

Tomasz Moll

doktor habilitowany nauk prawnych, Wydział Prawa i Nauk Społecznych,
Instytut Nauk Prawnych, Zakład Prawa Administracyjnego i Nauk o Administracji,
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
ORCID: 0000-0003-1466-8274

Budżet obywatelski jako narzędzie lokalnej demokracji finansowej – między logiką partycypacji a logiką finansowania

Słowa kluczowe: *samorząd terytorialny, budżet, budżet obywatelski, partycypacja, mieszkańcy jednostek samorządu terytorialnego*

1. Wprowadzenie

Budżet obywatelski stanowi jedną z najbardziej rozpoznawalnych form partycypacji społecznej w Polsce. Instytucjonalizacja budżetu obywatelskiego w samorządowych ustawach ustrojowych¹ wprowadziła ten instrument w gminach (miastach), powiatach oraz w województwach, podkreślając jego obligatoryjny charakter w miastach na prawach powiatu, co czyni z niego nie tylko narzędzie konsultacyjne, ale również komponent budżetu.

Budżet partycypacyjny w Polsce do chwili dodania do samorządowych ustaw ustrojowych przepisów normujących tę formę partycypacji społecznej nie był ustawowo uregulowany, a procedura uchwalania budżetów jednostek samorządu terytorialnego nie przewidywała wpływu mieszkańców na wydatki określone w tych aktach. Zauważyć jednak należy, że obowiązujące wówczas przepisy nie wykluczały takiego uprawnienia mieszkańców gminy, powiatu lub województwa, gdyż w innych sprawach ważnych dla danej jednostki samorządu terytorialnego mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami².

Przepisy regulujące budżet obywatelski zostały dodane do samorządowych ustaw ustrojowych w drodze ustawy z 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia

¹ Zwrot „samorządowe ustawy ustrojowe”, używany w niniejszym opracowaniu, oznacza zbiorcze określenie: ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153), dalej: u.s.g.; ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1684), dalej: u.s.p.; ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2025 r. poz. 581 ze zm.), dalej: u.s.w.

² M. Mączyński [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, art. 5a. Zob. art. 5a ust. 1 u.s.g., art. 3d ust. 1 u.s.p., art. 10a ust. 1 u.s.w.

udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych³, weszły w życie 31.01.2018 r.

Treść przepisów regulujących budżet obywatelski od dnia ich dodania do samorządowych ustaw ustrojowych nie uległa zmianie ani w ustawie o samorządzie powiatowym, ani w ustawie o samorządzie województwa. Natomiast w ustawie o samorządzie gminnym przepisy regulujące budżet obywatelski były zmieniane dwukrotnie⁴.

Istota pierwszej nowelizacji była związana z dwoma skorelowanymi obszarami: pierwszym, mającym zapewnić dostępność realizowanych inwestycji tak, aby służyły wszystkim mieszkańcom i drugim – zorientowanym na zwiększenie poziomu świadomości społecznej w zakresie różnych potrzeb społeczności lokalnych w aspekcie dostępności i możliwych rozwiązań⁵. Natomiast istotą drugiej nowelizacji było stworzenie bardziej elastycznych zasad podziału budżetu obywatelskiego w gminach, szczególnie tych, które nie są w całości podzielone na jednostki pomocnicze. Rozwiązanie to umożliwiło radom gmin większą elastyczność odnośnie do możliwości podziału środków przeznaczonych na finansowanie budżetu obywatelskiego, skutkującą bardziej równomierną dystrybucją tych środków pomiędzy różne rejony gminy oraz zwiększenie aktywności mieszkańców w procedurze wyboru projektów⁶.

Opracowanie ma na celu analizę przepisów dotyczących budżetu obywatelskiego, nie tylko na potrzeby oceny tej formy partycypacji społecznej, ale również jako refleksję nad jego miejscem w systemie finansów publicznych i lokalnym zarządzaniu. Stanowi to interesujący przedmiot badań, również z punktu widzenia złożonych relacji między demokratycznym udziałem obywateli w procesach decyzyjnych a racjonalnością gospodarowania środkami publicznymi.

2. Istota budżetu obywatelskiego

Budżet obywatelski określony został w samorządowych ustawach ustrojowych jako szczególna forma konsultacji społecznych⁷. W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków odpowiednio gminy, powiatu lub województwa. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają

³ Ustawa z 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130).

