

Wdrażanie budżetów obywatelskich w Polsce – analiza wybranych doświadczeń jednostek samorządu terytorialnego

Implementation of Citizens' Budgets in Poland – Analysis of Selected Experiences of Local Government Units

KRZYSZTOF JUREK

Szkoła Doktorska Nauk Społecznych, Uniwersytet Jagielloński
e-mail: krzysztof.jurek@doctoral.uj.edu.pl

 <https://orcid.org/0000-0003-4154-6416>

Streszczenie: Budżet obywatelski – określany również jako budżet partycypacyjny – jest realizowany w Polsce od 2011 r., kiedy to po raz pierwszy został wprowadzony w mieście Sopot. Od tamtej pory mechanizm ten zyskał znaczną popularność i został zaadaptowany przez liczne jednostki samorządu terytorialnego. W 2018 r. nastąpiła istotna zmiana prawna, w wyniku której budżet obywatelski stał się obowiązkowym elementem zarządzania w miastach na prawach powiatu, tracąc swój dotychczas fakultatywny charakter. Niniejszy artykuł podejmuje próbę analizy zróżnicowania w organizacji i wdrażaniu budżetów obywatelskich w wybranych jednostkach samorządowych w Polsce. Przedmiot rozważań stanowią zarówno różnice proceduralne, jak i strukturalne, które wpływają na efektywność funkcjonowania tego instrumentu partycypacji społecznej. Wskazane zostaną czynniki determinujące odmienne praktyki implementacyjne, wynikające z uwarunkowań lokalnych oraz specyfiki poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: budżet obywatelski, samorząd terytorialny, partycypacja społeczna, implementacja, legislacja lokalna, jednostki samorządowe, zarządzanie publiczne

Abstract: The citizens' budget, also known as the participatory budget, has been implemented in Poland since 2011, when it was first introduced in the city of Sopot. Since then, this mechanism has gained considerable popularity and has been adopted by numerous local government units. In 2018, there was a significant legal change, as a result of which the citizens' budget became an obligatory element of management in cities with county rights, losing its hitherto optional character. This article attempts to analyse the differences in the organisation and implementation of citizens' budgets in selected local government units in Poland. Both procedural and structural differences that affect the effectiveness of this instrument of social participation are under consideration. Factors determining different implementation practices resulting from local conditions and the specifics of individual local government units are indicated.

Keywords: citizens' budget, local government, social participation, implementation, local legislation, local government units, public administration

Budżet obywatelski definiuje się jako proces, w którym mieszkańcy określonego obszaru, takiego jak miasto czy wieś, aktywnie uczestniczą w podejmowaniu decyzji dotyczących alokacji środków publicznych. Koncepcja włączania obywateli w procesy decyzyjne – określana współcześnie jako budżet obywatelski – została zainicjowana w 1989 r. w Porto Alegre i stanowiła wówczas rozwiązanie innowacyjne. W Europie instrument ten pojawił się na początku XXI w., gdzie zaczął być wdrażany m.in. w Hiszpanii, Niemczech, Francji, Portugalii oraz Szwajcarii. Idea budżetu obywatelskiego znalazła zastosowanie również w niektórych państwach afrykańskich, m.in. w Kamerunie (Sintomer, Röcke, Herzberg 2016). Zgodnie z opinią Darii Rybińskiej termin „budżet obywatelski” nie posiada jednolitej, powszechnie akceptowanej definicji (Rybińska 2018: 53–55). W Polsce jest on postrzegany jako forma innowacji w zarządzaniu lokalnym.

Istotnym elementem funkcjonowania budżetu obywatelskiego jest systematyczny monitoring, który umożliwia kontrolę oraz ocenę wprowadzanych stopniowo modyfikacji. Zaangażowanie mieszkańców w procesy partycypacyjne stanowi istotny wskaźnik pozytywnej oceny władz lokalnych. Należy podkreślić, że budżet obywatelski jest nie tylko efektywnym instrumentem partycypacji społecznej, ale także sprzyja wzrostowi aktywności mieszkańców, co stanowi jeden z jego fundamentalnych celów. Budżet obywatelski stwarza szerokie możliwości dla inicjatorów i działaczy społecznych, którzy mogą aktywnie uczestniczyć w kształtowaniu lokalnej polityki. Mieszkańcy danego obszaru zyskują pewien poziom autonomii działania poprzez możliwość zgłaszania własnych projektów, które następnie podlegają pod głosowanie społeczności lokalnej, decydującej o ich akceptacji bądź odrzuceniu. Realizacja proponowanych inicjatyw jest jednak ograniczona określonym limitem finansowym, ustalonym na podstawie regulaminów obowiązujących w danej jednostce samorządowej. Zasady funkcjonowania budżetu obywatelskiego są ustalane indywidualnie przez poszczególne miasta i wsie oraz bazują na doświadczeniach i praktykach wypracowanych w poprzednich edycjach (Jurek 2023: 54–55).

