

URSZULA KINGA ZAWADZKA-PAK

## AKSJOLOGICZNO-PRAWNA ANALIZA PLEBISCYTOWEGO MODELU BUDŻETU PARTYCYPACYJNEGO (OBYWATELSKIEGO) NA PRZYKŁADZIE WYBRANYCH POLSKICH MIAST\*

### I. WPROWADZENIE

Najbardziej rozpowszechnionym na świecie instrumentem partycypacji społecznej jest budżet partycypacyjny (ang. *participatory budgeting*), przy czym w języku polskim przyjęło się używanie tego terminu zamiennie z „budżetem obywatelskim” (BP). Obliczono, że na całym świecie w 2018 r. zastosowano go w ponad 7000 miast (gmin)<sup>1</sup>. Choć nie skonstruowano jak dotąd powszechnie akceptowalnej definicji BP, w zagranicznej literaturze istnieje ogólna zgoda co do minimalnego katalogu cech, którymi powinien się on charakteryzować, tj.: dyskusja o procesach związanych z finansami publicznymi; zasięg miasta, ewentualnie innej jednostki samorządu terytorialnego (w skrócie jst) posiadającej własne organy wykonawcze i uchwałodawcze, własną administrację oraz określone zasoby finansowe; cykliczny charakter; istnienie określonych form deliberacji publicznej w postaci spotkań/ forów; przynajmniej minimalny stopień rozliczalności z efektów BP<sup>2</sup>. Co ciekawe, w definicjach prezentowanych w polskiej literaturze brakuje elementu deliberacji (dyskusji)<sup>3</sup>.

Istota najbardziej popularnego w Polsce modelu BP, nazwanego w niniejszym artykule „plebiscytowym modelem BP” (uzasadnienie terminologiczne zamieszczono w pkt II) i jej praktyczne implikacje stały się przedmiotem interesującej dyskusji, w szczególności na łamach Ruchu Prawniczego, Ekonomicznego i Socjologicznego<sup>4</sup>. Choć nie zostało to *implicite* nazwane, dotyczyła ona sfery aksjologii (wartości).

Podstawą prawną BP w polskich gminach jest art. 5a ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>5</sup>, przy czym należy zauważyć, że na mocy ustawy z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania

---

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

<sup>1</sup> Dias, Júlio (2018): 20.

<sup>2</sup> Sintomer, Herzberg, Rocke (2014): 29.

<sup>3</sup> Zawadzka-Pak (2019): 68 i cytowana tam literatura.

<sup>4</sup> Drozdowski, Frąckowiak (2013): 197–214; Ganowicz (2014): 321–323.

<sup>5</sup> Dz. U. 2019, poz. 506.

niektórych organów publicznych<sup>6</sup> dokonano istotnej nowelizacji tego przepisu. Ze względu na treść norm ustalających termin wejścia w życie omawianej regulacji (art. 15 i art. 19), w stosunku do prac nad projektami uchwał budżetowych na 2019 r. (a tym bardziej na 2018) gminy nie były zobowiązane do stosowania znowelizowanego brzmienia art. 5a ustawy o samorządzie gminnym<sup>7</sup>. Artykuł 5a w brzmieniu znowelizowanym ma 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 jst) elementem są konsultacje z mieszkańcami w formie BP. Należy zaznaczyć, że znowelizowanie art. 5a przez wprowadzenie do niego ust. 7, w którym ustalono minimalny zakres uchwały organu stanowiącego jst, określającej wymagania, jakie powinien spełniać projekt BP, niejako sankcjonując dotychczasową praktykę – *de facto* dokonało ustawowej petryfikacji plebiscytowego modelu BP w Polsce<sup>8</sup>.

Zgodnie z dotychczasowym brzmieniem art. 5a ustawy o samorządzie gminnym: „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). Na podstawie tego przepisu w sześciu przeanalizowanych miastach określono szczegółowe zasady i tryb BP, bądź w formie uchwały organu stanowiącego (Sopot, Białystok, Kraków), bądź wydanego na jej podstawie zarządzenia prezydenta (Gdańsk, Opole, Warszawa).

Celem niniejszego artykułu jest aksjologiczno-prawna analiza najbardziej rozpowszechnionego w Polsce modelu BP. Wobec powyższego podjęto się odpowiedzi na następujące pytanie badawcze: czy regulacje prawne plebiscytowego modelu BP są neutralne aksjologicznie? Zgodnie z przyjętą hipotezą zarówno zasady i tryb plebiscytowego modelu BP, jak i praktyka jego stosowania nie są neutralne aksjologicznie, co oznacza, że wpływają pozytywnie lub też negatywnie na określone wartości publiczne, odpowiednio je wzmacniając lub naruszając.

Analiza samej treści prawa regulującego zasady i tryb BP, stanowionego zarówno przez ustawodawcę, organy stanowiące, jak i wykonawcze jst, nie jest wystarczająca do oceny skutków (w tym natury aksjologicznej) funkcjonowania BP. Stąd weryfikacja hipotezy badawczej wymagała wyjścia poza ramy analizy *stricte* prawnej, a zatem zastosowania nie tylko metody dogmatycznoprawnej, lecz także socjologicznych badań jakościowych (wywiadów). Istotą metody dogmatycznoprawnej jest ustalenie treści obowiązującego prawa, jego analiza, wykładnia, egzegeza<sup>9</sup>. Dogmatyczny charakter tej metody wynika z faktu, że sformułowanie obowiązującego prawa przyjmuje się za swoisty dogmat, którego egzegeza ogranicza się do badania jego

<sup>6</sup> Dz. U. poz. 130.