⁴ Pierwszą zmianę wprowadzono na podstawie art. 42 ustawy z 19.07.2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1411 ze zm.). Drugą wprowadzono na podstawie art. 1 ustawy z 28.04.2022 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1005).

⁵ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, VIII kadencja, druk sejm. nr 3579, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3579> (dostęp: 15.12.2025 r.).

⁶ Uzasadnienie Komisijnego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, IX kadencja, druk nr 1969, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1969> (dostęp: 15.12.2025 r.).

⁷ Zob. art. 5a ust. 3 u.s.g., art. 3d ust. 3 u.s.p., art. 10a ust. 3 u.s.w.

uwzględnione w uchwale budżetowej danej jednostki samorządu terytorialnego. Organ stanowiący w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać ani zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego⁸.

Zdaniem Mirosława Paczochy zamiarem ustawodawcy wyrażającym „obywatelskość” budżetu obywatelskiego było, aby projekty w ramach tego instrumentu nie były zgłaszane przez organy jednostek samorządu terytorialnego, lecz stanowiły wyraz określonych potrzeb mieszkańców⁹.

Określenie budżetu obywatelskiego jako „szczególnej formy konsultacji społecznych” budzi zastrzeżenia w doktrynie prawa, gdyż jego istota wykracza poza klasyczne konsultacje, których celem jest jedynie zebranie opinii mieszkańców¹⁰. Budżet obywatelski ma charakter rozstrzygający, zbliżony do referendum, ponieważ prowadzi do wiążącego wyboru zadań finansowanych z budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego, co potwierdza treść przepisów samorządowych ustaw ustrojowych, w świetle których mieszkańcy „decydują” w głosowaniu, a wybrane zadania muszą zostać ujęte w uchwale budżetowej, bez możliwości ich istotnej modyfikacji przez organ stanowiący.

Należy również zwrócić uwagę na nietrafne określenie budżetu obywatelskiego jako „szczególnej formy konsultacji”, ponieważ jest to w istocie aktywne uczestniczenie mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego we współtworzeniu budżetu odpowiednio gminy, powiatu lub województwa poprzez wyrażanie przez nich woli odnośnie do celu, na jaki zostanie przeznaczona określona część środków publicznych¹¹.

Przedstawiciele doktryny prawa zwracają również uwagę na niefortunne określenie budżetu jako „obywatelskiego”, gdyż substratem osobowym poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego są ich mieszkańcy, a nie obywatele¹².

Warto zwrócić uwagę, że w piśmiennictwie na temat partycypacji lokalnej jako jedna z jej form (obok referentów i konsultacji) wymieniany jest „budżet partycypacyjny”¹³, określany procesem decyzyjnym, w ramach którego mieszkańcy współtworzą budżet danej jednostki samorządu terytorialnego przez współdecydowanie o dystrybucji określonej puli środków publicznych¹⁴. Kluczowymi zasadami budżetu partycypacyjnego są: prawo zgłaszania własnych propozycji przez mieszkańców, a także wiążący wynik podjętych przez nich decyzji¹⁵. Nazwa „budżet partycypacyjny” wydaje się bardziej adekwatna do określonego w samorządowych ustawach ustrojowych „budżetu obywatelskiego”, ponieważ poza

⁸ Zob. 5a ust. 4 u.s.g., art. 3d ust. 4 u.s.p., art. 10a ust. 4 u.s.w.

⁹ M. Paczocha, *Nadzór regionalnej izby obrachunkowej nad uchwałą budżetową w zakresie wydatków budżetu obywatelskiego. Glosa aprobowująca do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 2.06.2022 r., I SA/Rz 264/22*, „Finanse Komunalne” 2023/6, s. 62–76.

¹⁰ Zob. M. Mączyński [w:] *Ustawa...*, red. P. Chmielnicki, art. 5a; M. Paczocha, *Nadzór regionalnej izby obrachunkowej...*, s. 62–76.

¹¹ Zob. M. Mączyński [w:] *Ustawa...*, red. P. Chmielnicki, art. 5a.

¹² Zob. art. 18 ust. 2 pkt 14 u.s.g.

