



Toruń, 30 IX 2025 r.

RAPORT BADAWCZY

przygotowany w celu realizacji umowy zawartej z Gminą Miasta Toruń (reprezentowaną przez Patryka Wawrzyńskiego, Dyrektora Biura Dialogu i Innowacji Miejskich Urzędu Miasta Torunia) z dnia 29 IX 2025 r.

Raport badawczy został przygotowany z należytą starannością na podstawie obowiązujących przepisów prawa i w zakresie wskazanym przez Zamawiającego. Raport badawczy uwzględnia stan prawny na dzień jego podpisania.

Przygotowujący opinię:

1. dr Aleksandra Głowczewska;
2. dr Łukasz Maszewski;
3. dr hab. Piotr Rączka;
4. dr Karolina Rokicka-Murszewska;
5. prof. dr hab. Jacek Wantoch-Rekowski;
6. dr Domanika Zawacka-Klonowska.

Pytania zlecającego:

1. *W jakim zakresie samorząd gminy może decydować o sposobie realizacji procedury budżetu obywatelskiego, a więc jak szeroki może być zakres merytoryczny prowadzonych konsultacji społecznych i jakich kwestii mogą dotyczyć?*
2. *Jakie zagadnienia nie powinny podlegać konsultacjom społecznym, aby uniknąć niezgodności wypracowanych rekomendacji z przepisami prawa, orzecznictwem lub doktryną?*
3. *W jakim zakresie rozwiązań możliwym jest określenie procedury dopuszczania wniosków do głosowania, w szczególności wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego i sposobu zgłaszania projektów?*



4. *W jakim zakresie możliwym jest włączenie organów jednostek pomocniczych gminy w ocenę zgłoszonych projektów i czy zasady oceny mogą wykraczać poza wskazane w art. 5a ust. 7 pkt 3) ustawy o samorządzie gminnym zgodność z prawem, wykonalność techniczną i spełnianie wymogów formalnych?*
5. *W jakim zakresie rozwiązań możliwym jest określenie trybu odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania?*
6. *W jakim zakresie rozwiązań możliwym jest określenie zasad przeprowadzenia głosowania, w szczególności jakie kryteria powinno spełniać głosowanie elektroniczne, aby zapewnić równość i bezpośredniość głosowania wskazane w art. 5a ust. 7 pkt 4) ustawy o samorządzie gminnym?*
7. *Jakie są możliwe i stosowane w praktyce sposoby podziału środków na pule obejmujące całość gminy i jej części oraz kategorie kwotowe projektów dotyczące całości obszaru gminy lub jej części?*
8. *Czy możliwym jest – a jeśli tak, to w jakim zakresie – wydzielenie w podziale środków na pule innych niż gminna i lokalne budżetów przymiotnikowych, w szczególności tzw. zielonych budżetów obywatelskich na zadania proekologiczne, uczniowskich budżetów obywatelskich na zadania związane z działaniami społeczności szkolnych lub uczniowskich, a także pul dotyczących określonego typu beneficjentów, np. szkół, rodzinnych ogrodów działkowych lub terenów zieleni?*

Analiza i wnioski:

Odpowiedzi na poszczególne pytania stanowią odrębne zagadnienia tematyczne, które zakresami obejmują częściowo wspólną materię. Z uwagi jednak na konieczność zachowania spójności wyводу przy formułowaniu odpowiedzi na poszczególne pytania oraz stworzenie możliwości korzystania z poszczególnych elementów analizy jako jednostkowych opinii, Autorzy nie eliminowali merytorycznych powtórzeń w poszczególnych punktach.

Ad. 1.

Budżet obywatelski jest szczególną formą konsultacji społecznych, co wynika wprost z art. 5a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1153)¹. Budżet obywatelski, nazywany również budżetem partycypacyjnym stanowi innowacyjny instrument demokracji lokalnej, który umożliwia mieszkańcom bezpośrednie decydowanie o przeznaczeniu części wydatków jednostki samorządu terytorialnego. Jego charakter prawny jako szczególny rodzaj konsultacji społecznych jest jednak kwestionowany w doktrynie prawa administracyjnego, z uwagi na fakt, że jest on instytucją służącą podejmowaniu decyzji o przeznaczeniu części środków budżetu gminy, które to zostają uwzględnione w uchwale budżetowej². Budżet obywatelski jest zatem szczególnego rodzaju procesem decyzyjnym, w ramach którego mieszkańcy uczestniczą we współtworzeniu budżetu jednostki samorządu terytorialnego³.

Zakres merytoryczny prowadzonych w tym zakresie konsultacji społecznych jest ściśle zdefiniowany przez u.s.g. Można zatem powiedzieć, że nie jest on dowolny. Jak stanowi art. 5a ust. 4 zd. 1 u.s.g. „mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy”. Gmina wydaje swoje środki na zaspakajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, co – jak stanowi art. 7 ust. 1 u.s.g. – należy do zadań własnych gminy. Przepis ten zawiera katalog spraw należących do zadań własnych gminy, przy czym nie jest to katalog zamknięty z uwagi na użycie przez ustawodawcę sformułowania „w szczególności”. Wskazane poniżej kategorie spraw powinny stanowić merytoryczną bazę dla projektów zgłaszanych przez mieszkańców w ramach budżetu obywatelskiego. Projekty mogą dotyczyć:

- 1) ładu przestrzennego,

¹ Dalej: u.s.g.

² M. Mączyński, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, art. 5a, LEX.

³ B. Sorychta-Wojczyk, *Uwarunkowania wykorzystania budżetu obywatelskiego w administracji publicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria: Organizacja i Zarządzanie” 2015/78, s. 422.



- 2) gospodarni nieruchomościami,
- 3) ochrony środowiska i przyrody,
- 4) gospodarki wodnej,
- 5) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- 6) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymywania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- 7) działalności w zakresie telekomunikacji,
- 8) lokalnego transportu zbiorowego,
- 9) ochrony zdrowia,
- 10) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,
- 11) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,
- 12) gminnego budownictwa mieszkaniowego,
- 13) edukacji publicznej,
- 14) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
- 15) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- 16) targowisk i hal targowych,
- 17) zieleni gminnej i zadrzewień,
- 18) cmentarzy gminnych,
- 19) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia gminnego magazynu przeciwpowodziowego,
- 20) ochrony ludności i obrony cywilnej, w tym tworzenia i utrzymywania zasobów ochrony ludności, z wyłączeniem zadań określonych w odrębnych przepisach jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej,



- 21) utrzymywanie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- 22) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,
- 23) polityki senioralnej,
- 24) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej,
- 25) promocji gminy,
- 26) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tj. osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego; stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego; spółdzielnie socjalne; spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2023 r. poz. 2048 oraz z 2024 r. poz. 1166), które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników),
- 27) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Należy pamiętać, że zgodnie z art. 5a ust. 5 u.s.g. utworzenie budżetu obywatelskiego w gminach będących miastami na prawach powiatu jest obowiązkowe. Z tego powodu w tych konkretnych jednostkach samorządu terytorialnego, w ramach budżetu

obywatelskiego mogą być realizowane również zadania własne powiatu⁴, które w zwykłych gminach byłyby wyłączone. Mogą być to projekty dotyczące chociażby: doposażenia jednostek straży pożarnej, doposażenia jednostek policji, inwestycje dokonywane na potrzeby szkolnictwa ponadpodstawowego i szkolnictwa specjalnego, modernizacja szpitala miejskiego i inne.

Ramy prawne instytucji budżetu obywatelskiego wyłączają możliwość realizacji projektów, które nie należą do katalogu zadań własnych gminy, z wyjątkiem wskazanym powyżej, dot. miast na prawach powiatu. Oznacza to, że projekty nie mogą dotyczyć takich przedsięwzięć, które należą do kategorii zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Dzieje się tak z uwagi na fakt, że są to zadania powierzane przez państwo i przez państwo finansowane – ze środków przeznaczonych z dotacji celowej z budżetu państwa. Budżet obywatelski jest częścią budżetu gminy, a nie budżetu państwa, stąd wyłączenie tej kategorii zadań. Po drugie, projekty zgłaszane w ramach budżetu obywatelskiego nie mogą dotyczyć kategorii spraw mieszczących się w zadaniach własnych powiatu (z wyjątkiem gmin będących miastami na prawach powiatu), o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 107 ze zm.) i w zadaniach własnych województwa, które wymienione zostały w art. 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 581). Ponadto spod budżetu obywatelskiego wyłączone są także projekty, które swoim zasięgiem terytorialnym wykraczają poza własność gminy. To oznacza, że gmina nie może inwestować publicznych pieniędzy na terenach, które do niej nie należą.

Cele, na które najczęściej przeznaczane są środki w ramach budżetu obywatelskiego to⁵:

⁴ D. Ziółkowski, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz w: Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018, art. 5a, Legalis.

⁵ Opracowano na podstawie informacji dostępnej na stronie internetowej <https://www.budzetobywatelski.pl/strefa-mieszkanca/ciekawe-projekty-do-budzetu-obywatelskiego#:~:text=Zak%C5%82adanie%20ogrod%C3%B3w%2C%20gdzie%20mieszka%C5%84cy%20mog%C4%85%20uczy%C4%87%20si%C4%99,jednocze%C5%9Bnie%20promuj%C4%85c%20zaan%20g%C5%BCowanie%20obywatelskie%20i%20zr%C3%B3wnowa%C5%BCony%20rozw%C3%Bj>, dostęp: 6.09.2025 r.



- 1) finansowanie festiwali, koncertów, wystaw i innych wydarzeń kulturalnych, które wzbogacają życie społeczności lokalnych i promują lokalnych artystów,
- 2) wymiana tradycyjnego oświetlenia na LED w przestrzeniach publicznych, aby zwiększyć bezpieczeństwo i zmniejszyć zużycie energii,
- 3) zakładanie pszczelich hoteli, budowa małych stawów i tworzenie korytarzy ekologicznych, by wspierać lokalną faunę i florę,
- 4) prace konserwatorskie i renowacyjne przy zabytkowych budynkach, pomnikach i innych obiektach dziedzictwa kulturowego,
- 5) instalacja kamer monitoringu w kluczowych punktach miasta i rozwój oświetlenia ulicznego, aby poprawić bezpieczeństwo mieszkańców,
- 6) rozwój sieci ścieżek rowerowych, budowa bezpiecznych parkingów rowerowych i stacji napraw rowerów, by promować ekologiczne formy transportu,
- 7) instalacja publicznych stacji do picia wody i fontann, aby zapewnić mieszkańcom łatwy dostęp do czystej wody pitnej,
- 8) organizacja warsztatów i programów edukacyjnych skupiających się na recyklingu, kompostowaniu i ochronie środowiska,
- 9) tworzenie programów i przestrzeni wspierających aktywność fizyczną, kulturalną i społeczną osób starszych, promując ich integrację i dobrostan,
- 10) poprawa dostępności infrastruktury miejskiej, takiej jak budynki publiczne, chodniki i przejścia dla pieszych, aby były w pełni dostępne dla osób z niepełnosprawnościami,
- 11) rozwój publicznych hotspotów Wi-Fi, aplikacji mobilnych na rzecz usług miejskich lub systemów informacji miejskiej, które ułatwiają dostęp do informacji i usług,
- 12) zakładanie ogrodów, gdzie mieszkańcy mogą uczyć się ogrodnictwa, zasad zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska, a jednocześnie produkować lokalną żywność.

