



Jakub Baranowski  
mgr  
Uniwersytet Szczeciński  
e-mail: jakub.baranowski@usz.edu.pl  
ORCID: 0000-0002-9863-7864



## Problematyka ochrony interesu prawnego w procedurze budżetu partycypacyjnego

### Streszczenie

Podstawowym celem badawczym niniejszego opracowania jest odpowiedź na pytanie, czy obowiązujące przepisy polskiego prawa chronią interes prawny obywatela, który w procedurze budżetu obywatelskiego zgłosił zwycięską propozycję zadania, gdy to nie zostało uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Aby udzielić odpowiedzi na tak postawione pytanie badawcze, dokonano analizy polskiego systemu prawnego w zakresie przepisów dotyczących budżetu obywatelskiego, skupiając się jedynie na regulacji prawnej poziomu gminnego, wykorzystując przy tym metodę dogmatycznoprawną. Badania uzupełniono o orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych. Podstawowym wnioskiem, jaki dało się wywieść z przeprowadzonych badań, jest stwierdzenie, że przepisy prawne dotyczące budżetu obywatelskiego nie zapewniały bezpośredniej i jednoznacznej ochrony interesu prawnego autora zwycięskiego projektu, w przypadku gdy nie został on uwzględniony w uchwale budżetowej gminy. Brak przepisów materialnoprawnych w zakresie budżetu partycypacyjnego powodował, że interes prawny autora zwycięskiego projektu można próbować odkodować wyłącznie z przepisów ustrojowych. Analizowane w niniejszym opracowaniu instytucje prawne nie dawały jednoznacznej odpowiedzi, czy poprzez ich wykorzystanie autor zwycięskiego zadania mógłby w sposób bezstronny i niezależny dochodzić ochrony swojego interesu prawnego. Dopiero instytucja, o której mowa w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, tj. skarga na uchwałę do sądu administracyjnego, mogłaby wypełnić przymioty bezstronności i niezależności rozstrzygnięcia sprawy. Kwestie poruszone w artykule nie

były przedmiotem szerszej refleksji na gruncie nauki prawa administracyjnego. Nie były one również przedmiotem licznych judykatów. Należało zarazem podkreślić, że brak przyjęcia koncepcji interesu prawnego w procedurze budżetu partycypacyjnego, w szczególności w zakresie niewpisania zwycięskiego zadania w uchwale budżetowej gminy, mogłoby powodować wykorzystywanie silniejszej pozycji gminy w stosunku do obywateli. Zatem do momentu podjęcia przez ustawodawcę odpowiednich kroków prawnych regulujących powyższą problematykę należało podjąć dyskusję o dostępnych możliwościach ochrony interesu prawnego autora zwycięskiego zadania i, zdaniem autora niniejszego opracowania, takie rozwiązanie wskazane zostało w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

**Słowa kluczowe:** interes prawny, ochrona interesu prawnego, budżet obywatelski, partycypacja społeczna, prawo samorządu terytorialnego

## Wprowadzenie

Problematyka budżetu partycypacyjnego jest przedmiotem licznych analiz i opracowań zarówno w naukach prawnych, jak i innych dyscyplinach nauk społecznych, takich jak ekonomia, socjologia czy nauki o zarządzaniu<sup>1</sup>. Źródłem i pierwowzorem budżetu obywatelskiego były doświadczenia brazylijskie, a dokładniej rzecz ujmując – doświadczenia brazylijskiego miasta Porto Alegre, gdzie pod koniec lat 80. XX wieku, w kontrze do ówczesnej władzy centralnej, lewicowa Partia Pracy zdecydowała się udostępnić mieszkańcom narzędzie, na podstawie którego mogli oni decydować o wykorzystaniu części budżetu miasta na wskazane przez nich propozycje zadań. Budżet partycypacyjny w tym brazylijskim mieście powstał jako swoiste połączenie potencjałów inicjatyw oddolnych i odgórnych – z jednej strony inicjatorem była wspomniana Partia Pracy, z drugiej zaś większych uprawnień w zakresie współdecydowania w sprawach publicznych żądało lokalne społeczeń-

