

KONSTRUKCJA PRAWNA BUDŻETU OBYWATELSKIEGO A ZASADA JEDNOŚCI BUDŻETU GMINY

The legal structure of the participatory budgeting in the exception from the budget unity rules

ABSTRACT

This essay concerns the issue of financing the participatory budgeting process in the local government units in Poland. The thesis presented in this document is the statement that the participatory budgeting is the exception from the budget unity rules. The participatory budgeting is a process of democratic deliberation and decision-making, in which ordinary people decide how to allocate part of a municipal budget. Participatory budgeting allows citizens to prioritize public spending projects, and give them the power to make real decisions about how money is spent. In Poland there are new regulations introduced by the legislature. The main aim of the new regulations is to help local government units to develop the process of participatory budgeting. The main assumption of this essay is to present how the participatory budget had changed because of the new regulations. Author also presents projects similar to participatory budgeting such as The Youth Budget created in Lublin.

Key words: public finance – local government unit – the participatory budget

JEL Classification: H70, H72, H79

1. UWAGI WSTĘPNE

Budżet obywatelski jest instytucją regulowaną w polskim porządku prawnym przez ustawy samorządowe. Budżet, o którym mowa, jest formą realizacji demokracji bezpośredniej. Jego początki sięgają 1990 r. i regulacji uchwalonych w Porto Alegre, czyli stolicy brazylijskiego stanu Rio Grande do Sul¹. W założeniu miasto to zostało podzielone na szesnaście okręgów, w ramach których wyodrębniono sąsiedztwa. To właśnie w sąsiedztwach rozpoczynał się proces budżetowy. W ramach wspomnianych struktur dyskutowano na temat realizacji poprzedniego budżetu oraz założeń kolejnego planu finansowego. Najważniejszym momentem tych spotkań był wybór delegatów na spotkania okręgowe, podczas których poddawano ocenie propozycje zgłaszane przez przedstawicieli sąsiedztw. Spośród zgromadzonych propozycji wyłaniały się te, które następnie podlegały realizacji². W Polsce sposób realizacji budżetu obywatelskiego jest inny w porównaniu do pierwotnych wzorów pochodzących z Brazylii. Pierwszy raz program budżetu partycypacyjnego zrealizowano w 2011 r. w Sopocie. Od tego momentu coraz więcej miast idąc za wzorem Sopotu podejmowało podobne inicjatywy, realizując je na podstawie przepisu 5a ustawy o samorządzie gminnym, a więc w ramach instytucji konsultacji społecznych.

Wprowadzenie przepisów regulujących funkcjonowanie budżetu obywatelskiego nastąpiło na mocy ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych³. W niniejszej pracy zostanie dokonana analiza dogmatyczna przepisu art. 1 przywołanej ustawy nowelizacyjnej. Regulacja ta wprowadza zmiany w art. 5a ust. 2 u.s.g.⁴ Z tego przepisu można bowiem wywieść normy prawne pozwalające na ocenę konstrukcji tzw. budżetu obywatelskiego.

Omawiając funkcjonowanie budżetu obywatelskiego należy jednocześnie pochylić się nad tematyką zasad budżetowych. Ustawa o finansach publicznych dostarcza wiedzy, dzięki której uznaje się, iż stosowanie zasad budżetowych odnosi się nie tylko do budżetu państwa, ale także do budżetów jednostek samorządu terytorialnego⁵. Dlatego też, możliwe jest sformułowanie tezy stanowiącej o tym, że budżet partycypacyjny stanowi wyjątek od zasady jedności

³ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018 r. poz. 130) dalej jako: „ustawa nowelizacyjna”.

⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506), dalej jako: „ustawa o samorządzie gminnym” lub „u.s.g.”.

⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.), dalej jako: „ustawa o finansach publicznych” lub „u.f.p.”.

¹ D. Sześciło, *Uwarunkowania prawne budżetu partycypacyjnego w Polsce*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 12, s. 15-23.

