

KAROLINA JANKOWSKA

Uniwersytet Warszawski
<https://orcid.org/0009-0007-9220-0366>
ka.jankowska10@student.uw.edu.pl

Instytucjonalizacja budżetu obywatelskiego na szczeblu gminnym – ocena unormowań ustawowych

Institutionalization of the participatory budget at the municipal level – assessment of statutory norms

Abstract: The aim of this article is to assess the norms on participatory budget at the municipal level introduced by the amendment of January 11, 2018. For this purpose, the legal-dogmatic method was used to analyse the regulations contained in the Law of March 8, 1990 on municipal self-government. The article presents various opinions (both affirmative and critical) found in the literature and doctrine relating to the introduced regulations, as well as proposals for changes. The issue presented in this article is important due to the recent (2022) amendment of one of the articles, which makes the analysis of the remaining regulations essential.

Keywords: participatory budget, municipal self-government, direct democracy

Wprowadzenie

Instytucja budżetu obywatelskiego ma swoje źródło w idei demokracji uczestniczącej (partycypacyjnej), która w ostatnim czasie zyskuje w Polsce na popularności. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym określa go jako szczególną formę konsultacji społecznych, w ramach której mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy¹. Ustawowe uregulowanie tej instytucji nie sprawiło jednak, że straciły na aktualności jej definicje doktrynalne². Budżet obywatelski może zostać określony jako prawna forma angażowania mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego (zwłaszcza gmin i ich jednostek pomocniczych) w zarządzanie publiczne. Pojęcie to odnosi się zatem do otwartego na opinie wspólnoty samorządowej procesu decyzyjnego, który jest związany z opracowywaniem aktów finansowych (prognozy, planu, budżetu)³. Terminy budżet obywatelski oraz budżet partycypacyjny są określeniami synonimicznymi, jednakże u.s.g. posługuje się wyłącznie pierwszym z nich⁴.

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.), dalej: u.s.g.

² D. Ziółkowski, *Komentarz do art. 5a*, [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 76.

³ J. Szlachetko, A. Bochetyn, *Funkcje wójta w kształtowaniu polityki finansowej gminy z wykorzystaniem budżetu obywatelskiego*, [w:] M. Stec, K. Małyssa-Sulińska (red.), *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, s. 259.

⁴ D. Ziółkowski, op. cit., s. 76.

Omawiana instytucja stanowi przejaw aktywnego uczestnictwa i wpisuje się tym samym w mechanizmy współzrządzenia mające swoje źródło w idei *public governance*⁵. Budżet obywatelski nie był w Polsce uregulowany na poziomie ustawowym do 2018 r., tj. do wejścia w życie Ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych⁶, która wprowadziła jego instytucjonalizację na wszystkich stopniach zasadniczego podziału terytorialnego. Jednakże nowelizacja ta stała się też przedmiotem krytyki w doktrynie i literaturze ze względu na część z zastosowanych przez ustawodawcę rozwiązań. Wobec powyższego cel niniejszej pracy stanowi przedstawienie w sposób przeglądowy wybranych problemów i uwag zgłaszanych przez przedstawicieli doktryny, a także propozycji ich rozwiązania.

1. Geneza budżetu obywatelskiego i sposób jego funkcjonowania przed nowelizacją

Instytucja budżetu obywatelskiego pojawiła się w Europie na początku XXI w.⁷ W Polsce za prekursora tej instytucji uważane jest miasto Sopot, które jako pierwsze wykorzystało ją w praktyce w 2011 r. z inicjatywy nieformalnej grupy mieszkańców – Sopotkiej Inicjatywy Rozwojowej, której celem było poszukiwanie narzędzi umożliwiających realizację postulatów zrównoważonego rozwoju miejskiego. Niektórzy autorzy za pierwsze doświadczenie budżetu obywatelskiego przyjmują z kolei tzw. Fundusz Grantowy powołany przez płocki urząd miasta, PKN Orlen i Organizację Narodów Zjednoczonych, który był stosowany w Płocku w latach 2003–2005 i umożliwił organizacjom pozarządowym pozyskiwanie grantów na projekty. W przeciwieństwie do obecnie znanej formy budżetu partycypacyjnego opierał się on jednak na udziale lokalnych organizacji pozarządowych⁸.

Powstanie i wprowadzenie budżetu obywatelskiego w Polsce wiązało się ze słabością demokracji pośredniej (przedstawicielskiej), z której wynikała konieczność jej uzupełniania przez formy demokracji bezpośredniej. Zabieg ten w literaturze określa się jako proces zdemokratyzowania demokracji⁹. Do 2018 r. polskie

⁵ M. Mączyński, *Komentarz do art. 5a*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 195.