---

1 M.in. K. Leśniewska-Napierała, *Budżet obywatelski jako nowy instrument partycypacji społecznej na obszarach wiejskich w Polsce*, „Studia Obszarów Wiejskich” 2019, t. 53, s. 77–93, [https://rcin.org.pl/Content/86629/PDF/WA51\\_112338\\_r2019-t53\\_SOW-Lesniewska.pdf](https://rcin.org.pl/Content/86629/PDF/WA51_112338_r2019-t53_SOW-Lesniewska.pdf) (dostęp 5.02.2023); M. Błaszak, *Budżet obywatelski w Polsce i dylematy z nim związane*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, nr 81 (3), s. 203–220, <https://pressto.amu.edu.pl/index.php/rpeis/article/view/19990/19835> (dostęp 5.02.2023); M. Reszel, *Ograniczenia budżetów obywatelskich w miastach na prawach powiatu w Polsce*, s. 151–152, <https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/21238/4.3.%20M.%20Reszel,%20Ograniczenia%20bud%20etów%20obywatelskich%20w%20miastach%20na%20prawach%20powiatu%20w%20Polsce.pdf?sequence=1> (dostęp 5.02.2023); M. Poniatowicz, *Kontrowersje wokół idei budżetu partycypacyjnego jako instrumentu finansów lokalnych*, [www.infona.pl/resource/bwmeta1.element.desklight-23986be4-305d-4133-bde1-ea1236670f13/content/partContents/0c6cb150-d33c-365b-a4f6-d7023aecd9ed](http://www.infona.pl/resource/bwmeta1.element.desklight-23986be4-305d-4133-bde1-ea1236670f13/content/partContents/0c6cb150-d33c-365b-a4f6-d7023aecd9ed) (dostęp 5.02.2023).

stwo obywatelskie<sup>2</sup>. Pierwotnym zamysłem idei budżetu partycypacyjnego w Porto Alegre było przekazanie realnego narzędzia do współdecydowania o wydatkowaniu środków publicznych mieszkańcom, którzy nie byli jednocześnie radnymi miejskimi. Struktura procesu budżetu obywatelskiego była mocno skoncentrowana na podstawowych, oddolnych strukturach organizacyjnych miasta – stworzono m.in. dzielnicowe rady mieszkańców, w ramach których każdy mieszkaniec mógł wziąć udział w dyskusji i być częścią całego procesu. Procedura polegała na omówieniu i wskazaniu priorytetów lokalnej społeczności możliwych do realizacji poprzez budżet obywatelski<sup>3</sup>. Przyjmuje się, że budżet partycypacyjny był kluczem do sukcesu ówczesnej władzy w Porto Alegre<sup>4</sup>.

Popularność budżetów obywatelskich w Brazylii<sup>5</sup> przeniosła się na inne kraje, w tym także na kraje europejskie, które wykorzystywały tę formę partycypacji społecznej w ramach funkcjonowania lokalnych i regionalnych samorządów terytorialnych. Nie inaczej było w Polsce – pierwszy polski budżet obywatelski został uchwalony w 2011 roku w Sopocie. Co istotne, nie obowiązywały wtedy regulacje prawne bezpośrednio normujące organizację i funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych w Polsce. Do roku 2018 roku budżety obywatelskie działały na podstawie regulacji ustrojowych dotyczących konsultacji społecznych – formy partycypacji społecznej, która charakteryzuje się niewiążącym charakterem prawnym. Jak wskazuje A. Misiejko, przed 2018 rokiem za niedopuszczalne należało uznać podjęcie przez organ stanowiący gminy uchwały, na mocy której zobowiązywałoby się organ wykonawczy do realizacji zwycięskich w głosowaniu mieszkańców danej gminy projektów<sup>6</sup>. Wynikało to z istoty konsultacji społecznych, których celem nie jest decydowanie o konkretnej sprawie publicznej, a poznanie opinii i uwag osób trzecich<sup>7</sup>.

Konieczność wprowadzenia ram prawnych regulujących problematykę budżetu obywatelskiego zauważył polski prawodawca. Ustawa wprowadziła do ustrojowego

---

2 U. Zawadzka-Bąk, *Ochrona dobra wspólnego poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski). Studium aksjologiczno-prawne*, Białystok 2019, s. 131.

3 Y. Sintomer, A. Rocke, C. Herzberg, *Participatory budgeting in Europe. Democracy and Public Governance*, New York 2016, s. 32, za: U. Zawadzka-Bąk, *Ochrona dobra wspólnego...*

4 B. de Sousa Santos, *Participatory budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive democracy*, „Stoneham” 1998, [www.ssc.wisc.edu/~wright/santosweb.html](http://www.ssc.wisc.edu/~wright/santosweb.html) (dostęp 5.02.2023).

5 Szczegółowo o procesie budżetu obywatelskiego w Brazylii, a także innych krajach: U. Zawadzka-Bąk, *Ochrona dobra wspólnego...*

6 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 sierpnia 2016 r., III SA/Wr 777/16, CBOSA, za: A. Misiejko, *Budżet obywatelski w praktyce samorządów*, Warszawa 2020, s. 16.

7 R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016, s. 116.

prawa samorządowego przepisy o funkcjonowaniu budżetów obywatelskich<sup>8</sup>. Ustawodawca wskazał m.in. na to, że budżet obywatelski jest szczególną formą konsultacji społecznych, a jego utworzenie jest obowiązkowe w miastach na prawach powiatu<sup>9</sup>. Organy stanowiące odpowiednich JST<sup>10</sup> uchwalają wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego – a akt prawny regulujący tę materię w doktrynie uznawany jest za akt prawa miejscowego<sup>11</sup>.