Celem artykułu jest analiza procesu wdrażania budżetów obywatelskich w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce jako formy partycypacji społecznej, ze szczególnym uwzględnieniem czynników wpływających na ich przebieg i efektywność. Artykuł odpowiada na pytania badawcze: jakie czynniki wpływają na sposób wdrażania budżetów obywatelskich w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce oraz ich skuteczność jako mechanizmu partycypacji społecznej?

Podstawę analizy stanowi przegląd literatury przedmiotu, dokumentów strategicznych oraz danych zastanych, w tym raportów dotyczących funkcjonowania budżetów obywatelskich, a także ich odmian w postaci budżetów młodzieżowych oraz zielonych, które stanowią alternatywne praktyki partycypacyjne w wielu miastach. W artykule odniesiono się do wybranych przykładów miast wprowadzających budżety obywatelskie, zróżnicowanych m.in. pod względem liczby ludności, roku wdrożenia mechanizmu oraz położenia geograficznego. Przypadki te potraktowano jako ilustracyjne studia przypadków, bez pogłębionej analizy. Służą one ukazaniu różnorodnych podejść do wdrażania budżetu obywatelskiego w Polsce oraz wskazaniu konkretnych rozwiązań organizacyjnych, społecznych i instytucjonalnych.

1. Ujęcie definicyjne

Na wstępie przedstawiono wybrane definicje budżetu partycypacyjnego formułowane przez polskich i zagranicznych badaczy. Do najczęściej przywoływanych należą:

1. Budżet partycypacyjny to cykliczny proces, w którym mieszkańcy danej jednostki samorządowej aktywnie współdecydują o przeznaczeniu części środków publicznych, przy współpracy z władzami lokalnymi, w celu zwiększenia partycypacji oraz przejrzystości wydatkowania (Sintomer i in. 2012).
2. Budżet partycypacyjny to proces demokracji bezpośredniej, powszechny i dobrowolny, poprzez który ludność może dyskutować i współokreślać budżet publiczny (Cabannes 2004).
3. Budżet partycypacyjny to proces podejmowania decyzji, w ramach którego obywatele prowadzą deliberacje i negocjacje dotyczące podziału zasobów publicznych (Wampler 2012).
4. Budżet partycypacyjny rozumiany jest jako demokratyczna procedura, która umożliwia mieszkańcom decydowanie o alokacji części środków publicznych wyodrębnionych na ten cel z budżetu danej jednostki administracyjnej (Rytel-Warzocha 2010).
5. Budżetowanie partycypacyjne jest określane mianem instrumentu współuczestnictwa obywateli. Jest on rozumiany jako proces decyzyjny, w którym mieszkańcy współtworzą budżet miasta i współdecydują

o podziale określonej puli środków publicznych (zob. Michalska-Żyła, Brzeziński 2017: 210).

6. Budżet obywatelski to mechanizm partycypacyjny, który pozwala mieszkańcom danego samorządu współdecydować o przeznaczeniu części środków publicznych, z założeniem wzmacniania ich pozycji obywatelskiej, rozwijania kompetencji demokratycznych i zwiększania wpływu obywateli na decyzje finansowe jednostki samorządowej (Podgórska-Rykała, Grygień 2025).
7. Budżet obywatelski jest procesem współdecydowania mieszkańców w zakresie realizacji ich bieżących potrzeb, który przejawia się w głosowaniu na projekty odpowiadające ich zainteresowaniom. Udział w tym procesie odzwierciedla zarówno gotowość, jak i potrzebę mieszkańców do współkształtowania alokacji środków publicznych poprzez demokratyczne mechanizmy wyboru projektów (Jurek 2025).

Budżet obywatelski od momentu wprowadzenia cieszy się dużą popularnością wśród mieszkańców. Przyczyn można upatrywać w naturalnej potrzebie społeczności lokalnych, by aktywnie wpływać na kształtowanie przestrzeni publicznej oraz decydować o inwestycjach finansowanych ze środków publicznych. Niemniej wdrażanie budżetu obywatelskiego napotyka na szereg barier, wśród których można wyróżnić: (a) obawy przedstawicieli władz przed ograniczeniem ich roli w procesie alokacji środków budżetowych; (b) konieczność zwiększonego zaangażowania zarówno polityków, jak i urzędników administracji; (c) wymóg przygotowania planów budżetowych z większym wyprzedzeniem czasowym (Sorychta-Wojczyk 2015: 424).

Charakter stosowania budżetów obywatelskich został trafnie zdefiniowany przez Agnieszkę Sobol, która podkreśla, że budżet obywatelski stanowi element mechanizmu współrządzenia (*governance*), rozumianego jako proces zarządzania prowadzony w bieżącej współpracy z różnorodnymi partnerami społecznymi. Według autorki budżet obywatelski pełni rolę zaproszenia kierowanego przez władze lokalne do mieszkańców, zachęcając ich do aktywnego uczestnictwa w podejmowaniu decyzji dotyczących podziału lokalnych środków budżetowych. Tym samym jest on narzędziem dialogu obywatelskiego – procesu, który zyskuje na znaczeniu zarówno w analizach nauk społecznych, jak i w praktyce politycznej (Sobol 2017: 177). Należy podkreślić, iż budżet obywatelski wymaga aktywnego zaangażowania mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Jako proces konsultacyjny umożliwia prowadzenie dialogu pomiędzy administracją a społecznością lokalną, co sprzyja wzajemnemu rozpoznaniu potrzeb i oczekiwań.