² *Ibidem*.

budżetu gminy. Dla potrzeb niniejszego opracowania poruszony problem badawczy będzie ukierunkowany na analizę przepisów dotyczących funkcjonowania budżetu obywatelskiego w gminach.

2. BUDŻET JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO A ZASADA JEDNOŚCI BUDŻETOWEJ

Definicja legalna pojęcia budżetu jednostki samorządu terytorialnego znajdująca się w art. 211 u.f.p. wymienia podstawowe elementy budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Są nimi czas jego obowiązywania oraz relacje pomiędzy budżetem a uchwałą budżetową. Zgodnie z treścią przywołanego przepisu, budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów, który jest uchwalany na rok budżetowy będący zarazem rokiem kalendarzowym. Głównym celem jest to aby w okresie roku budżetowego czyli od 1 stycznia do 31 grudnia obowiązywał jeden, ten sam budżet. Normy zawarte w art. 211 u.f.p. wskazują, że uchwała budżetowa składająca się z budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz załączników stanowi prawną podstawę do prowadzenia gospodarki finansowej w danym roku budżetowym⁶.

Z przepisu art. 211 u.f.p. wynika także rozróżnienie na budżet oraz uchwałę budżetową. Uchwała budżetowa składa się z budżetu j.s.t oraz załączników, gdzie załączniki stanowią w swojej treści podstawę prowadzenia gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym. Załączniki do uchwały budżetowej wymienione zostały w art. 214 u.f.p. Obejmują one zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu jednostkom samorządu terytorialnego, plan dochodów rachunku dochodów jednostek, o których mowa w art. 223 ust. 1 u.f.p. oraz wydatków nimi finansowanych, a także plany dochodów i kosztów samorządowych zakładów budżetowych. Załączniki te stanowią zamknięty katalog jednocześnie wskazując na dane, które powinny być nimi objęte.

Podstawą kształtowania się struktury uchwały budżetowej oraz budżetu jednostki samorządu terytorialnego są również ogólne zasady budżetowe obowiązujące w polskim prawie budżetowym⁷. Należą do nich zasada zupełności budżetu, równowagi budżetowej, szczegółowości budżetu, jawności i przejrzystości budżetu, uprzedniości budżetu oraz roczności budżetu, a także najważniejsza z punktu widzenia tematyki artykułu: zasada jedności budżetu (niefunduszowania)⁸.

Zasada jedności budżetu jest zawarta w przepisach ustawy o finansach publicznych. Nauka zgodnie wskazuje dwie postaci zasady jedności budżetu. Pierwszą jest zasada jedności materialnej budżetu, a drugą zasada jedności formalnej budżetu. Zasada jedności formalnej budżetu ma znaczenie polityczno-ustrojowe, a zasada jedności mate-

rialnej budżetu dotyczy konstrukcji wewnętrznej budżetu⁹. W odniesieniu do budżetu państwa zasada jedności formalnej wynika z przepisu art. 109 u.f.p.. Natomiast w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego można wskazać art. 211 u.f.p. jako podstawę prawną, z której wynika zasada jedności formalnej budżetu¹⁰. W aspekcie formalnym zasada jedności budżetu odnosi się do kwestii tego aby każdy związek publicznoprawny posiadał tylko jeden budżet. Podstawą gospodarki finansowej związków publicznoprawnych ma być zestawienie planowanych dochodów, wydatków, przychodów oraz rozchodów sporządzane w jednym dokumencie, który stanowi plan finansowy uchwalany przez organy przedstawicielskie. Celem tej zasady jest stworzenie warunków organom przedstawicielskim do dokonywania kontroli finansów publicznych związków publicznoprawnych co umożliwi ustalenie istnienia bądź nieistnienia równowagi budżetowej¹¹.