Wśród najciekawszych projektów zrealizowanych w ramach budżetu obywatelskiego należy wskazać:

- 1) zakup drona antysmogowego – np. Pabianice, Kielce, Radom⁶,
- 2) edukację komputerową osób starszych – Radomsko⁷,
- 3) plac zabaw przystosowany dla dzieci niepełnosprawnych – Radomsko⁸,
- 4) kurs samoobrony – Rumia⁹,
- 5) park kieszonkowy z funkcją organizacji wystawy – Łomianki¹⁰,
- 6) MamBox – ławka do karmienia i przewijania niemowląt – Piaseczno¹¹,
- 7) obserwatorium astronomiczne – Koszalin¹²,
- 8) Vlogatorium – Laboratorium Nowych Mediów – Radom¹³.

Ad. 2.

Normę kompetencyjną w zakresie konsultacji społecznych w gminie wyznacza treścią art. 5a ustawy o samorządzie gminnym. W oparciu o jego unormowanie w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy (ust. 1). Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy (ust. 2). Granice normy kompetencyjnej wynikającej z treści przytoczonego przepisu opierają się na kryterium podmiotowym i przedmiotowym. Kryterium przedmiotowe określa zakres spraw jakie mogą zostać poddane konsultacjom. Przepis wskazuje tutaj na sprawy określone w innych ustawach i sprawy ważne dla gminy.

Warto wskazać, że analiza orzecznictwa i rozstrzygnięć nadzorczych w zakresie przepisów odnoszących się do przeprowadzania konsultacji społecznych prowadzi do wniosku, iż jednostki samorządu terytorialnego próbowały wprowadzać ograniczenia

⁶ <https://budzetobywatelski.radomsko.pl/projekt/13674>, dostęp: 6.09.2025 r.

⁷ <https://budzetobywatelski.radomsko.pl/projekt/866>, dostęp: 6.09.2025 r.

⁸ <https://lebork.budzetobywatelski.pl/projekt/4212>, dostęp: 6.09.2025 r.

⁹ <https://rumia.budzetobywatelski.pl/projekt/14709>, dostęp: 6.09.2025 r.

¹⁰ <https://lomianki.budzet-obywatelski.org/projekt/15540>, dostęp: 6.09.2025 r.

¹¹ <https://piaseczno.budzet-obywatelski.org/projekt/1499>, dostęp: 6.09.2025 r.

¹² <https://koszalin.budzetobywatelski.pl/projekt/1643>, dostęp: 6.09.2025 r.

¹³ <https://bom.mazovia.pl/projekt/771>, dostęp: 6.09.2025 r.

podmiotowe. Praktyki te były kwestionowane przez organy nadzoru i sądy, a tym samym nie będzie możliwe formułowanie analogicznych ograniczeń w kontekście uchwał dotyczących budżetu obywatelskiego podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego na gruncie art. 5a ust. 7 u.s.g., art. 3d ust. 6 u.s.p., art. 10a ust. 6 u.s.w.

Za niedopuszczalne uznano w szczególności¹⁴:

- 1) uzależnianie udziału w konsultacjach od zameldowania na terenie gminy¹⁵;
- 2) wprowadzanie kryterium wieku¹⁶;
- 3) wprowadzenie kryterium posiadania czynnego prawa wyborczego¹⁷;
- 4) wprowadzenie wymogu posiadania pełnej zdolności do czynności prawnych¹⁸.

Z kolei elementy przedmiotowe budżetu obywatelskiego odnoszą się do wydatków jednostki samorządu terytorialnego. Niemożliwe jest zatem konsultowanie części dochodowej budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Przepisy art. 5a u.s.g., art. 3d

¹⁴ J. Kosowski, *Budżet obywatelski jako forma konsultacji społecznych w świetle nowelizacji ustaw samorządowych z 11 stycznia 2018 r.*, ST 2018, nr 10, s. 66-80. Por. D. Sześciło, *Konsultacje społeczne w gminie w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, ST 2014, nr 1-2, s. 26-32; Wyrok NSA z 8.12.2011 r. (II OSK 1562/11), CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z 23.09.2021 r., II SA/Po 324/21, LEX nr 3239954. Na nieprawidłowości wskazała także NIK w raporcie z 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli, *Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych (obywatelskich)*, 2019, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,21186,vp,23818.pdf> (dostęp: 8.08.2025 r.).

¹⁵ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z 15.09.2017 r., P-II.4131.2.186.2017 (Dz.Urz. Woj. Podkarpackiego z 2017 r., poz. 3075); rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z 30.09.2016 r., P-I.4131.223.2016.AB (Dz.Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2016 r., poz. 3780); wyrok WSA w Gliwicach z 14.01.2014 r., I SA/Gl 1291/13, Legalis nr 963312.

¹⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z 18.08.2016 r., IV SA/Gl 540/16, LEX nr 2120823; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z 18.07.2017 r., P.II.4131.2.107.2017, (Dz.Urz. Woj. Podkarpackiego z 2017 r., poz. 2608); rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z 5.04.2017 r., P-II.4131.2.33.2017, (Dz.Urz. Woj. Podkarpackiego z 2017 r., poz. 1321); por. M. Augustyniak, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, Warszawa 2017, s. 379; Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z 29.05.2017 r., P-II.4131.2.80.2017, (Dz.Urz. Woj. Podkarpackiego z 2017 r., poz. 2152); rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z 30.09.2016 r., P-I.4131.223.2016.AB, (Dz.Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2016 r., poz. 3780); rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 12.03.2015 r., NK-N.4131.112.15.2015.SP1, (Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2015 r., poz. 1141).

¹⁷ Wyrok WSA w Kielcach z 13.04.2017 r., II SA/Ke 38/17, Legalis nr 1633984; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z 3.03.2017 r., LEX-P.4131.1.2017.MRM, (Dz.Urz. Woj. Mazowieckiego z 2017 r., poz. 2203); wyrok WSA w Lublinie z 31.05.2012 r., III SA/Lu 236/12, LEX nr 1614073; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z 15.07.2015 r., NK-3.4131.207.2015.AB, (Dz.Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2015 r., poz. 2900); rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 12.03.2015 r., NK-N.4131.112.15.2015.SP1, (Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2015 r., poz. 1141).

¹⁸ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z 30.09.2016 r., P-I.4131.223.2016.AB, (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2016 r., poz. 3780).

u.s.p., art. 10a u.s.w. nie precyzują tego zagadnienia. Uznaje się, że w ramach budżetu obywatelskiego nie mogą być konsultowane wydatki jednostki samorządu terytorialnego związane z finansowaniem zadań zleconych. Ma to związek z przepisami art. 8 ust. 3–4 u.s.g., art. 4 ust. 4 u.s.p., art. 14 ust. 2 u.s.w., z których wynika, że jednostka samorządu terytorialnego musi otrzymać środki na realizację zadań zleconych¹⁹.

Niemożliwe jest również przeprowadzanie konsultacji w przypadku spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Zwracają na to uwagę niektóre organy w uchwałach dotyczących konsultacji społecznych²⁰. Nie przeprowadza się konsultacji w sprawach dotyczących indywidualnych aktów administracyjnych oraz zadań i kompetencji należących do innych organów władz publicznych²¹.

Ad. 3.

1. Źródło i charakter prawny wymagań stawianych projektom budżetu obywatelskiego

Procedura budżetu obywatelskiego, w tym wymogi dla projektów i zasady ich zgłaszania, jest regulowana przez art. 5a ustawy o samorządzie gminnym (u.s.g.) oraz uchwały rad gmin wydawane na jego podstawie. Uchwała ta ma status aktu prawa miejscowego, co oznacza, że musi być zgodna z przepisami wyższego rzędu (Konstytucji RP oraz ustaw, w tym u.s.g.), a jej postanowienia nie mogą wykraczać poza granice upoważnienia ustawowego. Rada gminy ma obowiązek uregulować wymogi stawiane tym projektom, ale nie może wprowadzać rozwiązań wykraczających poza delegację ustawową. Swoboda rady gminy w tym zakresie jest zatem ograniczona. Niewypełnienie lub przekroczenie tej

¹⁹ J. Kosowski, *Budżet obywatelski jako forma konsultacji społecznych w świetle nowelizacji ustaw samorządowych z 11 stycznia 2018 r.*, ST 2018, nr 10, s. 66-80.

²⁰ Uchwała nr XXXII/617/21 Rady Miasta Tychy z dnia 28 października 2021 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami miasta Tychy, DZ. URZ. WOJ. SLA 2021.7097. Por. Opinia Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego: https://frdl.org.pl/opinie-frdl/czym-sa-konsultacje-spoeczne?utm_source=chatgpt.com, dostęp: 8.08.2025 r.

²¹ M. Augustyniak, *Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego. Praktyczna wykładnia przepisów prawnych, wzory uchwał i schematy działań*, Warszawa 2014, s. 61-63. Por. S. Kubas, *Konsultacje społeczne jako przejaw obywatelskiej partycypacji w lokalnym życiu publicznym na przykładzie miasta Katowice*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia, 2014, VOL. XXI, 2, s. 169-186, DOI: 10.1515/curie-2015-0009.

delegacji jest kwalifikowane jako istotne naruszenie prawa i prowadzi do stwierdzenia nieważności uchwały lub jej części [wyrok WSA w Białymstoku, I SA/Bk 339/24, LEX; wyrok WSA w Gliwicach, III SA/GI 944/19, LEX].

Uznaje się, że zachodzi konieczność określenia w uchwale rady gminy wymogów formalnych, jakim muszą odpowiadać projekty BO. Samo tylko wskazanie, że „projekty zgłasza się przez formularz lub aplikację”, bez określenia konkretnych wymogów formalnych, stanowi istotne naruszenie prawa [wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 19 listopada 2019 r. I SA/Bd 593/19].

Należy pamiętać, że rada gminy nie może przekazywać swoich ustawowych kompetencji do stanowienia prawa na inne podmioty. Niedopuszczalne jest scedowanie na organ wykonawczy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) lub powołany przez niego zespół uprawnień do określania szczegółowych zasad procedury, np. wzorów formularzy, harmonogramu, zasad oceny projektów czy liczby głosów (uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 8 maja 2019 r. 10.166.2019, LEX). Organ wykonawczy (np. burmistrz) może opracować wzory formularzy (zgłoszeniowego, listy poparcia), ale muszą one wynikać wprost z zasad określonych w uchwale rady gminy. Jak wskazał bowiem Wojewoda Wielkopolski: „należy stwierdzić, że to Burmistrz Gminy (...) na druku formularza określa wymogi formalne jakie będą wymagane od projektu do budżetu obywatelskiego, a niespełnienie tych wymagań skutkować może nie poddaniem takiego projektu pod głosowanie mieszkańców gminy (...). Podkreślić należy, że ustawodawca wymaga, aby to rada gminy określiła wszelkie wymogi formalne, jakim odpowiadać muszą zgłaszane projekty, w tym niewątpliwie zakres danych jakie należy w nich podać. Należy wskazać, iż wzór formularza zgłoszenia projektu, wzór listy poparcia lub wzór karty do głosowania, może sporządzić organ wykonawczy, jednak wyłącznie w oparciu o postanowienia uchwały rady gminy, z której wynikać muszą wszystkie elementy, jakie mają być zamieszczone w poszczególnych formularzach” (rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody Wielkopolskiego z dnia 3 czerwca 2019 r. KN-I.4131.1.236.2019.10, LEX).