Utworzenie ram prawnych budżetu obywatelskiego było dobrym kierunkiem w stronę ukonstytuowania tej instytucji w polskim porządku prawnym. Z uwagi na to, że polski ustawodawca nie zdecydował się wprowadzić ustawy o budżecie obywatelskim, będącej kompleksową normatywną regulacją zawierającą odpowiednie przepisy prawa materialnego, budżet partycypacyjny usytuowany jest na kanwie przepisów ustrojowych samorządu terytorialnego. Spośród wielu różnorodnych problemów badawczych ujawniających się na tle organizacji i funkcjonowania budżetów partycypacyjnych przedmiotem niniejszego opracowania uczyniono zagadnienie sytuacji prawnej, jaką obywatele mają w procedurze budżetu partycypacyjnego.

Podstawowym celem badawczym niniejszego opracowania uczyniono próbę odpowiedzi na pytanie, czy obowiązujące przepisy polskiego prawa chronią interes prawny obywatela, który w procedurze budżetu obywatelskiego zgłosił zwycięską propozycję zadania, gdy to nie zostało uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Aby odpowiedzieć na tak postawione pytanie badawcze, dokonano analizy obecnego ustawodawstwa w zakresie budżetu obywatelskiego, a z uwagi na obowiązywanie przepisów ustrojowych dotyczących budżetu partycypacyjnego na każdym poziomie samorządu terytorialnego w Polsce posłużono się przepisami prawnymi właściwymi dla gminy. W związku z powyższym jako podstawową metodę badawczą, wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną, uzupełniając ją o analizę wybranych orzeczeń sądów administracyjnych.

---

8 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, 1349).

9 W określonej wysokości co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu. Podobnie: M. Mączyński, *Art. 5a ustawy o samorządzie gminnym*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022.

10 Skrót od: jednostka samorządu terytorialnego.

11 R. Marchaj, *Charakter prawny uchwały rady gminy w sprawie budżetu obywatelskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 11, s. 13, LEX.

## Ochrona interesu prawnego obywatela w procedurze budżetu partycypacyjnego

Artykuł 5a ust. 4 u.s.g.<sup>12</sup> wskazuje na jedną z najważniejszych cech polskiego budżetu obywatelskiego – obowiązek realizacji zadań wybranych w ramach tej procedury. Wynika to wprost ze zdania drugiego ww. przepisu, który brzmi: „Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy”. Poprzez uwzględnienie w uchwale budżetowej wybranego w bezpośrednim głosowaniu mieszkańców zadania powinno rozumieć się także obowiązek jego realizacji przez organy gminy. Ponadto zdanie trzecie art. 5a ust. 4 u.s.g. wskazuje na to, że rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego.

Powyższy zabieg ustawodawczy jasno pokazuje, że organ stanowiący gminy bez wykazania istotności, w tym także konieczności dokonania zmian w wybranym przez mieszkańców zadaniu, nie może ingerować w demokratyczny wybór mieszkańców w procedurze budżetu partycypacyjnego. Celem budżetu obywatelskiego jest realizacja zwycięskich projektów, co ma zapewnić obowiązek uwzględnienia ich w uchwale budżetowej gminy. Jest to konsekwencja przyjętego modelu proobywatelskiego budżetu partycypacyjnego – w odróżnieniu do procedur budżetów obywatelskich, funkcjonujących w latach 2011–2018, każde zadanie wybrane w ramach budżetu obywatelskiego powinno być przez gminę zrealizowane, a demokratyczny wybór nie powinien być przedmiotem nieistotnych zmian dokonywanych przez władze gminy.

Należy wskazać, że budżet obywatelski w każdej gminie funkcjonuje na podstawie uchwalonego przez organ stanowiący aktu prawnego określającego wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego. Niniejsze wymagania wyszczególnione zostały w art. 5a ust. 7 u.s.g., a katalog ten obejmuje:

- a) wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty z uwzględnieniem – o ile jest to możliwe – uniwersalnego projektowania, o którym mowa w art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 19 lipca 2019 roku o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U. z 2020 r., poz. 1062 oraz 2022 r., poz. 975 i 1079);
- b) 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;

---

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40) – zwana dalej u.s.g.

- c) 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;
- d) zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości, biorąc pod uwagę, że zasady przeprowadzania głosowania muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania.

Co ważne, taka konstrukcja przepisu umożliwiła każdej gminie, która decyduje się uchwalić akt prawny dotyczący budżetu obywatelskiego (a w zakresie miast na prawach powiatu – ma taki obowiązek), tworzenie różnych modeli jego funkcjonowania – co może prowadzić do sytuacji, w której jeden projekt będzie spełniał wymogi przewidziane dla projektów w jednej gminie, a w drugiej – z uwagi na funkcjonowanie innych zasad – już nie. Ponadto budżet obywatelski nie funkcjonuje na podstawie przepisów procedury administracyjnej. Ustawodawca nie przewidział możliwości odsyłania do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego czy ich stosowania<sup>13</sup> w zakresie funkcjonowania budżetu partycypacyjnego. Jest to zatem procedura w bardzo małym stopniu sformalizowana, opierająca się na uchwalonych przez organ stanowiący gminy zasadach.