<sup>7</sup> Bitner (2018): 5–6.

<sup>8</sup> Sześciło (2018): 2–4.

<sup>9</sup> Opalek (1962): 61.

treści i formy w oderwaniu od kontekstów społecznych<sup>10</sup>. Wykorzystując tę metodę, w przeprowadzonych badaniach dokonano interpretacji treści aktów obowiązującego w Polsce prawa, tj. ustawodawstwa, uchwał i zarządzeń organów władzy miast (gmin) regulujących zasady i tryb BP finansowanych z budżetów miast na 2018 r., przy czym należy zauważyć, że głosowanie nad tymi projektami BP odbyły się rok wcześniej, tj. w 2017 r. Z kolei celem oceny aksjologicznych skutków obowiązywania przepisów prawa przeprowadzono badania jakościowe (sondażowe), służące wyjaśnieniu zjawisk społecznych przez badania empiryczne i analizę doświadczeń indywidualnych i grupowych, definicji świata społecznego oraz interakcji społecznych<sup>11</sup>. Jak zauważa Jerzy 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”<sup>12</sup>. Mając powyższe na uwadze, skonstruowano kwestionariusz pytań, na podstawie którego w okresie od lipca do października 2017 r. przeprowadzono półstrukturyzowane, pogłębione wywiady indywidualne. Aby poznać punkt widzenia różnych podmiotów zaangażowanych w BP, wywiady w każdym z miast przeprowadzono z: 1) pracownikiem urzędu miasta, 2) radnym miejskim oraz 3) mieszkańcem (uczestnikiem BP). Łącznie przeprowadzono zatem 18 wywiadów, z których każdy trwał co najmniej 60 minut. Ich pisemnej transkrypcji dokonano na podstawie nagrań dokonanych za zgodą respondentów. Aby chronić ich anonimowość – i mając jednocześnie na uwadze rzetelność dokumentacji przeprowadzonych badań – w odwołaniach w treści artykułu do wywiadów podano jedynie kolejny numer wywiadu, który mu nadano w trakcie badań.

Badaniami objęto względnie jednorodną grupę sześciu gmin (miast) na prawach powiatu, tj.: Sopot, Gdańsk, Białystok, Kraków, Opole i Warszawę. Ich wyboru dokonano, kierując się dwoma zasadniczymi przesłankami. Po pierwsze, uwzględniono, że BP w Polsce stosowany jest znacznie częściej w gminach miejskich niż w gminach miejsko-wiejskich, natomiast nie występuje w gminach wiejskich (por. pkt II). Po drugie, mając na uwadze cel badawczy artykułu, ograniczający obszar badawczy do najpowszechniej stosowanego w Polsce modelu BP, wybrano miasta stosujące plebiscytowy model BP (w przeciwieństwie np. do Dąbrowy Górniczej i Gorzowa Wielkopolskiego, gdzie wdrożono bardziej deliberatywny model BP). Z tego też powodu nie poddano analizie (ani opisowej, ani krytycznej) innych form partycypacji społecznej (np. paneli obywatelskich, które można by uznać za odrębny model BP).

Artykuł składa się z pięciu powiązanych ze sobą części. Zaprezentowawszy w niniejszym wprowadzeniu uwagi o charakterze wstępnym oraz metodycznym, dokonano charakterystyki plebiscytowego modelu BP w ujęciu ogólnym (pkt II) jak i na przykładzie konkretnych miast (pkt III), tak by w dalszej

<sup>10</sup> Tokarczyk (2008): 76.

<sup>11</sup> Juszczyk (2013): 8.

<sup>12</sup> Hausner (1999): 122.

kolejności dokonać aksjologiczno-prawnej analizy plebiscytowego modelu BP w ujęciu nomotetycznym, tj. poszukującym wyjaśnienia łącznego dla określonej grupy miast (pkt IV). Na zakończenie zamieszczono uwagi końcowe (pkt V).

## II. ISTOTA PLEBISCYTOWEGO MODELU BUDŻETU PARTYCYPACYJNEGO (OBYWATELSKIEGO)

Polska jest krajem, w którym największy odsetek jst (głównie gmin) spośród wszystkich państw Europy stosuje BP<sup>13</sup>. W 2018 r. BP zastosowano w 15% polskich jst, przy czym takie zainteresowanie BP nie było efektem ustawowej regulacji BP, w praktyce obowiązującej od 2019. W ujęciu bardziej szczegółowym instrumentem tym posłużono się w 50% (w 8 na 16) województw, w 2% (w 5 na 314) powiatów, w 67% (tj. w 207 na 302) gmin miejskich, przy czym we wszystkich 66 miastach na prawach powiatu, w 33% (tj. w 207 na 628) gmin miejsko-wiejskich. Z kolei BP nie zastosowano w żadnej z 1548 gmin wiejskich, co należy tłumaczyć popularnością wykorzystywanego tutaj tzw. funduszu sołeckiego, zbliżonego, lecz nie identycznego w konstrukcji prawnej do BP.