Należy zwrócić uwagę na **obligatoryjny charakter poszczególnych elementów uchwały**. Zdaniem wojewody Dolnośląskiego użyty w ustawie zwrot „w szczególności”

nie daje radzie gminy swobody w kształtowaniu regulacji, lecz wymienia katalog obligatoryjnych elementów, które muszą znaleźć się w uchwale. Pominięcie któregośkolwiek z nich, jak np. trybu odwoławczego, jest uznawane za istotne naruszenie prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności aktu (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 26 kwietnia 2019 r. NK-N.4131.63.7.2019.RB, LEX).

2. Przykłady wymogów formalnych i merytorycznych stawianych zgłaszanym projektom

Zgłaszane projekty muszą spełniać określone wymogi formalne i merytoryczne, które są kluczowe dla ich pozytywnej weryfikacji i dopuszczenia do głosowania. W uchwałach wybranych rad miast wskazuje się na konieczność zapewnienia przez projekty takich wymogów jak:

- 1) **Zgodność z zadaniami JST** – projekt musi wpisywać się w realizację zadań własnych danej gminy, powiatu lub województwa oraz być zgodny z ich celami strategicznymi i operacyjnymi.
- 2) **Zgodność z prawem** – projekt nie może naruszać obowiązujących przepisów prawa, w tym aktów prawa miejscowego, planów zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.
- 3) **Wykonalność techniczna i kosztorysy** – musi istnieć technologiczna możliwość realizacji projektu, a jego szacunkowy koszt nie może przekraczać przewidzianej puli środków. Koszty powinny być urealnione i nie generować niewspółmiernie wysokich kosztów utrzymania w przyszłości²².
- 4) **Ogólnodostępność** – efekty realizacji projektu powinny być dostępne dla jak największej liczby mieszkańców na równych prawach i nieodpłatnie. W przypadku

²² Uchwała nr LXII/1440/18 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 13 września 2018 r. w sprawie Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego.

projektów z ograniczoną liczbą uczestników, konieczne jest przeprowadzenie otwartego naboru²³.

- 5) **Czas realizacji** – projekty powinny być możliwe do zrealizowania w ciągu jednego roku budżetowego, choć w uzasadnionych przypadkach (np. duże inwestycje) dopuszcza się wydłużenie realizacji na rok kolejny²⁴. Projekty polegające wyłącznie na przygotowaniu dokumentacji projektowej lub będące tylko częścią większego zadania, które wymaga kontynuacji w kolejnych latach, są często wykluczane²⁵.
- 6) **Lokalizacja** – projekty inwestycyjne lub remontowe muszą dotyczyć nieruchomości będących własnością gminy lub co do których gmina posiada tytuł prawny do dysponowania²⁶.
- 7) **Uniwersalne projektowanie** – o ile to możliwe, zgłaszane projekty powinny uwzględniać zasady uniwersalnego projektowania, zapewniające dostępność dla osób ze szczególnymi potrzebami²⁷.
- 8) **Brak treści obraźliwych** – projekty nie mogą zawierać treści obraźliwych, wulgarnych czy społecznie nagannych²⁸.

3. Wymagania dla projektów budżetu obywatelskiego stawiane w orzecznictwie sądów administracyjnych i organów nadzoru

W orzecznictwie organów nadzoru zwraca się uwagę na konieczność zachowania **neutralności warunków formalnych**. Oznacza to, że warunki formalne, zgodnie z nazwą, muszą mieć wyłącznie taki charakter i nie mogą zawężać (w aspekcie materialnym) zakresu

²³ Uchwała nr LXXXIV/1007/2023 Rady Miasta Nowego Sącza z dnia 20 czerwca 2023 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania procedury budżetu obywatelskiego miasta Nowego Sącza.

²⁴ Uchwała nr 629.LXV.2023 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 26 kwietnia 2023 r. w sprawie określenia wymagań jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego.

²⁵ Uchwała nr 140/XIV/25 Rady Miejskiej Łomży z dnia 23 kwietnia 2025 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych w ramach Budżetu Obywatelskiego Miasta Łomża.

²⁶ Uchwała nr VII/117/2024 Rady Miejskiej Leszna z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie określenia wymagań jakie powinien spełniać projekt Budżetu Obywatelskiego Miasta Leszna.

²⁷ Uchwała nr XII/107/25 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 25 lutego 2025 r. w sprawie Wałbrzyskiego Budżetu Obywatelskiego na rok 2026.

²⁸ Uchwała nr VII/117/2024 Rady Miejskiej Leszna z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie określenia wymagań jakie powinien spełniać projekt Budżetu Obywatelskiego Miasta Leszna; Uchwała nr XII/173/2025 Rady Miasta Kalisza z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie Budżetu Obywatelskiego Miasta Kalisza na 2026 rok.

projektów czy też zadań, które mogą być przedmiotem konsultacji (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 30 czerwca 2025 r. PN.4131.128.2025, LEX).

Uchwała rady gminy musi także precyzować zasady oceny zgłoszonych projektów pod kątem ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej oraz spełniania wymogów formalnych (uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 4 czerwca 2019 r. 12.188.2019). Tylko ogólnikowe stwierdzenie o przeprowadzaniu weryfikacji „formalnej, rzeczowej i finansowej” jest niewystarczające [wyrok WSA w Białymstoku, I SA/Bk 339/24, LEX].

W zakresie warunków formalnych w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się także na konieczność zapewnienia przez zgłaszane projekty **odpowiedniego stopnia szczegółowości**. Projekty muszą być bowiem opisane na tyle precyzyjnie, aby możliwa była weryfikacja ich zakresu rzeczowego i szacowanych kosztów. Nadmierna ogólnikowość jest niedopuszczalna, gdyż prowadzi do sytuacji, w której o wydatkowaniu środków decyduje organ wykonawczy, a nie mieszkańcy. Z projektu musi jasno wynikać m.in. miejsce realizacji, co pozwala na ocenę tytułu prawnego gminy do nieruchomości [wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 4 sierpnia 2020 r. I SA/Rz 261/20]. Kryteria weryfikacji szacunkowych kosztów muszą być zatem precyzyjne i zakładać porozumienie z projektodawcą, a nie jednostronne „urealnianie” przez organ [wyrok WSA w Białymstoku, II SA/Bk 303/24, LEX].

W orzecznictwie podkreśla się, że stawianie wymogów projektom BO musi być dokonywane w sposób jednoznaczny. Jest to konieczne aby uniemożliwić dowolność interpretacyjną uchwał w powyższym zakresie. W kontekście wymogów co do składanych projektów nie powinno się w niej zatem stosować nieostrych sformułowań, takich jak „jak największa liczba danych”, „niezwłocznie” lub otwieranie katalogów kryteriów zwrotem „w szczególności”. Prowadzi to bowiem do nieograniczonej uznaniowości organu weryfikującego projekty i jest niezgodne z prawem (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 30 lipca 2024 r. PN-II.4131.284.2024, LEX).

Problematyczne może być również niedookreślenie pojęć kluczowych dla procedury. Np. używanie pojęć „wstępna” i „ostateczna” lista projektów. Zdaniem RIO uniemożliwia to skuteczne zastosowanie trybu odwoławczego. Również brak zdefiniowanych zasad rozstrzygania remisów (np. poprzez losowanie) stanowi wadę prawną (uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 20 lipca 2021 r. 25.206.2021, LEX).

4. Podmioty uprawnione do zgłaszania projektów budżetu obywatelskiego

Projekty do budżetu obywatelskiego mogą zgłaszać **mieszkańcy** danej jednostki samorządu terytorialnego. Ważne jest, że projekty powinny być inicjatywą obywateli, a nie organów gminy, aby zachować ideę budżetu obywatelskiego jako formy współdecydowania mieszkańców.

Jeżeli chodzi o krąg podmiotów uprawnionych do zgłaszania projektów budżetu obywatelskiego to zgodnie z u.s.g. prawo do zgłaszania projektów przysługuje wszystkim mieszkańcom gminy. Wszelkie próby zawężenia definicji „mieszkańca” lub ograniczenia jego praw są niezgodne z prawem.

W orzecznictwie organów nadzoru wskazuje się na przykładowe **niedopuszczalne kryteria** w powyższym zakresie. Zdaniem organów nadzoru rada nie może np. wprowadzać ograniczeń wiekowych, wymogu zameldowania ani uzależniać prawa do głosowania od miejsca zamieszkania w kontekście lokalizacji projektu (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 31 lipca 2019 r. PN.4131.416.2019, LEX). Również zdaniem sądów administracyjnych rada gminy **nie może ograniczać tego prawa** poprzez wprowadzanie kryteriów takich jak wiek, zdolność do czynności prawnych, zameldowanie czy pozbawienie praw publicznych [wyrok WSA w Gliwicach, III SA/GI 154/21, LEX].

Nieuprawnione jest także pozbawianie określonych grup (np. radnych powiatu) prawa do zgłaszania projektów (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 22 lipca 2024 r. P-1.4131.198.2024.AA, LEX) lub dopuszczanie do ich składania podmiotów niebędących mieszkańcami (np. organizacji

pozarządowych - rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 4 października 2021 r. NK-II.4131.95.2021.AK, LEX).

W zakresie **ograniczeń wiekowych** wymóg ukończenia 16 lat lub posiadania zgody opiekuna prawnego dla osób poniżej tego wieku jest uznawany za nieuprawnione ograniczenie. Jednakże wymóg zgody przedstawiciela ustawowego dla osób poniżej 13 roku życia jest interpretowany nie jako ograniczenie, lecz jako działanie umożliwiające im partycypację [postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2020 r. III SA/Gl 938/19, LEX; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 lipca 2021 r. II SA/Wa 265/21, LEX].

W orzecznictwie zwrócono jednak uwagę, że jeśli chodzi o **pełnomocnika projektu**, to dopuszcza się możliwość wymagania numeru PESEL od pełnomocnika projektu, jeśli służy to weryfikacji jego pełnoletności. Podobnie, wymóg podania numeru telefonu został zaakceptowany jako forma ułatwienia kontaktu [wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 maja 2022 r. III SA/Po 1728/21, LEX].

Uchwała musi również precyzyjnie określać wymaganą liczbę podpisów popierających projekt. Liczba ta nie może przekroczyć **0,1% mieszkańców** terenu objętego daną pulą budżetu obywatelskiego (art. 5a ust. 7 pkt 2 u.s.g.) [wyrok WSA w Białymstoku, II SA/Bk 303/24]. **Limity na podpisy poparcia mają zatem charakter ścisły**. Ustalenie liczby podpisów powyżej tego progu (np. „co najmniej 70 mieszkańców”, gdy limit 0,1% jest znacznie niższy) jest istotnym naruszeniem prawa. Podobnie, niezgodne z ustawą jest określenie jedynie wartości minimalnej (np. „co najmniej 5 mieszkańców”) zamiast konkretnej liczby [wyrok WSA w Białymstoku, I SA/Bk 339/24, LEX; wyrok WSA w Białymstoku, II SA/Bk 303/24]. Jeżeli budżet jest podzielony na pule obejmujące różne części gminy (np. osiedla), limit podpisów musi być obliczany w odniesieniu do liczby mieszkańców danego obszaru (uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 25 maja 2021 r. 20.161.2021, LEX).

5. Podziały projektów

W zakresie podziału środków i obszaru przyjmuje się, że zgodnie z art. 5a ust. 6 u.s.g., środki mogą być dzielone wyłącznie na pule obejmujące całą gminę, pule obejmujące części gminy (jednostki pomocnicze lub ich grupy), a także kategorie kwotowe projektów [wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 10 grudnia 2024 r. I SA/Bk 339/24, LEX; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 22 sierpnia 2024 r. II SA/Bk 303/24, LEX].

