election*, *Australian Journal of Public Administration*, nr 1.

209. Madison, J. (1822), *The Writings of James Madison (1819–1936)*, t. 9, New York: G.P. Putnam's Sons.
210. Mahlmann, M. (2012), *Human Dignity and Autonomy in Modern Constitutional Orders*, w: Rosenfeld, M., Sajó, A. (red.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Cambridge: Cambridge University Press.
211. Makarucha, R. (2014), Zasady prawa jako czynnik zapewniający aksjologiczną spójność systemu prawa, *Folia Iuridica Wratislaviensis*, nr 2.
212. Malinowska-Misiąg, E., Misiąg, W. (2007), *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis.
213. Małecka, M. (2013), O behawioralnym podejściu do badania prawa, paradoksie, do którego prowadzi i sposobie jego przezwyciężenia, *Nauka i Szkolnictwo Wyższe*, nr 1.
214. Marchaj, R. (2017), Charakter prawny uchwały rady gminy w sprawie budżetu obywatelskiego, *Samorząd Terytorialny*, nr 11.
215. Marczak, J., Kępka, K. (2016), Budżet partycypacyjny w Polsce na przykładzie budżetu obywatelskiego miasta Łodzi. Analiza finansowa, *Finanse Komunalne*, nr 1–2.
216. Marczevska-Rytko, M. (2011), Wybory w kontekście wybranych dylematów demokracji, *Studia Politologiczne*, nr 22.
217. Mariański, J., Zdaniewicz, W. (1991), *Wartości religijne i moralne młodych Polaków*, Warszawa: Pallotinum.
218. Markowicz, I., Miłaszewicz, D. (2006), *Polityka fiskalna a możliwości rozwojowe gospodarki*, w: Kopycińska, D. (red.), *Regulacyjna rola państwa we współczesnej gospodarce*, Szczecin: Print Group Daniel Krzanowski.
219. Marquetti, A., de Campos, G., Pires, R. (2008), *Democracia Participativa e Redistribuição: Análise de Experiências de Orçamento Participativo*, São Paulo: Xamã.
220. Mazurek, F.J. (1993), Godność osoby ludzkiej jako wartość absolutna, *Rocznik Nauk Społecznych*, nr 1.
221. Mazurek, F.J. (1986), Godność człowieka a prawa człowieka, *Rocznik Nauk Społecznych*, nr 8.
222. McGann, A. (2006), *The logic of democracy. Reconciling Equality. Deliberation and Minority Protection*, Michigan: University of Michigan Press.
223. McNulty, S. (2018), *Evaluating Fifteen Years of Peru's National Participatory Budgeting Law*, w: Dias, N. (red.), *Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, São Brás de Alportel: Oficina.
224. McNulty, S. (2012), An Unlikely Success: Peru's Top-Down Participatory Budgeting Experience, *Journal of Public Deliberation*, nr 2.
225. Meloni, M., Allegretti, G., Antunes, S. (2018), *Participating: a reflection on gamification techniques from the standpoint of Participatory Budgeting*, w: Dias, N. (red.), *Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, São Brás de Alportel: Oficina.
226. Michalski, K. (1994), *Wstęp*, w: Michalski, K. (red.), *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, Kraków: Znak.

227. Michałowska, K. (2017), *Niemajątkowe wartości życia rodzinnego w polskim prawie cywilnym*, Warszawa: C.H. Beck.
228. Mieńkowska-Norkiene, R. (2015), Demokracja partycypacyjna na poziomie lokalnym jako jeden z aspektów realizacji zasady subsydiarności na przykładzie aglomeracji warszawskiej, *Kwartalnik Naukowy OAP UW e-Politikon*, nr 13.
229. Mijal, M. (2016), *Max Weber i kontynuatorzy w badaniach nad organizacjami*, w: Klincewicz, K. (red.), *Zarządzanie, organizacje i organizowanie – przegląd perspektyw teoretycznych*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.
230. Miloslavich, T.D. (2013), *Escasa inversión del Estado en las mujeres: Observatorio del Presupuesto Participativo 2008- 2011*, Lima: Flora Tristan.
231. Mincer, M. (1984), Pojęcia niedookreślone w orzecznictwie NSA, *Nowe Prawo*, nr 7-8.
232. Misiąg, W. (2005), Jawność i przejrzystość a efektywność finansów publicznych, *Kontrola Państwowa*, nr 2.
233. Mitchell, Ch. (2014), *Decentralization and Party Politics in the Dominican Republic*, London: Palgrave Macmillian
234. Młynarska-Sobaczewska, A. (2009), Dobro wspólne jako kategoria normatywna, *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica*, nr 69.
235. Moore, M.H. (1995), *Creating Public Value*, Cambridge: Harvard University Press.
236. Moynihan, D.P. (1998), *Secrecy: The American Experience*, New Haven: Yale University Press.
237. Mulgan, R. (2000), Accountability: An Ever-Expanding Concept?, *Public Administration*, nr 2.
238. Muller, L., Berger, P.D. (2013), The Impact of a Country's Employment Protection Legislation on Its Economic Prosperity, *International Journal of Humanities and Social Studies*, nr 3.
239. Mullins, D.R., Mikesell, J.L. (2010), *Innovations in Budgeting and Financial Management*, w: Durant, R.F., *The Oxford Handbook of American Bureaucracy*, Oxford: Oxford University Press.
240. Musialik, G., Musialik, R. (2013), Kreacja wartości publicznej, *Współczesne Zarządzanie*, nr 2.
241. Neuman, G.L. (2000), *Human Dignity in United States Constitutional Law*, w: Simon, D., Weiss, M. (red.), *Zur Autonomie des Individuums: Liber Amicorum Spiros Simitis*, Baden-Baden: Nomos Publishers.
242. Nieborak, T. (2017), Rynek finansowy jako dobro wspólne, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 3.
243. Niklewicz, K. (2014), Budżety obywatelskie w kontekście wyborów samorządowych: szansa czy ryzyko? *E-Politikon. Kwartalnik Naukowy Ośrodka Analiz Politologicznych Uniwersytetu Warszawskiego*, nr 11.