Przyjęta koncepcja BP sprawia, że dominujący w Polsce model BP ma charakter plebiscytowy. Słownikowo termin „plebiscyt” w pierwszym znaczeniu jest definiowany jako: „głosowanie czytelników, słuchaczy lub widzów na osobę lub rzecz, która ich zdaniem jest najlepsza pod jakimś względem”, w drugim zaś 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<sup>14</sup>. Pomimo pewnych obiekcji, co do wprowadzenia w pracy naukowej terminu „plebiscytowy”, uznano, że nie można zignorować faktu, że słowa „plebiscyt” i „plebiscytowy” bardzo często pojawiały się w przeprowadzonych wywiadach. Respondenci stwierdzili m.in., że:

– „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”<sup>15</sup>.

– „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”<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Sintomer, Röcke, Herzberg (2016): 23.

<sup>14</sup> Wielki słownik języka polskiego (2019): 513.

<sup>15</sup> Wywiad nr 8.

<sup>16</sup> Wywiad nr 6.

– „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”<sup>17</sup>.

– „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”<sup>18</sup>.

– „Uczestnictwo w BP jest bardziej pozorne niż realne, bardziej plebiscytowe niż obywatelskie. Można to porównać do głosowania w konkursie Eurowizji”<sup>19</sup>.

Choć rozwiązania szczegółowe w poszczególnych miastach nieznacznie się różnią, to jednak w zdecydowanej większości przypadków istota plebiscytowego BP polega na przeprowadzeniu głosowania mieszkańców nad zgłoszonymi uprzednio i zweryfikowanymi pod względem formalnoprawnym projektami, które odbywa się w ustalonym indywidualnie w każdym mieście przedziale czasowym (najczęściej od tygodnia do dwóch). W konsekwencji procedura BP składa się z kilku powtarzających się corocznie etapów: 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. Szczegółowe rozwiązania odnoszące się do poszczególnych etapów BP, w szczególności: zgłaszania projektów (wymogu złożenia opisu projektu, jego kosztorysu, złożenia listy osób popierających projekt), formalnej weryfikacji (składu zespołów oceniających, kryteriów weryfikacji), sposobu głosowania i ustalenia wyniku (głosowania tradycyjnego lub internetowego, liczby głosów, które można oddać, punktów do głosowania) oraz realizacji zadań (w tym możliwych zmian) wynikają najczęściej z uregulowań prawnych BP rzadziej natomiast z samej, nieuregulowanej prawnie, praktyki jego stosowania<sup>20</sup>.

### III. CHARAKTERYSTYKA PLEBISCYTOWEGO MODELU BP NA PRZYKŁADZIE WYBRANYCH MIAST

Charakterystyki plebiscytowego modelu BP dokonano na przykładzie sześciu wybranych miast, przy czym praktycznie każdy BP w Polsce (z wyłączeniem deliberatywnych rozwiązań zastosowanych w Dąbrowie Górniczej i Gorzowie Wielkopolskim oraz paneli obywatelskich) można by określić takim mianem. W poniższej tabeli dokonano syntetycznej charakterystyki BP zastosowanego w wybranych miastach.

<sup>17</sup> Wywiad nr 13.

<sup>18</sup> Wywiad nr 10.

<sup>19</sup> Wywiad nr 9.

<sup>20</sup> Zawadzaka-Pąk (2019): 118–119.

Tabela

Charakterystyka plebiscytowego modelu BP w wybranych polskich miastach

Miasto/ Charakterystyka	Sopot	Gdańsk	Białystok	Kraków	Opole	Warszawa
Liczba mieszkańców (2018)	36 849	463 754	296 628	765 320	128 043	1 753 977
Pozycja rankingowa miasta wg populacji (2018)	143	6	11	2	28	1
Rok wprowadzenia BP	2012	2014	2015	2015	2015	2015
Odsetek budżetu miasta przeznaczony na BP na 2018 r.	0,84%	0,41%	0,42%	0,17%	0,28%	0,48%
Uzależnienie udziału w BP od osiągnięcia określonego wieku	16 lat	16 lat	brak	16 lat	brak	brak
Odsetek mieszkańców uczestniczących w głosowaniu nad BP (2018)	12,24%	9,63%	7,80%	4,21%	6,99%	6,70%
Liczba wybranych projektów (2018)	3 projekty ogólnomiejskie i 14 projektów lokalnych	5 projektów ogólnomiejskich i 100 projektów dzielnicowych	11 projektów ogólnomiejskich i 25 projektów dzielnicowych	113 projektów ogólnomiejskich i 467 projektów dzielnicowych	4 projekty ogólnomiejskie i 14 projektów dzielnicowych	881 projekty dzielnicowe