⁶ Dz.U. z 2018 r., poz. 130, dalej: zw.udz.obyw. Akt ten wprowadzał zmiany do art. 5a u.s.g.

⁷ K. Ostaszewski, *Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć w administracji publicznej*, Lublin 2013, s. 120.

⁸ J. Sroka, J. Podgórska-Rykała, *Budżet obywatelski na szczeblu samorządowym. Uwarunkowania praktyczne i prawne*, Warszawa 2020 <<https://sip-1legalis-1pl-1kn2paimn99df.han.buw.uw.edu.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogi3damrvgi3dmnjoha>> [dostęp: 30.03.2023].

⁹ A. Ostrowska, *Budżet obywatelski jako część uchwały budżetowej – procedura, uchwalanie i dokonywanie zmian*, [w:] B. Dziedzic, A. Ostrowska, W. Witalec, *Uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2022, s. 271.

ustawy samorządowe nie przewidywały wprost możliwości współuczestnictwa mieszkańców w procedurze tworzenia i uchwalania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Nie istniały także przepisy obligujące organy do jego konsultowania ze wspólnotą samorządową. Jednocześnie nie funkcjonowały regulacje zabraniające tego typu działań, czego skutkiem stanowiły budżety obywatelskie realizowane przez niektóre gminy na podstawie art. 5a u.s.g. (w brzmieniu na dzień 15 września 2017 r.), który dawał możliwość przeprowadzenia konsultacji w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy¹⁰. Powoływały się one zatem na objęcie zakresem spraw ważnych dla gminy także kwestii dysponowania jej budżetem¹¹. Niemniej jednak nie istniał wtedy żaden standard określający, czym powinna być ta instytucja. Była więc ona organizowana na nieformalnych zasadach, a wyniki konsultacji z mieszkańcami władze lokalne realizowały wyłącznie na mocy „dżentelmeńskiej umowy”¹².

Takie rozwiązanie prowadziło jednak do wielu problemów praktycznych i wątpliwości interpretacyjnych. Dawid Sześciło podnosił wobec tego postulat zinstytucjonalizowania budżetu partycypacyjnego na poziomie ustawowym poprzez uregulowanie co najmniej takich kwestii, jak: prawa uczestników procedury, obowiązki organów gminy oraz gwarancje jawności i rzetelności jego tworzenia i procedowania. Zaznaczał jednak, że ewentualna regulacja powinna mieć charakter ramowy i fakultatywny w celu pozostawienia gminom swobody w określaniu szczegółowego przebiegu procedury i dostosowywaniu jej do lokalnej specyfiki ze względu na niemożność określenia uniwersalnego modelu, który sprawdziłby się w każdych warunkach¹³. Ustawowe uregulowanie tej instytucji wynikało także z konieczności jednoznacznego zalegalizowania praktyki stosowanej przez samorządy od 2012 r., w zakresie której przeprowadzona przez NIK kontrola wykazała wiele nieprawidłowości (np. błędne weryfikacje wniosków, arbitralność w wyborze projektów do poddania pod głosowanie)¹⁴. Należy zaznaczyć, że polskie prawo długo nie znało pojęcia „budżet obywatelski”. Nazwa ta przyjęła się w mowie potocznej po zastosowaniu jej w Sopocie, a następnie została zinstytucjonalizowana w ustawodawstwie¹⁵. W kwestii występującego w u.s.g. nazewnictwa Związek Miast Polskich zaproponował umieszczenie w przepisach (art. 5a ust. 3–7 u.s.g.) również terminu „budżet partycypacyjny” ze względu na 6-letnią tradycję stosowania obu określeń

¹⁰ M. Mączyński, op. cit., s. 196.

¹¹ D. Sześciło, *Uwarunkowania prawne budżetu partycypacyjnego w Polsce*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 12, s. 21.

¹² B. Sorychta-Wojczyk, *Uwarunkowania wykorzystania budżetu obywatelskiego w administracji publicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2015, nr 78, s. 423.

¹³ D. Sześciło, op. cit., s. 23.

¹⁴ Najwyższa Izba Kontroli, *Budżety partycypacyjne – skuteczne, choć nie zawsze zgodne z przepisami (które same wymagają zmian)* <<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/budzety-partycypacyjne.html>> [dostęp: 30.03.2023].

¹⁵ B. Sorychta-Wojczyk, op. cit., s. 423.

zamiennie i przyzwyczajanie poszczególnych wspólnot samorządowych do tak funkcjonującej nomenklatury¹⁶.