Warto również wspomnieć o szkolnym budżecie obywatelskim (SBO), który stanowi mechanizm partycypacyjny przeznaczony dla uczniów szkół podstawowych i średnich (Bartlett, Schugurensky 2024). Jest to wyodrębniona forma budżetu obywatelskiego, mająca na celu wprowadzenie młodzieży w praktykę demokracji uczestniczącej. Mechanizm ten umożliwia uczniom aktywny udział w procesie podejmowania decyzji dotyczących wydatkowania części środków przeznaczonych na potrzeby szkoły, zarówno w sferze infrastruktury, wyposażenia, jak i inicjatyw kulturalnych, edukacyjnych czy społecznych (Bartlett, Schugurensky 2021). Głównym celem SBO jest nie tylko umożliwienie młodym ludziom realnego wpływu na funkcjonowanie ich środowiska edukacyjnego, ale także kształtowanie kluczowych kompetencji obywatelskich, takich jak odpowiedzialność społeczna, umiejętność argumentowania i negocjowania, zdolność do współpracy oraz świadomość znaczenia procedur demokratycznych. Dzięki procesowi zgłaszania projektów, ich merytorycznej ocenie i demokratycznemu głosowaniu uczniowie uczą się podejmowania decyzji w sposób przemyślany i sprawiedliwy. Dodatkowo SBO pełni funkcję edukacyjną – służy jako „praktyczna szkoła demokracji”, w której młodzież zdobywa doświadczenie w zakresie partycypacji społecznej, planowania i kontroli wydatków publicznych (Shybalkina, Nabatchi 2024). W konsekwencji SBO może przyczyniać się do budowania poczucia odpowiedzialności za wspólnotę, zwiększania świadomości potrzeb innych członków społeczności szkolnej oraz rozwijania postaw prospołecznych i proaktywnych, przygotowując uczniów do aktywnego uczestnictwa w życiu lokalnym i demokratycznym w dorosłym życiu.

2. Proces wdrażania budżetów obywatelskich

W literaturze przedmiotu można spotkać liczne wątpliwości dotyczące daty wprowadzenia budżetu obywatelskiego w Polsce. Jak zauważa Bogusław Pytlik, istnieją trudności z jednoznacznym ustaleniem początku praktyk partycypacyjnych związanych z budżetem obywatelskim. Za jedno z pierwszych doświadczeń w tym zakresie uznaje się innowacyjny, jak na tamte czasy, projekt Funduszu Grantowego, który został wdrożony w Płocku w latach 2003–2005 (Pytlik 2017: 108–109). Jednakże Fundusz Grantowy nie spełnia w pełni kryteriów charakterystycznych dla budżetu

obywatelskiego. W związku z tym za moment rozpoczęcia stosowania tego instrumentu w Polsce uznaje się dopiero jego wdrożenie w Sopocie. Budżety obywatelskie wyróżniają się m.in. tym, że środki finansowe na realizację zgłoszonych i wybranych przez mieszkańców projektów pochodzą wyłącznie z budżetów własnych miast, co wyklucza udział innych podmiotów, takich jak organizacje pozarządowe.

Można więc postawić tezę, że jednym z kluczowych czynników rozwoju budżetu obywatelskiego w Polsce była i pozostaje niechęć społeczeństwa do aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym oraz działalności społecznej (Krześ 2014: 98). Pierwszą jednostką samorządową, która podjęła decyzję o wdrożeniu tego mechanizmu, był już wspomniany Sopot. W 2011 r. na realizację budżetu obywatelskiego przeznaczono 3 mln zł, co stanowiło ponad 1% całkowitego budżetu miasta. Wyjątkowość sopockiego budżetu obywatelskiego wynikała przede wszystkim z faktu, iż inicjatywa jego wdrożenia pochodziła z oddolnych działań społecznych. W przeciwieństwie do większości polskich miast, gdzie decyzje o uruchomieniu budżetu obywatelskiego zapadały na poziomie władz lokalnych, w Sopocie proces ten został zapoczątkowany przez Sopocką Inicjatywę Rozwojową, nieformalną grupę mieszkańców powołaną w 2008 r. Głównym celem tej organizacji było promowanie aktywności obywatelskiej i angażowanie mieszkańców w procesy decyzyjne na poziomie lokalnym (Podgórska-Rykała 2019: 228–229). Tym samym budżet obywatelski Sopotu stał się przykładem oddolnej inicjatywy, co stanowiło istotną różnicę w porównaniu z praktykami obserwowanymi w innych jednostkach samorządu terytorialnego.