<b>Przykłady projektów ogólnomiej- skich (2018)</b>	rewitalizacja zabytkowych kamienic; obiekty sportowe; kompleksy parkowe	chodniki, ścieżki rowerowe, parking; defibrylatory publiczne; wieża widokowa; inteligentne ławki solarne; szkolenie w zakresie praw obywatelskich	plac zabaw; prze-wodnik po mieście dla osób niepeł-nospprawnych; infrastruktura drogowa, chod-niki i parkingi; rewitalizacja rzeki; koncerty; szafka na plecaki w szko-łach; figurki misia z brązu	trasa rowerowa; doposażenie w sprzęt straża-ków-ratowników; rewitalizacja parków i ulic; strefy relaksu (leżaki); defibrato-ry miejskie; domki dla bezpańskich kotów	ścieżki rowerowe i infrastruktura rowerowa; budowa szatni na boisku piłkarskim; toalety publiczne	(brak projektów)
<b>Przykłady projek- tów dzielnicowych (okręgowych) (2018)</b>	plac zabaw; siłownię ze-wnątrzną; parki; infrastruktura drogowa; oświetle-nie; parking; ogród jordański	plac zabaw; boisko sporto-we; oświetlenie boisk; moderni-zacja chodników i ścieżek rowe-rych; uliczny park treningowy; aktywności spor-towe; warsztaty fotograficzne	plac zabaw; uro-zystości imprezy miejskie; drogi; ścieżki rowerowe; chodniki; infra-struktura parkin-gowa; monitoring miejski	parki rekreacyjne i sportowe; szko-lenie z pierwszej pomocy; projekt integrujący osoby niepełnosprawne i osoby starsze ze społeczeństwem; udogodnienia dla niepełnospraw-nych; zakup oczyszczaczy powietrza do przedszkoli; anty-smogowe, zielone „ściany”; budki łęgowe dla ptaków	parki; turnieje piłki nożnej; tre-ningi (joga, fitness medyczny dla seniorów); ławki słoneczne z WiFi i mobilnymi łado-warkami; rodzinne pikniki; punkty wymiany książek; interaktywna mapa miasta;	plac zabaw wodnych; oświe-tlenie; ścieżki rowerowe; parki; toalety publiczne; wypożyczalnia kajaków; książki do bibliotek; ogród antysmogowy; budki łęgowe; kra-ny do wody pitnej; lekcje dla dzieci i seniorów

Źródło: opracowanie własne.

#### IV. AKSJOLOGICZNO-PRAWNA ANALIZA PLEBISCYTOWEGO MODELU BUDŻETU PARTYCYPACYJNEGO (OBYWATELSKIEGO)

Choć w literaturze podkreśla się istotną rolę dla rozwoju BP wybranych wartości publicznych, takich jak: przejrzystość, partycypacja<sup>21</sup>, równość, zaangażowanie obywateli, reprezentatywność<sup>22</sup>, współpraca, rozliczalność<sup>23</sup>, jak dotąd nie opracowano pełnego katalogu takich wartości. Dlatego aby ustalić wartości publiczne istotne dla BP, w pierwszej kolejności za zasadne uznano wybór katalogu wartości stanowiących trzon badań. Na podstawie analizy istniejących katalogów wartości za najbardziej odpowiedni uznano katalog tzw. centralnych wartości publicznych (ang. *nodal public values*), tj. wartości o znacznej liczbie powiązanych wartości, do którego należą: godność człowieka, zrównoważony rozwój, zaangażowanie obywateli, otwartość, tajemnica, kompromis, spójność aksjologiczna, trwałość i elastyczność<sup>24</sup>. Katalog ten wybrano ze względu na jego syntetyczny, a jednocześnie kompleksowy charakter, co wynika z faktu, że został zrekonstruowany na podstawie obszernych badań literaturowych, obejmujących aż 230 artykułów naukowych opublikowanych w latach 1990–2003. Co ważne, poszczególnym centralnym wartościom publicznym autorzy zestawienia przyporządkowali wartości sąsiadujące oraz współwystępujące, ułatwiając w ten sposób interpretację znaczenia wartości centralnych. Obszerniejsza, aksjologiczno-prawna analiza BP została opublikowana w opracowaniu o charakterze monograficznym<sup>25</sup>.

Pierwszą centralną wartością publiczną jest godność człowieka (ang. *human dignity*), którą można zdefiniować jako 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<sup>26</sup>. 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, stają się partnerem do rozmowy, podmiotem, a nie przedmiotem polityki finansowej miasta<sup>27</sup>. Z drugiej jednak strony autorzy niewybranych projektów niejednokrotnie tracą poczucie, że mogą coś zmienić, że ich głos się liczy, a autorzy wybranych projektów traktują ich z pogardą, uważając siebie za skuteczniejszych w działaniu, lepszych, bardziej wartościowych<sup>28</sup>.

Drugą centralną wartością publiczną, którą jest zrównoważony rozwój (ang. *sustainability*) oznacza utrzymywanie czystego środowiska i zasobów dla przyszłych pokoleń, wymagające, aby gospodarka, środowisko i społeczeństwo

<sup>21</sup> Rossmann, Shanahan (2012).

<sup>22</sup> Fischer (2012).

<sup>23</sup> Wampler (2007): 1–43.

<sup>24</sup> Jørgensen, Bozeman (2007).

<sup>25</sup> Zawadzka-Pąk (2019).

<sup>26</sup> Grzybek (2010): 46.

<sup>27</sup> Wywiady nr 3.