Za **niedopuszczalne** uznaje się natomiast podziały „tematyczne”. Jak orzekł Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku jakiegokolwiek podział na projekty „tematyczne” (np. inwestycyjne i społeczne) lub „typy” (np. duże, małe, zielone), który nie jest bezpośrednio powiązany z podziałem obszarowym lub kwotowym, stanowi naruszenie ustawy [wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 10 grudnia 2024 r. I SA/Bk 339/24, LEX].

Również wprowadzanie minimalnych progów kwotowych (np. że projekt musi mieć wartość co najmniej 20 000 zł) lub ograniczanie liczby projektów, które mogą zostać zrealizowane w danej części gminy, jest niezgodne z ustawą (uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 20 lipca 2021 r. 25.206.2021, LEX).

Jeżeli chodzi o **zasięg terytorialny** budżetu obywatelskiego to musi on obejmować **cały teren gminy i wszystkich jej mieszkańców**. Ograniczenie go do części gminy (np. z wykluczeniem sołectw) jest istotnym naruszeniem prawa [wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 22 sierpnia 2024 r. II SA/Bk 303/24, LEX].

Jak zwrócił uwagę Wojewoda dolnośląski chociaż dopuszczalne jest dzielenie środków z budżetu obywatelskiego na pule obejmujące całą gminę oraz jej części (np. jednostki pomocnicze), to jednak taki podział dotyczy jedynie alokacji środków, a nie ograniczania prawa mieszkańców do głosowania na projekty z dowolnej puli (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 26 kwietnia 2019 r. NK-N.4131.63.7.2019.RB, LEX).

Rada gminy nie ma uprawnień do merytorycznego ograniczania tego, co może być przedmiotem projektu. Rada gminy może określać **wymogi formalne** lub **zasady oceny**,

ale nie ma prawa do wykluczania całych kategorii projektów na podstawie kryteriów, które nie są ujęte w ustawie (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 30 czerwca 2025 r. PN.4131.128.2025, LEX).

Zdaniem RIO również realizacja zadań wieloletnich w ramach budżetu obywatelskiego nie znajduje oparcia w przepisach (uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 30 sierpnia 2022 r. 20.320.2022, LEX).

Wśród **podstaw odrzucenia projektu** wskazuje się także, że projekty muszą być odrzucone, jeśli ich szacowany koszt przekracza maksymalną kwotę przewidzianą w danej puli lub jeśli zakładają realizację na nieruchomościach, do których gmina nie ma tytułu prawnego (np. cmentarz parafialny). Tytuł prawny obejmuje nie tylko własność, ale także m.in. najem czy dzierżawę [wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 4 sierpnia 2020 r. I SA/Rz 261/20, LEX; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 listopada 2024 r. V SA/Wa 1657/24, LEX].

6. Stawianie nieuprawnionych wymogów

W orzecznictwie sądów administracyjnych oraz organów nadzoru wskazuje się także przykłady nieuprawnionych wymogów stawianych projektom BO.

W kontekście **praw autorskich**, zdaniem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, wprowadzenie wymogu ich nieodpłatnego przekazania do projektu (nie różnicując autorskich praw osobistych i majątkowych) na rzecz gminy narusza przepisy prawa autorskiego (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 24 kwietnia 2025 r. PN.4131.96.2025, LEX).

Nakładanie na mieszkańców dodatkowych, nieprzewidzianych w ustawie obowiązków, takich jak **wypełnienie ankiety ewaluacyjnej** czy złożenie oświadczenia o odpowiedzialności karnej, również wykracza poza delegację ustawową (Wojewoda Lubelski uznał bowiem, że „niedołączenie przez wnioskodawcę >>autora<< projektu budżetu obywatelskiego ww. ankiety ewaluacyjnej może zostać zakwalifikowane jako niespełnienie wymogów formalnych i odniesie skutek w postaci pozostawienia projektu bez rozpatrzenia” - rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 30 lipca 2024 r.

PN-II.4131.284.2024, LEX; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 28 maja 2021 r. PN-II.4131.149.2021, LEX). Co do **oświadczenia o odpowiedzialności karnej przyjęto natomiast**, że nakładanie na mieszkańców obowiązku składania oświadczeń o prawdziwości danych pod rygorem odpowiedzialności karnej jest bezprawne, ponieważ art. 5a u.s.g. nie daje do tego podstawy [wyrok WSA w Gliwicach, III SA/GI 944/19, LEX].

W kontekście zamieszczania klauzul informacyjnych RODO w załącznikach do uchwały sąd uznał jednak, że jest to dopuszczalne, gdyż ma charakter porządkujący i nie tworzy nowych obowiązków [wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 26 listopada 2019 r. II SA/Op 397/19, LEX].

7. Sposoby zgłaszania projektów do budżetu obywatelskiego

Sposoby zgłaszania projektów do budżetu obywatelskiego przyjęte w wybranych uchwałach rad miast są różnorodne. Szczegółowe zasady i wymogi w tym zakresie określają poszczególne rady gmin (lub powiatu/województwa) w drodze uchwały. Poniżej przedstawiono główne sposoby i związane z nimi wymagania:

Formy zgłaszania projektów: przeważnie mieszkańcy mogą zgłaszać projekty w następujących formach:

- 1) **Elektronicznie** – jest to powszechna praktyka, realizowana zazwyczaj za pośrednictwem dedykowanych platform elektronicznych lub stron internetowych budżetu obywatelskiego. Przykładowo, w Nowym Sączu projekty składane są za pośrednictwem strony bo.nowysacz.pl, a w Chorzowie przez bo.chorzow.eu.
- 2) **W formie papierowej (tradycyjnie)** – organ stanowiący może również zezwolić na składanie projektów na wydrukowanych lub pisemnie uzupełnionych formularzach. Może to odbywać się:
 - **osobiście** – w siedzibie urzędu miasta/gminy (np. w Wydziale Kultury i Promocji Miasta w Sosnowcu lub w Urzędzie Miejskim w Koszalinie),
 - **w wyznaczonych punktach** – w specjalnie utworzonych miejscach, takich jak biblioteki czy inne ogólnodostępne punkty, lub w punktach konsultacyjnych,

◦ **drogą pocztową** – na adres urzędu²⁹.

Należy także zauważyć, że uchwały rad gmin przewidują często konieczność składania projektów na przeznaczonych do tego celu **formularzach zgłoszeniowych**. Tym samym projekty są zazwyczaj składane na specjalnych formularzach zgłoszeniowych³⁰. Często wymagane jest także dołączenie listy osób popierających projekt, z odpowiednią liczbą podpisów mieszkańców³¹.

8. Procedury wzywania wnioskodawców do uzupełnienia braków formalnych

Zdaniem RIO dopuszczalne jest wprowadzenie procedury wzywania wnioskodawców do uzupełnienia braków formalnych w określonym terminie, pod rygorem odrzucenia projektu, musi to być jednak uregulowane w sposób jasny i wyczerpujący, niedopuszczalna jest sytuacja, w której rada „nie określiła (...), od kiedy rozpoczyna się bieg tego terminu”. Sposób doręczenia wezwania również musi być precyzyjnie określony (uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 27 września 2022 r. 22.345.2022, LEX).

9. Organy zaangażowane w ocenę wniosków

Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku Rada Gminy nie ma kompetencji do powoływania organów nieprzewidzianych w ustawie, takich jak zespoły opiniujące czy komisje wyborcze. Jest to bowiem kompetencja organu wykonawczego [wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 10 grudnia 2024 r. I SA/Bk 339/24, LEX].

²⁹ A. Misiejko, Budżet obywatelski w praktyce samorządów, Rozdział 3, Istota i zasady budżetu obywatelskiego, 3.3. Uchwała w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, 3.3.1. Wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty; Uchwała nr LXXXIV/1007/2023 Rady Miasta Nowego Sącza z dnia 20 czerwca 2023 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania procedury budżetu obywatelskiego miasta Nowego Sącza; Uchwała nr 120/V/2019 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania Budżetu Obywatelskiego Miasta Sosnowca; Uchwała nr LVIII/853/2023 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego.

³⁰ Uchwała nr LXXXIV/1007/2023 Rady Miasta Nowego Sącza z dnia 20 czerwca 2023 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania procedury budżetu obywatelskiego miasta Nowego Sącza.

³¹ Uchwała nr II/26/201 Rady Miasta Gliwice z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie Gliwickiego Budżetu Obywatelskiego.

10. Harmonogramy

Należy również pamiętać, że harmonogram procedury budżetu obywatelskiego musi być tak skonstruowany, aby umożliwić uwzględnienie wybranych projektów w uchwale budżetowej gminy na kolejny rok (tj. zakończyć się przed 15 listopada) [wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 listopada 2024 r. V SA/Wa 1657/24, LEX]. A zatem ustalenie harmonogramu, który czyni uchwałę niewykonalną (np. termin składania wniosków upływa przed wejściem uchwały w życie), jest rażącym naruszeniem prawa (uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 4 sierpnia 2020 r. 17.295.2020, LEX).

11. Tryb odwoławczy

Brak uregulowania trybu odwoławczego od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania stanowi **istotne naruszenie prawa**, które skutkuje stwierdzeniem nieważności całej uchwały (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 26 kwietnia 2019 r. NK-N.4131.63.7.2019.RB, LEX). Zdaniem wojewody Warmińsko-Mazurskiego niedopuszczalny jest zapis stwierdzający, że decyzja o odrzuceniu projektu jest ostateczna (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 31 lipca 2019 r. PN.4131.416.2019, LEX; Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 26 kwietnia 2019 r. NK-N.4131.63.7.2019.RB, LEX).

Na konieczność regulowania przez uchwały również trybu odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania zwracały uwagę także sądy administracyjne. Zdaniem sądów jest to jednak „decyzja kwalifikująca”, a nie „decyzja administracyjna w rozumieniu KPA” [wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 29 stycznia 2025 r. II SA/Ke 575/24, LEX]. Organem właściwym do rozpatrywania odwołań jest organ wykonawczy (wójt, burmistrz, prezydent). Powierzenie tego zadania „zespółowi opiniodawczemu” jest niezgodne z prawem [wyrok WSA w Białymstoku, I SA/Bk 339/24, LEX].

12. Akcje edukacyjno-informacyjne oraz spotkania konsultacyjne i dyżury

W procesie zgłaszania projektów często organizowane są **akcje edukacyjno-informacyjne** oraz **spotkania konsultacyjne i dyżury** mające na celu wsparcie projektodawców w przygotowaniu wniosków, doprecyzowaniu pomysłów oraz oszacowaniu kosztów³².

Ad. 4.

Wydaje się, że pytanie składa się z dwóch zupełnie odrębnych kwestii. W związku z tym opinia w tym zakresie została podzielona na dwie części.

1. W jakim zakresie możliwym jest włączenie organów jednostek pomocniczych gminy w ocenę zgłoszonych projektów?

Organy jednostek pomocniczych gminy wynikają wprost z u.s.g. Zgodnie z art. 36 ust. 1 u.s.g. organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Natomiast organem uchwałodawczym w dzielnicy (osiedlu) jest rada, zaś organem wykonawczym w dzielnicy (osiedlu) jest zarząd (art. 37 ust. 1 i 2 u.s.g.). Nieco odmiennie sytuacja wygląda w mieście Toruń, gdzie przyjęto, że jednostkami pomocniczymi będą okręgi (jednostka pomocnicza nienazwana przez ustawodawcę). Organem uchwałodawczym okręgu jest rada okręgu, a wykonawczym – przewodniczący rady okręg.