244. No, W. (2018a), History and Issues of Participatory Budgeting in South Korea, w: Kim, J. (2016), A study on the participation and deliberation of the civil participatory budget system: Focused on Seoul, Busan, and Daegu, *Journal of Local Government Studies*, nr 1.
245. No, W. (2018b), *Redistribution and Deliberation in Mandated Participatory Governance: The Case of Participatory Budgeting in Seoul*, Phoenix: Arizona State University.
246. Nowacki, J., Tobor, Z. (2000), *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków: Wydawnictwo Naukowe PWN.
247. Nowak, L. (1973), *Interpretacja prawnicza. Studium z metodologii prawoznawstwa*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
248. Nowak, L., Wronkowska, S. (1968), Zagadnienia integracji nauk prawnych w polskiej literaturze teoretyczno-prawnej, *Studia Metodologiczne*, nr 5.
249. OECD (2017), *OECD Budget Transparency Toolkit: Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management*, Paris: OECD Publishing.
250. OECD (2016), *OECD Public Governance Reviews Open Government in Indonesia*, Paris: OECD.
251. OECD (2003), *Fighting corruption: what role for civil society? The experience of the OECD*, Paris: OECD.
252. OECD (1999), European Principles For Public Administration, *Sigma Papers*, nr 27.
253. Ofiarska, M., Ofiarski, Z. (2010), Wyznaczanie i ochrona granic samodzielności, w tym finansowej, jednostek samorządu terytorialnego – wybrane aspekty konstytucyjne, w: Lewkowicz, P.J., Stankiewicz, J. (red), *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, Białystok: Temida 2.
254. Olejniczak, K. (2011), *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, Warszawa: Scholar.
255. Opałek, K. (1962), *Problemy metodologiczne nauki prawa*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
256. Opałek, K., Wróblewski, J. (1969), *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
257. Opałek, S. (1985), Interdyscyplinarne związki prawoznawstwa, *Studia Filozoficzne*, nr 2-3.
258. Opałek, S. (1968), Problemy „wewnętrznej” i „zewnętrznej” integracji nauk prawnych, *Krakowskie Studia Prawnicze*, nr 1-2.
259. Ossowska, M. (1969), *Normy moralne w obronie godności człowieka*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
260. Ostojski, P. (2017), *Instrumentalizacja prawa o postępowaniu administracyjnym*, Poznań: Polskie Towarzystwo Ekonomiczne w Poznaniu.

261. Overeem, P., Verhoef, J. (2014), Moral Dilemmas, Theoretical Confusion: Value Pluralism and Its Supposed Implications for Public Administration, *Administration & Society*, nr 8.
262. Owsiak, K. (2016), Wykorzystanie wybranych narzędzi public governance przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce a wzrost partycypacji społecznej, *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, nr 294.
263. Pałeczki, K. (2003), *Prawoznawstwo. Zarys wykładu. Prawo w porządku społecznym*, Warszawa: Difin.
264. Pałeczki, K. (1988), *Prawo, polityka, władza*, Warszawa: Centralny Ośrodek Metodyczny Studiów Nauk Politycznych.
265. Pałeczki, K. (red.) (1997), *Dynamika wartości w prawie*, Kraków: Księgarnia Akademicka.
266. Park, W. (2015), Citizen Participation as a New Mode of Governance for Seoul, *Public Administration Review*, nr 4.
267. Parry, G. (1972), *Introduction*, w: Parry, G. (red.), *Participation in Politics*, Manchester: Manchester University Press.
268. Partners of the Americas' (2006), *Involving Citizens in Public Budgets Mechanisms for Transparent and Participatory Budgeting*, Washington: Partners of the Americas'.
269. Pateman, C. (1970), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
270. Pattanayak, S. (2018), *Fiscal Transparency Handbook*, Washington: International Monetary Fund.
271. Pepper, S.C. (1958), *The Sources of Value*, Berkeley: University of California Press.
272. Perry, J.L., Wise, L.R. (1990), The Motivational Bases of Public Service, *Public Administration Review*, nr 3.
273. Petrażycki, L. (1925), *O ideale społecznym i odrodzeniu prawa naturalnego*, Warszawa: Księgarnia L. Idzikowskiego.
274. Piechowiak, M. (2016), *Komentarz do art. 82. Konstytucji RP*, w: Safjan, M., Bosek, L. (red.), *Konstytucja RP*, t. 1, Warszawa: C.H. Beck.
275. Piechowiak, M. (2013), *Prawne a pozaprawne pojęcia dobra prawnego*, w: Arnd, W., Longchamps de Bérier, F., Szczucki, K. (red.), *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe – Fundacja „Utriusque iuris”.
276. Piechowiak, M. (2012), *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa: Biuro Trybunału Konstytucyjnego.
277. Piechowiak, M. (2008), *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego – w poszukiwaniu kontekstu interpretacji*, w: Wołpiuk, W.J. (red.), *Dobro wspólne. Problemy konstytucyjnoprawne i aksjologiczne*, Warszawa: Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie.
278. Piechowiak, M. (2003), Filozoficzne podstawy rozumienia dobra wspólnego, *Kwartalnik Filozoficzny*, nr 2.

279. Pius XI (2002), *Quadragesimo Anno. Encyklika o chrześcijańskim ustroju społecznym*, Warszawa: Te Deum.
280. Podgórecki, A. (1971), *Zarys socjologii prawa*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
281. Pomianek, I. (2010), Polityka finansowa wybranych gmin województwa warmińsko-mazurskiego, *Zeszyty Naukowe Polityki Europejskiej, Finanse i Marketing*, nr 4.
282. Poniatowicz, M. (2014), Kontrowersje wokół idei budżetowania partycypacyjnego jako instrumentu finansów lokalnych, *Studia Ekonomiczne*, nr 198.
283. Porto de Oliviera, O. (2017), *International Policy Diffusion and Participatory Budgeting*, New York: Springer.
284. Posner, B.Z., Schmidt, W.H. (1996), The Values of Business and Federal Government Executives: More Different Than Alike, *Public Personnel Management*, nr 3.
285. Prykowski, Ł. (2011), *Public Consultations and Participatory Budgeting in Local Policy-Making in Poland*, w: Forbrig, J., *Learning for Local Democracy. A Study of Local Citizen Participation in Europe*, Banská Bystrica: Central and Eastern European Citizens Network.
286. Przegrocki, A., Jabłecka, J. (2013), Rada badawcza jako agent i pryncypał – przykład relacji agencji w polityce naukowej, *Zagadnienia Naukoznawstwa*, nr 2.
287. Putnam, R. (2000), *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon and Schuster.
288. Putnam, R. (1999), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
289. Rachlinski, J. (2011), Evidence-based law, *Cornell Law Review*, nr 4.
290. *Raport podsumowujący III Panel Obywatelski na temat: jak wspierać aktywność obywatelską w Gdańsku?* (2018), www.gdansk.pl.
291. Redelbach, A. (2000), *Wstęp do prawodawstwa*, Toruń: Dom Organizatora.
292. Reece, N. (2015), Melbourne People's Panel makes bold decisions where politicians fear to tread, *The Age* z dnia 1 kwietnia 2015 r.
293. Richard, M. (2000), Comparing Accountability in the Public and Private Sectors, *Australian Journal of Public Administration*, nr 1.
294. Rodgers, D. (2010), Contingent Democratisation? The Rise and Fall of Participatory Budgeting in Buenos Aires, *Journal of Latin American Studies*, nr 1.
295. Rodziński, A. (1989), *Osoba, moralność, kultura*, Lublin: Katolicki Uniwersytet Lubelski.
296. Rokeach, M. (1973), *The Nature of Human Values*, New York: Free Press.
297. Romul, J. (2001), *Wstęp do teorii państwa i prawa. Zarys wykładów*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.
298. Ross, S.A. (1973), The economic Theory of Agency: The principal's problem, *American Economic Review*, nr 63.