<sup>28</sup> Wywiad nr 1.



były trzema wzajemnie oddziałującymi, połączonymi i nakładającymi się systemami o podstawowym znaczeniu<sup>29</sup>. W plebiscytowym modelu BP wartość ta nie jest wzmocniana bezpośrednio przez jego zasady i tryb. Nie oznacza to jednak, że nie są wybierane projekty BP wspierające zrównoważony rozwój (np. tablice antysmogowe). Zidentyfikowano natomiast przypadki naruszenia omawianej wartości. Dochodzi do tego wtedy w sytuacji, gdy relatywnie wąska grupa mieszkańców lub też pracownicy jakiegoś przedsiębiorstwa potrzebują parkingu i zbierają odpowiednią liczbę kart do głosowania, zasady zaś i tryb plebiscytowego modelu BP nie przewidują mechanizmów umożliwiających przeciwstawienie się projektowi wymagającemu wycięcia „ostatnich kasztanowców w mieście”<sup>30</sup>. Swego rodzaju prawo weta posiada jedynie prezydent miasta, który może przeciwstawić się woli mieszkańców i nie włączyć do projektu budżetu miasta projektu zagrażającego zrównoważonemu rozwojowi<sup>31</sup>.

Trzecią centralną wartością publiczną, którą jest zaangażowanie obywateli (ang. *citizen involvement*), definiuje się jako udział obywateli w administracyjnych procesach decyzyjnych i w zarządzaniu<sup>32</sup>. Zasady i tryb omawianego modelu BP mają zarówno pozytywny, jak i negatywny wpływ na tę wartość. Jej wzmocnienie następuje przez 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 o termin realizacji danego projektu<sup>33</sup>. Z drugiej jednak strony zidentyfikowano również negatywny wpływ zasad i trybu BP na zaangażowanie obywateli. Zniechęcający wpływ na mieszkańców ma konieczność wypełnienia wniosku, opracowanie kosztorysu, w niektórych miastach również obowiązek osobistego zaprezentowania projektu na zebraniu mieszkańców. Choć ten ostatni wymóg mógłby stać się przyczyną do wzmocnienia deliberacji, to jednak doświadczenia miast, które go wprowadziły, świadczą o tym, że mieszkańcy polskich miast bez odpowiedniego wsparcia (np. moderatora) nie są w stanie stworzyć forum konstruktywnego dialogu. Warto również zauważyć, że mimo iż organizowane spotkania z mieszkańcami (nazywane „spotkaniami dyskusyjnymi”) mogłyby stać się sposobnością faktycznego zaangażowania obywateli, tak się jednak nie dzieje, gdyż zakres tematyczny tych spotkań, ogranicza się najczęściej do aspektów informacyjnych na temat procedury BP lub/ i prezentacji projektów przez wnioskodawców<sup>34</sup>. W konsekwencji „na spotkaniach z mieszkańcami brakuje tylko mieszkańców”<sup>35</sup>, a „lista obecności urzędników jest dłuższa niż liczba mieszkańców”<sup>36</sup>. Zainteresowanie zebraniem mieszkańców jest minimalne, przychodzą na nie głównie wnioskodawcy, którzy w niektórych mia-

<sup>29</sup> Jørgensen, Bozeman (2007): 362.

<sup>30</sup> Wywiad nr 11.

<sup>31</sup> Wywiad nr 7.

<sup>32</sup> Yang, Pandey (2011): 880.

<sup>33</sup> Wywiad nr 2.

<sup>34</sup> Wywiad nr 17.

<sup>35</sup> Wywiad 5.

<sup>36</sup> Wywiad nr 12.

stach mają taki obowiązek (np. w Warszawie). Sposób głosowania nie umożliwia zjednoczenia się obywateli, „tak jak jednoczą zrywy niepodległościowe, powstania, strajki albo potrzeba oprostowania budowy stacji benzynowej w centrum miasta”<sup>37</sup>. Zdecydowana większość mieszkańców nie angażuje się w BP, chyba że w formie protestu, gdy „przeszkadzający projekt BP w ich sąsiedztwie zaczyna być realizowany”<sup>38</sup>. Co więcej, mieszkańcy często rezygnują z udziału w BP, jeśli popierany przez nich projekt nie zostaje wybrany, 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<sup>39</sup>.

Czwarta centralna wartość publiczna, tj. otwartość (ang. *openess*), oznacza brak tajemnicy, dostęp do informacji bądź też przejrzystość procesów<sup>40</sup>. W zależności od kontekstu może ona być wzmacniana albo naruszana. Zaczynając od wpływu pozytywnego, należy zauważyć, że BP sam w sobie zawiera element informacyjno-edukacyjny, gdyż dzięki niemu mieszkańcy uzyskują informacje o koszcie realizacji zadań publicznych (np. ławki parkowej), szczególnie zaś zainteresowani mieszkańcy (zwłaszcza wnioskodawcy) o sposobie funkcjonowania miasta (procedur, zamówień publicznych itd.)<sup>41</sup>. 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, mieszkaniec zaś przestaje być „petentem”, a staje się podmiotem wspierającym proces decyzyjny (współdecydującym)<sup>42</sup>. W większości miast zasady i tryb BP zasadniczo są wystarczająco szczegółowo uregulowane, by zapewnić przejrzystość procesu, aczkolwiek najwięcej wątpliwości i zarzutów o nieprzejrzystość dotyczy aspektu wstępnej weryfikacji projektów. Na etapie wstępnej weryfikacji propozycji projektów wnioskodawcy zarzucają urzędnikom nadmierną ingerencję. Zgodnie z regulacjami prawnymi obowiązującymi w większości poddanych analizie miast, w trakcie tej oceny powinny być brane pod uwagę tylko ograniczenia prawne (brak własności gruntu, na którym miałyby 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, może być trudny w realizacji, niekiedy nakłaniają też, by mieszkaniec zmodyfikował projekt (przykładowo zamiast trzech „inteligentnych ławek solarnych”, umożliwiających darmowy dostęp do Internetu i ładowanie telefonów, zgłosił

<sup>37</sup> Wywiad nr 16.