Budżet obywatelski umożliwia mieszkańcom uczestnictwo w podejmowaniu decyzji dotyczących alokacji części środków finansowych gminy, pełni funkcję legitymizującą władzę lokalną oraz sprzyja promowaniu innowacyjności i przedsiębiorczości. Stanowi również instrument wspierający proces decentralizacji władzy i odpowiedź na narastający dystans pomiędzy organami władzy a społecznością lokalną. W związku z tym budżet obywatelski powinien być traktowany jako mechanizm służący zarówno mieszkańcom, jak i władzom samorządowym (Jaśkowiec 2021: 147). Niemniej nasuwa się pytanie o jego rzeczywiste funkcjonowanie w praktyce. W literaturze przedmiotu można znaleźć dane wskazujące, że w 2014 r. mechanizm budżetu partycypacyjnego został wdrożony w 35 miastach (Kraszewski, Mojkowski 2014: 20). Dwa lata później odnotowano, że liczba jednostek administracyjnych, które wprowadziły mechanizm budżetu partycypacyjnego, wzrosła do 210. W 2019 r. Paweł Pistelok wskazał, że

procedura budżetu obywatelskiego była realizowana w 320 miastach (Pi-stelok 2019: 19). Przedstawia to faktycznie bardzo duże zainteresowanie mieszkańców partycypacją lokalną oraz włączeniem się w proces decyzyjności.

W literaturze przedmiotu istnieje wiele opracowań podejmujących dyskusję na temat istnienia jednego uniwersalnego lub wielu zróżnicowanych modeli budżetu obywatelskiego. Zwolennikiem pierwszego podejścia jest Wojciech Kębłowski, który zauważa różnice w szczegółowych rozwiązaniach, lecz jednocześnie podkreśla, że w przeważającej większości przypadków stosowane są bardzo podobne zasady, co pozwala na wyodrębnienie polskiego modelu budżetu partycypacyjnego (Kębłowski 2014). Niemniej częściej pojawiają się opinie przeciwnie, zgodnie z którymi brak jednoznacznych regulacji w ustawie o samorządzie gminnym sprawia, że poszczególne jednostki samorządowe dostosowują mechanizm budżetu obywatelskiego do lokalnych potrzeb. Warianty te różnią się pod względem kryteriów, takich jak sposób podziału środków na określone kategorie (np. projekty ogólnomiejskie oraz rejonowe/dzielnicowe), obecność tzw. zielonego budżetu oraz metoda głosowania, obejmująca zarówno liczbę głosów przypadających na poszczególne kategorie, jak i formę przeprowadzania głosowania – tradycyjną papierową lub elektroniczną.

3. Sukcesy oraz porażki budżetu obywatelskiego

Od czasu wdrożenia budżetu partycypacyjnego w Sopocie zaobserwowano zarówno sukcesy, jak i niepowodzenia związane z tym modelem alokacji środków publicznych na poziomie lokalnym. Adrian Misiejko w swoim opracowaniu *Budżet obywatelski w praktyce samorządów* podkreśla, że doświadczenia z realizacją budżetów obywatelskich są zróżnicowane. Obok dobrze zorganizowanych mechanizmów pojawiły się procedury, które można uznać za nieadekwatne wobec założeń budżetu obywatelskiego (Misiejko 2020: 142). W praktyce pojawiły się trudności w precyzyjnym określeniu kompetencji poszczególnych jednostek samorządowych, co wpływało na zakres możliwych do finansowania zadań. Często zwyciężały projekty o podobnym charakterze, takie jak dofinansowanie publicznych placówek oświatowych, mobilizujące aktywne grupy mieszkańców, np. rodziców. Ponadto zauważono, że niektóre inicjatywy, mimo zgodności z obowiązującym prawem,

pozostawały niewdrożone przez dłuższy czas, gdyż wyniki konsultacji społecznych nie miały charakteru wiążącego dla organów samorządowych.

Charakterystyka zgłaszanych projektów pełni istotną funkcję diagnostyczną, gdyż propozycje kierowane do administracji odpowiedzialnej za realizację mechanizmu budżetu obywatelskiego stanowią wskaźnik poziomu zaangażowania społeczności lokalnej. Proces zgłaszania projektów wiąże się bowiem z wysoką barierą uczestnictwa, wynikającą z konieczności poświęcenia znacznego nakładu pracy na przygotowanie stosownej dokumentacji. Jak podkreśla Misiejko, inicjatorzy projektów są kluczowym czynnikiem w funkcjonowaniu polskich budżetów obywatelskich, a nadmierne lub nieuzasadnione wymogi formalne stoją w sprzeczności z zasadami funkcjonowania tego mechanizmu. Ponadto zauważa, że wzrost restrykcji w procesie budżetu obywatelskiego może obniżyć motywację mieszkańców do aktywnego udziału, szczególnie w przygotowywaniu własnych propozycji.