Przepisy dotyczące budżetu obywatelskiego (jako szczególnej formy konsultacji społecznych) zostały wprowadzone do u.s.g. za pomocą zw.udz.obyw. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy celem zmian było zwiększenie udziału obywateli w procesie kontrolowania oraz funkcjonowania organów publicznych na szczeblu samorządowym. Zamierzeniem wnioskodawców było także zagwarantowanie instytucji przyczyniających się do zwiększenia więzi oraz odpowiedzialności za wspólnotę w miejscu ich zamieszkania¹⁷.

2. Wiązący charakter budżetu obywatelskiego

Przepis art. 5a ust. 3 u.s.g. *expressis verbis* definiuje instytucję budżetu obywatelskiego jako szczególną formę konsultacji społecznych. Jednakże w literaturze występuje pogląd – postulowany przez Marka Mączyńskiego – że sformułowanie „szczególny rodzaj konsultacji” nie do końca odzwierciedla naturę tej instytucji. W przeciwieństwie do konsultacji mających charakter doradczo-opiniujący budżet partycypacyjny prowadzi do podejmowania decyzji dotyczących wydatkowania części środków z budżetu gminy oraz z mocy prawa powoduje konieczność uwzględnienia wybranych w głosowaniu zadań w uchwale budżetowej. Ponadto rada gminy podczas prac nad nią nie może w stopniu istotnym usuwać lub zmieniać wybranych w ramach budżetu partycypacyjnego zadań (art. 5a ust. 4 u.s.g.). W związku z powyższym instytucja ta, jego zdaniem, ma charakter szczególnego procesu decyzyjnego, nie zaś szczególnego rodzaju konsultacji¹⁸. Ponadto w opinii Wiolety Baranowskiej-Zajęc zakaz zawarty w przytoczonym przepisie stanowi *lex specialis* względem niewiążącego charakteru konsultacji społecznych, co czyni budżet obywatelski instytucją demokracji bezpośredniej posiadającą charakter rozstrzygający¹⁹. Z kolei zdaniem Dawida Ziółkowskiego wprowadzona nowelizacja całkowicie zdezaktualizowała pogląd o niewiążącym charakterze budżetu obywatelskiego²⁰.

¹⁶ *Propozycje zmian w ustawie o samorządzie gminnym, dotyczące regulacji budżetów obywatelskich (partycypacyjnych)* <https://partycypacjaobywatelska.pl/forum-2018/wp-content/uploads/sites/10/2018/05/zmiany_przepis%C3%B3w.pdf> [dostęp: 29.03.2023].

¹⁷ Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk sejmowy nr 2001/VIII kadencja).

¹⁸ M. Mączyński, op. cit., s. 195.

¹⁹ W. Baranowska-Zajęc, *Instytucje społeczeństwa obywatelskiego w świetle nowelizacji samorządowych ustaw ustrojowych z 11 stycznia 2018 r.*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 44, s. 8.

²⁰ D. Ziółkowski, op. cit., s. 80.

Regulację art. 5a ust. 3 u.s.g. krytycznie ocenia Jakub Kosowski, uznając, że jeżeli celem ustawodawcy było nadanie budżetowi partycypacyjnemu i dokonywanym w jego ramach rozstrzygnięciom innego charakteru, powinien on unormować go jako instytucję samoistną, nie zaś jako szczególną formę konsultacji społecznych. Takie rozwiązanie autor uzasadnia istnieniem odrębnej podstawy prawnej dla rady gminy do podjęcia uchwały regulującej wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego (art. 5a ust. 7 u.s.g.). Zwraca także uwagę na brak konieczności wyłączenia regulacji z dotychczasowej jednostki redakcyjnej w przypadku chęci dokonania tego typu zmiany przez prawodawcę. Tym samym autor formułuje postulaty *de lege ferenda*²¹. Ponadto Baranowska-Zajac zaznacza, że zawarte w art. 5a ust. 4 u.s.g. sformułowanie „zmieniać w stopniu istotnym” stanowi określenie o charakterze nieostrym, pozostawiające organom stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego, organom nadzoru oraz sądom administracyjnym stosunkowo dużą swobodę interpretacyjną. W praktyce może to prowadzić do problemów w różnieniu dozwolonych zmian o charakterze nieistotnym oraz zmian istotnych, których ustawodawca zakazuje, a tym samym skutkować ograniczaniem lub zmianą zakresu zadań, które znajdują się w uchwale budżetowej gminy względem oryginalnego projektu wniesionego przez mieszkańców i wybranego w drodze głosowania. W konsekwencji zawarte w u.s.g. uregulowanie może przynosić efekt w postaci osłabienia partycypacji mieszkańców w procesie funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego²². Ziółkowski wskazuje wobec tego na konieczność wypracowania odpowiedniej wykładni dla powyższego sformułowania ze względu na jego zasadnicze znaczenie dla rozwoju budżetu partycypacyjnego, przy czym, jego zdaniem, swoboda organów w zakresie modyfikowania zadań powinna zostać ograniczona wyłącznie do przypadków szczególnych²³.