<sup>38</sup> Wywiad nr 16.

<sup>39</sup> Wywiad nr 12.

<sup>40</sup> Rossmann, Shanahan (2012): 57.

<sup>41</sup> Wywiad nr 3.

<sup>42</sup> Wywiad nr 10.

projekt na jedną taką ławkę<sup>43</sup>. Poza tym aspektem nadmiernej ingerencji urzędników warto zwrócić uwagę na kolejne aspekty naruszania wartości publicznej otwartości. Po pierwsze, negatywny wpływ na otwartość ma również fakt, że informacja zarówno o spotkaniach informacyjnych na temat BP, jak i samym głosowaniu nie dociera do wszystkich mieszkańców<sup>44</sup>. Po drugie, ani obywatele, ani radni nie mają możliwości weryfikacji liczby oddanych głosów, a jako argument urzędnicy podają przeprowadzenie głosowania przez zewnętrzną firmę<sup>45</sup>. Po trzecie, ustalenie listy wybranych projektów BP, którym faktycznie zagwarantowano środki finansowe w budżecie miasta na podstawie zawartości stron internetowych BP poszczególnych miast oraz ich Biuletynów Informacji Publicznej w zależności od miasta, albo wymaga żmudnej analizy, albo wręcz jest niemożliwe. 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. Ponadto wartość publiczną otwartości narusza brak przejrzystej (jednoznacznej) informacji na temat tego, które z wybranych przez mieszkańców projekty BP nie zostały jednak zrealizowane.

Piątą centralną wartością publiczną jest tajemnica (ang. *secrecy*), która 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<sup>46</sup>. 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 za jednoznacznie negatywne należy uznać publiczne zachęcanie do oddania głosu na dany projekt i oferowanie zanieśienia karty do głosowania do urny wyborczej w imieniu głosującego i zdobycie w ten sposób dostępu do jego danych osobowych<sup>47</sup>.

Szosta centralna wartość publiczna, tj. kompromis (ang. *compromise*), oznacza porozumienie etyczne osiągnięte w wyniku wzajemnych ustępstw<sup>48</sup>. W tym kontekście należy zauważyć, że w plebiscytowym modelu BP nie istnieje etap dyskusji, który umożliwiłby wypracowanie przez mieszkańców rozwiązań kompromisowych. 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

<sup>43</sup> Wywiad nr 8.

<sup>44</sup> Wywiad nr 9.

<sup>45</sup> Wywiad nr 12.

<sup>46</sup> Thompson (1999): 182.

<sup>47</sup> Wywiad nr 14.

<sup>48</sup> Guy (1990): 19.

oceniający projekty ma prawo zatwierdzić do dalszego procedowania tylko jeden z nich. 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 (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. Dostrzegając powyższe problemy, w niektórych miastach zezwolono na finansowanie z BP jedynie projektów inwestycyjnych (np. w Gdańsku). Plebiscytowy model BP co do zasady nie sprzyja budowaniu kompromisów, jego celem bowiem jest zdobycie jak największej liczby głosów. Odzwierciedla to w szczególności stosowane przez mieszkańców słownictwo: „projekt wygrywa” lub „projekt przegrywa”<sup>49</sup>. Tymczasem identyfikacji faktycznych potrzeb mieszkańców nie da się ustalić, głosując przykładowo za ścieżką rowerową lub szerszym chodnikiem<sup>50</sup>.

Siódmą centralną wartością publiczną jest spójność aksjologiczna (ang. *integrity*) oznaczająca uczciwość, świadome i otwarte działanie oparte na refleksji moralnej<sup>51</sup>. 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 i ograniczenia problemu 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<sup>52</sup>. Fakt jednak wprowadzenia takiej regulacji świadczy o tym, że część mieszkańców zgłaszała niestety takie projekty. Odnosząc się natomiast do negatywnych implikacji zasad i trybu BP dla spójności aksjologicznej, należy zwrócić uwagę na następujące kwestie. W pierwszej kolejności należy zauważyć, 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. W skrajnych przypadkach plebiscytowy model BP prowadzi do podejmowania przez głosowanie

<sup>49</sup> Wywiad nr 5.

<sup>50</sup> Wywiad nr 8.

<sup>51</sup> Huberts (2014): 39.