¹³ Zob. A. Michalska-Żyła, K. Brzeziński, *Budżet partycypacyjny jako mechanizm współrządzenia miastem*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2017/24, sectio K, s. 206.

¹⁴ W. Kłębowski, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Warszawa 2013, s. 6.

¹⁵ Zob. A. Bluj, E. Stokłuska, *Budżet partycypacyjny (obywatelski) krok po kroku. Poradnik dla praktyków*, Warszawa 2015, s. 8.

zasygnalizowanymi w powyższej części niniejszego opracowania uwagami krytycznymi dotyczącymi słowa „obywatelski” w nazwie budżetu, lepiej oddaje istotę tego instrumentu – mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego. Decyzja odnośnie do zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego jest wiążąca dla organu stanowiącego.

W świetle powyższego podzielić należy pogląd Romana Marchaja, zgodnie z którym budżet obywatelski w obecnym stanie prawnym jest w istocie samodzielną formą demokracji bezpośredniej o charakterze rozstrzygającym¹⁶.

3. Wymagania, które powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego

Zgodnie z art. 5a ust. 5 u.s.g. w gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe, z tym że wysokość budżetu obywatelskiego wynosi co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu.

W pozostałych gminach (niebędących miastami na prawach powiatu), jak również w powiatach i w województwach utworzenie budżetu obywatelskiego jest fakultatywne.

W gminach środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części lub kategorie kwotowe projektów dotyczące całości obszaru gminy lub jej części.

W powiatach środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość powiatu i jego części w postaci gmin lub grup gmin.

Natomiast w województwach środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość województwa i jego części w postaci powiatów lub grup powiatów.

Organ stanowiący odpowiednio gminy, powiatu albo województwa określa w drodze uchwały wymagania, które powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, opisane poniżej.

1) Wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty:

- w szczególności dane osoby zgłaszającej projekt (mieszkańca danej jednostki samorządu terytorialnego), jej dane osobowe takie jak imię, nazwisko, adres do korespondencji, nr telefonu;
- ewentualne określenie limitów co do zgłaszanych przez tę samą osobę projektów;
- maksymalną kwotę, której nie może przekraczać koszt szacunkowy projektu;
- termin składania projektów;
- sposób przekazania przez osobę zgłaszającą propozycji projektu (osobiście, listownie, drogą elektroniczną).

Wymagania wobec projektu budżetu obywatelskiego powinny obejmować również niezbędne załączniki, w tym formularz zgłoszeniowy, listę poparcia, formularz oceny

¹⁶ R. Marchaj [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, s. 167.

projektu (co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełniania przez nie wymogów formalnych), kartę do głosowania;

- 2) Wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt, przy czym nie może być ona większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt – lista mieszkańców popierających projekt powinna zawierać co najmniej ich minimalną, wymaganą liczbę.
- 3) Zasady oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełniania przez nie wymogów formalnych oraz tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania. Zasady oceny powinny być określone w sposób zrozumiały i precyzyjny. „Sposoby ostatecznego wyboru zadań, które będą realizowane w jego ramach, powinny być doprecyzowane w maksymalnie możliwy sposób”¹⁷. Ocena spełnienia wymogów formalnych związana jest z tymi elementami, które muszą zostać spełnione, aby projekt mógł być uznany za poprawny i dopuszczony do dalszego rozpatrywania, jak np. złożenie projektu przez mieszkańca danej jednostki samorządu terytorialnego, na odpowiednim formularzu, z dołączoną listą poparcia, wraz ze stosownymi zgodami, dostarczenie projektu do urzędu w terminie i w odpowiedni sposób¹⁸. Ocena w ramach wymogu zgodności z prawem oraz wymóg wykonalności technicznej może obejmować: wpisywanie się projektu w zakres działania danej jednostki samorządu terytorialnego, zgodność projektu z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, możliwość realizacji zgłoszonego projektu zadania w danym terminie, weryfikacja szacunkowego kosztu realizacji projektu.