3. Fakultatywność a obligatoryjność utworzenia

Kolejną wadę budżetu partycypacyjnego stanowi jego, co do zasady, fakultatywny charakter. Zastosowane rozwiązanie może w konsekwencji prowadzić do uzależnienia istnienia budżetu obywatelskiego w danej jednostce samorządu terytorialnego wyłącznie od woli i arbitralnej decyzji jej organu stanowiącego²⁴. Utworzenie budżetu obywatelskiego ma charakter obligatoryjny jedynie w przypadku gmin będących miastami na prawach powiatu, a jego wysokość musi wynosić co najmniej 0,5%

²¹ J. Kosowski, *Budżet obywatelski jako forma konsultacji społecznych w świetle nowelizacji ustaw samorządowych z 11 stycznia 2018 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 10, s. 70.

²² W. Baranowska-Zajac, op. cit., s. 7–8.

²³ D. Ziółkowski, op. cit., s. 80.

²⁴ W. Baranowska-Zajac, op. cit., s. 10–11.

wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu (art. 5s ust. 5 u.s.g.). *Ratio legis* powyższego przepisu ma swoje źródło w założeniu, że instytucja ta cieszy się szczególnym zainteresowaniem głównie w większych ośrodkach miejskich. Natomiast ustawowe zastrzeżenie minimalnej wysokości środków z jednej strony umożliwia mieszkańcom wstępne określenie kwoty przeznaczonej do rozdysponowania w przyszłym roku budżetowym poprzez wyliczenie jej na podstawie sprawozdania zamykającego budżet (nie ma też przeciwwskazań, aby uchwała przewidywała na ten cel kwotę wyższą)²⁵.

Niejako przeciwne stanowisko w kwestii regulacji art. 5a ust. 5 u.s.g. zajmuje Kosowski, który wskazuje na zróżnicowanie liczby ludności w poszczególnych miastach na prawach powiatu. Za przykłady podaje Chełm (miasto na prawach powiatu) oraz gminę Piaseczno, które pomimo zbliżonej liczby mieszkańców, znajdują się w różnych sytuacjach prawnych. Wobec powyższego Kosowski proponuje zastosowanie kryterium opartego na liczbie ludności w danej gminie jako bardziej zasadnego. Przytacza on także problemy, jakie w praktyce mogą wynikać z ustawowego określenia minimalnej wysokości środków, które muszą zostać przeznaczone na realizację zadań w ramach budżetu obywatelskiego. Pierwszym z nich jest konieczność dysponowania przez jednostkę samorządu terytorialnego sprawozdaniem z wykonania budżetu za rok poprzedni w celu wskazania powyższej kwoty, rada gminy musi zatem uwzględnić również fakt, że ostatecznym terminem jego sporządzenia jest 31 marca każdego roku²⁶. W praktyce jednak takie rozwiązanie nie stanowi utrudnienia, gdyż głosowanie przeprowadzane jest w drugim półroczu.

Drugim problemem wskazanym przez Kosowskiego jest konieczność wykorzystania całości minimalnej kwoty budżetu, co może skutkować potrzebą np. włączania kolejnych projektów (nawet jeśli powoduje to zwiększenie łącznej puli), w przypadku gdy któryś z wcześniej wybranych uległ zmianie powodującej zmniejszenie jego wartości²⁷. Ponadto Jarosław Odachowski zwraca uwagę na rozważenie *de lege ferenda* wprowadzenia do u.s.g. możliwości usuwania wyłonionych projektów z uchwały budżetowej wraz ze wskazaniem ku temu działaniu precyzyjnych przesłanek, np. poważnego kryzysu gospodarczego w kraju czy bardzo trudnej sytuacji finansowej danej gminy, w celu zniwelowania problemów wynikających z obligatoryjności ich realizacji w każdych warunkach²⁸. Kosowski zauważa także brak ustawowego zobowiązania rady gminy do włączenia niezrealizowanych zadań wybranych w ramach budżetu partycypacyjnego do uchwały

²⁵ D. Ziółkowski, op. cit., s. 80–81.

²⁶ Artykuł 267 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.).

²⁷ J. Kosowski, op. cit., s. 73–74.