Jeśli chodzi o zasadę jedności w ujęciu materialnym to wyraża ona obowiązek tworzenia przez dochody i przychody budżetu jednego ogólnego zasobu środków, któremu nie przypisuje się z góry określonych wydatków i rozchodów. Ten zasób środków służy pokryciu wszelkich wydatków i rozchodów ale nie wiąże on ich z określonymi źródłami. Realizacja tej zasady zapewnia efektywność i elastyczność gospodarki budżetowej, co umożliwi organom gminy wykonywanie w każdym roku budżetowym zadań publicznych. Zasada jedności materialnej budżetu umożliwi skupienie się na istotnych potrzebach społeczności, które w każdym roku mogą być inne¹². Zgodnie z zasadą jedności budżetu niedopuszczalne jest łączenie konkretnego dochodu budżetowego z konkretnym wydatkiem budżetowym. Zasada ta ma uniemożliwić eksponowanie pozornych nadwyżek lub niedoborów powstających w jednych segmentach sektora finansów publicznych, lecz ukrywanych w innych. Pozwala to na dokonywanie wydatków zgodnie z aktualnymi potrzebami, gwarantując organom wykonującym budżet swobodę ustalania priorytetów w tym zakresie¹³. Realizacja tej zasady odbywa się w artykule 42 ust. 2 u.f.p.¹⁴ Zgodnie z tym przepisem, środki publiczne pochodzące z poszczególnych tytułów nie mogą być przeznaczone na finansowanie imiennie wymienionych wydatków, chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej. Zasada jedności materialnej nie jest bezwzględna. Wyjątki zostały wymienione między innymi w art. 42 ust. 3 i 4 u.f.p.

3. NORMATYWNA KONSTRUKCJA BUDŻETU OBYWATELSKIEGO

Normatywna konstrukcja budżetu obywatelskiego opiera się na trzech filarach. Po pierwsze, na zgłaszaniu przez oby-

9 A. Hanusz, *Zasada jedności budżetowej*, [w:] *Prawo finansowe. Wybrane zagadnienia*, red. *idem*, Warszawa 2019, s. 116-117.

10 A. Hanusz, *Budżet państwa*, [w:] *Prawo...*, red. *idem*, s. 116-117.

11 *Ibidem*.

12 A. Hanusz, A. Niezgoda, *Zasada jedności budżetu oraz samodzielności finansowej gminy a utworzenie funduszu sołectkiego*, „*Finanse Komunalne*” 2008, nr 9, s. 8.

13 A. Drwiłło, *Prawo budżetowe*, [w:] *Podstawy finansów i prawa finansowego*, red. *idem*, Warszawa 2018, s. 415-416.

14 R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, *Budżet państwa*, [w:] *Prawo finansowe*, red. *idem* Warszawa 2013, s. 64.

6 Zob. art. 211 u.f.p.

7 W. Misiąg, *Komentarz do art. 211 ustawy o finansach publicznych*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, red. *idem*, Legalis 2017.

8 E. Chojna-Duch, *Finanse i prawo finansowe samorządu terytorialnego*, [w:] *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, red. *idem*, 2011, s. 375.

wateli projektów do zrealizowania ze środków danej jednostki samorządu terytorialnego. Po drugie, na głosowaniu przez mieszkańców na wybrane projekty. Po trzecie wreszcie, na realizacji przez organy jednostek samorządu terytorialnego zwycięskich przedsięwzięć¹⁵. Aby w pełni zobrazować konstrukcję budżetu partycypacyjnego w Polsce należy przeciwstawić sytuację prawną przed oraz po wejściu w życie nowelizacji ustaw samorządowych.

Przed wejściem w życie ustawy nowelizacyjnej instytucja omawianego budżetu była realizowana w ramach wykładni art. 5a u.s.g., organy stanowiące gminy mogły samodzielnie, w drodze uchwały, określać tryb oraz zasady przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami¹⁶. Budżet obywatelski był zatem w pełni samodzielną inicjatywą jednostki samorządu terytorialnego. Warto podkreślić jest to, że ustawy samorządowe odnosiły się w bardzo ogólny sposób do instytucji konsultacji społecznych. Nie ulega wątpliwości, że odsyłały one w zakresie trybu i zasad ich przeprowadzenia do aktów prawnych wydawanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego¹⁷. W ustawie nie wskazywano formy przeprowadzenia konsultacji społecznych, dlatego też gminy mogły w oparciu o wzajemną współpracę wypracowywać rozwiązania w celu realizacji budżetu obywatelskiego zgodnie z istniejącą rzeczywistością normatywną.