Ustawodawca nie określił, ani nie ograniczył w żaden sposób udziału organów jednostek pomocniczych w ocenie projektów zgłoszonych do budżetu obywatelskiego. W związku z tym jak najbardziej rada okręgu wraz z jej przewodniczącym może zostać zaangażowana w procedurę oceny projektów. W szczególności może wyrażać opinie co do projektów składanych do budżetu obywatelskiego (zob. A. Misiejko, *Budżet obywatelski w praktyce samorządów*, Warszawa 2020, s. 98). Co istotne, należy kwestię udziału organów

³² Uchwała nr XLIII/376/21 Rady Miejskiej Grudziądza z dnia 28 kwietnia 2021 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Grudziądza; Uchwała nr XVII/171/2015 Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 30 września 2015 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Konsultacji Społecznych z Mieszkańcami Gorzowa Wlkp.

jednostek pomocniczych odpowiednio uregulować w aktach prawnych dotyczących budżetu obywatelskiego, ale także w statutach tych jednostek. Wynika to wprost z art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g., zgodnie z którym w statucie jednostki pomocniczej określa się w szczególności organizację i zadania organów jednostki pomocniczej. Opiniowanie projektów do budżetu obywatelskiego będzie w tym zakresie jednym z zadań organu (lub organów – to też należy precyzyjnie doregulować, czy opiniuje wyłącznie przewodniczący rady okręgu, czy cała rada okręgu).

2. Czy zasady oceny mogą wykraczać poza wskazane w art. 5a ust. 7 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym zgodność z prawem, wykonalność techniczną i spełnianie wymogów formalnych?

Zgodnie z art. 5a ust. 7 pkt 3 u.s.g. rada gminy określa w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, **w szczególności** 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. Użyte w tym przepisie sformułowanie „w szczególności” oznacza, że katalog kwestii, które można uregulować w projekcie budżetu obywatelskiego, jest otwarty. Oznacza to, że zasady oceny mogą wykraczać poza wskazane w art. 5a ust. 7 pkt 3 u.s.g. zgodność z prawem, wykonalność techniczną i spełnianie wymogów formalnych. Tytułem przykładu można wskazać jako kryterium oceny kwestię kosztów realizacji zadania, możliwości realizacji oraz możliwości zabezpieczenia w budżecie na kolejne lata ewentualnych kosztów, które projekt będzie generował w przyszłości.

Należy wskazać także na możliwość określenia zasad oceny projektów w sposób negatywny (czyli wskazanie, jakiego rodzaju projekty nie kwalifikują się do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego), np. wskazanie, że dyskwalifikujący jest komercyjny charakter projektu, niespełnienie kryterium celowości i gospodarności czy też sprzeczność z planami, strategiami i programami danej gminy.

Jednocześnie jednak, co istotne, w projekcie budżetu bezwzględnie muszą znaleźć się elementy wskazane przez ustawodawcę. W swoich orzeczeniach sądy administracyjne zwracają przede wszystkim uwagę na konieczność wypełnienia delegacji ustawowej i odniesienia się w uchwale do zasad oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełniania przez nie wymogów formalnych oraz trybu odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania (por. wyrok WSA w Gliwicach z 21.01.2020 r., III SA/GI 944/19, LEX nr 2779405; wyrok WSA w Kielcach z 29.01.2025 r., II SA/Ke 575/24, LEX nr 3832477). Brak któregośkolwiek z tych elementów będzie skutkował stwierdzeniem nieważności uchwały.

Ad. 5.

Przepisy ustaw ustrojowych (odpowiednio ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2024 poz. 1465 ze zm., dalej: u.s.g.); ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2024 poz. 107 ze zm.; dalej: u.s.p.); ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. 2025 poz. 581; dalej: u.s.w.) nie stanowią wprost o wydawaniu przez organ administracji publicznej rozstrzygnięć w sprawie dopuszczenia zgłoszonego projektu do głosowania. Art. 5a ust. 7 pkt 3 u.s.g., art. 3d ust. 6 pkt 3 u.s.p. oraz art. 10a ust. 6 pkt 3 u.s.w. określają jednak obowiązek wskazania przez organ stanowiący „trybu odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania”. Zagadnienie to jest na tyle istotne, że ustawodawca zwrócił uwagę na konieczność określenia go w uchwale rady gminy, stanowiącej akt prawa miejscowego³³.

Należy podkreślić, że o ile ustawodawca zastrzegł, że w akcie prawa miejscowego powinny znaleźć się określone regulacje, to ich brak skutkuje nieważnością uchwały³⁴. Zamieszczenie w przedmiotowej uchwale dotyczącej budżetu obywatelskiego procedury w zakresie odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania jest warunkiem

³³ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 26.04.2019 r., NK-N.4131.63.7.2019.RB, Dolno 2019, nr 3130.

³⁴ Ibidem. Zob. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 21.03.2019 r., PN.4131.134.2019, Warmi 2019, nr 1502; wyrok WSA w Gliwicach z 21.01.2020 r., III SA/GI 944/19, LEX nr 2779405; Wyrok NSA z 23.11.2023 r., I GSK 1514/22, LEX nr 3663689.

koniecznym dla ważności uchwały w tym zakresie. W uchwale powinien zostać określony tryb odwołania się od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania. Niedopuszczalne jest określenie, że „od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania nie przysługuje odwołanie”³⁵.

Procedura taka musi być szczegółowo opisana w samej uchwale, niedopuszczalne jest jedynie lakoniczne w uchwale: „od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania, służy odwołanie”³⁶. Jest to spowodowane faktem, iż choć ustawodawca posłużył się sformułowaniem „decyzja o niedopuszczalności projektu do głosowania”, to decyzja ta nie jest decyzją w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym. Adrian Misiejko wskazuje, że decyzja o niedopuszczeniu projektu do głosowania przybiera formę specyficznego aktu indywidualnego i nie jest decyzją administracyjną sensu stricto³⁷. Julia Zdanukiewicz określa ją mianem decyzji dyskwalifikującej³⁸. Decyzja taka nie musi być, zgodnie z przepisami, doręczana drogą pocztową lub elektroniczną w rozumieniu przepisów k.p.a. Rozsądne wydaje się ustalenie, że „doręczenie” rozstrzygnięcia w sprawie z odwołania następuje poprzez zamieszczenie ostatecznej listy przyjętych oraz odrzuconych projektów (wraz z uzasadnieniem odrzucenia) na stronie internetowej danej JST oraz w publicznie dostępnych miejscach w siedzibie urzędu/starostwa. Decyzja powinna być udostępniona w takiej formie, by umożliwiać adresatowi bezproblemowe zidentyfikowanie, że jego projekt nie został dopuszczony do głosowania (np. poprzez wcześniejsze nadanie i udostępnienie wnioskodawcy numeru projektu). Opublikowana lista decyzji nie musi zawierać danych zgłaszających poszczególne projekty³⁹.

Procedura odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania opisana w uchwale powinna zawierać:

³⁵ A. Misiejko, Rozdział 3 Istota i zasady budżetu obywatelskiego [w:] Budżet obywatelski w praktyce samorządów, Warszawa 2020; Lex/el.

³⁶ J. Zdanukiewicz [w:] P. Drebnkowski, P. J. Suwaj (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. 1, 2023, art. 5a, Legalis, Nb 27.

³⁷ A. Misiejko, Rozdział 3 Istota i zasady budżetu obywatelskiego [w:] Budżet obywatelski w praktyce samorządów, Warszawa 2020; Lex/el.

^{38 39} J. Zdanukiewicz [w:] P. Drebnkowski, P. J. Suwaj (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. 1, 2023, art. 5a, Legalis, Nb 27; Wyrok WSA w Kielcach z 29.01.2025 r., II SA/Ke 575/24, LEX nr 3832477.

³⁹ Ibidem.

- 1) informację o podmiocie, któremu przysługuje prawo wniesienia odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania;
- 2) informację o elementach formalnych odwołania (np. wskazanie nazwy projektu/wskazanie zastrzeżeń do oceny projektu wraz z ich uzasadnieniem oraz podpis składającego odwołanie);
- 3) informację o podmiocie, do którego należy złożyć odwołanie⁴⁰;
- 4) informację o miejscu złożenia odwołania;
- 5) informację o terminie złożenia odwołania oraz sposobie (pisemnie i/lub elektronicznie);
- 6) informację o podmiocie, który rozpatruje odwołanie oraz w jakim terminie to nastąpi;
- 7) opcjonalnie informację czy przysługuje prawo wnoszenia poprawek do projektu lub informację, iż nie istnieje możliwość wnoszenia jakichkolwiek poprawek na etapie rozpatrywania odwołania;
- 8) informację o sposobie zawiadomienia wnoszącego odwołanie o wyniku przeprowadzonego postępowania;
- 9) informację o postępowaniu w przypadku niespełnienia wymogów formalnych np. braku rozpatrywania takiego odwołania;
- 10) 11) informację o przebiegu procedury odwoławczej; przebiega procedura odwoławcza np. poprzez ponowne rozpatrzenie projektu;

⁴⁰ W praktyce organów jednostek samorządu terytorialnego widać, że nie kierują się one przy określaniu procedury odwoławczej przepisami k.p.a. Należy uznać takie praktyki za słuszne, gdyż, jak już wskazano, decyzja o niedopuszczeniu projektu do głosowania nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu przepisów k.p.a. Najczęściej odwołanie wnosi się do organu niezależnego od organu oceniającego projekty w pierwszym etapie. A. Misiejko uznaje to rozwiązanie za prawidłowe. A. Misiejko, Rozdział 3 Istota i zasady budżetu obywatelskiego [w:] Budżet obywatelski w praktyce samorządów, Warszawa 2020; Lex/el. Zob. Uchwała nr XXXVIII/1038/22 Rady Miasta Szczecin z dnia 22 marca 2022 r. w sprawie wprowadzenia zasad i trybu przeprowadzania Szczecińskiego Budżetu Obywatelskiego; Uchwała nr XI/218/2019 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 11 kwietnia 2019 r. w sprawie konsultacji społecznych z mieszkańcami m.st. Warszawy w formie budżetu obywatelskiego; Uchwała nr XXXVIII/323/2022 Rady Miejskiej w Brodnicy z dnia 22 lipca 2022 r. w sprawie budżetu obywatelskiego Gminy Miasta Brodnicy; Uchwała nr V/29/19 Rady Miasta Gdańska z dnia 31 stycznia 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych budżetu obywatelskiego z mieszkańcami miasta Gdańska.

- 11) informację o skutkach rozpatrzenia odwołania (np. podtrzymanie negatywnego wyniku oceny projektu lub zmiana wynik oceny projektu na pozytywny i dopuszczeniu projekt do głosowania);
- 12) informację czy od wyniku odwołania przysługuje ponowne odwołanie też takie odwołanie nie przysługuje⁴¹.

Ad. 6.

Procedura głosowania musi gwarantować dwie fundamentalne zasady: równość i bezpośredniość. **Równość** oznacza, że każdy uprawniony mieszkaniec dysponuje taką samą liczbą głosów i może z nich korzystać na równych zasadach, bez jakiegokolwiek dyskryminacji czy uprzywilejowania (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 28 stycznia 2022 r. NPII.4131.1.92.2022, LEX; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 29 lipca 2021 r. NPII.4131.1.785.2021, LEX).

