

*Dominik Jaśkowiec**

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

ORCID: 0000-0002-3492-2439

Budżet obywatelski w jednostkach samorządu terytorialnego jako specyficzny rodzaj referendum lokalnego

Niniejsze opracowanie stanowi próbę odpowiedzi na pytanie o charakter, pozycję i znaczenie narzędzia partycypacji publicznej, jakim jest budżet obywatelski, w kontekście zasad określających ustrój jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) w Polsce. Czy procedura budżetu obywatelskiego stanowi szczególny rodzaj konsultacji społecznych, czy też jako specyficzny rodzaj referendum lokalnego, powinna zostać ujęta w przepisach odnoszących się bezpośrednio do tej formy demokracji bezpośredniej?

Samorząd terytorialny jest częścią władzy państwowej i administracji publicznej, wyodrębnioną w formie oddzielnego, lokalnego podmiotu prawa, który nie jest częścią składową administracji rządowej. Przez samorząd terytorialny rozumie się prawo i faktyczną zdolność wspólnot lokalnych oraz regionalnych do regulowania i zarządzania, w granicach przepisów prawa, istotną częścią spraw publicznych, związanych z zaspokojeniem ich potrzeb zbiorowych (Gilowska, Kieres, Sowiński 1993: 102).

Władza samorządu terytorialnego posiada podwójną legitymację, pochodzącą po pierwsze od narodu, który – zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP – jako suweren i ustrojodawca nadaje tę władzę samorządowi (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.), po drugie uzyskiwaną od społeczności lokalnej jako wynik rozstrzygnięć procesu wyborczego (Jagielski, Wierzbowski 2019: 276). Uszczegółowienie tej zasady znajduje swoje odbicie w postanowieniach ustaw, określających ustrój j.s.t. poszczególnych szczebli.

Pojęcie „władzy w gminie”, podstawowej jednostce samorządowej, koresponduje z wykonywaniem administracji publicznej przez organy gminy lub bezpośrednio przez społeczność lokalną. Zgodnie z art. 11 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.) to mieszkańcy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (w formie wyborów i referendum) lub za pośrednictwem rady gminy i wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) (Dz.U. z 1990 r. Nr 16 poz. 95 ze zm.). W doktrynie podkreśla się, że mieszkańcy tworzą tym samym

* dominik.jaskowiec@up.krakow.pl

pierwotny podmiot władzy gminy, organy gminy tworzą zaś podmiot wtórny (Jyż, Pławecki, Szewc 2010: 150). Jak twierdzi Jan Boć, w u.s.g. używa się pojęcia władze gminy dla określenia podmiotów upoważnionych do rozstrzygania w sprawach gminy. Uczestników różnych form demokracji bezpośredniej i pośredniej można zatem uznać za podmioty władzy w gminie, rozstrzygające w sprawach publicznych, istotnych dla społeczności lokalnej (Boć i in. 2005: 207). Podobne rozstrzygnięcia ustrojowe zostały zastosowane do określania podmiotów władzy na poziomie dwóch pozostałych szczebli samorządu terytorialnego – powiatowego i wojewódzkiego.

W przypadku powiatu Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (dalej: u.s.p.) stanowi w art. 1, że lokalną wspólnotę samorządową tworzą z mocy prawa mieszkańcy powiatu, przez co jednostkę tę należy rozumieć jako lokalną wspólnotę samorządową wraz z odpowiednim terytorium. Tak ukształtowana terytorialnie wspólnota samorządowa, będąca pierwotnym adresatem norm kompetencyjnych, podejmuje rozstrzygnięcia bezpośrednio w głosowaniu wyborczym lub referendalnym, jak również pośrednio, za pośrednictwem organów powiatu (Dz.U. z 1998 r. Nr 91 poz. 578 ze zm.).

Mieszkańcy województwa będącego trzecim, największym obszarowo szczeblem samorządu terytorialnego w Polsce, w myśl art. 1. Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (dalej: u.s.w.) tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową, która podejmuje rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (wybory lub referendum) oraz za pośrednictwem organów samorządu województwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 91 poz. 576 ze zm.).