299. Rossmann, D., Shanahan, E.A. (2012), Defining and Achieving Normative Democratic Values in Participatory Budgeting Processes, *Public Administration Review*, nr 1.
300. Rudolf, W. (2010), Koncepcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy, *Acta Universitatis Lodziensis Folia Oeconomica*, nr 245.
301. Rulka, M. (2016), Konsultacje społeczne w sprawie budżetu obywatelskiego. Głosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 maja 2015 r. (II GSK 942/14), *Finanse Komunalne*, nr 4.
302. Ruśkowski, E. (2019), *O schemacie metodologicznym badań naukowych Leona Kurowskiego*, w: Gorgol, A. (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty prawa finansowego. Problemy, koncepcje, wyzwania i rozwiązania*, Warszawa: C.H. Beck (w druku).
303. Ruśkowski, E. (2018), *Finanse publiczne i prawo finansowe. Instrumenty prawno-finansowe i warunki ich stosowania*, Białystok: Temida 2.
304. Ruśkowski, E. (2006), w: Kosikowski C., Ruśkowski E. (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa: ABC.
305. Ruśkowski, E., Zawadzka-Pąk, U.K. (2018), *Prawo jednostki do przejrzystej informacji o wydatkowaniu środków publicznych – rzeczywistość czy fikcja?*, w: Aleksandrowicz, M., Andruszkiewicz, M., Breczko, A., Oliwniak, S. (red.), *Demokracja, teoria prawa, sądownictwo konstytucyjne: księga jubileuszowa dedykowana profesorowi zw. nauk prawnych Adamowi Jamrozowi z okazji pięćdziesięciolecia pracy zawodowej*, Białystok: Temida 2.
306. Ruśkowski, E., Zawadzka-Pąk, U.K. (2014), *Zasady finansów publicznych: jawność i przejrzystość finansów publicznych*, w: Ruśkowski, E., Salachna, J.M. (red.), *Finanse publiczne 2014: komentarz praktyczny*, Gdańsk: ODDK.
307. Rytel, A. (2013), Budżet obywatelski jako nowa forma społecznej partycypacji, *Przeгляд Naukowy Disputatio*, nr 1.
308. Sadowski, M. (2007), Godność człowieka – aksjologiczna podstawa państwa i prawa, *Wrocławskie Studia Erazmiańskie*, nr 1.
309. Salachna, J.M. (2012), *Granice samodzielności legislacyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Studium prawnofinansowe na gruncie ustrojowym*, Gdańsk: ODDK.
310. Salachna, J.M., Tyniewicki, M. (2018), Przejrzystość finansów publicznych a kształtowanie aktywnych postaw obywatelskich, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 2.
311. Sampford, C., Preston, N., (red.) (1998), *Public Sector Ethics. Finding and Implementation Values*, London: Routledge.
312. Sanroso, E.B. (2015), *Evaluation of the implementation of normative participatory approach in Deliberation of Development Planning (Musrenband) (Case of Musrenbang RKPD in Bandung Regency, West Java, Indonesia)*, w: Nurmandi, A., Choi, J.W. (red.) *Asean Inregration. Opportunities and Challenges. Proceedings Books on International Conference on Public Oganization*, Davao City: APSPA.

313. Sarnecki, P. (2007), *Komentarz do artykułu 5 Konstytucji RP*, w: Garlicki, L., Działocha, K., Sarnecki, P., Sokolewicz, W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
314. Santos, B. de Sousa, Avritzer, L. (2003), *Introdução: para ampliar o cânone democrático*, w: De Sousa Santos, B. (red.), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
315. Saward, M. (1998), *Terms of Democracy*, Cambridge: Polity.
316. Schenoni, L., Mainwaring, S. (2018), Democracy is in crisis in Latin America. Brazil may be the next trouble spot, *Washington Post* z dnia 22 listopada 2018 r.
317. Schillemans, T. (2013), *The Public Accountability Review: A Meta-Analysis of Public Accountability Research in Six Academic Disciplines*, Utrecht: Utrecht University School of Governance.
318. Schram, G.N. (1991), Pluralism and the Common Good, *The American Journal of Jurisprudence*, nr 1.
319. Schreurs, P. (2005), The Value(s) of Public Administration, *Administration Theory & Praxis*, nr 2.
320. Schudson, M. (2011), *Tocqueville's Interesting Error: On Journalism and Democracy*, w: Edwards III, G.C., Jacobs, L.R., Shapiro, R.Y. (red.), *The Oxford Handbook of American Public Opinion and the Media*, Oxford: Oxford University Press.
321. Schumpeter, J.A. (1995), *Kapitalizm. Socjalizm. Demokracja*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
322. Schumpeter, J.A. (1967), *Two Concepts of Democracy*, w: Quinton, A. (red.), *Political Philosophy*, London: Oxford University Press.
323. Scott, C. (2014), *Independent Regulators*, w: Bovens, M., Goodin, R.E., Schillemans, T. (red.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford: Oxford University Press.
324. Scott, C. (2000), Accountability in the Regulatory State, *Journal of Law and Society*, nr 27.
325. Seidler, G.L. (1964), Kilka uwag o aktualnych zagadnieniach teorii prawa, *Annales UMCS. Sectio G*, nr 11.
326. Selznick, P. (1985), *Focusing Organizational Research on Regulation*, w: Noll, R. (red.), *Regulatory Policy and the Social Sciences*, Berkeley: University of California Press.
327. Shapiro, S. (2005), Agency Theory, *Annual Reviews of Sociology*, nr 31.
328. Sikora, K. (2017), *Tendencje rozwojowe w samorządzie lokalnym. Budżet obywatelski (partycypacyjny) jako sposób aktywizacji mieszkańców gmin*, w: Kruk, E., Lubeńczuk, G., Drab, T. (red.), *Tendencje rozwojowe prawa administracyjnego*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
329. Sintomer, Y., Herzberg, C., Röcke, A., Allegretti, G. (2012), Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting, *Journal of Public Deliberation*, nr 2.

330. Sintomer, Y., Herzberg, C., Rocke, A. (2014), *Transnational Models of Citizen Participation: the Case of Participatory Budgeting*, w: *Hope for Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting*, São Brás de Alportel: In Loco Association.
331. Sintomer, Y., Röcke, A., Herzberg, C. (2016), *Participatory budgeting in Europe. Democracy and Public Governance*, New York: Routledge.
332. Skapska, G. (2007), *Spółczesność obywatelska: kontekst i płaszczyzny funkcjonowania*, w: Hausner, J. (red.), *Ekonomia społeczna a rozwój*, Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
333. *Słownik języka polskiego* (2015), Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
334. *Słownik języka polskiego*, t. 1, (1978), Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
335. Smith, G. (2009), *Democratic Innovations. Designing institutions for citizen participation*, Cambridge: Cambridge University Press.
336. Smulovitz, C., Peruzzotti, E. (2003), *Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a Fruitful Relationship*, w: Mainwaring W., Welna, C. (red.), *Democratic Accountability in Latin America*, New York: Oxford University Press.
337. Sobkowiak, J.A. (2014), *Dialog (aspekt moralny)*, w: *Wielka Encyklopedia Nauczania Jana Pawła II*, Radom: Polskie Wydawnictwo Encyklopedyczne.
338. Sobkowiak, J.A. (2009), *Fenomen słowa. Pomiędzy dialektyką a dialogiem*, w: Kawecki, W., Flader, K. (red.), *Słowo w kulturze współczesnej*, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego.
339. Soto Kloss, E. (2001), *Starotestamentowe podstawy godności człowieka*, w: Complak, K. (red.), *Godność człowieka jako kategoria prawa. Opracowania i materiały*, Wrocław: Centrum Handlu i Poligrafii.
340. Sroka, A.M. (2011), *Rozliczalność w badaniach jakości demokracji (na przykładzie Polski i Hiszpanii)*, Warszawa: Elipsa.
341. Staniewska-Zątek, W. (2001), *Zrównoważony rozwój – rys historyczny i współczesne priorytety*, w: *Turystyka i ochrona środowiska Gorzowa Wlkp. i regionu*, Gorzów Wielkopolski: Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Gorzowie Wielkopolskim.
342. Starościak, J. (1973), *Metoda porównawcza w nauce prawa administracyjnego*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 2.
343. Stasikowski, R. (2012), *Prawo a jednostka, społeczeństwo i gospodarka*, *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 9.
344. Stawecki, T., Winczorek, P. (2002), *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa: C.H. Beck.
345. Stelmach, J., Brożek, B. (2006), *Metody prawnicze*, Warszawa: Wolters Kluwer.
346. Stiglitz, J. (1987), *Principal and Agent*, w: *The Palgrave Dictionary of Economics*, London: Macmillan.
347. Stoker, G. (2006), *Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?*, *American Review of Public Administration*, nr 1.
348. Stokłuska, E., *Opis przykładu partycypacji. Budżet obywatelski w Sopocie*, *Pracowania Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”*.