Z **bezpośredniości** natomiast wynika, że mieszkańcy muszą głosować osobiście, bez pośrednictwa innych osób. Rada gminy jest w związku z tym zobowiązana stworzyć gwarancje prawne umożliwiające weryfikację osobistego oddania głosu (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 28 stycznia 2022 r. NPII.4131.1.92.2022, LEX; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 29 lipca 2021 r. NPII.4131.1.785.2021, LEX).

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach dopuszczalne jest wprowadzenie dwóch form głosowania (**tradycyjnej** i **elektronicznej**) z różnymi procedurami, jeśli służy to poszerzeniu możliwości udziału, a nie dyskryminacji [wyrok

⁴¹ Praktyką spotykaną w większości uchwał jest niedopuszczenie możliwości ponownego odwołania się. Zob. Uchwała nr XXXVIII/1038/22 Rady Miasta Szczecin z dnia 22 marca 2022 r. w sprawie wprowadzenia zasad i trybu przeprowadzania Szczecińskiego Budżetu Obywatelskiego; Uchwała nr XI/218/2019 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 11 kwietnia 2019 r. w sprawie konsultacji społecznych z mieszkańcami m.st. Warszawy w formie budżetu obywatelskiego; Uchwała nr XXXVIII/323/2022 Rady Miejskiej w Brodnicy z dnia 22 lipca 2022 r. w sprawie budżetu obywatelskiego Gminy Miasta Brodnicy; Uchwała nr V/29/19 Rady Miasta Gdańska z dnia 31 stycznia 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych budżetu obywatelskiego z mieszkańcami miasta Gdańska; Uchwała nr 52/19 Rady Miasta Torunia z dnia 7 lutego 2019 r. w sprawie budżetu obywatelskiego w Toruniu.

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 12 maja 2021 r. III SA/GI 154/21, LEX].

W zakresie **danych osobowych głosujących** przyjmuje się, że wymóg podania numeru **PESEL**, **adresu e-mail** czy **numeru telefonu** jako warunku udziału w głosowaniu jest uznawany za **nadmierny, nieadekwatny** i wykraczający poza upoważnienie ustawowe. Do weryfikacji statusu mieszkańca i zapewnienia jednokrotności głosowania wystarczające jest **podanie imienia, nazwiska i adresu zamieszkania** [wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 grudnia 2024 r. II SA/Wa 1459/24, LEX; odmiennie wyrok WSA w Gliwicach, III SA/GI 154/21, LEX; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 listopada 2024 r. V SA/Wa 1657/24, LEX]. Należy zatem pamiętać o obowiązkach związanych z ochroną danych osobowych osób biorących udział w głosowaniu. Wymóg podawania numeru PESEL na karcie do głosowania jest uznawany za przekroczenie delegacji ustawowej i naruszenie zasady minimalizacji danych (uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 4 sierpnia 2020 r. 17.295.2020).

A zatem, mimo argumentów przemawiających za użyciem numeru PESEL (głównie w kontekście weryfikacji jednorazowości głosowania), przeważająca linia orzecnicza sądów administracyjnych i stanowisko organów nadzoru wskazuje, że **wymaganie podania numeru PESEL jest niezgodne z prawem**. Wynika to przede wszystkim z faktu, że PESEL nie służy do weryfikacji statusu mieszkańca, ogranicza krąg osób uprawnionych do udziału i narusza zasady ochrony danych osobowych poprzez przekroczenie delegacji ustawowej. Dlatego też **odradza się żądanie numeru PESEL zarówno od osób składających projekty, jak i głosujących**, aby uniknąć stwierdzenia nieważności odpowiednich przepisów uchwał przez organy nadzoru lub sądy administracyjne. W zamian sugeruje się, że podanie imienia i nazwiska wraz z adresem zamieszkania jest wystarczające do weryfikacji mieszkańca i jednorazowości głosowania w systemie elektronicznym. W przypadku cudzoziemców nieposiadających PESEL, dopuszcza się alternatywne metody weryfikacji, takie jak okazanie dokumentu podróży i złożenie zgody na przetwarzanie danych.

Przyjmuje się także, że **zakazane jest różnicowanie mieszkańców**. Wprowadzanie dodatkowych wymogów **np. dla mieszkańców niezameldowanych** (w postaci np. obowiązku kontaktu z koordynatorem) stanowi istotne naruszenie zasady równości i ogranicza dostęp do głosowania [wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 listopada 2023 r., I GSK 1514/22, LEX; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 maja 2022 r., III SA/Po 1728/21, LEX].

Ad. 7.

Na mocy regulacji zawartej w art. 5a ust. 6 u.s.g. 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. Udzielając odpowiedzi na postawione powyżej pytanie należy przede wszystkim przeanalizować uchwały organów stanowiących w tym zakresie, a także rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów, uchwały regionalnych izb obrachunkowych oraz orzecznictwo sądów administracyjnych.

Środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części. Części te mogą mieć postać jednostek pomocniczych, takich jak dzielnice, osiedla czy sołectwa. Tak skonstruowany przepis ma na celu umożliwienie mieszkańcom decydowanie o przeznaczeniu środków wydzielonych zarówno dla całej gminy, jak i dla ich najbliższego otoczenia. Jak wynika z przepisu art. 5a ust. 5 u.s.g., wysokość budżetu obywatelskiego w miastach na prawach powiatu nie może być niższa niż 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu.

Gminy stosują różne modele podziału budżetu obywatelskiego. Analiza uchwał organów stanowiących poszczególnych gmin (miast na prawach powiatu) pozwala na wyodrębnienie kilku stosowanych w praktyce sposobów podziału środków na pule oraz kategorie kwotowe projektów. Przedstawiają się następująco:

- 1) Podział na pule osiedlowe (dzielnicowe, obszarowe) i pule miejskie (ponadosiedlowe):**



- a. Grudziądz – podział na pule ogólnomiejskie i pule okręgowe⁴²,
- b. Warszawa – podział na pule miejskie, dzielnicowe i lokalne⁴³,
- c. Wrocław – podział na pule osiedlowe i ponadosiedlowe⁴⁴,
- d. Nowy Sącz – środki na cały budżet obywatelski są dzielone w proporcji 50% na zadania ogólnomiejskie i 50% na zadania osiedlowe; dodatkowo, środki na projekty osiedlowe są dalej dzielone: 50% równo między osiedla, a pozostałe 50% proporcjonalnie do liczby mieszkańców osiedli⁴⁵,
- e. Gliwice – pule dzielą się na ogólnomiejskie i dzielnicowe⁴⁶,
- f. Częstochowa – pule mają charakter ogólnomiejski lub dzielnicowy⁴⁷,
- g. Olsztyn – pule mogą mieć charakter osiedlowy lub miejski⁴⁸,
- h. Świnoujście – środki są podzielone na pule obejmujące projekty ogólnomiejskie i projekty lokalne⁴⁹,
- i. Płock – pule dzielą się na ogólnomiejskie (potrzeby więcej niż jednego osiedla) i osiedlowe (potrzeby jednego z 21 płockich osiedli); środki są dzielone na 40% na pulę ogólnomiejską i 60% na pulę osiedlową⁵⁰,
- j. Krosno – wprowadzono trzy kategorie zadań, a tym samym pul: ogólnomiejską, dzielnicową/osiedlową i projekty miękkie⁵¹;

⁴² <https://bip.grudziadz.pl/strony/31848.dhtml>, dostęp: 25.08.2025 r.

⁴³ <https://warszawa19115.pl/-/bud%C5%BCet-obywatelski-na-2026-r>, dostęp: 28.08.2025 r.

⁴⁴ <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/wroclawski-budzet-obywatelski#:~:text=Najwa%C5%BCniejsze%20informacje%20o%20WBO&text=Bud%C5%BCet%20obywatelski%20%2D%20to%20proces%2C%20kt%C3%B3ry,przeds%C4%99wzi%C4%99cia%20zg%C5%82oszone%20bezpo%C5%9Brednio%20przez%20obywateli>, dostęp: 25.08.2025 r.

⁴⁵ <https://bo.nowysacz.pl/wszystko-o-budziecie/do-pobrania,37>, dostęp: 25.08.2025 r.

⁴⁶ <https://bip.gliwice.eu/storage/uchwaly/12819.pdf>, dostęp: 28.08.2025 r.

⁴⁷ https://czestochowa.budzet-obywatelski.eu/gminy/czestochowa/download/12/Uchwa%C5%82a%20Nr%20217.XX.2025_Obwieszczenie%20Nr%202.2025-tekst%20jednolity.pdf?WGG6, dostęp: 25.08.2025 r.

⁴⁸ <https://obo.olsztyn.eu/budzet-20192020/dokumenty.html>, dostęp: 28.08.2025 r.

⁴⁹ https://e-dziennik.szczecin.uw.gov.pl/WDU_Z/2024/6635/oryginal/akt.pdf, dostęp: 28.08.2025 r.

⁵⁰ <https://nowybip.plock.eu/dokumenty/nowybip/dok/2024/ddGr7EGu/4fb53a91d9164ddf0d92de1ab28b73f4.pdf>, dostęp: 28.08.2025 r.

⁵¹ https://edziennik.rzeszow.uw.gov.pl/WDU_R/2024/3094/oryginal/akt.pdf, dostęp: 28.08.2025 r.

2) Podział wg części miasta:

- a. Zielona Góra – obszar miasta jest dzielony na 5 części, na każdą z tych części przypada 20% środków wydatkowanych w ramach zielonogórskiego budżetu obywatelskiego⁵²;

3) Podział z uwzględnieniem frekwencji mieszkańców:

- a. Kraków – 70% środków jest dzielonych zgodnie z podziałem statutowym dla dzielnic, a 30% środków jest dzielonych zgodnie z frekwencją liczoną odrębnie dla każdej z dzielnic w stosunku do liczby mieszkańców⁵³,
- b. Poznań – środki z puli rezerwowej są przeznaczone na realizację projektów rejonowych dużych, które uzyskały najlepszy wynik liczony jako stosunek liczby zdobytych głosów do liczby mieszkańców rejonu⁵⁴.

W przypadku kwotowych kategorii projektów dotyczących całości obszaru gminy lub jej części można wskazać następujące podziały:

1) Limity wartościowe dla poszczególnych kategorii projektów:

- a. Włocławek – projekty instytucjonalne mogą wykorzystać do 30% środków, pozostałe są ogólnomiejskie⁵⁵,
- b. Kraków – maksymalny koszt realizacji pojedynczego zadania nie może być wyższy niż 60% całości środków, ani niższy niż 2500 zł; projekty nie mogą naruszać limitów finansowych wskazanych w regulaminie⁵⁶,

⁵² <https://zielonagora.konsultacjejst.pl/budzet-obywatelski/o-budziecie>, dostęp: 28.08.2025 r.

⁵³

https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D23990%26typ%3Du, dostęp: 28.08.2025 r.

⁵⁴ <https://bip.poznan.pl/bip/uchwaly/uchwala-nr-xvii-318-ix-2025-z-dnia-2025-04-01,95937/>, dostęp: 28.08.2025 r.

⁵⁵ https://edzienniki.bydgoszcz.uw.gov.pl/WDU_C/2025/3134/oryginal/akt.pdf, dostęp: 28.08.2025 r.

⁵⁶

https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D23990%26typ%3Du, dostęp: 28.08.2025 r.