²⁸ J. Odachowski, *Rola wspólnoty samorządowej w tworzeniu budżetu obywatelskiego (wybrane problemy)*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 9, s. 22.

budżetowej w kolejnym roku, przez co art. 5a ust. 4 u.s.g. nie przewiduje *expressis verbis* obowiązku ich realizacji w kolejnych latach. Decyzja w tym przedmiocie została zatem pozostawiona organowi stanowiącemu gminy, który przy jej podejmowaniu może kierować się samymi względami odpowiedzialności społecznej ze względu na brak regulacji w przepisach prawa. Jednakże autor zauważa, że przepisy u.s.g. nie negują możliwości realizacji przedsięwzięć wieloletnich w ramach omawianej instytucji, przez co odpowiednia konstrukcja podjętej przez radę gminy uchwały określającej wymagania projektu może umożliwić realizację również zadań długoterminowych²⁹. Dębowska-Romanowska za niezasadne uważa natomiast wprowadzenie budżetu obywatelskiego w gminach wiejskich, jako argument podając jego niecelowość ze względu na szerokie zastosowanie funduszu sołeckiego na tych obszarach³⁰.

4. Podział wydatkowanych środków w obrębie gminy

Przed nowelizacją gminy samodzielnie decydowały o zasadach alokacji i podziału środków przeznaczonych na budżet partycypacyjny. Zw.udz.obyw. wprowadziła możliwość podziału wydatkowanych środków na pule obejmujące całość gminy i jej części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych. Zgodnie ze stanowiskiem Ziółkowskiego przepis ten stanowił próbę wzmocnienia jednostek pomocniczych gminy, których tworzenie przewiduje art. 5 u.s.g.³¹ Jednakże w literaturze występowała też krytyka powyższego unormowania wskazująca na ograniczenie swobody gminy w zakresie dokonywania alokacji środków z budżetu obywatelskiego na pule obejmujące mniejsze jednostki (np. osiedla, dzielnice, okręgi szkolne), jeśli nie stanowiły one jednostki pomocniczej lub ich granice nie pokrywały się z istniejącą jednostką pomocniczą. Zdaniem Dagmary Kociuby i Klaudii Rabczewskiej wprowadzone przez ustawodawcę rozwiązanie w praktyce wyłączało miasta, które nie utworzyły (fakultatywnych w świetle polskiego prawa) jednostek pomocniczych, z możliwości dokonania podziału terytorialnego puli, a w afekcie mogło prowadzić do problemów z efektywnym wdrażaniem budżetu obywatelskiego³².

Wysuwane przez przedstawicieli doktryny uwagi uwzględnił prawodawca, który w Ustawie z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym³³

²⁹ J. Kosowski, op. cit., s. 71–72.

³⁰ T. Dębowska-Romanowska, *Budżet obywatelski jako instytucja prawa samorządowego*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2015, nr 3, s. 307.

³¹ D. Ziółkowski, op. cit., s. 79.

³² D. Kociuba, K. Rabczewska, *Rola budżetów partycypacyjnych w zagospodarowaniu przestrzeni publicznych polskich miast – studium przypadku Lublina*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2019, nr 2, s. 88.

³³ Dz.U. z 2022 r., poz. 1005.

dokonał nowelizacji art. 5a ust. 6 u.s.g., wprowadzając możliwość podziału wydatkowanych środków na pule obejmujące całość gminy i jej części lub kategorie kwotowe projektów dotyczące całości obszaru gminy lub jej części. Zmiana miała na celu umożliwienie radom gmin, w których istnieją historycznie lub geograficznie ukształtowane obszary (niebędące statutowymi jednostkami pomocniczymi), bardziej elastycznego i dostosowanego do specyficznych uwarunkowań podziału środków³⁴.

5. Zakres podmiotowy instytucji budżetu obywatelskiego

Kwestię dyskusyjną w literaturze stanowi także użycie określenia „obywatelski” w nazwie omawianej instytucji, gdyż w u.s.g. nie występuje termin „obywatelstwo”³⁵. Określając zakres podmiotowy budżetu partycypacyjnego, ustawodawca posłużył się bowiem pojęciem mieszkańca, którego notabene ustawa również nie definiuje. Posiłkowo stosuje się zatem art. 25 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny³⁶ stanowiący, że miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której przebywa z zamiarem stałego pobytu. Przy czym konieczne jest łączne występowanie dwóch elementów: *animus* (zamiaru stałego pobytu) *corpus* (faktycznego przebywania w danej miejscowości). Ponadto miejscowość zamieszkania musi stanowić rzeczywiste centrum aktywności życiowej jednostki³⁷. W konsekwencji, utraty tego prawa podmiotowego nie powoduje też długotrwała nieobecność jednostki w miejscu zamieszkania³⁸. Dodatkowo, zgodnie ze stanowiskiem organów nadzoru, niedozwolone jest stosowanie kryteriów zameldowania³⁹, wieku⁴⁰ czy obowiązku podania numeru PESEL podczas zgłaszania projektu⁴¹.