Procedura odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania powinna jasno określać, kto może złożyć odwołanie – zazwyczaj jest to osoba zgłaszająca projekt – a także wymogi formalne związane z tym środkiem, jak np. nazwa projektu, uzasadnienie oraz podpis. Należy wskazać adresata odwołania, termin i formę jego złożenia (papierowo, elektronicznie). Wydaje się, że w procedurze odwołania warto uwzględnić możliwość wprowadzenia poprawek do projektu. Tryb odwołania powinien zawierać przebieg procedury (ponowne przeprowadzenie procesu weryfikacji projektu wraz z analizą odwołania i jego uzasadnienia) oraz jej skutki – np. utrzymanie decyzji o odrzuceniu projektu lub dopuszczenie projektu do dalszego procedowania. Tryb odwołania powinien również określać, czy osobie zgłaszającej projekt przysługuje kolejne odwołanie¹⁹.

- 4) Zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania²⁰. Do głosowania powinny być dopuszczone wszystkie zgłoszone projekty, które uzyskały pozytywną ocenę co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej oraz spełniania przez nie wymogów formalnych. W ramach zasad przeprowadzenia głosowania powinien być ujęty w szczególności: podmiot odpowiedzialny za przeprowadzenie głosowania wraz ze wskazaniem miejsc, w których można oddać głos, informacja o możliwości

¹⁷ Uchwała RIO w Warszawie z 14.02.2023 r. (Dz.Urz. Woj. Mazow. z 2023 poz. 4875).

¹⁸ Zob. J. Zdanukiewicz [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Drembkowski, P.J. Suwaj, Warszawa 2023, art. 5a.

¹⁹ Zob. J. Zdanukiewicz [w:] *Ustawa...*, red. P. Drembkowski, P.J. Suwaj, art. 5a.

²⁰ Zob. art. 5a ust. 7 u.s.g., art. 3d ust. 6 u.s.p., art. 10a ust. 6 u.s.w.

oddania głosu on-line (jeśli taki sposób został przewidziany), termin głosowania, określenie maksymalnej liczby projektów z listy zadań, na które uprawniona do głosowania osoba może zgłaszać, a także inne kwestie techniczne związane z przeprowadzeniem głosowania, np. obliczanie wyników głosowania, sporządzenie protokołów, określenie kolejności realizacji projektów.

4. Ujęcie budżetu obywatelskiego w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego

Wynik głosowania mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego w ramach budżetu obywatelskiego o części wydatków budżetu gminy ma wiążący charakter. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego²¹, składającej się z budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz z załączników²², która jest przede wszystkim podstawą prawną realizowania dochodów i dokonywania wydatków przez jednostkę samorządu terytorialnego²³, w celu realizacji zadań publicznych²⁴. Ujmując to zagadnienie sekwencyjnie, należy stwierdzić, że w pierwszej kolejności (przed podjęciem przez organ stanowiący uchwały budżetowej²⁵) zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego ujmowane są w projekcie uchwały budżetowej. Zgodnie z art. 233 pkt 1 u.f.p. inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie²⁶ organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego, co oznacza, że jest on obowiązany do wprowadzenia do projektu tejże uchwały zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego²⁷.

W toku prac nad projektem uchwały budżetowej rada gminy albo rada powiatu bądź sejmik województwa nie może usuwać ani zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego. O ile zakaz usuwania zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego nie budzi wątpliwości, o tyle zwrot niedookreślony „zmiana w stopniu

²¹ Uchwała budżetowa stanowi podstawę prowadzenia gospodarki finansowej gminy, powiatu oraz województwa. Zob. art. 51 ust. 1 u.s.g., art. 51 ust. 1 u.s.p., art. 61 u.s.w.

²² Art. 211 ust. 5 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483), dalej: u.f.p.

²³ P. Kryczko [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, art. 51.

²⁴ Zob. K. Sawicka [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, LEX 2021, art. 211.

²⁵ Zob. art. 239 u.f.p.; M. Paczocha, *Nadzór regionalnej izby obrachunkowej...*, s. 62–76.

²⁶ Zasada wyłączności inicjatywy uchwałodawczej organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego w zakresie budżetu samorządowego powoduje następujące konsekwencje: 1) zakaz ingerencji organu stanowiącego w proces przygotowania projektu uchwały budżetowej; 2) zakaz przekazywania prawa do inicjowania projektu budżetu innym podmiotom; 3) uprawnienie do rozpatrywania projektu uchwały budżetowej wyłącznie wtedy, gdy został wniesiony przez organ wykonawczy. J.M. Salachna, M. Tyniewicz, U.K. Zawadzka-Pak [w:] *Finanse publiczne. Komentarz*, red. J.M. Salachna, M. Tyniewicz, Warszawa 2024, art. 233.