Budżet obywatelski może być rozpatrywany w czterech płaszczyznach. Pierwsza płaszczyzna dotyczy możliwości decydowania mieszkańców o tym, które zadania publiczne powinny być realizowane. Druga płaszczyzna obejmuje formę wypowiedzenia stanowiska przez społeczność na określonej propozycję. Trzecia płaszczyzna to problematyka współdziałania gminy z mieszkańcami. Natomiast ostatnią płaszczyzną stanowi fakt, iż budżet obywatelski jest to instrument partycypacji o charakterze finansowym¹⁸.

Najczęściej proces ten był przeprowadzany w oparciu o następujący schemat:

Najpierw następuje zgłaszanie przez mieszkańców lub ich grupy bądź inne podmioty projektów, które mieszczą się w ramach zadań jednostki samorządu terytorialnego i mogłyby być zrealizowane w ramach puli przeznaczonych na ten cel środków. Następnie dokonywana jest weryfikacja zgłoszonych projektów przez pracowników danej jednostki samorządu terytorialnego w ramach, której mieściłaby się ocena projektów pod względem ich zgodności z prawem oraz realizacji zadań jednostki samorządu terytorialnego.

Jako kolejne następuje zorganizowanie głosowania w ramach którego mieszkańcy wybierają niektóre projekty. Na końcu zaś przeprowadzona zostaje weryfikacja głosowania i przedstawienie projektów do uwzględnienia w budżecie.¹⁹

Najczęściej przywoływanym w pracach naukowych wnioskiem dotyczącym rozwiązań stosowanych przed wejściem w życie ustawy nowelizacyjnej jest to, że budżet obywatelski w formie konsultacji społecznych nie miał wią-

żącego charakteru dla organów jednostki samorządu terytorialnego. Była to jedynie opinia, która mogła być odrzucona. Odrzucenie propozycji wybranej w drodze głosowania nie otwierało drogi do przymuszenia organu jednostki samorządu terytorialnego do realizacji wybranych w ramach głosowania projektów²⁰.

Ustalenie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji nadal następuje w drodze uchwały rady gminy podejmowanej zwykłą większością głosów, w głosowaniu jawnym, przy zachowaniu przesłanki kworum²¹. Przepis art. 5a ust 3 u.s.g. stanowi, że szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet obywatelski. Natomiast przepis art. 5a ust 4 u.s.g. przewiduje, iż 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. Jeśli chodzi o miasta na prawach powiatu, ustawodawca w przepisie art. 5a ust. 5 u.s.g. przewidział, iż utworzenie w nich budżetu obywatelskiego jest obligatoryjne i musi on wynosić co najmniej 0.5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu. Jest to rozwiązanie, od którego odstąpiono na szczeblu powiatów oraz województw. Można się zastanawiać nad kluczem doboru miast, które obligatoryjnie są zobowiązane do realizacji budżetu obywatelskiego. Nie jest zaskakujące, że zobligowane do realizacji budżetu partycypacyjnego zostały gminy. Do rozważania może jednak pozostać fakt, dlaczego nie zdecydowano się zastosować kryterium liczby mieszkańców gminy, a uzależniono obligatoryjne zobowiązanie do przeprowadzenia budżetu partycypacyjnego od posiadania statusu miasta na prawach powiatu²². Kolejny przepis uściśla kwestię wydatkowania środków w ramach budżetu obywatelskiego stanowiąc, że mogą być one dzielone na pule obejmujące całość gminy bądź jej część w postaci jednostek pomocniczych lub ich grup. Na koniec w art. 5a ust. 7 u.s.g. ustawodawca decyduje o przyznaniu jednostki samorządu terytorialnego kompetencji do podjęcia uchwały nowego rodzaju, w której rada gminy określi w drodze uchwały wymagania jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, a w szczególności wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty, wymaganą liczbę podpisów popierających projekt, przy czym nie może być ona większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w której zgłaszany jest projekt, zasady oceny zgłoszonych projektów co do 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 po uwagę, że zasady przeprowadzania głosowania muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania.