- c. Zielona Góra – szacunkowa kwota realizacji zadań inwestycyjnych nie może przekroczyć 50% środków finansowych przeznaczonych na tę kategorię w danej części miasta; dla zadań społecznych limit ten wynosi 5% środków przeznaczonych na tę kategorię⁵⁷,
- d. Gliwice – szacunkowa wartość projektu ogólnomiejskiego nie może przekroczyć kwoty przeznaczonej na zadania ogólnomiejskie, podobnie dla projektów dzielnicowych⁵⁸,
- e. Poznań – podział na projekty rejonowe duże o maksymalnej wartości 800 tys. zł, projekty rejonowe małe o maksymalnej wartości 50 tys. zł, projekty ogólnomiejskie duże o maksymalnej wartości 2 mln zł, projekty ogólnomiejskie małe o maksymalnej wartości 300 tys. zł⁵⁹,
- f. Płock – maksymalna wartość projektu ogólnomiejskiego wynosi 2 mln zł, a osiedlowego 150 tys. zł⁶⁰;

2) Kryteria związane z kosztami utrzymania i eksploatacji:

- a. Sosnowiec – projekty, które po realizacji generują zbyt wysokie koszty utrzymania w stosunku do ich wartości, nie mogą być realizowane⁶¹,
- b. Żory – wyklucza się projekty generujące koszty utrzymania niewspółmiernie wysokie w stosunku do wartości proponowanego zadania⁶²,
- c. Kielce – koszt utrzymania projektu w kolejnych pięciu latach nie może przekroczyć łącznie 30% wartości zgłoszonego projektu⁶³.

⁵⁷ <https://zielonagora.konsultacjejst.pl/budzet-obywatelski/o-budzecie>, dostęp: 28.08.2025 r.

⁵⁸ <https://bip.gliwice.eu/storage/uchwaly/12819.pdf>, dostęp: 28.08.2025 r.

⁵⁹ <https://bip.poznan.pl/bip/uchwaly/uchwala-nr-xvii-318-ix-2025-z-dnia-2025-04-01,95937/>, dostęp: 28.08.2025 r.

⁶⁰ <https://nowybip.plock.eu/dokumenty/nowybip/dok/2024/ddGr7EGu/4fb53a91d9164ddf0d92de1ab28b73f4.pdf>, dostęp: 28.08.2025 r.

⁶¹ <https://bip.um.sosnowiec.pl/a,558859,uchwala-nr-168x2025-rady-miejskiej-w-sosnowcu-z-dnia-30-stycznia-2025-r-w-sprawie-zmian-uchwaly-nr-1.html>, dostęp: 28.08.2025 r.

⁶² https://www.zory.pl/fileadmin/user-files/aktualnosci/2024-05/ZBO2025/uchwala_ZBO_2022.pdf, dostęp: 28.08.2025 r.

⁶³ https://edziennik.kielce.uw.gov.pl/WDU_T/2025/1077/oryginal/akt.pdf, dostęp: 28.08.2025 r.

Można także zauważyć, że samorządy elastycznie zarządzają środkami i pulami rezerwowymi w ramach swoich budżetów obywatelskich, np.:

- 1) Wałbrzych⁶⁴, Wrocław⁶⁵, Legnica⁶⁶ – niewykorzystane środki w puli przeznacza się jako rezerwę na realizację już wybranych projektów,
- 2) Grudziądz⁶⁷ – w przypadku niewykorzystania w całości puli środków (okręgowych, ogólnomiejskich, miękkich), można wprowadzić dodatkowe zadania, biorąc pod uwagę ilość uzyskanych głosów,
- 3) Skierniewice⁶⁸ – niewykorzystane środki na zadania lokalne zasilają pulę zadań ogólnomiejskich,
- 4) Biała Podlaska⁶⁹ – w przypadku niewyczerpania puli dla projektów dużych, średnich lub "Zielonego budżetu", środki są przesuwane na realizację projektów małych,
- 5) Gorzów Wielkopolski⁷⁰ – w przypadku niewyczerpania środków, mogą być one przeznaczone na projekty zadań z największą liczbą głosów, których wartość nie przekracza wysokości niewyczerpanych środków (z wyłączeniem kategorii oświatowej),
- 6) Gliwice⁷¹ – niewykorzystana pula dla jednostki pomocniczej zostaje skierowana do "puli dla aktywnych", która jest rozdysponowywana między jednostki z frekwencją powyżej 10%,

⁶⁴ <https://bip.um.walbrzych.pl/artukul/2870/42735/w-sprawie-walbrzyskiego-budzetu-obywatelskiego-na-rok-2025>, dostęp: 28.08.2025 r.

⁶⁵ <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/wroclawski-budzet-obywatelski#:~:text=Najwa%C5%BCniejsze%20informacje%20o%20WBO&text=Bud%C5%BCet%20obywatelski%20%2D%20to%20proces%2C%20kt%C3%B3ry,przeds%20wzi%C4%99cia%20zg%C5%82oszone%20bezpo%C5%9Brednio%20przez%20obywateli>, dostęp: 25.08.2025 r.

⁶⁶ https://edzienniki.duw.pl/eli/POL_WOJ_DS/2025/2520/ogl/pol/pdf, dostęp: 28.08.2025 r.

⁶⁷ <https://bip.grudziadz.pl/strony/31848.dhtml>, dostęp: 25.08.2025 r.

⁶⁸ <https://www.bip.um.skierniewice.pl/dokumenty/XIII-68-2025.pdf>, dostęp: 28.08.2025 r.

⁶⁹ https://edziennik.lublin.uw.gov.pl/WDU_L/2025/1514/akt.pdf, dostęp: 28.08.2025 r.

⁷⁰ https://bip.um.gorzow.pl/akty/20/5488/Uchwała_Rady_Miasta_Gorzowa_Wielkopolskiego_nr_XLIV_2F787_2F2021_zmieniajaca_uchwale_w_C2_A0sprawie_wymagan_jakie_powinien_spelniać_projekt_budzetu_obywatelskiego_oraz_zasad_i_C2_A0trybu_przeprowadzenia_konsultacji_spolecznych_do_budzetu_obywatelskiego_w_C2_A0ramach_budzetu_Miasta_Gorzowa_Wielkopolskiego/, dostęp: 28.08.2025 r.

⁷¹ <https://bip.gliwice.eu/storage/uchwaly/12819.pdf>, dostęp: 28.08.2025 r.

- 7) Poznań⁷² – pula środków rezerwowych stanowi całość niewykorzystanych środków po ustaleniu wyników głosowania; środki te są przeznaczane na realizację projektów rejonowych dużych, które uzyskały najlepszy wynik liczony jako stosunek liczby zdobytych głosów do liczby mieszkańców rejonu.

Można powiedzieć że przedstawione powyżej sposoby podziału i kategorie kwotowe odzwierciedlają dążenie do zrównoważonego gmin, aktywizacji mieszkańców na różnych poziomach oraz efektywnego wykorzystywania dostępnych środków.

Organy stanowiące gmin w uchwałach dotyczących budżetu obywatelskiego popełniały szereg błędów w kwestii podziału środków na pule oraz określania kategorii kwotowych projektów, co skutkowało unieważnieniem uchwał przez organy nadzoru. Po analizie rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów i uchwał regionalnych izb obrachunkowych można wskazać kategorie najczęściej popełnianych błędów:

- 1) Nieuwzględnienie całego obszaru gminy stosując podział na pule, np.
 - a. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 22 maja 2023 r. NK-N.4131.64.6.2023.KW „W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotny naruszeniem art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, polegającym na objęciu budżetem obywatelskim wyłącznie części obszaru gminy miejsko-wiejskiej Leśna, tj. miasta Leśna”⁷³;
 - b. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 29 lipca 2021 r. 103/21 „Z przepisów ustawy wynika, że środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego winny obejmować swoim zakresem całą gminę. Twierdzenie to znajduje poparcie m.in. w przepisie art. 5a ust. 6 ustawy, zgodnie z którym środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych. Budżet obywatelski obejmuje więc swoim

⁷² <https://bip.poznan.pl/bip/uchwaly/uchwala-nr-xvii-318-ix-2025-z-dnia-2025-04-01,95937/>, dostęp: 28.08.2025 r.

⁷³ https://edzienniki.duw.pl/WDU_D/2023/3392/akt.pdf, dostęp: 02.09.2025 r.

- zakresem obszar całej gminy, natomiast może być on podzielony na mniejsze pule dla poszczególnych jednostek pomocniczych lub ich grup. Natomiast z treści § 3 załącznika nr 1 do uchwały wynika, że całość środków przeznaczonych na budżet obywatelski dzieli się wyłącznie na dwie pule obejmujące obszar miasta Barcin i sołectwa Piechcin. Tymczasem jak wynika z § 4 ust. 4 Statutu Gminy Barcin, (uchwała nr V/44/2019 Rady Miejskiej w Barcinie z dnia 22 lutego 2019 r.) w gminie funkcjonuje 15 jednostek pomocniczych. Z powyższego wynika zatem, że Rada bezpodstawnie ograniczyła możliwość udziału wszystkich mieszkańców gmin”⁷⁴;
- c. Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 25 maja 2021 r. 20.164.2021 „Zdaniem organu nadzoru ze wskazanych przepisów wynika, że konsultacje w sprawie budżetu obywatelskiego winny być przeprowadzone z mieszkańcami całej gminy, a nie ograniczone jedynie do mieszkańców miasta Piaseczna. W ocenie Kolegium Izby w ramach delegacji ustawowej, obejmującej określenie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji, nie mieści się określenie (zawężenie) kręgu osób uprawnionych do wzięcia udziału w tych konsultacjach. Krąg osób uprawnionych został bowiem określony przez ustawodawcę w art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, z którego wynika, że uprawnionymi do udziału w konsultacjach społecznych są mieszkańcy gminy. Przepis ten nie zawiera żadnych ograniczeń. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową”⁷⁵;
- d. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Pomorskiego z dnia 21 czerwca 2019 r., sygn. PN-II.4131.85.2019.AR „Należy zauważyć, że z tytułu badanej uchwały jaki i z treści § 1 ust. 1 wynika, że uchwała ta,

⁷⁴ https://edzienniki.bydgoszcz.uw.gov.pl/eli/POL_WOJ_KP/2021/3936/ogl/pol/pdf, dostęp: 2.09.2025 r.