Do 2018 r. brakowało szczegółowych regulacji prawnych dotyczących organizacji budżetów obywatelskich w Polsce. W literaturze podkreśla się, że brak ustawowych uregulowań skutkował znaczną różnorodnością rozwiązań funkcjonujących w jednostkach samorządu terytorialnego, zarówno pod względem formalnym, jak i merytorycznym. Występowały istotne różnice dotyczące m.in. limitów środków finansowych, procedur zgłaszania projektów, metod głosowania oraz liczenia głosów, a także wymagań dotyczących wieku zarówno wnioskodawców, jak i osób uprawnionych do głosowania. Różniły się także terminy oraz sposób podziału jednostek na okręgi wyborcze (Podgórska-Rykała 2019: 230). Wprowadzenie odpowiednich zmian legislacyjnych przez ustawodawcę przyczyniło się do względnego ujednolicenia mechanizmu budżetu obywatelskiego w miastach na prawach powiatu, co wymusiło konieczność modyfikacji dotychczas funkcjonujących formuł znanych mieszkańcom. Do 2019 r. budżety obywatelskie funkcjonowały na podstawie art. 5a ustawy o samorządzie gminnym (Ustawa 1990/16/95), gdzie były traktowane jako jedna z form konsultacji społecznych. Szczegółowe zasady ich realizacji określały odpowiednie uchwały rad gmin.

W ustawie o samorządzie gminnym wskazano, że to rada gminy ponosi odpowiedzialność za określenie m.in. wymogów formalnych dotyczących projektów, minimalnej liczby podpisów wymaganych do zgłoszenia inicjatywy oraz zasad ich oceny (Mucha 2018). Kolejny istotny zapis precyzuje sposób organizacji budżetów obywatelskich w kontekście podziału środków finansowych na poszczególne kategorie, przewidując możliwość

dzielenia środków na pule obejmujące zarówno całą gminę, jak i jej części, reprezentowane przez jednostki pomocnicze lub grupy takich jednostek. Ewa Serzysko podkreśla, że budżet obywatelski powinien być rozumiany przede wszystkim jako proces, a nie pojedynczy incydent. Poszczególne etapy tego procesu są ze sobą ściśle powiązane, a wyniki wcześniejszych faz wpływają na kształt kolejnych, tworząc spójną całość. Budżet partycypacyjny nie powinien mieć charakteru jednorazowego wydarzenia, lecz funkcjonować cyklicznie, wpisując się w standardowy rytm pracy samorządu – od dyskusji nad potrzebami i priorytetami na kolejny rok, przez wybór projektów i ich uwzględnienie w budżecie, aż do zakończenia realizacji zatwierdzonych inicjatyw (Sierzysko 2014). W świetle tych uwag istotne jest, aby zmiany legislacyjne i decyzje administracyjne wprowadzane były z rozważą, tak aby wspierały aktywność mieszkańców zamiast ją ograniczać. Nadmierna liczba modyfikacji oraz niewłaściwa komunikacja mogą bowiem obniżyć zainteresowanie mieszkańców zarówno głosowaniem, jak i składaniem wniosków.

4. Zróżnicowanie mechanizmów funkcjonowania budżetów obywatelskich

Niniejszy paragraf omawia nie tylko klasyczne budżety obywatelskie, lecz także inne formy partycypacji budżetowej, takie jak budżet młodzieżowy i budżet zielony. Mimo zbieżności z ideą budżetu partycypacyjnego literatura przedmiotu traktuje je jako odrębne warianty, które najczęściej funkcjonują równolegle z tradycyjnymi budżetami obywatelskimi. Ich specyfika i cele często różnią się od celów klasycznych budżetów obywatelskich.

W ostatnich latach gminy podejmowały liczne działania mające na celu wprowadzanie udogodnień i innowacyjnych rozwiązań w ramach budżetów obywatelskich, w celu zwiększenia zaangażowania mieszkańców zarówno w zgłaszanie projektów, jak i w procesie głosowania. Jednym z powszechnie stosowanych narzędzi ułatwiających dostęp do mechanizmu budżetu obywatelskiego było wdrożenie głosowania elektronicznego. W niektórych jednostkach samorządowych decyzja o jego zastosowaniu zapadała już na etapie implementacji, np. we Wrocławiu (Radzioch 2020), podczas gdy inne gminy wprowadzały tę formę głosowania w kolejnych edycjach, np. w Koninie.

Interesujący przykład innowacji w zakresie partycypacji stanowi tworzenie młodzieżowych budżetów obywatelskich, co miało miejsce w Malborku w 2017 r., gdzie część środków przeznaczono na Malborski Budżet Obywatelski Junior (MBOJ), umożliwiający głosowanie uczniom powyżej 13. roku życia (Mucha 2018). Podobne rozwiązanie funkcjonuje od 2016 r. we Wrocławiu. Warto również zwrócić uwagę na specyfikę Dąbrowy Górniczej, gdzie równoległe działają dwie odrębne formuły partycypacji społecznej – budżet obywatelski oraz budżet partycypacyjny. To unikatowe rozwiązanie było efektem wieloletniej współpracy urzędników z mieszkańcami w celu wypracowania optymalnego modelu konsultacji społecznych, jednakże od 2018 r. wprowadzona nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym wymusiła utrzymanie dwóch równoległych systemów (Podgórska-Rykała 2019: 230–231).