349. Stołowicz, L. (1995), *O obiektywności wartości etycznych w aksjologii Ingardena*, w: Węgrzecki, A. (red.), *Roman Ingarden a filozofia naszego czasu*, Kraków: Oficyna Cracovia.
350. Stortone, S., Allegretti, G. (2018), *Participatory Budgeting in Italy. Towards a Renaissance?*, w: Dias, N. (red.), *Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, São Brás de Alportel: Oficina.
351. Strzeszewski, C. (1994), *Katolicka nauka społeczna*, Lublin: Katolicki Uniwersytet Lubelski.
352. Surden, H. (2014), Machine learning and law, *Washington Law Review*, nr 89.
353. Szczepańska, K. (2016), *Związki CAF z koncepcjami zarządzania w administracji publicznej*, w: Ćwiklicki, W., Jabłoński, M., Mazur, S. (red.), *Współczesne koncepcje zarządzania publicznego wyzwania modernizacyjne sektora publicznego*, Kraków: Fundacja GAP.
354. Sześciło, D. (2018), *Nowe narzędzia dla obywateli i radnych w samorządzie. Opinia w sprawie ustawy z 11 stycznia 2018 roku o zmianie ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (z wyłączeniem zmian w prawie wyborczym)*, www.batory.org.pl.
355. Sześciło, D. (2012), Uwarunkowania prawne budżetu partycypacyjnego w Polsce, *Finanse Komunalne*, nr 12.
356. Szlachetko, J.H. (2012), *Uwagi na temat współpracy podmiotów spoza systemu administracji publicznej przy stanowieniu aktów planistycznych przez organy administracji zdecentralizowanej*, w: Stec, M., Mączyński, M., *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, Warszawa: Wolters Kluwer.
357. Szlachetko, J., Bochetyn, A. (2014), *Funkcje wójta w kształtowaniu polityki finansowej gminy z wykorzystaniem budżetu obywatelskiego*, w: Stec, M., Małysa-Sulińska, K. (red.), *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa: Wolters Kluwer.
358. Sztompka, P. (2003), *Trust: a Cultural Resource*, w: Skąpska G., Orla-Bukowska, A. (red.), *The Moral Fabric in Contemporary Societies*, Leiden – Boston: Brill.
359. Tarno, J.P. (2004), *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
360. Taylor, C. (2001), *Pojęcie osoby*, w: Górnicka-Kalinowska, J. (red.), *Filozofia podmiotu, wybór i wstęp*, Warszawa: Fundacja Aletheia.
361. Thacher, D., Rein, M. (2004), Managing Value Conflict in Public Policy, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, nr 4.
362. Tocqueville, A. de (1996), *Demokracja w Ameryce*, t. 2, Kraków: Znak.
363. Toffler, A. (1998), *Szok przyszłości*, Poznań: Zysk i S-ka.
364. Tokarczyk, R.A. (2017), *Podstawy prawoznawstwa, teorii i filozofii prawa. Reinterpretacja krytyczna*, Sosnowiec: Wyższa Szkoła Humanitas.
365. Tokarczyk, R.A. (2008), *Komparatystyka prawnicza*, Warszawa: Wolters Kluwer.

366. Touraine, A. (1994), *O que é a democracia?*, Lisboa: Instituto Piaget.
367. Trykozko, R. (2013), *Ekspertyza prawna Sieci Obywatelska Watchdog Polska dotycząca uwarunkowań funkcjonowania budżetu obywatelskiego w miastach i zakresu możliwości przyznania miejskim jednostkom pomocniczym uprawnień do określania finansowanych z budżetu zadań w sposób wiążący organy gminy, na zasadach zbliżonych do funduszu sołeckiego*, www.batory.org.pl.
368. Tykwińska-Rutkowska, D., Glejt, P. (2015), Prawna regulacja budżetu obywatelskiego a jego praktyczna realizacja – czyli o uspołecznieniu wykonywania zadań publicznych na przykładzie rozwiązań przyjętych w Trójmieście, *Gdańskie Studia Prawnicze*, t. 34.
369. Tyniewicki, M. (2006), *Polityka budżetowa*, w: Sulima, E. (red.), *Obszary integracji Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
370. Udoidem, I.S. (1987), What is the Common Good, *Christian Law Review*, nr 104-105.
371. Vasquez Durán, M.C. (2014), *Participatory budgeting in the Dominican Republic: implications for agency, democracy and development*, Baltimore: University of Maryland.
372. Verma, A.L. (2006), *Public Administration*, New Dehli: Lotus Press.
373. Vigoda, E. (2003), Performance and Democracy in the Public Sector: Exploring Some Missing Links in the Study of Administration and Society, *International Journal of Public Administration*, nr 8-9.
374. Walkiewicz, J. (2009), *Pełna moc możliwości*, Warszawa: Helion.
375. Wal, Z. van der, Hout, E. van (2009), Is Public Value Pluralism Paramount? The Intrinsic Multiplicity and Hybridity of Public Values, *International Journal of Public Administration*, nr 3-4.
376. Wal, Z. van der (2008), *Value solidity, differences, similarities, and conflicts between the organizational values of government and business*, Amsterdam: VU University.
377. Wal, Z. van der, Huberts, L.W.J.C., Van den Heuvel, J.H.J., Kolthoff, E.W. (2006), Central Values of Government and Business: Differences, Similarities and Conflicts, *Public Administration Quarterly*, nr 3.
378. Wampler, B. (2008), When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy, *Comparative Politics*, nr 1.
379. Wampler, B. (2007), *Participatory Budgeting in Brazil Contestation, Cooperation, and Accountability*, Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
380. Wampler, B. (2000), *A Guide to Participatory Budgeting*, www.participation.at.
381. Wampler, B., McNulty, S. Touchton, M. (2018), The Global Spread and Transformation of Participatory Budgeting, w: Dias, N. (red.), *Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, São Brás de Alportel: Oficina.
382. Wampler, B., Touchton, M. (2014), Brazil Lets Its Citizens Make Decisions About City Budgets. Here's What Happened, *Washington Post* z dnia 22 stycznia 2014 r.
383. Wampler, B., Cardoso-Sampaio, R. (2011), *Vitalizing democracy through participation. Belo Horizonte, Brazil: Co-Governance*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