Brak szczegółowych rozwiązań w zakresie budżetu obywatelskiego, a także obowiązująca konstrukcja prawna umożliwiająca poszczególnym gminom kreowanie zasad wedle swoich potrzeb czy dotychczas wykorzystywanych wzorców mogą powodować problemy w wielu aspektach jego funkcjonowania. W niniejszym artykule, jak już zostało to przytoczone we wprowadzeniu, skupiono się na aspektach ochrony interesu prawnego obywatela w sytuacji, w której zwycięski projekt do budżetu obywatelskiego nie został uwzględniony w uchwale budżetowej gminy. Jest to zagadnienie istotne, choć dotychczas nieporuszone w sposób dostateczny zarówno w doktrynie prawa samorządu terytorialnego, jak i judykaturze. Budżet obywatelski bowiem jest szczególnym instrumentem będącym elementem procesu partycypacji społecznej w Polsce, a kwestia ochrony prawnej obywatela w tej procedurze, w tym związku kategorii interesu prawnego i rozstrzygnięcia w kwestii zwycięskiego, indywidualnego projektu zgłoszonego w procedurze budżetu obywatelskiego, powinna stanowić przedmiot zainteresowania władz publicznych w kontekście stałej poprawy bezpieczeństwa prawnego obywateli jako jednostek słabszych wobec aparatu władzy.

Analizę dotyczącą przedmiotu opracowania należy zacząć od wskazania, czym jest interes prawny w polskiej doktrynie i judykaturze prawa administracyjnego.

---

<sup>13</sup> Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r., poz. 2000, 2185) – zwanej dalej k.p.a.

W procedurze administracyjnej pojęcie interesu prawnego utożsamiane jest z interesem osobistym, własnym i indywidualnym strony postępowania administracyjnego. Ponadto interes prawny musi być konkretny, obiektywny i aktualny – a prawo do ochrony interesu prawnego może być realizowane w sposób skuteczny przez wskazanie przepisu prawa materialnego, który chroni bezpośredni i rzeczywisty interes, a który zostaje naruszony postanowieniami decyzji administracyjnej<sup>14</sup>. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2017 roku<sup>15</sup> interes prawny strony postępowania administracyjnego musi wynikać z przepisu prawa materialnego, będącego podstawą wykazania praw lub obowiązków tejże strony w konkretnym postępowaniu.

Interes prawny należy zatem odróżnić od interesu faktycznego, przez który należy rozumieć zainteresowanie podmiotu w określonym postępowaniu rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, nieposiadającej jednakże wyraźnie wskazanej podstawy w przepisach prawa materialnego<sup>16</sup>. Należy ponownie wskazać na okoliczność, że procedura budżetu partycypacyjnego, oparta wyłącznie na przepisach ustrojowego prawa samorządowego, nie jest tworzona i nie mają zastosowania do niej przepisy procedury administracyjnej. Żadna zatem z sytuacji, które dotyczą bezpośrednio funkcjonowania budżetu obywatelskiego, nie będzie rozwiązywana na podstawie przepisów k.p.a. – w tym próba dochodzenia ochrony interesu prawnego obywatela w przypadku nieuwzględnienia jego zwycięskiego projektu w uchwale budżetowej.

Ustrojowy charakter regulacji, w której zostały zawarte przepisy w przedmiocie budżetu obywatelskiego, jak też brak zastrzeżenia w ramach procedury uchwalania tego rodzaju budżetu – także na poszczególnych jej etapach – formy prawnej decyzji administracyjnej, w istocie wyłącza zatem możliwość dochodzenia ochrony interesu prawnego autora zwycięskiego projektu w trybach procedury administracyjnej. Z tego względu celowe jest odniesienie się do innych konstrukcji prawnych, które umożliwiają obywatelom wpływanie na władze publiczne w konkretnej sprawie.

Pierwszą z nich jest instytucja petycji. Zgodnie z obowiązującą w tym przedmiocie materią ustawową<sup>17</sup>, petycja może być złożona przez osobę fizyczną, osobę

14 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 stycznia 2018 r. II OSK 897/16, Legalis.

15 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 listopada 2017 r. I OSK 972/17, Legalis.

16 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 stycznia 2018 r., II OSK 897/16, Legalis, za: P. Gołaszewski, *Art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego*, w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, wyd. 8, Warszawa 2023, Legalis.

17 Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2018 r., poz. 870), zwana dalej ustawą o petycjach.

prawną, jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną lub grupę tych podmiotów do organu władzy publicznej, a także do organizacji lub instytucji społecznej w związku z wykonywanymi przez nią zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej<sup>18</sup>. Petycję składa się w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej<sup>19</sup> – a o tym, czy żądanie wnioskodawców zostanie spełnione w tym trybie, decyduje treść pisma. Przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji. W art. 4 ust. 2 ustawy o petycjach zostały wskazane wymogi, które powinna zawierać petycja. Rozpatrzenie jej powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie trzech miesięcy od dnia złożenia.