Jedną z istotnych innowacji w zakresie budżetów obywatelskich było wprowadzenie tzw. zielonych budżetów obywatelskich, po raz pierwszy zrealizowanych w Lublinie w 2016 r. (Kociuba, Rabczewska 2019: 92). Model ten zyskał na popularności i był następnie adaptowany przez inne miasta, m.in. Poznań (Zielony Budżet 21.05.2020) oraz Gdańsk. Rozwiązanie to było również wdrażane w mniejszych gminach, np. w Bieruniu, gdzie zielone budżety obywatelskie funkcjonują samodzielnie lub w połączeniu ze standardową procedurą budżetu obywatelskiego (Zarządzenie Nr B.0050.7.2024). W miastach takich jak Poznań, Gdańsk czy Szczecin mieszkańcy, oddając głos w ramach budżetu obywatelskiego, mają dodatkowy głos przeznaczony wyłącznie na projekty z kategorii zielonych. Projekty te dotyczą zazwyczaj działań związanych z terenami zielonymi, takich jak nasadzenia i pielęgnacja roślinności, tworzenie nowych przestrzeni zielonych, budowa ogrodów deszczowych oraz renowacja i modernizacja istniejących terenów. Obejmują również działania edukacyjne, kulturalne i informacyjne oraz inwestycje infrastrukturalne o charakterze ekologicznym.

Przykład różnic w kategoryzacji projektów w ramach budżetów obywatelskich może stanowić Świebodzin, gdzie wyodrębniono cztery kategorie: zadania inwestycyjne duże, zadania inwestycyjne małe, projekty miękkie oraz projekty zielone. Do kategorii projektów miękkich zaliczono zadania nieinwestycyjne o charakterze prospołecznym, kulturalnym, oświatowym lub sportowym (Uchwała Nr XIX/277/2020: § 5). Kategoria ta odnosi się zatem do projektów o wymiarze edukacyjnym lub oświatowym. W Poznaniu natomiast nie wydzielono osobnej kategorii dla takich projektów, jednak wprowadzono wymóg ogólnodostępności, który nakłada obowiązek

zapewnienia nieodpłatnego korzystania z efektów realizacji projektów przez wszystkich mieszkańców. Podobne rozwiązanie przyjęto w Zielonej Górze, gdzie w dokumentach określono, iż projekt musi być zlokalizowany na terenie miejskim i dostępny dla każdego mieszkańca bez ograniczeń. W konsekwencji z puli realizowanych zadań wykluczono m.in. zakup sprzętu sportowego do zajęć wychowania fizycznego, zakup książek do biblioteki szkolnej czy renowację toalet i pomieszczeń lekcyjnych.

Kolejną kwestią różnicującą poszczególne miasta jest sposób weryfikacji głosów oddawanych przez mieszkańców. W Krakowie warunkiem oddania głosu jest podanie numeru PESEL, a w przypadku jego braku – specjalnego kodu identyfikacyjnego nadanego przez Urząd Miasta Krakowa. W przypadku głosowania elektronicznego konieczne jest również podanie numeru telefonu komórkowego, który służy do potwierdzenia głosu za pomocą wiadomości SMS (Uchwała 2020/1560: § 22). Takie rozwiązanie budzi wątpliwości co do przejrzystości procesu głosowania, ponieważ trudno sobie wyobrazić, aby dziecko w wieku roku lub młodsze samodzielnie oddało głos i w pełni zrozumiało jego sens oraz konsekwencje swoich wyborów. Sytuacja ta może rodzić obawy dotyczące nadużyć, np. głosowania rodziców w imieniu dzieci.

Problem związany z wiekiem osób uprawnionych do głosowania w ramach budżetu obywatelskiego został opisany w raporcie Najwyższej Izby Kontroli „Funkcjonowania budżetów partycypacyjnych (obywatelskich)”. Na podstawie przeprowadzonego badania wskazano, że w 130 z 187 miast wprowadzone zostały formalne ograniczenia osób uprawnionych do głosowania, najczęściej w przedziale od 13. do 18. roku życia. W pozostałych badanych 57 miastach takie ograniczenia nie funkcjonowały. Najwyższa Izba Kontroli przeanalizowała przypadki, w których uchwały ustanawiające dolną granicę wieku uprawnionych do głosowania były sprzeczne z przepisami ustawy o samorządzie gminnym, która nie przewiduje żadnych ograniczeń wiekowych. W efekcie ograniczenie prawa do głosowania ze względu na wiek może zostać uznane za niezgodne z prawem (Najwyższa Izba Kontroli 2019).

Ogólnodostępność stanowi istotny element budżetu obywatelskiego, jednak wskazane jest wprowadzenie pewnych ograniczeń, np. dotyczących wieku osób uprawnionych do głosowania. W Poznaniu podanie numeru PESEL nie jest obowiązkowe – wystarczy numer telefonu komórkowego, na który przesyłany jest kod weryfikacyjny umożliwiający oddanie głosu za pośrednictwem strony internetowej Poznańskiego

Budżetu Obywatelskiego (Uchwała 2023/3539: § 5). Natomiast w Lublinie mieszkańcy mogą potwierdzić swój głos zarówno za pomocą kodu przesłanego SMS-em, jak i poprzez wiadomość e-mail (Regulamin Budżetu Obywatelskiego 2025).