384. Weigel, G. (2012), *Świadek nadziei. Bibliografia Papieża Jana Pawła II*, Kraków: Wydawnictwo Znak.
385. *Wielka encyklopedia*, t. 7 (2002), Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
386. Wierzbicki, M. (2007), *Aksjologia a prawo*, w: Zajadło, J. (red.), *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa: C.H. Beck.
387. Wildavsky, A.K. (1979), *The Politics of the Budgetary Process*, Boston: Little, Brown.
388. Williams, R., Doig, A. (red.) (2000), *Controlling Corruption*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.
389. Winczorek, P. (1995), *Prawo i polityka w czasach przemian*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
390. Wittek, J. (2014), *Review of a Decade of Participatory Budgeting as a Mechanism for Civil Society Participation – A Case Study for Peru*, Zürich: Eidgenössische Technische Hochschule.
391. Wojtyła, K. (2000), *Osoba i czyn oraz inne studia antropologiczne*, Lublin: Katolicki Uniwersytet Lubelski.
392. Wojtyła, A. (2005), *Instytucjonalne problemy transformacji gospodarki w świetle teorii agencji*, Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.
393. Woleński, J. (2017), Leon Petrażycki o prawie i moralności, *Rocznik Polskiej Akademii Umiejętności 2016/2017*.
394. World Bank (2013), *Six Case Studies of Local Participation in Kenya*, Washington: World Bank.
395. World Bank (2012), *Country Partnership Strategy for the Republic of Peru for the Period FY12-FY16*, Washington: The World Bank.
396. World Bank Group (2018), *Participatory budgeting manual for county governments in Kenya*, www.documents.worldbank.org.
397. World Bank Group (2017), *Inclusive and effective citizen engagement. Participatory Budgeting. Makueni and West Pokot Countries*, Washington: World Bank Group.
398. Wróblewski, J. (1985), *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
399. Wróblewski, J. (1979), Skuteczność prawa – pojęcie teoretyczne i jego zastosowanie do norm prawa karnego, *Studia Kryminologiczne, Kryminalistyczne i Penitencjarne*, nr 9.
400. Wróblewski, J. (1965), Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego*, nr 42.
401. Wronkowska, S. (2017), Kilka tez o instrumentalizacji prawa i ochronie przed nią, *Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji*, nr 3791.
402. Wronkowska, S. (1990), *Prawodawca racjonalny jako wzór dla prawodawcy faktycznego*, w: Wronkowska, S. Zieliński, M. (red.), *Szkice z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.

403. Wronkowska, S., Ziemiński, Z. (2001), *Zarys teorii prawa*, Poznań: Ars Boni et Aequi.
404. Załuski, W. (2016), *Racjonalność i teoria gier; Racjonalność i teoria gier*, w: Gozarda, M., Hardt, Ł., Kwarciński, T. (red.), *Metaekonomia. Zagadnienia z filozofii ekonomii*, Kraków: Copernicus Center Press.
405. Zawadzka, A.K. (2017), *Ład nasz przestrzenny*, Gdańsk-Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Wolters Kluwer.
406. Zawadzka-Pąk, U.K. (2018a), *Responsible Public Finance Management*, w: Farzmand, A. (red.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, Berlin: Springer.
407. Zawadzka-Pąk, U.K. (2018b), Ustawowa regulacja budżetu obywatelskiego (partycypacyjnego) w świetle ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r., *Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych*, nr 1.
408. Zawadzka-Pąk, U.K. (2016), Instrumenty prawne ograniczania deficytu budżetowego i długu publicznego w Szwajcarii na szczeblu federalnym i wybranych kantonów, *Finanse Komunalne*, nr 4.
409. Zawadzka-Pąk, U.K. (2014), *Konstrukcja prawna, wdrażanie i realizacja budżetu zadaniowego we Francji i w Polsce*, Kraków-Legionowo: Edu-Libri.
410. Zawadzka-Pąk, U.K. (2013), *Budżet zadaniowy w jednostkach sektora finansów publicznych*, Gdańsk: ODDK.
411. Zawadzka-Pąk, U.K., Gryń, W. (2018), Stan aktualny i pożądane kierunki zmian w zakresie budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego) – na przykładzie doświadczeń województwa podlaskiego, *Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych*, nr 2.
412. Zawadzka-Pąk, U.K., Lotko, E. (2018), *Participatory Budgeting under the Pressure of Fiscal Austerity in three Polish Cities*, w: Šramková, D., Janovec, M., Valdhans, J. (red.), *Stabilita a stabilizace podnikatelského prostředí*, Brno: Masarykova Univerzita.
413. Zawadzka-Pąk, U.K., Kościuk D.J., Kulikowska-Kulesza, J.E., Lotko E. (2017), Determinanty modelu optymalnego budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego), ze szczególnym uwzględnieniem partycypacji, *Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych*, nr 1.
414. Zawadzka-Pąk, U.K., Kościuk, D.J., Kulikowska-Kulesza, J.E., Lotko, E. (2016a), Reprezentatywność i wartości moralne jako determinanty modelu optymalnego budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego), *Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych*, nr 12.
415. Zawadzka-Pąk, U.K., Kościuk, D.J., Kulikowska-Kulesza, J.E., Lotko, E. (2016b), Odpowiedzialność i przejrzystość jako determinanty modelu optymalnego budżetu partycypacyjnego na przykładzie miasta Białystok, *Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych*, nr 11.

416. Zawora, J. (2012), Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej do finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 27.
417. Zieliński, M. (1997), *Konstytucyjne zasady prawa*, w: Trzciniński J. (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
418. Ziemiński, Z. (1995), *O stanowieniu i obowiązywaniu prawa*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
419. Ziemiński, Z. (1994), Teoria prawa a polityka i zasady legislacji, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 4.
420. Ziemiński, Z. (1993), *Wartości konstytucyjne*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
421. Ziemiński, Z. (1980), *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
422. Ziemiński, Z. (1972), *Etyczne problemy prawoznawstwa*, Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
423. Zimmermann, J. (2017), *Aksjologia prawa administracyjnego*, Warszawa: Wolters Kluwer.
424. Zimmermann, J. (2013), *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa: Wolters Kluwer.
425. Ziółkowska, W. (2012), *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej.
426. Ziółkowski, D. (2018), *Konsultacje z mieszkańcami gminy*, w: Gajewski, S., Jakubowski, A. (red.), *Ustawy samorządowe. Komentarz*, Warszawa: C.H. Beck.
427. Zirk-Sadowski, M. (2015), Polityka fiskalna a polityka prawa, *Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica*, nr 75.
428. Zirk-Sadowski, M., Wojciechowski, B., Bekrycht, T. (red.) (2014), *Integracja zewnętrzna i wewnętrzna nauk prawnych*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
429. Zubik, M. (2008), *Konstytucyjne refleksje nad dobrem wspólnym na tle przemian w Rzeczypospolitej Polskiej ostatniej dekady XX w.*, w: Wołpiuk, W.J. (red.), *Dobro wspólne. Problemy konstytucyjnoprawne i aksjologiczne*, Warszawa: Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie.
430. Zubik, M. (2007), *Refleksje nad dobrem wspólnym jako pojęciem konstytucyjnym*, w: Zubik, M. (red.), *Prawo a polityka*, Warszawa: Liber.
431. Zyzik, R. (2017), Czy Leon Petrażycki był prekursorem behawioralnej ekonomicznej analizy prawa? *Forum Prawnicze*, nr 1.