Mając na uwadze powyższą dyspozycję ustawową, autor zwycięskiego projektu do budżetu obywatelskiego, którego zadanie nie zostało uwzględnione w uchwale budżetowej gminy, ma możliwość złożenia petycji w sprawie uwzględnienia jego projektu w akcie budżetowym gminy przez jej organ stanowiący. Rozwiązanie to ma jednak znaczący mankament. W istocie autor zwycięskiego projektu zobligowany byłby złożyć petycję do organu, który uchwalił uchwałę budżetową nieuwzględniającą tego zwycięskiego zadania i którego działanie uniemożliwiło realizację woli mieszkańców w głosowaniu w ramach budżetu partycypacyjnego. Przesłanek takiego działania może być wiele – od trudnej sytuacji finansowej gminy, po niechęć polityczną realizacji zadania. Zgodnie z art. 18b ustawy o samorządzie gminnym rada gminy rozpatruje petycje składane przez obywateli, w tym celu powołując komisję skarg, wniosków i petycji. Należy wskazać, że przywołana komisja nie może samodzielnie rozstrzygać o zasadności petycji – według J. Piechy komisja skarg, wniosków i petycji, podobnie jak komisja rewizyjna, nie ma autonomicznych kompetencji do wydawania rozstrzygnięć w imieniu organu stanowiącego gminy<sup>20</sup>. Ostatecznie, po rekomendacji komisji to rada gminy będzie podejmowała uchwałę o uwzględnieniu lub nieuwzględnieniu petycji. Instytucja petycji nie zapewnia więc niezależnej kontroli legalności działania organu stanowiącego gminy, a stanowisko organu w przedmiocie rozpatrzenia petycji nie podlega zaskarżeniu i kontroli przed sądem administracyjnym.

---

18 Art. 2 ustawy o petycjach.

19 Art. 4 ust. 1 ustawy o petycjach.

20 J. Piecha, *Art. 18b ustawy o samorządzie gminnym*, w: S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018, Legalis.



Do podobnych konkluzji można dojść, przedstawiając kolejne instytucje prawne, z których mógłby skorzystać autor zwycięskiego projektu w budżecie obywatelskim. Zarówno instytucja skarg i wniosków, jak i próba zainicjowania postępowania nadzorczego przed organem nadzoru w zakresie kontroli legalności podjęcia uchwały budżetowej przez organ stanowiący gminy, mogą doprowadzić do sytuacji, w której nie zostałyby zachowane ramy bezstronności w rozstrzygnięciu sprawy. W obu omawianych przypadkach, odpowiednio zgodnie z art. 229 k.p.a. oraz art. 86 u.s.g., organem właściwym w zakresie rozpatrywania skarg na radę gminy – a także w zakresie przeprowadzenia postępowania nadzorczego – jest wojewoda. W zakresie instytucji wniosku – stosownie do art. 242 par. 1 k.p.a. – organem właściwym do jego rozpatrzenia byłaby, jak w przypadku petycji, rada gminy. Warto zauważyć, że w ramach procedury nadzorczej autor zwycięskiego zadania nie miałby jakiegokolwiek statusu prawnego – nie byłby stroną postępowania lub jego wnioskodawcą, jak w opisywanej procedurze petycji. Zatem w trybie postępowania nadzorczego nie ma on możliwości ochrony swojego interesu prawnego. Nadto, z uwagi na złożoność zakresu przedmiotowego uchwały budżetowej gminy, ale także procedury wyłaniania zwycięskich projektów w budżecie obywatelskim, istnieje wątpliwość, czy organ prowadzący postępowanie nadzorcze, działający w wyznaczonym przez prawodawcę terminie, dostrzegłby z urzędu to uchybienie w uchwale budżetowej – czy też mógłby je dostrzec, dopiero gdy zostałaby temu organowi przedłożona informacja o tym, jakie projekty zostały wybrane w ramach głosowania w budżecie obywatelskim. Powyższe rozważania podają w wątpliwość, czy kontrola organu nadzoru w postępowaniu nadzorczym za każdym razem byłaby skutecznym narzędziem w celu ochrony interesu prawnego autora zwycięskiego projektu w budżecie obywatelskim. Należy zaznaczyć, że obywatel, który zgłosił zwycięski projekt, mógłby zainicjować wyżej omówione tryby (petycje, skargi i wnioski) niezależnie od siebie, dążąc do realizacji uprawnienia wynikającego z art. 5a ust. 4 u.s.g.