Podsumowanie

Budżet obywatelski w Polsce powinien być analizowany według określonych kryteriów, które uwzględniają jego potencjał nie tylko jako narzędzia do wprowadzania niewielkich, prospołecznych zmian, lecz przede wszystkim jako elementu szerszej reformy samorządowej. W miarę upływu czasu mechanizmy budżetu obywatelskiego w różnych gminach ewoluowały, dając mieszkańcom nowe możliwości partycypacji. Warto zaznaczyć, że różnorodność rozwiązań funkcjonujących w ramach budżetów obywatelskich nie powinna być traktowana jedynie krytycznie. Wielokrotnie stanowią one wynik współpracy między lokalną administracją a mieszkańcami, co podkreśla lokalny charakter tego instrumentu. Z kolei zmiany legislacyjne w ustawie o samorządzie gminnym, mające na celu ujednolicenie zasad organizacji budżetów obywatelskich, mogą przyczynić się do ograniczenia tej lokalności. Przykładem jest Dąbrowa Górnicza, gdzie funkcjonują równolegle dwa odrębne budżety – obywatelski i partycypacyjny, a liczba takich przypadków może wzrastać. Wprowadzone zmiany miały na celu zwiększenie transparentności procedur budżetów obywatelskich, co jednak wiązało się z koniecznością licznych modyfikacji istniejących rozwiązań, a czasem nawet rezygnacji z dotychczasowych praktyk. Można stwierdzić, że ustawodawca powinien skupić się na ujednoliceniu bardziej uniwersalnych aspektów budżetu obywatelskiego, takich jak weryfikacja głosów czy udział placówek edukacyjnych, kulturalnych i wychowawczo-edukacyjnych w procesie głosowania, zamiast szczegółowo regulować indywidualne rozwiązania, np. listy poparcia czy wymagania dotyczące projektów miękkich.

Bibliografia

- Bartlett, T., D. Schugurensky (2021), *Reinventing Freire in the 21st Century: Citizenship Education, Student Voice and School Participatory Budgeting*, „Current Issues in Comparative Education” 23(2): 55–79. DOI: 0000-0002-7271-944X.
- Bartlett, T., D. Schugurensky (2024), *Inclusive Civic Education and School Democracy Through Participatory Budgeting*, „Education, Citizenship and Social Justice” 19(3): 362–380. DOI: 10.1177/17461979231160701.
- Cabannes, Y. (2004), *Participatory Budgeting: A Significant Contribution to Participatory Democracy*, „Environment and Urbanization” 16(1): 27–46. DOI: 10.1177/095624780401600104.
- Jaśkowiec, D. (2021), *Budżet obywatelski w jednostkach samorządu terytorialnego jako specyficzny rodzaj referendum lokalnego*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica” 26(336): 141–149. DOI: 0000-0002-3492-2439.
- Jurek, K. (2023), *Dialog i partycypacja obywatelska na poziomie lokalnym na przykładzie miasta Krakowa*, „Zeszyty Naukowe Collegium Witelona” 4(49): 49–59. DOI: 10.5604/01.3001.0054.5169.
- Jurek, K. (2025), *Modele wdrażania budżetów obywatelskich w Polsce jako przyczynę słuchania organizacyjnego potrzeb mieszkańców: różnorodność praktyk i konsekwencje legislacyjne*, „Management and Administration Journal” 65(4). DOI: 10.34739/maj.2025.04.02.
- Kębłowski, W. (2014), *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, (Warszawa: Instytut Obywatelski).
- Kociuba, D., K. Rabczewska (2019), *Rola budżetów partycypacyjnych w zagospodarowaniu przestrzeni publicznych polskich miast – studium przypadku Lublina*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2(76). DOI: 10.7366/1509499527605.
- Kraszewski, D., K. Mojkowski (2014), *Budżet obywatelski w Polsce*, (Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego), <https://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/07/Budzet-obywatelski-w-Polsce-D.-Kraszewski-K.-Mojkowski.pdf> (18.07.2025).
- Krześ, A. (2014), *Budżet obywatelski jako inicjatywa wspierająca postawę społeczeństwa obywatelskiego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 341: 93–103. DOI: 10.15611/pn.2014.341.08.
- Michalska-Żyła, A., K. Brzeziński (2017), *Budżet partycypacyjny jako mechanizm współrządzenia miastem*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K” 24(2): 205–223. DOI: 10.17951/k.2017.24.2.205.
- Misiejko, A. (2020), *Budżet obywatelski w praktyce samorządów*, (Warszawa: Wolters Kluwer).