Strony internetowe

1. Strona internetowa miasta Antwerpii, www.antwerpen.be/nl/overzicht/burgerbe-groting-district-antwerpen/nieuws
2. Strona internetowa miasta Melbourne, www.participate.melbourne.vic.gov.au/10year-plan

3. Strona internetowa Unidad Ciudadana, partii opozycyjnej Miasta Buenos Aires www.concejalesucfpv.com.ar/2018/10/30/presupuesto-participativo
4. Panel Obywatelski, czyli demokracja po gdańsku, „Skwer Wolności” z dnia 28 września 2017 r., www.skwerwolnosci.eu
5. Final Report of the Citizen’s Parliament, www.citizensparliament.org.au
6. Strona internetowa www.freedomtocare.org

WYKAZ AKTÓW PRAWYCH, ORZECZEŃ I ROZSTRZYGNIEĆ PORZĄDEK PRAWNY RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Ustawy i rozporządzenia

- ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 483 z późn. zm.)
- ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. poz. 227)
- ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. poz. 1000 z późn. zm.)
- ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130 z późn. zm.)
- ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. poz. 301 z późn. zm.)
- ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2018 r. poz. 754 z późn. zm.)
- ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 412 z późn. zm.)
- ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.)
- ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. poz. 759)
- ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1458 z późn. zm.)
- ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945)
- ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1530 z późn. zm.)
- ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799)
- ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1532 z późn. zm.)

Wykaz źródeł

- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 996 z późn. zm.)
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 913 z późn. zm.)
- ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2018 r. poz. 800 z późn. zm.)
- ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (Dz. U. z 2018 r. poz. 617 z późn. zm.)
- ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561)
- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.)
- ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2018 r. poz. 380 z późn. zm.)
- rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej (MEN) z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej (Dz. U. poz. 356 z późn. zm.)
- rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283)

Uchwały i zarządzenia organów władzy jednostek samorządu terytorialnego

- uchwała nr CXI/2904/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 września 2018 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków oraz z Krakowską Radą Działalności Pożytku Publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 6609)
- uchwała nr LXVII/1267/18 Rady Miasta Opola z dnia 30 sierpnia 2018 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Miasta Opola (Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 2442)
- uchwała nr LV/688/2017 Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 29 listopada 2017 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych do budżetu obywatelskiego w ramach budżetu Miasta Gorzowa Wielkopolskiego (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego poz. 2622)
- uchwała nr XXXVI/590/17 Rady Miasta Białystok z dnia 29 maja 2017 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu konsultacji społecznych Miasta Białegostoku (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 2382)

- uchwała Rady Miejskiej w Wasilkowie z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu konsultacji społecznych w Gminie Wasilków (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 1557)
- uchwała nr XXVII/372/2017 Rady Miasta Sopotu z dnia 27 marca 2017 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Sopotu na temat Budżetu Miasta Sopotu na 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 1891)
- uchwała nr XXXII/517/17 Rady Miasta Białystok z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Miasta Białegostoku konsultacji społecznych w sprawie Budżetu Obywatelskiego jako części budżetu Miasta Białegostoku na 2018 rok (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 980)
- uchwała nr XXIV/533/2017 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 8 lutego 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Dąbrowy Górniczej na temat Budżetu Miasta Dąbrowa Górnicza na 2018 rok (Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Dąbrowa Górnicza, www.bip.dabrowa-gornicza.pl)
- uchwała nr XXV/456/16 Rady Miasta Opola z dnia 21 kwietnia 2016 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z Mieszkańcami Miasta Opola (Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 987)
- uchwała nr XX/258/2015 Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych do budżetu obywatelskiego w ramach budżetu Miasta Gorzowa Wielkopolskiego (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego poz. 2703)
- uchwała nr XXXIV/566/15 Rady Miasta Krakowa z dnia 16 grudnia 2015 r. w sprawie Regulaminu budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2017 r. poz. 8388)
- uchwała nr XVI/494/15 Rady Miasta Gdańska z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami miasta Gdańska (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2016 r. poz. 63)
- uchwała nr XVII/171/2015 Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 30 września 2015 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Konsultacji Społecznych z Mieszkańcami Gorzowa Wielkopolskiego (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego poz. 1712)
- uchwała nr V/47/15 Rady Miasta Białystok z dnia 23 lutego 2015 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu konsultacji społecznych Miasta Białegostoku (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 721)
- uchwała nr X/73/15 Rady Miejskiej w Wasilkowie z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie Budżetu Obywatelskiego (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 2265)
- uchwała nr XXXIX/814/14 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 3 września 2014 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami miasta Dąbrowa Górnicza (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 4632)
- uchwała nr LXI/1691/2013 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 11 lipca 2013 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami m.st. Warszawy (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 8442)

Wykaz źródeł

- uchwała nr XLI/502/08 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków przy realizacji inwestycji i projektów miejskich (Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Kraków, www.bip.krakow.pl)
- uchwała Rady Miasta Sopotu nr XI/143/2007 z dnia 30 listopada 2007 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Sopotu (Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Sopot, www.bip.sopot.pl)
- uchwała nr XXXIX/265/06 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 26 kwietnia 2006 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami (Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Kazimierz Dolny, www.umkazimierzdolny.bip.lubelskie.pl)
- zarządzenie nr 1496/2018 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 13 czerwca 2018 r. w sprawie przyjęcia regulaminu głosowania w ramach budżetu obywatelskiego miasta Krakowa oraz wzoru karty głosowania na rok 2018 (Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Kraków, www.bip.krakow.pl)
- zarządzenie nr 43 z dnia 11 sierpnia 2017 r. w sprawie budżetu obywatelskiego Kazimierza Dolnego na rok 2018 (Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Kazimierz Dolny, www.umkazimierzdolny.bip.lubelskie.pl)
- zarządzenie nr OR-I.0050.463.2017 Prezydenta Miasta Opola z dnia 24 lipca 2017 r. zmieniające zarządzenie w sprawie przyjęcia Regulaminu Budżetu Obywatelskiego Miasta Opola (Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Opole, www.bip.um.opole.pl)
- zarządzenie nr 983/17 Prezydenta Gdańska z dnia 12 czerwca 2017 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Miasta Gdańska konsultacji społecznych na temat „Jak wspierać aktywność obywatelską w Gdańsku?” (Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Gdańsk, www.bip.gdansk.pl)
- zarządzenie nr OR-I.0050.348.2017 Prezydenta Miasta Opola z dnia 12 czerwca 2017 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Budżetu Obywatelskiego Miasta Opola (Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Opole (www.bip.um.opole.pl))
- zarządzenie nr 267 Prezydenta Gdańska z dnia 22 lutego 2017 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Miasta Gdańska konsultacji społecznych na temat „Jak poprawić jakość powietrza w Gdańsku?” (Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Gdańsk, www.bip.gdansk.pl)
- zarządzenie nr 212/17 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 13 lutego 2017 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Miasta Gdańska konsultacji społecznych projektu „Budżet Obywatelski 2018 w Gdańsku (Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Gdańsk, www.bip.gdansk.pl)
- zarządzenie nr 1548/16 Prezydenta Gdańska z dnia 7 października 2016 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Miasta Gdańska konsultacji społecznych na temat „Jak lepiej przygotować Gdańsk na wystąpienie ulewnych opadów deszczu w ramach adaptacji miasta do zmian klimatu?” (Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Gdańsk, www.bip.gdansk.pl)