W odniesieniu do kwestii posłużenia się przez ustawodawcę kategorią mieszkańca, przy jednoczesnym braku określenia minimalnego wieku uprawnionych do udziału w głosowaniu, a tym samym włączenie w ten krąg także małych dzieci (w tym niedysponujących nawet ograniczoną zdolnością do czynności prawnych), Adrian Misiejko zwraca uwagę na możliwość oddawania głosu w ich imieniu przez rodziców, co jego zdaniem może prowadzić do wypaczania wyników budżetów oby-

³⁴ Ocena skutków prawnych regulacji zawartej w komisyjnym projekcie ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (druk sejmowy nr 1969/IX kadencja).

³⁵ M. Mączyński, op. cit., s. 197.

³⁶ T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1360 ze zm.

³⁷ J. Strzebinić, *Komentarz do art. 25*, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 67–68.

³⁸ D. Ziółkowski, op. cit., s. 65.

³⁹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 24 kwietnia 2015 r., nr NK-I.4131.65.2015. IWit, LEX nr 1668545.

⁴⁰ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 3 sierpnia 2015 r., nr KN-I.4131.1.279.2015.3, LEX nr 1780993.

⁴¹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 17 lipca 2015 r., nr NK-II.4131.88.2015. BG, LEX nr 1766126.

watelskich. Wobec powyższego proponuje on przyznanie radom gminy uprawnienia w przedmiocie dookreślenia kręgu mieszkańców mogących brać udział w głosowaniu, np. poprzez ustalenie dolnej granicy wieku na 16 albo 18 lat⁴².

6. Obligatoryjne postanowienia uchwały rady gminy

Punktem wyjścia jest przyjęcie przez radę gminy uchwały w przedmiocie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami w sprawie utworzenia (przeprowadzenia) budżetu obywatelskiego, której *de lege lata* podstawą prawną jest art. 5a ust. 2 w zw. z ust. 7 u.s.g.⁴³ Powyższa uchwała stanowi akt prawa miejscowego w danej jednostce samorządu terytorialnego⁴⁴. Ustawodawca wylicza przykładowe postanowienia, jakie powinny zostać obligatoryjnie uwzględnione przez organ stanowiący (art. 5a ust. 7 pkt 1–4 u.s.g.). Należą do nich: określenie wymogów formalnych zgłaszanych projektów (o ile to możliwe z uwzględnieniem uniwersalnego projektowania), wymagana liczba podpisów mieszkańców, którzy popierają projekt (nie większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym jest on zgłaszany), 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. Uchwała musi też określać zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości oraz brać pod uwagę to, że muszą one zapewniać równość i bezpośredniość głosowania. Projekty w ramach budżetu obywatelskiego wybierane są w głosowaniu powszechnym, które przeprowadza się pośród członków danej wspólnoty samorządowej. Powyżej wskazane wymogi mają pełnić funkcję ochronną wobec zgłaszających swoje pomysły mieszkańców⁴⁵. Przykładowy katalog elementów, jakie organ stanowiący musi zawrzeć w uchwale, powoduje, że w zależności od gminy może ona regulować także inne kwestie. W opinii Baranowskiej-Zajęc zastosowane przez ustawodawcę rozwiązanie z jednej strony prowadzi do zapewnienia elastyczności i umożliwienia dostosowania regulacji do szczególnych warunków panujących w danej jednostce, z drugiej zaś może powodować rozbieżność unormowań, a tym samym różnicować zakres dostępności tej instytucji dla mieszkańców poszczególnych gmin, np. poprzez różne określenia minimalnej liczby podpisów osób popierających projekt⁴⁶.

Ustawa pozostawia samorządom swobodę również w zakresie doboru formy przeprowadzania konsultacji. W świetle obowiązujących przepisów wciąż jest ona

⁴² A. Misiejko, *Budżet obywatelski w praktyce samorządów*, Warszawa 2020, s. 30–32.

⁴³ D. Ziółkowski, op. cit., s. 76–77.

⁴⁴ R. Marchaj, *Charakter prawny uchwały rady gminy w sprawie budżetu obywatelskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 11, s. 14.

⁴⁵ D. Ziółkowski, op. cit., s. 77.