Dotychczasowe próby znalezienia środka prawnego, który w przedmiotowym stanie faktycznym mógłby być bezstronnym i niezależnym rozwiązaniem dla autora zwycięskiego projektu, były nieskuteczne. Można byłoby jednak rozważyć możliwość dochodzenia przez autora zwycięskiego projektu ochrony jego interesu prawnego na podstawie uregulowań u.s.g. Mowa tutaj o możliwości zaskarżenia uchwały organu stanowiącego gminy opisanej w art. 101 ust. 1 u.s.g. który wskazuje, że „każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego”. Zgodnie z poglądami doktryny, poprzez naruszenie interesu prawnego na podstawie instytucji z art. 101 ust. 1 u.s.g., rozumie się „takie naruszenie subiektywnie pojmowanego interesu, które obiektywnie polega na nieprzestrzeganiu przez organ

norm prawnych powszechnie obowiązujących”<sup>21</sup>. Legitymacja do wniesienia skargi do sądu administracyjnego przysługuje zatem temu, czyj interes prawny został naruszony zaskarżonym aktem organu gminy – a naruszenie interesu prawnego musi przybrać charakter: bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny. Ponadto, zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego<sup>22</sup>, interes prawny to interes wypływający z przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego. Zdaniem sądu nie można zawęzić interesu prawnego jednostki tylko do przepisów prawa materialnego, z uwagi na możliwość naruszenia interesu prawnego na kanwie przepisów prawa ustrojowego. Naczelny Sąd Administracyjny<sup>23</sup> wskazał, że to naruszenie musi dotyczyć sytuacji prawnej, którą można przedstawić jako własną, indywidualną i konkretną danej osoby. Należy sprawę nieuwzględnienia w uchwale budżetowej gminy zwycięskiego zadania w ramach budżetu obywatelskiego uznać za sprawę należącą do zakresu administracji publicznej – Trybunał Konstytucyjny bowiem w uchwale z dnia 27 września 1994 roku<sup>24</sup> uznał, że działalność komunalna mająca na celu realizację zadań publicznych mieści się w zakresie administracji publicznej i może być przedmiotem kontroli sądu administracyjnego stosownie do art. 101 ust. 1 u.s.g.

Autor propozycji zadania nieuwzględnionego w uchwale budżetowej mógłby mieć interes prawny w tym, aby zaskarżyć ten akt prawny – z uwagi na naruszenie jego interesu przez organ stanowiący gminy. W takim wypadku zostałby bowiem naruszony przepis prawa, który jasno i precyzyjnie wskazywał na obowiązek uwzględnienia w uchwale budżetowej gminy zadania wybranego w ramach budżetu obywatelskiego<sup>25</sup>. Konsekwencją takiego działania będzie niezrealizowanie danego zadania. Autor zwycięskiego zadania w ramach budżetu partycypacyjnego, pomimo spełnienia wszelkich wymogów formalnych stawianych przed nim, a także zwycięstwa w bezpośrednim głosowaniu mieszkańców, powinien mieć narzędzie, dzięki któremu w sposób bezstronny i niezależny mógłby dochodzić swoich praw. Zaskarżenie uchwały budżetowej w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. – na gruncie obowiązujących przepisów i procedur – może być jedyną możliwością, aby były spełnione wyżej wymienione warunki. Istnieje związek pomiędzy uprawnieniem autora zwycięskiego projektu do jego realizacji – co pośrednio wynika z art. 5a ust. 4 zd. 2 u.s.g. –

---

21 A. Pośpiech-Kłak, *Art. 101 ustawy o samorządzie gminnym*, w: S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe...*

22 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 26 kwietnia 2016 r., II SA/Ol 364/16, Legalis.

23 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 października 2013 r., I OSK 1209/13, Legalis.

24 Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994 r., W 10/93, Legalis.

25 Art. 5a ust. 4 zd. 2 u.s.g.

a zaskarżoną uchwałą budżetową, w której owe zadanie nie zostało uwzględnione. Dotyczy to konkretnej i indywidualnej sytuacji prawnej, wynikającej z przepisów ustrojowych zawartych w u.s.g.

Mając na uwadze powyższe, a także brak uregulowań prawnych w tym zakresie – z uwagi na niedostateczne unormowania instytucji budżetu obywatelskiego oraz brak przepisów prawa materialnego w tym zakresie – sąd administracyjny, biorąc pod uwagę dyspozycję art. 5a ust. 4 u.s.g, mógłby stwierdzić naruszenie interesu prawnego autora zwycięskiego projektu nieuwzględnionego w uchwale budżetowej gminy i nieważność tego aktu prawnego. Podstawą byłyby sprzeczność uchwały z obowiązującym prawem w zakresie budżetu obywatelskiego. Brak unormowań prawnych w zakresie ochrony interesu prawnego obywatela w procedurze budżetu partycypacyjnego nie może stanowić podstawy do zaniechania tej ochrony w przypadku, gdy zadanie nie zostało uwzględnione w uchwale budżetowej.