- zarządzenie nr 1500/2016 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 5 października 2016 r. w sprawie konsultacji społecznych z mieszkańcami m.st. Warszawy w zakresie budżetu partycypacyjnego na rok 2018 (Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Stołecznego Warszawa, www.bip.warszawa.pl)

Wyroki Trybunału Konstytucyjnego

- wyrok TK z dnia 23 listopada 2010 r., K 5/10, OTK ZU 2010, nr 9A, poz. 106
- wyrok TK z dnia 8 czerwca 2010 r., SK 37/09, OTK ZU 2010, nr 5A, poz. 48
- wyrok TK z dnia 24 listopada 2009 r., SK 36/07, OTK ZU 2009, nr 19A, poz. 151
- wyrok TK z dnia 26 listopada 2007 r., P 24/06, OTK ZU 2007, nr 10A, poz. 126
- wyrok TK z dnia 16 października 2007 r., SK 63/06, OTK ZU 2007, nr 9A, poz. 105
- wyrok TK z dnia 12 marca 2007 r., K 54/05, OTK ZU 2007, nr 3A, poz. 25
- wyrok TK z dnia 7 marca 2007 r. K 28/05, OTK ZU 2007, nr 3A, poz. 24
- wyrok TK z dnia 30 października 2006 r., P 10/06, OTK ZU 2006, nr 9A, poz. 128
- wyrok TK z dnia 13 czerwca 2006 r., K 11/05, OTK ZU 2006, nr 6A, poz. 65
- wyrok TK z dnia 6 czerwca 2006 r., K 23/05, OTK ZU 2006, nr 6A, poz. 62
- wyrok TK z dnia 30 marca 2005 r., K 19/02, OTK ZU 2005, nr 3A, poz. 28
- wyrok TK z dnia 20 lipca 2004 r., SK 11/02, OTK ZU 2004, nr 7A, poz. 66
- wyrok TK z dnia 31 maja 2004 r., K 15/04, OTK ZU 2004, nr 5A, poz. 47
- wyrok TK z dnia 4 maja 2004 r., K 40/02, OTK ZU 2004, nr 5A, poz. 38
- wyrok TK z dnia 7 stycznia 2004 r., K 14/03, OTK ZU 2004, nr 1A, poz. 1
- wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r., P 6/02, OTK ZU 2002, nr 7A, poz. 91
- wyrok TK z dnia 16 kwietnia 2002 r., SK 23/01, OTK ZU 2002, nr 3A, poz. 26
- wyrok TK z dnia 15 kwietnia 2002 r., K 23/01, OTK ZU 2002, nr 2A, poz. 19
- wyrok TK z dnia 6 marca 2002 r., P 7/00, OTK ZU 2002, nr 2A, poz. 13
- wyrok TK z dnia 27 lutego 2002 r., K 47/01, OTK ZU 2002, nr 1A, poz. 6
- wyrok TK z dnia 4 kwietnia 2001 r., K 11/00, OTK ZU 2001, nr 3A, poz. 54

Wyroki sądów administracyjnych

- wyrok NSA w Warszawie z dnia 29 maja 2015 r., sygn. II GSK 942/14, CBOSA (www.orzeczenia.nsa.gov.pl)
- wyrok NSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2009 r., sygn. I OSK 732/09, CBOSA (www.orzeczenia.nsa.gov.pl)
- wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 stycznia 2019 r VIII SA/Wa 845/18, CBOSA (www.orzeczenia.nsa.gov.pl)
- wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 kwietnia 2018 r., sygn. IV SA/Po 176/18, CBOSA (www.orzeczenia.nsa.gov.pl)
- wyrok WSA w Szczecinie z dnia 17 maja 2017 r., sygn. II SA/Sz 317/17, CBOSA (www.orzeczenia.nsa.gov.pl)

Wykaz źródeł

- wyrok WSA w Kielcach z dnia 13 kwietnia 2017 r., sygn. II SA/Ke 38/17, CBOSA (www.orzeczenia.nsa.gov.pl)
- wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 sierpnia 2016 r., sygn. III SA/Wr 777/16, CBO-SA (www.orzeczenia.nsa.gov.pl)
- wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 sierpnia 2016 r., sygn. IV SA/GI 540/16, CBOSA (www.orzeczenia.nsa.gov.pl)
- wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 marca 2016 r., sygn. IV SA/GI 1129/15, CBOSA (www.orzeczenia.nsa.gov.pl)
- wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 grudnia 2015 r., sygn. I SA/OI 683/15, CBOSA (www.orzeczenia.nsa.gov.pl)
- wyrok WSA w Olsztynie z dnia 10 grudnia 2015 r., sygn. I SA/OI 661/15, CBOSA (www.orzeczenia.nsa.gov.pl)
- wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 stycznia 2014 r., sygn. I SA/GI 1291/13, CBOSA (www.orzeczenia.nsa.gov.pl)
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 kwietnia 2011 r. sygn. akt III SA/Wr 20/11), CBOSA (www.orzeczenia.nsa.gov.pl)
- wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 marca 2009 r., sygn. II SA/GO 825/08, CBOSA (www.orzeczenia.nsa.gov.pl)
- wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 marca 2007 r., sygn. V SA/Wa 1058/07, CBOSA (www.orzeczenia.nsa.gov.pl)

Rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów

- rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody Lubelskiego nr PN-II.4131.376.2017 z dnia 2 listopada 2017 r. (Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta w Kazimierzu Dolnym, www.umkazimierzdolny.bip.lubelskie.pl)
- rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego nr LEX-P.4131.12.2017.MRM dnia z 7 lipca 2017 r. (dotyczy uchwały Nr 294/LVIII/2017 Rady Miejskiej w Gostyninie z dnia 31 maja 2017 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Gminy Miasta Gostynina konsultacji społecznych w sprawie Budżetu Obywatelskiego jako części budżetu miasta na 2018 r.) (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 6204)
- rozstrzygnięcie nadzorcze nr NK-II.4131.94.2017.ŁB Wojewody Podlaskiego z dnia 30 czerwca 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 2659)
- rozstrzygnięcie nadzorcze nr P-1.4131.223.2016.AB Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 30 września 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 3780)
- rozstrzygnięcie nadzorcze nr NK-II.4131.68.2016.AKR Wojewody Podlaskiego z dnia 9 marca 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 2233)
- rozstrzygnięcie nadzorcze nr NK-II.4131.20.2015.ACH Wojewody Podlaskiego z dnia 31 marca 2015 r. (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 1041)
- rozstrzygnięcie nadzorcze nr P.II.4131.2.122.2014 Wojewody Podkarpackiego z dnia 3 dnia września 2014 r. (Biuletyn Informacji Publicznej Gminy Niwiska, www.niwiska.biuletyn.net)