Powyższy przegląd konstrukcji ustrojowych j.s.t. wyraźnie wskazuje, że zarządzanie opiera się w nich na zasadzie przedstawicielstwa (demokracji pośredniej), jak również na zasadzie demokracji bezpośredniej, co w sposób szczególny znajduje wyraz w instytucji referendum lokalnego, określonej w art. 170 Konstytucji RP:

Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa (Konstytucja Rzeczypospolitej... 1997).

Zgodnie z wolą ustawodawcy, szczegółowe rozstrzygnięcia w tej sprawie zostały zawarte w Ustawie z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2000 r. Nr 88 poz. 985 ze zm.).

Referendum lokalne polega na udzieleniu pozytywnej/negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie/pytania albo na dokonaniu wyboru pomiędzy zaproponowanymi wariantami na urzędowej karcie do głosowania. W referendum mają prawo brać udział osoby stale zamieszkujące na obszarze danej j.s.t., posiadające czynne prawo wyborcze do jej organu stanowiącego (Mamaj [b.r.]). Przedmiot referendum lokalnego, jego zakres, kryteria ważności oraz podmioty posiadające prawo inicjatywy referendalnej przedstawia tabela 1.

Drugim obok referendum narzędziem partycypacji publicznej są konsultacje społeczne. Stanowią one proces dialogu pomiędzy przedstawicielami władz a mieszkańcami, mający na celu zebranie postulatów społecznych, na podstawie których władze podejmują optymalne decyzje w sprawach będących przedmiotem konsultacji.

Konsultacje społeczne nie ograniczają się jednak tylko do przedstawienia i opiniodawania gotowych projektów czy planów. Mogą też być procesem, w którym wypracowywana zostaje propozycja rozwiązania lub diagnozowane są potrzeby w obszarze, w którym w przyszłości będą podejmowane decyzje („Co to są konsultacje...” [b.r.]).

Tabela 1. Rodzaje referendum lokalnych w Polsce

Przedmiot referendum lokalnego	Szczebel samorządu terytorialnego	Inicjatywa referendalna	Kryteria ważności referendum
Sprawy dotyczące danej wspólnoty samorządowej, mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów samorządowych	gmina powiat województwo	organ stanowiący j.s.t. wniosek mieszkańców gminy, powiatu lub województwa	Udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania
Odwołanie organu stanowiącego j.s.t.	gmina powiat województwo	mieszkańcy gminy, powiatu lub województwa	Udział co najmniej 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu
Odwołanie organu wykonawczego j.s.t.	gmina	rada gminy mieszkańcy gminy	Udział co najmniej 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu
Sprawy istotne dotyczące społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę samorządową	gmina powiat województwo	organ stanowiący j.s.t. wniosek mieszkańców gminy, powiatu lub województwa	Udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania
Samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne	gmina	rada gminy wniosek mieszkańców gminy	Udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania 2/3 głosów za przedmiotem samoopodatkowania

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy o referendum lokalnym (Dz.U. z 2000 r. Nr 88 poz. 985 ze zm.), Ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16 poz. 95 ze zm.), Ustawy o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. Nr 91 poz. 578 ze zm.), Ustawy o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 91 poz. 576 ze zm.)

W Polsce funkcjonuje bardzo wiele narzędzi instytucjonalnych, zapewniających współudział obywateli w procesach decyzyjnych, dotyczących działania j.s.t. Służą one komentowaniu projektów prawa lub decyzji administracyjnych, negocjowaniu zapisów i rozwiązań, ale także legitymizacji przyjmowanych przepisów. Współuczestnictwo obywateli w podejmowaniu decyzji o charakterze publicznym może przejawiać różne stopnie instytucjonalizacji, może również odbywać się na różnych poziomach – od lokalnego (gmina, powiat) do regionalnego (województwo) (Woźniczko 2019: 4). Niemniej tylko referendum lokalne, z uwagi na swój wiążący charakter, jest instrumentem pozwalającym mieszkańcom w sposób bezpośredni i ostateczny decydować o sprawach istotnych dla danej wspólnoty samorządowej. Z tego też powodu, w odróżnieniu od innych instrumentów, zakładających bezpośrednią partycypację mieszkańców w procesach decyzyjnych dotyczących danej wspólnoty, referendum lokalne stanowi instytucję demokracji bezpośredniej (Rytel-Warzocho 2020: 69).