## Wnioski

Budżet obywatelski, pomimo ponad 11-letniej historii obowiązywania w Polsce, dotychczas nie doczekał się szczegółowych rozwiązań prawnych, w tym przepisów o charakterze materialnoprawnym. Z uwagi na rosnące zainteresowanie tą formą partycypacji społecznej, w tym wprowadzenie obowiązku tworzenia budżetów partycypacyjnych w miastach na prawach powiatu<sup>26</sup>, może dochodzić do coraz częstszych sytuacji, których obecne przepisy nie regulują.

W ocenie autora interes prawny obywatela zwycięskiego zadania w ramach budżetu partycypacyjnego spełnia wymogi bezpośredniego, konkretnego i własnego interesu – wszak brak realizacji projektu jest bezpośrednim naruszeniem przepisu powszechnie obowiązującego, o którym mowa w art. 5a ust. 4 u.s.g. Nie ulega wątpliwości, że brak przyjęcia koncepcji interesu prawnego w procedurze budżetu partycypacyjnego, w szczególności w zakresie niewpisania zwycięskiego zadania w uchwale budżetowej gminy, mógłby powodować wykorzystywanie silniejszej pozycji gminy w stosunku do obywateli. W zakresie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i partycypacji społecznej mogłoby to doprowadzić do obniżenia zaufania do aparatu władzy.

Po przeprowadzeniu analizy obowiązującego stanu prawnego w zakresie budżetu obywatelskiego należy stwierdzić, że nie obowiązują mechanizmy prawne zapewniające jakąkolwiek bezpośrednią ochronę interesu prawnego obywatela w procedurze budżetu obywatelskiego. Brak obowiązujących w tej materii przepisów prawa

---

<sup>26</sup> Wynika wprost z art. 5a ust. 5 u.s.g.

nie powinien zwalniać zarówno doktryny, jak i judykatury w znalezieniu takich – już obowiązujących – mechanizmów prawnych, które jednak w dostatecznym stopniu zapewnią ochronę interesu prawnego obywatela w przypadku nieuwzględnienia zwycięskiego projektu w uchwale budżetowej. Ta ochrona musi polegać na bezstronnym i niezależnym rozstrzygnięciu tej kwestii, która odnosi się do problematyki zaangażowania mieszkańców w sprawy gminy, a także do budowania lokalnego społeczeństwa obywatelskiego. Omawiane w niniejszym artykule instytucje prawne, tj. petycje, skargi, wnioski czy zainicjowanie procedury rozstrzygnięcia nadzorczego, mogą nie spełniać wymogów, które zostały wspomniane powyżej. Brak odesłań do stosowania k.p.a., czy też brak jednoznacznej kontroli sądów administracyjnych na jakimkolwiek etapie funkcjonowania budżetu partycypacyjnego może rodzić problemy obywateli.

Należy zastanowić się nad możliwością wykorzystania procedury z art. 101 ust. 1 u.s.g. w celu ochrony interesu prawnego autora zwycięskiego projektu w przypadku, gdy zwycięskie zadanie nie zostaje wpisane w uchwałę budżetową gminy. Obywatel mógłby mieć zatem realne narzędzie do tego, aby podjąć próbę zrealizowania zwycięskiego zadania i wpisania go do uchwały budżetowej gminy przed bezstronnym i niezależnym sądem administracyjnym. Ustawodawca nakładając obowiązek uwzględniania zwycięskich zadań w uchwale budżetowej, miał na celu uniemożliwienie ręcznego sterowania przez organy gminy projektami, które w większym lub mniejszym stopniu mogą być niepopularne dla ich władz. Należy pamiętać, że to obywatele – w formie bezpośredniego głosowania – mają decydować o sposobie wydatkowania odpowiedniej kwoty pieniężnej dedykowanej dla budżetu partycypacyjnego. Nieuwzględnienie zwycięskiego zadania w uchwale budżetowej gminy stoi w sprzeczności z wartościami, na których zbudowany jest fundament tej procedury: realizacji zasady dobra wspólnego, idei samorządności i aktywizacji obywateli.

Konkludując, ewentualne zastosowanie art. 101 ust. 1 u.s.g. powinno prowadzić do zobowiązania właściwego organu gminy do niezwłocznego uzupełnienia takiej uchwały o zwycięski projekt zadania. Brak bezpośrednich regulacji prawnych w tym zakresie może jednak w przyszłości prowadzić do coraz częstszych sytuacji (mając także na względzie coraz trudniejsze sytuacje polskich gmin), w których władze nie będą chciały realizować zwycięskich projektów w ramach budżetu partycypacyjnego. Należy zastanowić się więc nad dokonaniem takich zmian prawnych, które wzmocnią ochronę interesu prawnego autora zwycięskiego projektu w przypadku, gdy dany projekt nie jest realizowany – a kontrola sądu administracyjnego w tym zakresie spełniałaby wymogi bezstronnego i niezależnego rozstrzygnięcia danej sprawy.