Uchwały kolegiów regionalnych izb obrachunkowych

- uchwała nr 83/2014 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Miasta Kraśnik z dnia 27 marca 2014 r. w sprawie zmian w budżecie miasta Kraśnik na rok 2014 (Biuletyn Informacji Publicznej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie, www.bip.lublin.rio.gov.pl)
- uchwała Nr XXV/5784/2013 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie z dnia 19 listopada 2013 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miasta Rzeszowa z dnia 22 października 2013 r. o stanowieniu kierunków działania Prezydenta Miasta Rzeszowa w zakresie budżetu obywatelskiego (Biuletyn Informacji Publicznej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie, www.bip.rzeszow.rio.gov.pl)

MIĘDZYNARODOWY PORZĄDEK PRAWNY

- traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz. Urz. UE z dnia 26 października 2012, C 326/1)
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE
- Karta Praw Podstawowych UE (Dz. Urz. UE C326 z dnia 26 października 2012 r.)
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. poz. 607 z późn. zm.)
- Karta Narodów Zjednoczonych z dnia 26 czerwca 1945 r.
- rezolucja nr 2005/68 Komisji Praw Człowieka Organizacji Narodów Zjednoczonych z dnia 20 kwietnia 2005 r. o roli dobrego rządzenia w promowaniu i ochronie praw człowieka
- rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych nr A/RES/2200/XXI z dnia 16 grudnia 1966 r. – Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38 poz. 19)
- rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych nr 217/III z dnia 10 grudnia 1948 r – Powszechna Deklaracja Praw Człowieka
- rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych nr A/RES/2200A/XXI z dnia 16 grudnia 1966 r. – Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 16 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38 poz. 167)
- Deklaracja Organizacji Narodów Zjednoczonych z 1992 r. w sprawie środowiska i rozwoju, przyjęta w Rio de Janeiro

PORZĄDEK PRAWNY PAŃSTW ZAGRANICZNYCH

Federacyjna Republika Brazylii

- Konstytucja Federacyjnej Republiki Brazylii z dnia 5 października 1988 r.

Królestwo Belgii

- Konstytucja Królestwa Belgii z dnia 7 lutego 1831 r.

Republika Argentyńska

- Konstytucja Autonomicznego Miasta Buenos Aires z dnia 1 października 1996 r.
- ustawa nr 70/98 Parlamentu Autonomicznego Miasta Buenos Aires z dnia 27 sierpnia 1998 r. o systemie zarządzania finansowego, administracji finansowej i kontroli sektora publicznego
- dekret nr 3.333/05 Gubernatora Autonomicznego Miasta Buenos Aires z dnia 28 grudnia 2005 r. o programie stopniowego wdrażania budżetu partycypacyjnego
- wyrok argentyńskiego Sądu Autonomicznego Miasta Buenos Aires z dnia 6 kwietnia 2004 r. (sygn. 8.279/0)

Republika Dominikańska

- ustawa nr 170-07 Kongresu Republiki Dominikańskiej z dnia 22 czerwca 2007 r. o ustanowieniu gminnego systemu budżetu partycypacyjnego

Republika Indonezji

- Konstytucja Republiki Indonezji z dnia 18 sierpnia 1945 r.
- ustawa nr 25 Parlamentu Republiki Indonezji z 2014 r. o systemie krajowego planowania rozwoju
- ustawa nr 25 Parlamentu Republiki Indonezji z 2009 r. o równowadze finansowej pomiędzy rządem a samorządem
- ustawa nr 22 Parlamentu Republiki Indonezji z 1999 r. o administracji regionalnej
- rozporządzenie nr 8 Rady Ministrów Republiki Indonezji z 2008 r. o etapach, procedurze przygotowania, kontroli i ewaluacji realizacji regionalnych i lokalnych planów rozwoju

Republika Kenii

- Konstytucji Republiki Kenii z dnia 27 sierpnia 2010 r.
- ustawa nr 18 Zgromadzenia Narodowego Republiki Kenii z 2012 r. o zarządzaniu finansami publicznymi
- ustawa nr 17 Zgromadzenia Narodowego Republiki Kenii z 2012 r. w sprawie rządów w hrabstwach

Republika Korei

- ustawa nr 13283 Parlamentu Republiki Korei z dnia 13 maja 2015 r. o zmianie ustawy o lokalnych finansach lokalnych z dnia 4 sierpnia 2005 r.

- ustawa nr 10991 Parlamentu Republiki Korei z dnia 4 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o lokalnych finansach lokalnych z dnia 4 sierpnia 2005 r.
- ordonans nr 19226 Prezydenta Republiki Korei z dnia 30 grudnia 2005 r. w sprawie uszczegółowienia przepisów ustawy o finansach lokalnych
- ustawa nr 7663 Parlamentu Republiki Korei z dnia 4 sierpnia 2005 r. o finansach lokalnych
- ordonans nr 6569 Prezydenta Seulu z dnia 13 czerwca 2017 r. o zmianie ordonansu z dnia 22 maja 2012 r. o realizacji systemu budżetu partycypacyjnego
- ordonans nr 6298 Prezydenta Seulu z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie realizacji systemu budżetu partycypacyjnego

Republika Peru

- Konstytucja Republiki Peru z dnia 31 grudnia 1993 r.
- ustawa konstytucyjna nr 27680 Kongresu Republiki Peru z dnia 7 marca 2002 r. zmieniająca Konstytucję Republiki Peru z dnia 31 grudnia 1993 r.
- ustawa organiczna nr 27972 Kongresu Republiki Peru z dnia 27 maja 2003 r. o samorządzie lokalnym
- ustawa organiczna nr 27867 Kongresu Republiki Peru z dnia 18 listopada 2002 r. o samorządzie regionalnym
- ustawa nr 29298 Kongresu Republiki Peru z dnia 31 czerwca 2008 r. o zmianie ustawy nr 28056 o budżecie partycypacyjnym
- ustawa nr 28056 Kongresu Republiki Peru z dnia 15 lipca 2003 r. o budżecie partycypacyjnym z dnia 15 lipca 2003 r.
- ustawa nr 27783 Kongresu Republiki Peru z dnia 8 listopada 2002 r. o podstawach decentralizacji państwa
- ustawa nr 27658 Kongresu Republiki Peru z dnia 30 stycznia 2002 r. w sprawie ustalenia ram modernizacji państwa
- dekret nr 131-2010-EF Ministra Gospodarki i Finansów Republiki Peru
- dekret nr 142-2009-EF Ministra Gospodarki i Finansów Republiki Peru
- dekret nr 097-2009-EF Ministra Gospodarki i Finansów Republiki Peru
- dekret nr 09-2009-EF Ministra Gospodarki i Finansów Republiki Peru
- dekret nr 171-2003-EF Ministra Gospodarki i Finansów Republiki Peru