15 A. Misiejko, *Budżet obywatelski jst - istota i zasady*, LEX 2018.

16 *Ibidem*.

17 J. Kosowski, *Budżet obywatelski jako forma konsultacji społecznych w świetle nowelizacji ustaw samorządowych z dnia 11 stycznia 2018 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 10, s. 66-88.

18 *Ibidem*.

19 A. Misiejko, *Budżet obywatelski...*

20 J. Kosowski, *Budżet obywatelski jako forma...*, s. 66-88.

21 B. Dolnicki, *Komentarz do art. 5a ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. *idem*, LEX 2018.

22 J. Kosowski, *Budżet obywatelski jako forma...*, s. 66-88.

Ustawodawca regulując instytucje budżetu obywatelskiego nie zdecydował się rozstrzygnąć wprost o charakterze uchwały w sprawie budżetu obywatelskiego. Po uwzględnieniu przebiegu konsultacji społecznych w ramach budżetu obywatelskiego, należy zauważyć, że każda uchwała określająca zasady i tryb jego przeprowadzenia powinna być kwalifikowana jako akt prawa miejscowego. Dla przykładu, w Lublinie, konsultacje społeczne w ramach budżetu obywatelskiego przeprowadzane są przez Biuro Partycypacji Społecznej Urzędu Miasta Lublin i odbywają się na podstawie uchwały Rady Miasta Lublin nr 722/XXVIII/2017 z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie trybu i zasad przeprowadzania konsultacji społecznych z Mieszkańcami Miasta Lublin. Powyższa uchwała opublikowana jest w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego.

Środki przeznaczone na realizację budżetu obywatelskiego ujmują się a następnie zabezpiecza w budżecie jednostki samorządu terytorialnego. Zabezpieczenie środków pozwoli na realizację zadań wybranych w ramach programu budżetu partycypacyjnego. Jeśli chodzi o budżet obywatelski ujęty w budżecie jednostki samorządu terytorialnego należy podkreślić, iż w budżecie odpowiedniej jednostki zabezpiecza się środki na zadania, które mają zostać zrealizowane w ramach procedury budżetu obywatelskiego. Zgodnie z zasadą uprzedniości budżetu jednostki samorządu terytorialnego planowane wydatki powinny być ujęte w budżecie jednostki. Jeśli w toku realizacji projektów w ramach budżetu obywatelskiego powstanie nadwyżka środków finansowych, kolejny z projektów wskazanych w liście projektów powinien zostać zrealizowany. Koszty jego realizacji muszą mieścić się w kwocie pozostałej do rozdysponowania. W innym przypadku środki pozostałe do realizacji projektów w ramach budżetu partycypacyjnego powinny być przeniesione na inny cel, w drodze zmiany uchwały budżetowej²³. Jeśli natomiast zabraknie środków na realizację danego projektu, nie można go zrealizować nawet w sytuacji, gdy w trybie wyboru konkretnego zadania do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego, założono jego zrealizowanie. Dlatego też skuteczność realizacji projektów w ramach budżetu partycypacyjnego zależy przede wszystkim od zabezpieczenia środków na ten cel. Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może odmówić zrealizowania zadań, których koszt w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest większy niż w projekcie i gdy jednostka nie posiada środków na jego realizację²⁴.

4. BUDŻET OBYWATELSKI A FUNDUSZ SOŁECKI

Omawiając problematykę funkcjonowania budżetu obywatelskiego warto porównać go z funduszem sołeckim. Fundusz ten stanowi tzw. wewnątrzbudżetowy fundusz celowy²⁵. Pierwotnie został on powołany do życia ustawą z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim²⁶, która później