Wśród narzędzi partycypacji publicznej niewątpliwie wyróżnia się budżet partycypacyjny, zwany również często budżetem obywatelskim – chociażby z racji na swoją popularność. Budżet obywatelski to proces decyzyjny, w ramach którego mieszkańcy współtworzą budżet danej j.s.t., współdecydując tym samym o dystrybucji określonej puli środków publicznych (Kębłowski 2013: 8).

Budżet obywatelski można także zdefiniować w ujęciu funkcjonalnym, jako formę współudziału członków społeczności lokalnych w podejmowaniu decyzji dotyczących działalności gmin, powiatów, województw (Sześciło 2012: 15).

Do 2018 roku normy ustawowe nie regulowały w sposób bezpośredni procedury realizacji budżetu obywatelskiego. W praktyce podstawę prawną stanowiły samorządowe ustawy ustrojowe, przewidujące możliwość przeprowadzania na terytorium j.s.t. konsultacji społecznych z mieszkańcami (Czaja-Hliniak 2019: 45). Budżet obywatelski wdrażano więc na gruncie prawa miejscowego, a dokumentem wprowadzającym była uchwała organu stanowiącego j.s.t., sporządzona na podstawie wskazanej powyżej delegacji ustawowej (Bluj, Stokłuska 2015: 14).

Takie rozwiązanie miało wiele zalet, przede wszystkim umożliwiało elastyczne kształtowanie procedury budżetu obywatelskiego. Do samodzielnego rozstrzygnięcia organu stanowiącego j.s.t. należało określenie: wielkości budżetu, sposobu zgłaszania i weryfikowania propozycji dotyczących budżetu obywatelskiego, zasady wyboru projektów oraz ewaluacji procesu. Z drugiej strony z braku regulacji ustawowej wynikało wiele ograniczeń i zagrożeń. Przede wszystkim konsultacje z definicji miały charakter niewiążący, w związku z czym wynik głosowania mieszkańców stanowił jedynie wskazówkę przy uchwalaniu budżetu. Tymczasem formuła głosowania przypominająca referendum oraz sposób przedstawiania całej procedury mogły powodować złudne wrażenie, że mieszkańcy podczas głosowania podejmują rozstrzygnięcia wiążące (Sześciło 2021: 2).

Potwierdzenie niewiążącego charakteru konsultacji społecznych wynika m.in. z bogatego orzecznictwa sądów administracyjnych, czego przykładem jest Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 grudnia 2017 r., w którego uzasadnieniu czytamy:

[...] konsultacje społeczne mają charakter opiniodawczy i są niewiążące, nie kreują prawa. Ich wyniki nie wiążą organów gminy w odróżnieniu od instytucji referendum gminnego. Powinny być one prowadzone z uwzględnieniem specyfiki warunków lokalnych. Konsultacje służą organizowaniu podejmowania decyzji w taki sposób, aby w jego trakcie umożliwić decydentowi zapoznanie się z opiniami osób trzecich. Proces konsultacji ma charakter subsydiarny w stosunku do podstawowego działania organów wypracowujących rozstrzygnięcia (II OSK 564/17).

Stan braku bezpośredniej delegacji ustawowej, określającej zasady wdrażania narzędzia partycypacji publicznej, jakim jest budżet obywatelski, został zniesiony na skutek przyjęcia przez Sejm RP Ustawy 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. z 2018 r. poz. 130 ze zm.). Ta niezwykle kontrowersyjna ustawa, znana opinii publicznej

głównie ze względu na wprowadzone jej postanowieniami zmiany przepisów prawa wyborczego, sankcjonowała również wiele istniejących narzędzi partycypacji publicznej, w tym budżet obywatelski.

Wprowadzając unormowania w zakresie budżetu obywatelskiego do ustaw ustrojowych j.s.t., ustawodawca zrealizował zgłaszany w doktrynie postulat uregulowania podstawowych założeń tej formy demokracji bezpośredniej (Augustyniak, Marchaj 2018: 159). Budżetowi obywatelskiemu został nadany charakter szczególnej formy konsultacji społecznych, wiążących co do swojego rezultatu.