⁴⁶ W. Baranowska-Zajęc, op. cit., s. 11.

uzależniona od rozwiązań przyjętych przez daną gminę w kwestii sposobu oddawania głosów (zdalnie, na miejscu, korespondencyjnie), liczby możliwych do zgłoszenia projektów czy limitu głosów, jakie może oddać jeden mieszkaniec⁴⁷. Zgłoszone projekty są następnie poddawane ocenie odpowiedniego organu (np. powołanego przez wójta zespołu ds. budżetu partycypacyjnego), który wybiera spośród nich te kwalifikujące się do drugiego etapu (głosowania powszechnego). Na czynność w przedmiocie odrzucenia wniosku o poddanie danej propozycji pod głosowanie nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego, gdyż w orzecznictwie uznaje się, że nie stanowi ona czynności z zakresu administracji publicznej, a samo postępowanie dotyczące oceny projektów nie dotyczy indywidualnych uprawnień ani obowiązków wnioskodawców, lecz określonych działań organów gminy. Niemożliwe staje się zatem wykazanie indywidualnej szkody lub uszczerbku w uprawnieniach mieszkańców⁴⁸. W związku z powyższym rady gminy stosują w uchwałach inne tryby odwoławcze, np. odwołanie do organu wykonawczego gminy⁴⁹.

Z kolei Urszula Zawadzka-Pąk podnosi, że nowelizacja z 2018 r. wprowadza i czyni obligatoryjnymi mechanizmy i rozwiązania, od których samorządy zaczęły stopniowo odchodzić. Szczególnej krytyce poddaje ona plebiscytowy model budżetu obywatelskiego prowadzący do sytuacji, w której wybierane w jego ramach projekty nie są wynikiem pogłębionej refleksji nad problemami wspólnoty lokalnej, ale stanowią wypadkową przypadkowych inicjatyw zgłoszonych przez aktywnych społecznie mieszkańców. W konsekwencji realizowana za pośrednictwem tej instytucji partycypacja w podejmowaniu decyzji ma charakter głównie pozorny, gdyż mieszkańcy, zamiast dyskutować, wybierają projekty w odpersonalizowanym głosowaniu. Zdaniem tej autorki tak realizowany budżet obywatelski nie prowadzi do ustalenia, czym dla danej społeczności jest dobro wspólne, a w efekcie uniemożliwia rozliczenie organów władzy wykonawczej i stanowiącej z realizacji tej wartości konstytucyjnej w ramach polityki finansowej⁵⁰. Ponadto Baranowska-Zajac zaznacza, że w wielu gminach głosowanie bezpośrednie często jest zastępowane przez wybór projektu do realizacji na spotkaniach i warsztatach⁵¹.

Z kolei Związek Miast Polskich zwraca uwagę na niebezpieczeństwo utrwalenia modelu plebiscytowego w zakresie decydowania o wydatkach w ramach budżetu obywatelskiego i wyparcia przez niego innych metod współdecydowania. Ponadto kładzie on nacisk na takie problemy, jak brak definicji legalnej pojęcia „projekt

⁴⁷ D. Kociuba, M. Bielecka, *Wpływ zmiany ustawy o samorządzie gminnym na implementację budżetów obywatelskich w miastach wojewódzkich Polski*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2021, nr 1, s. 104–105.

⁴⁸ Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 listopada 2017 r., III SA/Wr 696/17, LEX nr 2396779.

⁴⁹ Uchwała nr LXII/1440/18 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 13 września 2018 r. w sprawie Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego (Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2018 r., poz. 4557).

⁵⁰ U.K. Zawadzka-Pąk, *Ochrona dobra wspólnego poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski). Studium aksjologiczno-prawne*, Białystok 2019, s. 13.

⁵¹ D. Kociuba, K. Rabczewska, op. cit., s. 88.

budżetu obywatelskiego” czy nieokreślenie, czego powinny dotyczyć jego wymogi formalne oraz kryteria oceny co do zgodności z prawem. Podkreśla także niejasność sformułowania „tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania”, ze względu na brak sprecyzowania, czy ustawodawcy chodziło o tryb administracyjny czy inny, a ponadto zwraca uwagę na brak zawarcia szczególnych regulacji w przepisach dotyczących procedury uchwalania budżetu jednostki samorządu terytorialnego w ustawie o finansach publicznych⁵².

Podsumowanie

Budżet obywatelski nie jest w Polsce instytucją nową, ale jedynie nieuregulowaną dotychczas przepisami prawa, która funkcjonowała w praktyce na podstawie wewnętrznych rozwiązań w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego⁵³. Jej pierwszą instytucjonalizację stanowiła nowelizacja z 2018 r., która wprowadziła przepisy regulujące zasady i tryb utworzenia budżetu partycypacyjnego na szczeblu gminnym (art. 5a ust. 3–7 u.s.g.).