²⁷ Zob. J. Miłaszewski, A. Skibiński, *Inicjatywa uchwałodawcza organu stanowiącego gminy w zakresie zmiany uchwały budżetowej w trakcie wykonywania budżetu. Glosa do wyroku NSA z dnia 29 września 2011 r., II GSK 984/10, „Finanse Komunalne” 2012/9, s. 64–77; wyrok NSA z 17.11.2023 r., I GSK 104/20, LEX nr 3653659.*

istotnym” tychże zadań może nastroczać problemy interpretacyjne. Wydaje się, że zwrot ten wyraża znaczącą modyfikację, która ma daleko idący wpływ na zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego, jak w szczególności przedmiot czy zakres realizacji; w każdym razie wywiera ona wpływ na istotne elementy związane z danym zadaniem.

Przykładem zmiany w stopniu istotnym o charakterze jakościowym może być sytuacja, w której osiedlowy plac zabaw wybrany jako zadanie w ramach budżetu obywatelskiego zostałby przez organ stanowiący zmieniony na siłownię osiedlową²⁸. Zmiana istotna może objąć również zakres sposobu realizacji inwestycji polegający przykładowo na modernizacji osiedlowego placu zabaw zamiast budowy nowego albo posadowieniu innych instalacji (w ramach wykonywania projektu – plac zabaw) niż te, które miały być wykonane zgodnie z założeniami budżetu obywatelskiego. Natomiast przykładem zmian w stopniu istotnym o charakterze ilościowym będzie odstępstwo od wybranego zadania, polegające na posadowieniu znacznie mniejszej liczby instalacji niż ta, która wynikała z budżetu obywatelskiego.

5. Rola mieszkańców w tworzeniu budżetu obywatelskiego

Wyłącznie mieszkańcy gminy, powiatu albo województwa²⁹ pełnią rolę projektodawców oraz decydentów w ramach budżetu obywatelskiego³⁰.

Takie rozwiązanie jest istotnym wyrazem upodmiotowienia członków wspólnoty samorządowej, którzy stanowią pierwotny podmiot władzy w danej jednostce samorządu terytorialnego. Jak zasygnalizowano wyżej, wyłącznie mieszkańcy są uprawnieni do zgłaszania projektów budżetu obywatelskiego, które muszą spełniać wymagania określone przez organ stanowiący w drodze uchwały. Spełnienie owych wymagań przez zgłoszone projekty podlega ocenie co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej oraz spełniania wymogów formalnych, jednakże brak wystarczającej wiedzy osób zgłaszających projekt z zakresu prawa, finansów publicznych czy urbanistyki może skutkować niedopuszczeniem do głosowania projektów nie tylko nierealnych, niezgodnych z prawem lub niewykonalnych technicznie, ale również społecznie wartościowych, lecz nierzetelnie przygotowanych.

Podniesiona wyżej okoliczność może wiązać się z nierównością szans w zgłaszaniu projektów, gdyż osoby bardziej wykształcone, aktywne społecznie lub mające wsparcie organizacyjne mają większe możliwości skutecznego przygotowania i promowania projektów, co może prowadzić do marginalizacji mniej aktywnych grup społecznych.

²⁸ Zob. J. Zdanukiewicz [w:] *Ustawa...*, red. P. Drembkowski, P.J. Suwaj, art. 5a.

²⁹ Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 5.02.2019 r., II SA/Rz 1185/18, LEX nr 2635465.

³⁰ Powyższe oznacza, że w unormowaniu dotyczącym projektu budżetu obywatelskiego ustawodawca odwołał się wyłącznie do przesłanki zamieszkania i nie wprowadził dodatkowych kryteriów uczestnictwa mieszkańców w konsultacjach społecznych. Ustawodawca nie upoważnił organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do regulacji tej kwestii w drodze uchwały, jak przykładowo podawanie numeru PESEL jako jednego z wymogów dopuszczających do uczestniczenia w głosowaniu w ramach budżetu obywatelskiego. Wyrok WSA w Bydgoszczy z 19.11.2019 r., I SA/Bd 593/19, Legalis nr 2273388; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z 4.03.2021 r., KN-I.4131.1.113.2021.2, Legalis nr 2538052.