W świetle art. 5a ust. 4 u.s.g., art. 3d ust. 4 u.s.p. oraz art. 10a ust. 4 u.s.w., w ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków z budżetu – odpowiednio gminy, powiatu lub województwa. Z mocy prawa zadania wybrane przez mieszkańców w ramach budżetu obywatelskiego powinny zostać uwzględnione w uchwale budżetowej danej j.s.t. W toku prac nad projektem uchwały budżetowej organ stanowiący j.s.t. nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego (Baranowska-Zajac 2019: 7).

Przyjęcie przez ustawodawcę takiego rozwiązania oznacza daleko idącą modyfikację skutków głosowania nad projektami w ramach budżetu obywatelskiego w stosunku do podstawowych form konsultacji społecznych, dla których zasadą jest ich niewiążący charakter. Wynik konsultacji społecznych stanowi jedynie sugestię dla właściwych organów samorządowych, lecz nie wiąże ich przy podejmowaniu rozstrzygnięć. Obecny kształt ustaw ustrojowych wprowadza zasadę związania organów stanowiących j.s.t. wynikami głosowania w ramach budżetu obywatelskiego, co stanowi argument uzasadniający tezę, że budżet obywatelski jest w istocie odmiennym mechanizmem partycypacyjnym (Glejt, Uziębło 2018: 395).

Specyfikę przyjętych rozwiązań potwierdza również charakter budżetu obywatelskiego – w zależności od wielkości gminy jest on fakultatywny lub obligatoryjny. Wynika to z normy prawnej wynikającej z przepisu art. 5a ust. 5 u.s.g., zgodnie z którą utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe w gminach będących miastami na prawach powiatu. Jednocześnie w odniesieniu do takich gmin zawarto dodatkowe zastrzeżenie, dotyczące wysokości budżetu obywatelskiego – powinien on stanowić co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim, przedłożonym sprawozdaniu finansowym (Ustawa o samorządzie gminnym... 1990).

Rozstrzygnięcia ustawowe nie definiują w sposób ścisły grona osób uprawnionych do zgłaszania projektów i uczestniczenia w wyborze tych, które zostaną skierowane do realizacji. Ustawodawca posłużył się w tej materii pojęciem mieszkańców j.s.t., co oznacza wszystkie osoby zamieszkałe na obszarze działania tych jednostek – nawet te, które nie posiadają zdolności do czynności cywilnoprawnych. Patrząc z perspektywy racjonalności, rozstrzygnięcia ustawowe powinny przyznawać możliwość ograniczenia wiekowego osób uczestniczących w procedurze budżetu obywatelskiego. Warto byłoby również zastanowić się nad uznaniem prawa do głosowania dla osób, które co prawda nie zamieszkują na obszarze danej jednostki samorządowej, lecz są właścicielami położonych tam nieruchomości (Glejt, Uziębło 2018: 397).

Zastrzeżenia mogą budzić również regulacje dotyczące zasięgu terytorialnego. Ustawodawca dopuścił wprawdzie możliwość zgłaszania i realizacji projektów o mniejszym zasięgu terytorialnym niż obszar danej j.s.t., jednak wyłącznie w granicach administracyjnych jednostek niższego szczebla, a w przypadku gmin – w granicach ich jednostek pomocniczych. Takie rozstrzygnięcie stwarza poważny problem w gminach, w których nie zostały powołane tego typu jednostki. Interpretacja postanowień ustawy nie pozostawia wątpliwości, że w gminach tego typu stworzenie pul obejmujących mniejsze obszary (np. miejscowości, ulice, rejony itd.) nie jest możliwe (Ustawa o samorządzie gminnym... 1990: art. 5a ust. 6).

Ustawa nie rozwiązuje jednego z najpoważniejszych problemów dotyczących udziału mieszkańców w procesie tworzenia budżetów j.s.t., którym jest brak gwarancji partycypacji w decydowaniu o całości wydatków tych jednostek zarówno w perspektywie jednorocznej (projekty uchwał budżetowych), jak i wieloletniej (wieloletnie plany finansowe i inwestycyjne). Budżet partycypacyjny jest formą bezpośredniej i realnej partycypacji, ale wyłącznie w odniesieniu do mikroskopijnej części wydatków samorządów. W szerszym zakresie konsultacje nie są obowiązkowe i w praktyce odbywają się bardzo rzadko (Kłucińska, Sześciło 2017: 103–117).