<sup>52</sup> Zarządzenie nr 212/17 Prezydenta Miasta Gdańska z 13 lutego 2017 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Miasta Gdańska konsultacji społecznych projektu „Budżet Obywatelski 2018 w Gdańsku”, załącznik nr 1: § 2.

decyzji mających silne implikacje aksjologiczne (np. wymagających rozstrzygnięcia, czy należy wybudować hospicjum czy też schronisko)<sup>53</sup>. Spotkania, na których prezentuje się swoje projekty w oderwaniu od całościowej, spójnej, konkretnej wizji miasta, nie przyczyniają się do kształtowania wzajemnego zaufania, które buduje się dzięki obopólnemu 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. Warto też dodać, 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 kartach do głosowania wypełnionych wcześniej przez autorów projektów, ale też przez lekarzy przed wizytą w przychodni publicznej<sup>54</sup> czy przez osoby utrzymujące w czystości teren spółdzielni mieszkaniowych<sup>55</sup> bądź też „kupowania” głosów za puszkę napoju gazowanego<sup>56</sup> albo za kubek sponsorowany przez firmę, której zależy na inwestycji i (np. parkingu)<sup>57</sup>. Niejednokrotnie odnotowano przypadki, kiedy rodzice uczniów „kartonami” przywozili karty do głosowania zebrane w szkołach i wrzucali je do urn<sup>58</sup>. W trzeciej kolejności zauważmy, że część radych 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”<sup>59</sup>.

Ostatnią, ósmą, centralną wartością publiczną jest trwałość i elastyczność, traktowane łącznie (ang. *robustness*), która to wartość oznacza odpowiednią kombinację stabilności i zdolności adaptacyjnych, niezależną od wpływów z zewnątrz, i umiejętność dostosowania się w razie potrzeby<sup>60</sup>. Na tę wartość zasady i tryb plebiscytowego modelu BP oddziałują zarówno pozytywnie, jak i negatywnie. Wzmacnianiu elastyczności sprzyja w szczególności sposób głosowania nad projektami, gdyż w większości miast głosowanie odbywa się zarówno tradycyjne (w formie papierowej), jak i elektroniczne (przez Internet), co umożliwi 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 projekty muszą zostać zrealizowane w okresie jednego roku budżetowego. Trwałości projektów BP nie sprzyja

<sup>53</sup> Wywiad nr 12.

<sup>54</sup> Wywiad nr 2.

<sup>55</sup> Wywiad nr 15.

<sup>56</sup> Wywiad nr 2.

<sup>57</sup> Wywiad nr 8.

<sup>58</sup> Wywiad nr 5.

<sup>59</sup> Wywiad nr 17.

<sup>60</sup> Jørgensen, Bozeman (2007): 366.

natomiast jego plebiscytowy charakter, ponieważ nieprzedyskutowane, lecz przegłosowane w jednym roku projekty (np. place zabaw, wybiegi dla psów, progii zwalniające) są po wybudowaniu kwestionowane, a mieszkańcy w kolejnym roku składają wnioski o ich likwidację<sup>61</sup>.

## V. UWAGI KOŃCOWE

Przeprowadzone w niniejszym artykule analizy pozwoliły pozytywnie zweryfikować przyjętą hipotezę badawczą i stwierdzić, że najbardziej rozpowszechniony w Polsce plebiscytowy model BP nie jest neutralny aksjologicznie, jego zasady i tryb mają zarówno pozytywny, jak i negatywny wpływ na poszczególne centralne wartości publiczne. W moim przekonaniu skala wpływu negatywnego (naruszeń wartości publicznych) jest zdecydowanie większa niż skala wpływu pozytywnego (wzmacniania wartości), choć oczywiście oceny w tym zakresie, mimo że poparte argumentami, badaniami i dowodami naukowymi, zawsze w pewnym stopniu pozostaną, przynajmniej częściowo, subiektywne.

Jak zaznaczono we wprowadzeniu, w wyniku nowelizacji dokonanej ustawą z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw istotnie zmodyfikowano treść art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, przy czym przepis ten w brzmieniu znowelizowanym ma zastosowanie dopiero do przeprowadzanej w 2019 r. procedury opracowywania budżetów miast (gmin) na 2020 r. Nowelizacja ta dokonała *de facto* petryfikacji dotychczasowej, nieuregulowanej ustawowo, praktyki stosowania BP, której aksjologiczno-prawnej analizy dokonano w niniejszym artykule. Powyższe oznacza utrwalenie plebiscytowego modelu BP w Polsce, nie pozostawiając tym samym jst możliwości stosowania BP w znacznie większym stopniu wzmacniających centralne wartości publiczne. Istotne naruszenia wartości publicznych w dotychczasowej praktyce stosowania BP w poddanych analizie polskich miastach wskazują, że dysponując praktycznie całkowitą dowolnością w zakresie zasad i trybu BP, miasta te, naśladując w znacznym stopniu model BP przyjęty w Sopocie, nie były w stanie uczynić z BP instrumentu ochrony dobra wspólnego, zakorzenionego w wartościach publicznych. 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, nie stwarza nawet możliwości dyskusji nad poszczególnymi projektami – jeśli nawet są organizowane spotkania z mieszkańcami, to ograniczają się one do prezentacji projektów przez wnioskodawców.