Ponadto głosujący nie zawsze są w stanie ocenić rzeczywisty wpływ projektu na wspólnotę lokalną, co może prowadzić do preferencji wyboru projektów atrakcyjnych, o dużym potencjale medialnym lub emocjonalnym, lecz o mniejszym znaczeniu społecznym.

Należy również zauważyć, że udział mieszkańców w decydowaniu o wydatkach publicznych może kolidować w szczególności z zasadą efektywności finansów publicznych, zwłaszcza gdy projekty nie są poprzedzone analizą kosztów i korzyści.

6. Podsumowanie

Budżet obywatelski, choć stanowi istotne narzędzie demokracji lokalnej, nie jest jednak wolny od ograniczeń i wyzwań. Jego skuteczność zależy nie tylko od ram prawnych, ale również w znacznym stopniu od poziomu świadomości obywatelskiej, jakości procedur oraz wsparcia merytorycznego dla mieszkańców. Wymaga on zatem doskonalenia – w zakresie zarówno edukacji obywatelskiej, jak i projektowania transparentnych, inkluzyjnych i efektywnych mechanizmów partycypacji, aby w istocie mógł stanowić skuteczny instrument partycypacji członków wspólnot samorządowych w zarządzaniu lokalnymi zasobami oraz dysponowaniu wyznaczonymi na ten cel środkami publicznymi.

Abstract

Participatory Budgeting as an Instrument of Local Fiscal Democracy – Between the Logic of Participation and the Logic of Financing

Dr Hab. Tomasz Moll – Faculty of Law and Social Sciences,
Institute of Legal Sciences, Department of Administrative
Law and Administrative Studies, Jan Kochanowski University in Kielce
ORCID: 0000-0003-1466-8274

Participatory budgeting represents one of the most recognizable forms of social participation in Poland. The institutionalization of participatory budgeting within the foundational acts governing local government has introduced this instrument at the municipal (urban), county, and regional levels, emphasizing its mandatory nature in cities with county rights. This makes it not only a consultative tool, but also an integral component of the local budget. The aim of the study entitled „Participatory Budgeting as a Tool of Local Fiscal Democracy – Between the Logic of Participation and the Logic of Financing” is to analyze the legal provisions concerning participatory budgeting, not only for the purpose of evaluating this form of civic engagement, but also as a reflection on its place within the system of public finance and local governance. The issues addressed in this paper constitute a compelling subject of research, particularly in light of the complex relationship between democratic citizen involvement in decision-making processes and the rational management of public funds.

Keywords: *local government, budget, participatory budgeting, public participation, residents of local government units*

Bibliografia / References

- Bluj A., Stokłuska E., *Budżet partycypacyjny (obywatelski) krok po kroku Poradnik dla praktyków*, Warszawa 2015
- Kłębowski W., *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Warszawa 2013
- Kryczko P. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022
- Marchaj R. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021
- Mączyński M. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022
- Michalska-Żyła A., Brzeziński K., *Budżet partycypacyjny jako mechanizm współrzędzenia miastem*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2017/24, sectio K
- Miłaszewski J., Skibiński A., *Inicjatywa uchwałodawcza organu stanowiącego gminy w zakresie zmiany uchwały budżetowej w trakcie wykonywania budżetu. Glosa do wyroku NSA z dnia 29 września 2011 r., II GSK 984/10*, „Finanse Komunalne” 2012/9
- Paczocho M., *Nadzór regionalnej izby obrachunkowej nad uchwałą budżetową w zakresie wydatków budżetu obywatelskiego. Glosa aprobująca do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 2.06.2022 r., I SA/Rz 264/22*, „Finanse Komunalne” 2023/6
- Salachna J.M., Tyniewicki M., Zawadzka-Pąk U.K. [w:] *Finanse publiczne. Komentarz*, red. J.M. Salachna, M. Tyniewicki, Warszawa 2024
- Sawicka K. [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, LEX 2021
- Zdanukiewicz J. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Drebnkowski, P.J. Suwaj, Warszawa 2023