została zastąpiona ustawą z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim²⁷. Jak widać, jest to rozwiązanie mające dłuższą historię normatywną w zestawieniu z budżetem partycypacyjnym. Fundusz sołeczki stanowi instrument za pomocą, którego możliwe jest stymulowanie działań lokalnych grup społecznych w najmniejszych jednostkach pomocniczych gmin, którymi są sołectwa. Od strony technicznej należy zauważyć, że fundusz ten stanowi wyodrębniony rachunkowo w budżecie gminy środek finansowy przeznaczony do dyspozycji sołectw. O przeznaczeniu środków powierzonych sołectwom decydują, tak jak w przypadku budżetu obywatelskiego mieszkańcy danej wspólnoty²⁸. Zarówno budżet obywatelski, jak i fundusz sołeczki zawierają wiele cech wspólnych. Przede wszystkim w obu przedstawionych narzędziach służących do rozpowszechniania idei partycypacji udział bierze społeczeństwo. Ponadto realizacja tych budżetów obejmuje takie etapy jak zgłaszanie projektów, weryfikacja zgłoszonych projektów, popularyzacja zgłoszonych projektów, wybór projektów w drodze głosowania przez mieszkańców danej wspólnoty, kontrola prowadzona przez okres realizacji budżetu. Od strony formalnej o utworzeniu funduszu sołeczkiego decydują w drodze uchwały radni organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego²⁹. Fundusz sołeczki stanowi więc wyjątek od zasady jedności materialnej budżetu gminy oraz zasady samodzielności finansowej gminy³⁰. Wyjątek od zasady jedności materialnej związany jest z faktem przypisywania każdemu sołectwu określonej kwoty dochodów gminy, która musi być wydatkowana zgodnie z wnioskiem danego sołectwa. Podobne rozwiązania znajdujemy w ustawie regulującej funkcjonowanie budżetu obywatelskiego. Budżet obywatelski funkcjonujący równoległe z funduszem sołeckim w polskim porządku prawnym powiela błędy związane ze sposobem wydatkowania środków finansowych oraz ich wyodrębniania na realizację programów wspierających partycypację społeczną.

5. PROJEKT MŁODZIEŻOWEGO BUDŻETU OBYWATELSKIEGO W LUBLINIE

W 2018 r. Prezydenta Miasta Lublin powołał do życia Zespół do spraw Dzieci i Młodzieży przy Urzędzie Miasta Lublin. Do zadań Zespołu należy m.in. przyjęcie regulaminu dla Młodzieżowego Budżetu Obywatelskiego oraz wybranie w drodze głosowania, do składu zespołu oceniającego, dwóch osób z grona członków Zespołu, których zadaniem będzie, wraz z innymi członkami zespołu oceniającego wybranymi zgodnie z Regulaminem Młodzieżowego Budżetu Obywatelskiego, ocena wniosków wpływających w ramach Młodzieżowego Budżetu Obywatelskiego. Celem programu jest wsparcie oddolnych działań dzieci i młodzieży Lublina, które będą realizowane na rzecz lokalnej społeczności o charakterze edukacyjnym, kulturalnym, sportowym, spo-

23 A. Błaszko, *Budżet obywatelski jst – zagadnienia finansowe*, LEX 2018.

24 *Ibidem*.

25 A. Hanusz, A. Niezgodna, *Zasada jedności...*, s. 5.

26 Ustawa z dnia 20 lutego 2009 o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2009 r. nr 52 poz. 420).

27 Ustawa z dnia 21 lutego 2014 o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2014 r. poz. 301).

28 P. Goszczyńska, *Fundusz sołeczki jako budżet obywatelski*, LEX 2019.

29 *Ibidem*.