Wiążący charakter głosowania również jest źródłem poważnych problemów praktycznych. Jak bowiem rozstrzygnąć losy projektów, które już po wygranej w głosowaniu okażą się niewykonalne z przyczyn technicznych bądź prawnych? Czy w takiej sytuacji obowiązek ich wpisania do uchwały budżetowej zachowuje moc? Takie przypadki wcale nie są rzadkie, ponieważ procedura weryfikacji formalnej projektów, ze względu na ograniczenia czasowe i dużą liczbę zgłoszonych propozycji, nie daje pełnej gwarancji wyeliminowania tego ryzyka na etapie przed głosowaniem (Sześciło 2021: 4).

Przyjęcie formy wiążących konsultacji społecznych rodzi również poważne zastrzeżenia co do zgodności takiego rozwiązania z przepisami wyższego rzędu, zwłaszcza w świetle przytoczonego już art. 170 Konstytucji RP, który jednoznacznie wskazuje referendum lokalne jako jedyną formę bezpośredniego decydowania przez mieszkańców o sprawach danej j. s. t. (Konstytucja Rzeczypospolitej... 1997). Jak podkreśla Dawid Sześciło w swoim komentarzu do omawianej ustawy:

[...] ograniczenie kompetencji stanowiących organów przedstawicielskich samorządu na rzecz bezpośredniego decydowania przez mieszkańców jest możliwe tylko w formie referendum uregulowanego dziś w ustawie o referendum lokalnym. Nie można kompetencji rady ograniczać poprzez „wiązące konsultacje” (Sześciło 2021: 3).

Narzędzie partycypacji publicznej, jakim jest procedura budżetu obywatelskiego, można traktować jako formę referendum nienazwanego, które pomimo określenia mianem konsultacji społecznych, wykazuje cechy właściwe dla referendum. Niestety, brakuje zagwarantowania przepisami prawa kluczowych atrybutów referendum lokalnego, takich jak tajność głosowania czy próg frekwencyjny warunkujący jego ważność.

Reasumując, w świetle przytoczonych argumentów można stwierdzić, że budżet obywatelski, który wykazuje cechy rozstrzygnięć o charakterze referendalnym,

powinien znaleźć się w katalogu narzędzi partycypacyjnych przewidzianych Ustawą o referendum lokalnym, oczywiście przy uwzględnieniu specyficznego charakteru tego procesu. Za takim umiejscowieniem budżetu obywatelskiego przemawia przede wszystkim wiążący dla j.s.t. rezultat głosowania mieszkańców. Alternatywnym rozwiązaniem jest pozbawienie charakteru wiążącego wskazań mieszkańców przyjętych w ramach głosowania, co jednak sprowadzi budżet obywatelski do klasycznie pojmowanej formy konsultacji społecznych. To drugie rozwiązanie doprowadziłoby ponadto do szybkiego regresu tego niezwykle istotnego dla społeczeństwa obywatelskiego narzędzia współdecydowania o sprawach własnych wspólnot lokalnych i regionalnych. Pozbawiłoby mieszkańców możliwości bezpośredniego oddziaływania na otaczającą ich przestrzeń publiczną.

Szeroki przedmiot referendum lokalnego (zob. tabela 1) stanowi dobrą podstawę do określania przepisów referendalnych, odnoszących się bezpośrednio do budżetu obywatelskiego, stwarza możliwość doprecyzowania podstawowych założeń działania tej formy partycypacji publicznej. Przepisy ustawowe powinny przy tym zachować swój charakter ramowy i zawierać odesłanie do przepisów prawa miejscowego, które winno być tworzone z uwzględnieniem złożonej specyfiki lokalnej, towarzyszącej wdrażaniu budżetu obywatelskiego w poszczególnych j.s.t.

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16 poz. 95. ze zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. Nr 91 poz. 578 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 91 poz. 576 ze zm.).

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2000 r. Nr 88 poz. 985 ze zm.).

Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 130 ze zm.).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 grudnia 2017 r.: Cel i charakter konsultacji społecznych. Brak przepisu regulującego sposób i termin przeprowadzenia konsultacji społecznych (II OSK 564/17).

Opracowania

Augustyniak Monika, Roman Marchaj. 2018. Komentarz do art. 5a ustawy o samorządzie gminnym. W *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Bogdan Dolnicki (red.). Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Baranowska-Zajac Wioleta. 2019. „Instytucje społeczeństwa obywatelskiego w świetle nowelizacji samorządowych ustaw ustrojowych z 11 stycznia 2018 r.”. *Studia prawnoustrojowe* (44) : 5–20.

- Bluj Agata, Ewa Stokłuska. 2015. *Budżet partycypacyjny (obywatelski) krok po kroku. Poradnik dla praktyków*. Warszawa: Fundacja Pracowania Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”.
- Boć Jan i in. 2005. *Prawo administracyjne. Konwersatoria, ćwiczenia*. Wrocław: Wydawnictwo Kolonia Limited.
- „Co to są konsultacje społeczne?”. [b.r.]. ngo.pl. Dostęp 23 lipca 2021. <https://poradnik.ngo.pl/co-to-sa-konsultacje-spoeczne>.
- Czaja-Hliniak Irena. 2019. „Wybrane aspekty budżetu obywatelskiego w mieście metropolitalnym”. *Kwartalnik Prawno-Finansowy* (1) : 42–59.
- Gilowska Zyta, Leon Kieres, Roman Sowiński. 1993. *Samorząd terytorialny w Polsce a standardy europejskie*. Warszawa: Fundacja Rozwoju Samorządności Terytorialnej.
- Glejt Paulina, Piotr Uziębło. 2018. Kilka uwag o „nowych” instrumentach partycypacji mieszkańców na poziomie samorządowym. W *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, Ryszard Balicki, Mariusz Jabłoński (red.), 393–403. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Jagielski Jacek, Marek Wierzbowski. 2019. *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Jyż Gabriela, Zbigniew Pławecki, Szewc Andrzej. 2010. *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Kębłowski Wojciech. 2013. *Budżet partycypacyjny – krótka instrukcja obsługi*. Warszawa: Instytut Obywatelski.
- Kłucińska Paulina, Dawid Sześciło. 2017. „Miejski budżet partycypacyjny – w kierunku współzarządzania czy fasadowej partycypacji?”. *Pedagogika Społeczna* 3 (65) : 103–118.
- Mamaj Magdalena. [b.r.]. „Czym jest demokracja bezpośrednia?”. Porady prawne on-line. Dostęp 22 lipca 2021. http://prawowity.pl/aktualnosci/18/1,,1142,Czym_jest_demokracja_bezposrednia.
- Rytel-Warzocho Anna. 2020. „Referendum lokalne w Polsce w świetle aktualnych regulacji prawnych i proponowanych zmian”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* (2) : 67–89.
- Sześciło Dawid. 2018. „Nowe narzędzia dla obywateli i radnych w samorządzie”. Fundacja im. Stefana Batorego. Dostęp 24 lipca 2021. <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2019/05/Opinia-prawna-Nowela-Kw-a-Samorzad-.pdf>.
- Sześciło Dawid. 2021. „Uwarunkowania prawne budżetu partycypacyjnego w Polsce”. *Finanse Komunalne* 12 : 5–14.
- Woźniczko Joanna. 2019. *Konsultacje społeczne jako narzędzie partycypacji publicznej*. Warszawa: Kancelaria Senatu RP.

Civic Budget in Local Government Units as a Specific Type of Local Referendum

Abstract

This study is an attempt to answer the question about the character, position, and importance of the civic budget procedure in the context of the principles defining the system of local government units in Poland. Is the civic budget procedure a special kind of public consultation, or should it be included, as a specific kind of local referenda, in the regulations relating directly to this form of direct democracy?

This study concludes that the civic budget, which demonstrates features of referendum decisions, should ultimately be in the catalogue of tools provided for in the Local Referendum Act – of course taking into account its specific nature. This placement of the civic budget is supported primarily by the results of voting by the inhabitants, which provide binds on local government units.

Keywords: deliberative democracy, local government, local referendum, participatory budget, social participation