- Mucha, A. (2018), *Zróźnicowanie zwycięskich projektów budżetu obywatelskiego w latach 2013–2016 w polskich miastach*, „Prace Geograficzne” 154: 55–70. DOI: 10.4467/20833113PG.18.009.8761.
- Najwyższa Izba Kontroli (2019), *Informacja o wynikach kontroli. Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych (obywatelskich)*. LGD.430.001.2019, Nr ewid. 20/2019/P/18/064/LGD, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/18/064/> (18.07.2025).
- Pistelok, P. (2019), *Dąbrowski budżet partycypacyjny – model 2.0*, [w:] P. Pistelok, B. Martela (red.), *Partycypacja publiczna: raport o stanie polskich miast*, (Warszawa–Kraków: Instytut Rozwoju Miast i Regionów): 143–155.
- Podgórska-Rykała, J. (2019), *Budżet obywatelski a budżet partycypacyjny. Dwa rozwiązania dla jednego miasta w konsekwencji nowelizacji prawa samorządowego*, „Roczniki Administracji i Prawa” 19 (Tom Specjalny): 221–236. DOI: 10.5604/01.3001.0014.1029.
- Podgórska-Rykała, J., J. Grygieńć (2025), *Participation Disempowered: Polish Participatory Budgeting and a Missed Chance for Citizen Empowerment*, [w:] N. Kolleck, I.P. Karolewski (red.), *Rethinking Citizenship in Central and Eastern Europe: Insights from Education and Political Research*, seria: Bristol Studies in Comparative and International Education, (Bristol: Bristol University Press): 180–203.
- Pytlik, B. (2017), *Budżet partycypacyjny w Polsce. Ewolucja i dylematy*, „Studia z Polityki Publicznej” 4(1): 103–122. DOI: 10.33119/KSzPP.2017.1.6.
- Radzioch, J. (2020), *Funkcjonowanie budżetu partycypacyjnego we Wrocławiu w latach 2013–2019*, [w:] H. Gawroński, K. Olszewska, K. Sidorkiewicz, K. Starańczak (red.), *Ekonomiczne i społeczne aspekty rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce*, (Elbląg: Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej): 199–214.
- Regulamin Budżetu Obywatelskiego (2025), <https://decyduje.lublin.eu/pl/budzet-obywatelski-l/portal/regulamin-bo/> (14.06.2025).
- Rybińska, D. (2018), *Instytucja budżetu obywatelskiego jako narzędzia rozwoju samorządu lokalnego*, „Finanse i Prawo Finansowe” 1(17): 49–65. DOI: 10.18778/2391-6478.1.17.05.
- Rytel-Warzocho, A. (2010), *Partycypacja społeczna w sprawach budżetowych. Model Porto Alegre jako pierwowzór rozwiązań europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 1(1): 93–102. DOI: 10.15804/ppk.2010.01.07.
- Shybalkina, I., T. Nabatchi (2024), *School Participatory Budgeting: An Emerging Governance Tool and Its Managerial Considerations*, „Administration and Society” 56(4): 419–445. DOI: 10.1177/00953997241236940.
- Serzysko, E. (red.). (2014), *Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce*, (Warszawa: Fundacja Stocznia).
- Sintomer, Y., C. Herzberg, A. Röcke, G. Allegratti (2012), *Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting*, „Journal of Public Deliberation” 8(2). DOI: <https://doi.org/10.16997/jdd.141>.

- Sintomer, Y., A. Röcke, C. Herzberg (2016), *Participatory Budgeting in Europe: Democracy and Public Governance*, (London–New York: Routledge).
- Sobol, A. (2017), *Budżet obywatelski jako narzędzie rozwoju lokalnego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 316: 172–182.
- Sorychta-Wojczyk, B. (2015), *Uwarunkowania wykorzystania budżetu obywatelskiego w administracji publicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie” 78: 421–430.
- Uchwała (2020/1560) Nr XXXV/903/20 Rady Miasta Krakowa z dnia 12 lutego 2020 r. w sprawie Regulaminu budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa, Dz. Urz. Województwa Małopolskiego z 2020 r. poz. 1560.
- Uchwała Nr XIX/277/2020 Rady Miejskiej w Świebodzinie z dnia 29 czerwca 2020 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego oraz zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych do budżetu obywatelskiego w ramach Budżetu Obywatelskiego Gminy Świebodzin.
- Uchwała (2023/3539) Nr LXXI/1477/VIII/2023 Rady Miasta Poznania z dnia 28 marca 2023 r. w sprawie zasad i trybu Poznańskiego Budżetu Obywatelskiego 2024, załącznik, Dz. Urz. Województwa Wielkopolskiego z 2023 r. poz. 3539.
- Ustawa (1990/16/95) z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153.
- Wampler, B. (2012), *Participatory Budgeting: Core Principles and Key Impacts*, „Journal of Public Deliberation” 8(2). DOI: 10.16997/jdd.138.
- Zarządzenie Nr B.0050.7.2024 Burmistrza Miasta Bierunia z dnia 15 stycznia 2024 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dot. wskazania zadań do Zielonego Budżetu miasta Bierunia.
- Zielony Budżet (21.05.2020), <https://budzet.um.poznan.pl/pbo21/zielony-budzet/> (14.06.2025).