Warto zaznaczyć, że samo unormowanie tej instytucji na poziomie ustawowym oceniane jest w literaturze przedmiotu pozytywnie, ze względu na realizację zasady legalizmu zawartej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁴. Zagwarantowało ono bowiem działanie organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, gdyż przed 2018 r. mogły się one powoływać wyłącznie na ogólny przepis o konsultacjach społecznych⁵⁵. Jednakże poszczególne przepisy spotkały się z różnym odbiorem wśród przedstawicieli doktryny, którzy dokonując ich oceny, wyrazili zarówno aprobatę dla zastosowanych przez ustawodawcę rozwiązań, jak i sformułowali wobec nich uwagi krytyczne. W literaturze można odnaleźć również propozycje remediów dla sygnalizowanych problemów wraz z postulatami *de lege ferenda*.

Z negatywnymi, w dużej części, opiniami doktryny spotykają się w szczególności: ustawowe zdefiniowanie budżetu obywatelskiego jako szczególnej formy konsultacji społecznych, nieostrość pojęcia istotnych zmian, od którego zależy możliwość usunięcia lub modyfikacji zadań przez radę gminy, brak określenia minimalnej granicy wieku osób mogących brać udział w głosowaniu, a także plebiscytowy charakter budżetu obywatelskiego uważany za archaiczny. Zarówno pozytywnie, jak i negatywnie jest natomiast oceniana obligatoryjność utworzenia budżetu partycypacyjnego o określonej wysokości w miastach na prawach powiatu.

⁵² Propozycje zmian w ustawie o samorządzie gminnym...

⁵³ W. Baranowska-Zajac, op. cit., s. 18.

⁵⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁵⁵ A. Ostrowska, op. cit., s. 273.

BIBLIOGRAFIA

- Baranowska-Zajac, W. (2019). *Instytucje społeczeństwa obywatelskiego w świetle nowelizacji samorządowych ustaw ustrojowych z 11 stycznia 2018 r.* „Studia Prawnoustrojowe” 44: 5–20.
- Dębowska-Romanowska, T. (2015). *Budżet obywatelski jako instytucja prawa samorządowego.* „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 16(3): 303–312.
- Kociuba, K., Rabczewska, D. (2019). *Rola budżetów partycypacyjnych w zagospodarowaniu przestrzeni publicznych polskich miast – studium przypadku Lublina.* „Studia Regionalne i Lokalne” 76(2): 82–109.
- Kociuba, M., Bielecka, D. (2021). *Wpływ zmiany ustawy o samorządzie gminnym na implementację budżetów obywatelskich w miastach wojewódzkich Polski.* „Studia Regionalne i Lokalne” 83(1): 84–112.
- Kosowski, J. (2018). *Budżet obywatelski jako forma konsultacji społecznych w świetle nowelizacji ustaw samorządowych z 11 stycznia 2018 r.* „Samorząd Terytorialny” 10: 66–80.
- Marchaj, R. (2017). *Charakter prawny uchwały rady gminy w sprawie budżetu obywatelskiego.* „Samorząd Terytorialny” 11: 5–14.
- Mączyński, M. (2022). *Komentarz do art. 5a,* [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz.* Warszawa: 186–201.
- Misiejko, A. (2020). *Budżet obywatelski w praktyce samorządów.* Warszawa.
- Odachowski, J. (2020). *Rola wspólnoty samorządowej w tworzeniu budżetu obywatelskiego (wybrane problemy).* „Samorząd Terytorialny” 9: 16–26.
- Ostaszewski, K. (2013). *Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć w administracji publicznej.* Lublin.
- Ostrowska, A. (2022). *Budżet obywatelski jako część uchwały budżetowej – procedura, uchwalanie i dokonywanie zmian,* [w:] B. Dziedziak, A. Ostrowska, W. Witalec, *Uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego.* Warszawa: 271–308.
- Sorychta-Wojczyk, B. (2015). *Uwarunkowania wykorzystania budżetu obywatelskiego w administracji publicznej w Polsce.* „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie” 78: 421–430.
- Strzebinczyk, J. (2016). *Komentarz do art. 25,* [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz.* Warszawa: 67–73.
- Sześciło, D. (2012). *Uwarunkowania prawne budżetu partycypacyjnego w Polsce.* „Finanse Komunalne” 12: 15–26.
- Szlachetko, J., Bochetyn, A. (2014). *Funkcje wójta w kształtowaniu polityki finansowej gminy z wykorzystaniem budżetu obywatelskiego,* [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego.* Warszawa: 256–270.
- Zawadzka-Pąk, U.K. (2019). *Ochrona dobra wspólnego poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski). Studium aksjologiczno-prawne.* Białystok.
- Ziółkowski, D. (2018). *Komentarz do art. 5a,* [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe. Komentarz.* Warszawa: 61–83.