Wobec powyższego, formułując wstępne wnioski *de lege ferenda*, należy stwierdzić, że aby zapewnić przestrzeganie podstawowych wartości publicznych w ramach zasad i trybu BP, należałoby przede wszystkim uchylić (zmie-

<sup>61</sup> Wywiad nr 3.

nić) przedmiotowe, obowiązujące regulacje ustawowe. Ponadto – zważywszy na fakt, że dotychczas zdecydowana większość polskich miast stosujących dobrowolnie BP nie była w stanie samodzielnie wypracować rozwiązań w zadowalającym stopniu chroniących tak fundamentalne wartości, jak godność człowieka czy spójność aksjologiczna (uczciwość) – zasadne jest rozpoczęcie rzetelnych prac ustawodawczych nad ramami prawnymi innego, bardziej deliberatywnego i bardziej wartościowego modelu BP. Zatem punkt wyjścia dalszych badań mogłyby stanowić doświadczenia polskich miast stosujących inne niż plebiscytowy model BP. Szczególny potencjał w tym zakresie – jak się wydaje – mają panele obywatelskie stosowane między innymi w Gdańsku i Lublinie.

*Urszula Kinga Zawadzka-Pąk*  
*Uniwersytet w Białymstoku*  
*u.zawadzka@uwb.edu.pl*  
<https://orcid.org/00000-0002-3774-4295>

- Bitner, M. (2018). Opinia dotycząca wybranych kwestii intertemporalnych związanych z utworzeniem budżetu obywatelskiego. <[www.konsultacje.um.warszawa.pl](http://www.konsultacje.um.warszawa.pl)>.
- Dias, N., Júlio, S. (2018). The next thirty years of Participatory Budgeting in the world start today, [w:] N. Dias (ed.), *Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. São Brás de Alportel: 15–34.
- Drozdowski, R., Frąckowiak, M. (2013). Bilans społecznej wyobraźni. Komentarz socjologiczny do poznańskiego budżetu obywatelskiego. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 75(4): 197–215.
- Dubisz, S. (red.) (2019). *Wielki słownik języka polskiego PWN*. Warszawa.
- Fischer, F. (2012). Participatory governance: from theory to practice, [w:] D. Levi-Faur (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: 457–471.
- Ganowicz, G. (2014). Uwagi po lekturze artykułu Bilans społecznej wyobraźni. Komentarz socjologiczny do poznańskiego budżetu obywatelskiego. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 76(4): 321–323.
- Grzybek, G. (2010). *Etyka rozwoju a wychowanie*. Rzeszów.
- Guy, M.E. (1990). *Ethical Decisions Making in Everyday Work Situations*. Westport.
- Hausner, J. (1999). *Komunikacja i partycypacja społeczna*. Kraków.
- Huberts, L. (2014). *The Integrity of Governance. What It Is, What We Know, What Is Done, and Where to Go*. Hampshire.
- Juszczyk, S. (2013). *Badania jakościowe w naukach społecznych. Szkice metodologiczne*. Katowice.
- Jørgensen, T.B., Bozeman, B. (2007). The Public Values Universe: An Inventory. *Administration and Society* 39(3): 354–381.
- Opalek, K. (1962). *Problemy metodologiczne nauki prawa*. Warszawa.
- Rossmann, D., Shanahan, E.A. (2012). Defining and achieving normative democratic values in participatory budgeting processes. *Public Administration Review* 72(1): 56–66.
- 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: 28–46.
- Sintomer, Y., Röcke, A., Herzberg, C. (2016). *Participatory budgeting in Europe. Democracy and Public Governance*. New York.
- 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](http://www.batory.org.pl)>.

- Tokarczyk, R.A. (2017). Podstawy prawoznawstwa, teorii i filozofii prawa. Reinterpretacja krytyczna. Sosnowiec.
- Thompson, D.F. (1999). Democratic Secrecy. *Political Science Quarterly* 114(2): 181–193.
- Yang, K., Pandey, S.K. (2011). Further dissecting the black box of citizen participation: when does citizen involvement lead to good outcomes? *Public Administration Review* 71(6): 880–892.
- Wampler, B. (2007). Participatory Budgeting in Brazil Contestation, Cooperation, and Accountability. Pennsylvania.
- Zawadzka-Pąk, U.K. (2019). Ochrona dobra wspólnego poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski). Studium aksjologiczno-prawne. Białystok.

AN AXIOLOGICAL AND LEGAL ANALYSIS OF THE PLEBISCITE MODEL  
OF PARTICIPATORY (CIVIC) BUDGETING  
BASED ON THE EXAMPLE OF SELECTED POLISH CITIES

Summary

The purpose of this article is to conduct an axiological and legal analysis of the most popular model of participatory (civic) budgeting in Poland (the plebiscite model). According to the adopted hypothesis, some legal and practical solutions concerning the plebiscite model strengthen public values, while others weaken them. In the research, the combination of three coherent methods was used: (i) a literature analysis, (ii) the dogmatic and legal method, and (iii) interviews conducted with municipal officials responsible for the organization of participatory budgeting (PB), municipal councillors and residents (BP participants). The research covers six Polish cities: Sopot, Gdańsk, Białystok, Kraków, Opole and Warsaw. The axiological and legal analysis of the principles and mode of BP was made using a catalogue of nodal public values, namely values with a significant number of related values (including: human dignity, sustainability, citizen involvement, openness, secrecy, compromise, integrity, and robustness). The research leads to the conclusion that the plebiscite BP in Poland is not axiologically neutral, its principles and mode have both a positive and negative impact on particular nodal public values. The scale of negative impact is definitely greater than the scale of the positive one, although, obviously, the assessment in this respect, even if supported by arguments and scientific analysis, will always remain at least partly subjective.

Keywords: public values; legal norms; axiology; participatory budgeting; civic budgeting