⁷⁵ https://edziennik.mazowieckie.pl/WDU_W/2021/6890/oryginal/akt.pdf, dostęp: 2.09.2025 r.



określająca zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych budżetu obywatelskiego, skierowana jest wyłącznie do mieszkańców miasta Kartuzy. Gmina Kartuzy obejmuje jednak swoim zakresem nie tylko miasto Kartuzy, ale też okoliczne sołectwa. Podobne zapisy zawarte są również w dalszej części uchwały, w szczególności § 1 ust. 2 lit. d, określającym definicję konsultacji, zgodnie z którą przez zwrot konsultacje rozumie się konsultacje społeczne budżetu obywatelskiego w mieście Kartuzy w sprawie przeznaczenia części wydatków z budżetu Gminy Kartuzy na 2020 r. na zadania możliwe do realizacji w 2020 r. na terenie miasta Kartuzy, będące zadaniami własnymi gminy i wpisanymi w strategię Gminy. Dodatkowo nadmienić należy, że zgodnie z § 2 ust. 2 uchwały planowana kwota wydatków z budżetu Gminy Kartuzy na 2020 r. na zadania możliwe do realizacji w 2020 r. na terenie miasta Kartuzy, będące zadaniami własnymi gminy i wpisanymi w strategię Gminy, wynosić będzie łącznie 200 000,00 zł, w tym po 50 000,00 zł na każdy spośród czterech projektów lokalnych, po jednym w czterech różnych obszarach miasta Kartuzy, zgodnie z załącznikiem nr 1 do uchwały. W myśl § 2 ust. 3 uchwały projekty o charakterze lokalnym to takie, które dotyczą potrzeb mieszkańców czterech obszarów miasta Kartuzy wyodrębnionych na potrzeby niniejszych konsultacji. Mapa obszarów miasta wraz z wykazem ulic wchodzących w skład danego obszaru stanowi załącznik nr 1 do uchwały. Zgodnie z art. 5a ust. 6 u.s.g. środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych. Miasto Kartuzy jest jedną zwartą jednostką pomocniczą gminy więc nie może być podzielone na mniejsze obszary, nie będące jednostkami pomocniczymi gminy, dla których ustalane są pule z budżetu obywatelskiego, jak określono to w § 2 ust. 2 uchwały. Jednocześnie

gmina Kartuzy obejmuje swoim zakresem również inne jednostki pomocnicze oprócz miasta Kartuzy. Z powyższych rozważań wynika zatem, że Rada Miejska w Kartuzach bezpodstawnie ograniczyła możliwość realizacji budżetu obywatelskiego jedynie do obszaru miasta Kartuzy, z pominięciem pozostałych jednostek pomocniczych należących do gminy Kartuzy i zawężyła grono mieszkańców uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego gminy jedynie do mieszkańców miasta Kartuzy. Co więcej, w sposób nieuprawniony podzieliła jednostkę pomocniczą gminy Kartuzy - miasto Kartuzy - na mniejsze obszary nie będące jednostkami pomocniczymi, dla których wydzieliła określoną pulę z budżetu obywatelskiego. Zdaniem organu nadzoru takie brzmienie analizowanej uchwały stanowi istotne naruszenie przepisów ustawy o samorządzie gminnym⁷⁶;

- 2) Podział środków na pule tematyczne/rodzajowe, a niezgodne z ustawą pule terytorialne lub kategorie kwotowe
 - a. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego NR NPII.4131.1.785.2021 z dnia 29 lipca 2021 r., w którym wojewoda orzekł iż podział na pule nieprzewidziane prawem (projekty inwestycyjne, społeczne duże, społeczne małe, "zielone", z zakresu dostępności) zamiast na całość gminy i jej części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych⁷⁷;
- 3) Niewystarczające lub błędne określenie wysokości budżetu obywatelskiego
 - a. Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 14 lutego 2023 r., sygn. 6.80.2023 „Z § 2 ust. 2 pkt 2 badanej uchwały wynika, cyt. ”projekty o szacunkowej wartości od powyżej 100 000 zł do 600 000 zł włącznie – całkowita kwota przeznaczona na tę

⁷⁶ https://edziennik.gdansk.uw.gov.pl/eli/POL_WOJ_PM/2019/3118/ogl/pol/pdf, dostęp: 2.09.2025 r.

⁷⁷ http://g.ekspert.infor.pl/p/_dane/akty_pdf/U85/2021/211/5206.pdf, dostęp: 2.09.2025 r.

kategorię to 30% kwoty przeznaczonej na daną edycję w zaokrągleniu w górę do kwoty nie mniejszej niż 50 000 zł, bądź stanowiącej jej wielokrotność”. Natomiast na projekty o szacunkowej wartości, cyt. „od powyżej 600 000 zł” przeznaczona kwota stanowiłaby pozostałość po odjęciu środków z innych kategorii, kwoty z § 2 ust. 2 pkt 1 i 2 badanej uchwały (§ 2 ust. 2 pkt 3 nadanej uchwały). Zapisy powyższe są dalekie od precyzji i nie pozwalają na jednoznaczne określenie kwot, które zostaną przeznaczone na wydatki związane z określoną kategorią projektów. Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przepisy prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. W judykaturze stwierdza się, że zasadą jest, że uchwały stanowiące przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne i wyczerpujące, tak aby uniemożliwiały stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego”⁷⁸

Niektóre gminy wprowadzały podział środków z uwagi na pule tematyczne, np. Chełm – wyróżniał się projekty osiedlowe, ogólnomiejskie oraz projekty zielonego budżetu obywatelskiego; środki dzielone są na 70% na pulę osiedlową, 20% na ogólnomiejską i 10% na zielony budżet obywatelski, Zielona Góra – każdej z 5 części miasta 90% środków przeznacza się na zadania inwestycyjne, a 10% na zadania społeczne; środki na zadania społeczne nie podlegają podziałowi obszaru miasta na części, Bielsko-Biała – na każde osiedle przypada taka sama pula środków, która jest dzielona na kategorie projektów: 85% na kulturę, sztukę, dziedzictwo, infrastrukturę kulturalną, turystyczną, społeczną oraz 15% na projekty pozostałe, o dowolnym charakterze, Koszalin – rozróżnia się kategorie: Społeczny Budżet Obywatelski (zadania inne niż inwestycyjne, np. wydarzenia prospołeczne, kulturalne) oraz Zielony Budżet Obywatelski (działania na rzecz środowiska, zazielenienie przestrzeni). Podział ten został jednak zakwestionowany przez sądy

⁷⁸ https://edziennik.mazowieckie.pl/WDU_W/2023/4875/oryginal/akt.pdf, dostęp: 2.09.2025 r.

administracyjne. Jak orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2021 r. sygn.. III OSK 3534/21 „Środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych. Budżet obywatelski obejmuje więc swoim zakresem obszar całej gminy, natomiast może być on podzielony na mniejsze pule dla poszczególnych jednostek pomocniczych lub ich grup, wśród których można wyróżnić np. poszczególne dzielnice. Przepis art. 5a ust. 6 u.s.g. nie przewiduje zatem możliwości innego podziału ww. środków, w tym na środki inwestycyjne i nie inwestycyjne”⁷⁹. Takie samo stanowisko prezentuje Wojewódzki Sąd Administracyjny Białymstoku w wyroku z dnia 10 grudnia 2024 r., sygn. I SA/Bk 339/24, który stwierdził, że „Rada Miasta naruszyła art. 5a ust. 6 u.s.g. Sposób podziału środków wydatkowanych w ramach budżetu obywatelskiego wskazany przez ustawodawcę w tym przepisie stanowi jedyne dopuszczone ustawowo rozwiązanie. Rada nie posiada więc kompetencji do dowolnego podziału środków wydatkowanych w ramach budżetu obywatelskiego w sposób inny niż przewidziany w tej regulacji. Sąd stoi na stanowisku, że dokonany w uchwale podział na projekty "tematyczne", przedstawione w uchwale jako zadania o charakterze majątkowym (inwestycyjne) i te o charakterze społeczno-kulturalnym (zadania bieżące) nie zawiera się w zakresie użytego w ustawie pojęcia "kategorii kwotowej projektów".”. Ponadto w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 22 sierpnia 2024 r., sygn. II SA/Bk 303/24 podniesiono, że niezgodną z prawem praktyką jest wyłączenie mieszkańców z procedury budżetu obywatelskiego, obejmując ją wyłącznie mieszkańców miasta, w gminie miejsko-wiejskiej”⁸⁰.

Ad. 8.

Z art. 5a ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że „Środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i

⁷⁹ Wyrok NSA z dnia 24 lutego 2021 r., III OSK 3534/21, LEX nr 3186675.

⁸⁰ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 22 sierpnia 2024 r., II SA/Bk 303/24, LEX nr 3753830.

jej części lub kategorie kwotowe projektów dotyczące całości obszaru gminy lub jej części”.

W ramach budżetów obywatelskich sensowne byłoby wydzielenie pul tematycznych lub pul adresowanych do określonych grup beneficjentów. Wydzielanie takich pul opierałoby się na przejrzystych, równych i znanych z góry zasadach. Zatem – środki wydatkowane z budżetu obywatelskiego mogłyby być dzielone na podstawie transparentnych zasad, aby była zapewniona równość dostępu i jasne kryteria. Jednakże to, co sensowne i wartościowe, musi także mieć właściwą podstawę prawną. Jednostki samorządu terytorialnego, jako podmioty samorządne i samodzielne, muszą działać na podstawie przepisów i w ich granicach. Nie ma wątpliwości, że w art. 5a ust. 6 sformułowanie „kategorie kwotowe projektów” oznacza, że w ramach budżetu obywatelskiego można dzielić projekty na grupy ze względu na ich koszt jednostkowy - można dokonać podziału np. na małe projekty, średnie projekty i duże projekty. W moim przekonaniu, zgodnie z literalnym brzmieniem art. 5a ust. 6, nie można dokonać podziału w oparciu o kryteria tematyczne czy dotyczące beneficjentów. Sformułowane „kategorie kwotowe projektów” nie może być interpretowane rozszerzająco.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie - WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 10 grudnia 2024 r.⁸¹ wskazał: „Sposób podziału środków wydatkowanych w ramach budżetu obywatelskiego wskazany przez ustawodawcę w tym przepisie stanowi jedyne dopuszczone ustawowo rozwiązanie. Rada nie posiada więc kompetencji do dowolnego podziału środków wydatkowanych w ramach budżetu obywatelskiego w sposób inny niż przewidziany w tej regulacji. Sąd stoi na stanowisku, że dokonany w uchwale podział na projekty „tematyczne”, przedstawione w uchwale jako zadania o charakterze majątkowym (inwestycyjne) i te o charakterze społeczno-kulturalnym (zadania bieżące) nie zawiera się w zakresie użytego w ustawie pojęcia „kategorii kwotowej projektów”.”

Odmienny pogląd (aczkolwiek błędny) prezentuje A. Misiejko, wg którego możliwe jest obecnie wydzielanie pul tematycznych. Wg A. Misiejko „Skoro w ustawach

⁸¹ I SA/Bk 339/24, Lex nr 3793863.

ustrojowych nie sprecyzowano, jaki charakter mają mieć pule ogólnogminne i obejmujące jednostki pomocnicze, to – odwołując się do zasady samodzielności JST – należałoby dopuścić wykładnię umożliwiającą organom JST jak najdalej idące dostosowanie pul do uwarunkowań lokalnych i regionalnych, o ile zostaną zachowane wymogi odnośnie do podziału terytorialnego”⁸².

Wydzielanie pul tematycznych czy pul adresowanych do określonych grup beneficjentów było praktykowane przed nowelizacją ustawy w 2018 r. Przykładowo można wskazać, że w Białymstoku wydzielono m.in. pulę na projekty oświatowe i pulę na projekty „zielone”⁸³, w Mysłowicach wydzielono pulę na projekty „twarde” (inwestycyjne i infrastrukturalne) i „miękkie” (warsztaty, szkolenia, kursy etc.)⁸⁴ a w Chorzowie pulę inwestycyjną i społeczną⁸⁵. Obecnie art. 5a ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym nie daje takiej możliwości.

dr Aleksandra Głowczewska

dr Łukasz Maszewski

dr hab. Piotr Rączka

dr Karolina Rokicka-Murszewska;

prof. dr hab. Jacek Wantoch-Rekowski;

dr Domanika Zawacka-Klonowska.

⁸² A. Misiejko, *Budżet obywatelski w praktyce samorządów*, Warszawa 2020, s. 43.

⁸³ M. Popławski, *Budżet obywatelski w Polsce. Model i lokalne rozwiązania*, Toruń 2018, s. 99.

⁸⁴ Ibidem, s. 107.

⁸⁵ Ibidem, s. 119.