## Bibliografia

- Błaszak M., *Budżet obywatelski w Polsce i dylematy z nim związane*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 81 (3), s. 203–220.
- de Sousa Santos B., *Participatory budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive democracy*; Stoneham 1998, [www.ssc.wisc.edu/~wright/santosweb.html](http://www.ssc.wisc.edu/~wright/santosweb.html).
- Gołaszewski P., Art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego, w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 8, Warszawa 2023, Legalis.
- Leśniewska-Napierała K., *Budżet obywatelski jako nowy instrument partycypacji społecznej na obszarach wiejskich w Polsce*, „Studia Obszarów Wiejskich” 2019, t. 53, [https://rcin.org.pl/Content/86629/PDF/WA51\\_112338\\_r2019-t53\\_SOW-Lesniewska.pdf](https://rcin.org.pl/Content/86629/PDF/WA51_112338_r2019-t53_SOW-Lesniewska.pdf).
- Marchaj R., *Charakter prawny uchwały rady gminy w sprawie budżetu obywatelskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 11, LEX.
- Marchaj R., *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016.
- Mączyński M., Art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022.
- Misiejko A., *Budżet obywatelski w praktyce samorządów*, Warszawa 2020.
- Piecha J., Art. 18b ustawy o samorządzie gminnym, w: S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe. Komentarz*, 2018.
- Poniatowicz M., *Kontrowersje wokół idei budżetu partycypacyjnego jako instrumentu finansów lokalnych*, [www.infona.pl/resource/bwmeta1.element.desklight-23986be4-305d-4133-bde1-ea1236670f13/content/partContents/0c6cb150-d33c-365b-a4f6-d7023aecd9ed](http://www.infona.pl/resource/bwmeta1.element.desklight-23986be4-305d-4133-bde1-ea1236670f13/content/partContents/0c6cb150-d33c-365b-a4f6-d7023aecd9ed).
- Pośpiech-Kłak A., Art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, w: S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe. Komentarz*, 2018.
- Reszel M., *Ograniczenia budżetów obywatelskich w miastach na prawach powiatu w Polsce*, <https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/21238/4.3.%20M.%20Reszel,%20Ograniczenia%20bud%20etów%20obywatelskich%20w%20miastach%20na%20prawach%20powiatu%20w%20Polsce.pdf?sequence=1>.
- Sintomer Y., Rocke A., Herzberg C., *Participatory budgeting in Europe. Democracy and Public Governance*, New York 2016.
- Zawadzka-Pąk U., *Ochrona dobra wspólnego poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski)*. Studium aksjologiczno-prawne, Białystok 2019.

## Protection of legal interest in the participatory budget procedure

### Summary

The basic research objective of this study was made the question of whether the applicable provisions of Polish law protect the legal interest of a citizen who submitted a winning proposal for a task in the civic budget procedure, when this was not included in the municipal budget resolution. In order to provide an answer to the research question posed in this way, an analysis of the Polish legal system with regard to the regulations on the civic budget was carried out, focusing only on the legal regulation of the municipal level, using the dogmatic-legal method as the most appropriate method used in legal sciences, taking into account the assumed problem and research goal. The research was supplemented by the jurisprudence of the Constitutional Court and administrative courts. The main conclusion that could be drawn from the conducted research was that the basic conclusion that could be drawn from the conducted research emphasises the fact that the legal regulations on the civic budget do not provide direct and unambiguous protection of the legal interest of the author of the winning project in the case when it was not included in the budget resolution of the municipality. The lack of substantive legal provisions on the participatory budget means that the legal interest of the author of the winning project can only be attempted to be decoded from the constitutional provisions. The legal institutions analysed in this study (petitions, complaints and applications, supervisory proceedings) did not provide a clear answer as to whether, through their use, the author of the winning task could impartially and independently pursue the protection of his or her legal interest. Only the institution referred to in Article 101(1) of the Act on Municipal Self-Government – a complaint against a resolution to an administrative court – could fulfil the attributes of impartiality and independence in resolving the case. The issues raised in this article have not been the subject of more extensive reflection in the science of administrative law. They are also not the subject of numerous judgments. At the same time, it should be emphasised that the failure to adopt the concept of legal interest in the participatory budget procedure, in particular with regard to the failure to include the winning task in the municipal budget resolution, could result in the exploitation of the stronger position of the municipality in relation to citizens. Therefore, until the legislator takes appropriate legal steps regulating the above issue, it was necessary to discuss the available possibilities of protecting the legal interest of the author of the winning task and, in the opinion of the Author of this study, such a solution was indicated in Article 101, paragraph 1 of the Act on Municipal Self-Government. In pursuit of the set research objectives, the dogmatic-legal method was used, supplemented by an analysis of selected decisions of administrative courts.

**Keywords:** legal interest, protection of legal interest, participatory budget, social participation, local self-government law

### CYTOWANIE

Baranowski J., *Problematyka ochrony interesu prawnego w procedurze budżetu partycypacyjnego*, „Acta Iuris Stetinensis” 2023, nr 5 (vol. 46), 7–20, DOI: 10.18276/ais.2023.46-01.