30 A. Hanusz, A. Niezgodna, *Zasada jedności...*, s. 6.

feczny czy obywatelskim. Projekt realizowany przez Urząd Miasta Lublin jest nowatorski ze względu na fakt, iż podobne programy realizowane są w niewielu innych gminach w Polsce. W ramach Młodzieżowego Budżetu Obywatelskiego nie mogą być realizowane projekty o charakterze infrastrukturalnym. Środki przeznaczone na Młodzieżowy Budżet Obywatelski określi w danym roku Prezydent Miasta Lublin. Wnioski w ramach Młodzieżowego Budżetu Obywatelskiego mogą składać nieformalne grupy młodzieży i dzieci w składzie minimum trzech osób. Wśród wnioskodawców mogą się znaleźć uczniowie lubelskich szkół od 1 klasy szkoły podstawowej oraz studenci lubelskich szkół wyższych i uczelni do ostatniego roku studiów drugiego stopnia lub jednolitych studiów magisterskich. W imieniu dzieci i młodzieży niepełnoletniej wniosek składa pełnoletni przedstawiciel. Do projektu musi być dołączona lista podpisów osób, które popierają dany projekt. Oceny wniosków składanych w ramach Młodzieżowego Budżetu Obywatelskiego dokonuje komisja konkursowa, której skład określa Regulamin Młodzieżowego Budżetu Obywatelskiego. Młodzieżowy Budżet Obywatelski jest własną inicjatywą przeprowadzoną przez Urząd Miasta w Lublinie. Nazwa tej inicjatywy nie jest przypadkowa i bezpośrednio odnosi się do uregulowanego ustawowo budżetu obywatelskiego. W niniejszej pracy padło stwierdzenie, że budżet obywatelski jest jednym z elementów demokracji bezpośredniej wprowadzonym w drodze ustawy przez prawodawcę. Miasto Lublin, samodzielnie, wprowadziło tę formę demokracji bezpośredniej także dla osób, które nie mogą zgłaszać swoich wniosków w budżecie obywatelskim ze względu na niespełnienie warunku pełnoletniości. Stanowi on przykład tego jak władze miasta chcą zadbać o realizację potrzeb najmłodszych Mieszkańców. Dzięki Młodzieżowemu Budżetowi Obywatelskiemu każdy kto jest zainteresowany aktywnym działaniem ma szansę na pozyskanie środków finansowych w celu realizacji projektów społecznych, a fakt skierowania tego programu do młodzieży wypełnia pewną ważną lukę, której nie da się zapłacić w ramach funkcjonowania ujętego w ustawach samorządowych budżetu partycypacyjnego³¹.

6. UWAGI KOŃCOWE

Wnosząc *de lege lata* budżet obywatelski stanowi wyjątek od zasady jedności budżetu. Głównym argumentem, który przemawia za uznaniem budżetu obywatelskiego za taki wyjątek jest przepis ustawy stanowiący, że w gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe. Wysokość budżetu obywatelskiego musi wynosić co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu. W tym przepisie następuje obligatoryjne przypisanie pewnej kwoty dochodów gminy na realizację projektów wyłonionych w ramach procedury budżetu obywatelskiego. Przyjęcie takiego kryterium oznacza, że niezbędne będzie posiadanie przez organ jednostki samorządu terytorialnego sprawozdania z wykonania budżetu za rok poprzedni. Sprawozdanie takie sporządzane jest w terminie do 31 marca każdego roku co oznacza, że

przed upływem tego terminu niemożliwe może być wskazanie kwoty przeznaczonej na realizację zadań w ramach budżetu obywatelskiego³². Należy wskazać, że przepisy powinny być skonstruowane taka by nie naruszać zasady jedności materialnej budżetu. Zrozumiała jest chęć zagwarantowania obywatelom prawa do udziału w realizowaniu budżetu gminy w sposób jaki dzieje się to w budżecie obywatelskim. Wątpliwe jednak pozostaje to czy ograniczanie samodzielności finansowej gmin oraz tworzenie wyjątków od zasady jedności pozytywnie wpływa na samostanowienie jednostek samorządu terytorialnego.

Odrębnym zagadnieniem jest fakt umieszczenia przepisów dotyczących budżetu partycypacyjnego w ustawach samorządowych. Jest to zbiór rozwiązań prawnych wpływających w pewien sposób na realizację budżetu gminy, ponieważ kreuje dla organów stanowiących określone obowiązki. Ponadto warto zauważyć, że fundusz sołecki od dawna posiada odrębną ustawę co zarówno podkreśla rangę tego rozwiązania prawnego, a także pozwala uściślić sposób w jaki fundusz sołecki jest realizowany i w jakiej wysokości środki przeznaczone są na jego realizację. Tak więc postulatem *de lege ferenda* byłoby stworzenie odrębnej ustawy dla realizacji budżetu partycypacyjnego. Negatywnie ocenić należy także sposób realizacji omawianego budżetu. Realizacja w drodze konsultacji społecznych tworzy wiele sprzeczności. Należy pójść za poglądem głoszącym, że skoro ustawodawca chciał nadać budżetowi obywatelskiemu i jego rozstrzygnięciom zupełnie inny charakter, nie powinien zaliczać tych regulacji do form konsultacji społecznych, lecz ująć jako rozwiązanie samoistne³³. Tak ujęty budżet obywatelski byłby odrębnym rozwiązaniem składającym się na model partycypacyjnego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego³⁴.

Można także podkreślić fakt, że narzucenie obowiązkowego charakteru budżetu obywatelskiego w miastach na prawach powiatu może prowadzić do powiększania się zadłużenia danej jednostki samorządu terytorialnego szczególnie w sytuacji gdy nie będzie posiadała wystarczającej ilości środków na realizację podstawowych zadań, do których wykonania zobowiązana jest jednostka samorządu terytorialnego. Dlatego też, tak jak wcześniej zostało podkreślone, można zastanowić się nad rewizją kryterium, według którego jednostki samorządu terytorialnego kwalifikowane byłyby do obowiązkowej realizacji budżetu obywatelskiego. Tak jak zostało to zaznaczone, można to osiągnąć poprzez zamianę kryterium pozostawiania miastem na prawach powiatu na np. liczbę mieszkańców danej gminy.

BIBLIOGRAFIA

1. Błaszko A., *Budżet obywatelski jst - zagadnienia finansowe*, LEX 2018.
2. Chojna-Duch E., *Finanse i prawo finansowe samorządu terytorialnego*, [w:] *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, red. *idem*, 2011, s. 375.

32 J. Kosowski, *Budżet obywatelski jako forma...*, s. 66-88.

33 *Ibidem*.

34 *Ibidem*.

31 Regulamin Młodzieżowego Budżetu Obywatelskiego w Lublinie.

3. Dolnicki B., *Komentarz do art. 5a ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. *idem*, LEX 2018.
 4. Drwiłło A., *Prawo budżetowe*, [w:] *Podstawy finansów i prawa finansowego*, red. *idem*, Warszawa 2018, s.415-416.
 5. Goszczyńska P., *Fundusz sołecki jako budżet obywatelski*, LEX 2019.
 6. Hanusz A., Niezgoda A., *Zasada jedności budżetu oraz samodzielności finansowej gminy a utworzenie funduszu sołeckiego*, „Finanse Komunalne”, 2008, nr 9.
 7. Hanusz A., *Zasada jedności budżetowej*, [w:] *Prawo finansowe. Wybrane zagadnienia*, red. *idem*, Warszawa 2019, s. 115-116.
 8. Kosowski J., *Budżet obywatelski jako forma konsultacji społecznych w świetle nowelizacji ustaw samorządowych z dnia 11 stycznia 2018 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 10, s. 66-88.
 9. Mastalski R., Fojcik-Mastalska E., *Budżet państwa*, [w:] *Prawo finansowe*, red. *idem*, Warszawa 2013, s. 64.
 10. Misiąg W., *Komentarz do art. 211 ustawy o finansach publicznych* [w:], *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, red. *idem*, Legalis 2017.
 11. Misiejko A., *Budżet obywatelski jst - istota i zasady*, LEX 2018.
 12. Regulamin Młodzieżowego Budżetu Obywatelskiego w Lublinie, <https://lublin.eu/mieszkanicy/partycypacja/organizacje-pozarzadowe/otwarte-konkursy-ofert/partycypacja/otwarty-konkurs-ofert-mlodziezowy-budzet-obywatelski,21,3567,1.html>.
 13. Sześciło D., *Uwarunkowania prawne budżetu partycypacyjnego w Polsce*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 12, s. 15-23.
-