

Cytowanie

CHICAGO: J. Góraj, *Problemy konstrukcji prawnej budżetu obywatelskiego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 5, s. 151–163, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.05.11>

APA: Góraj, J. (2023), *Problemy konstrukcji prawnej budżetu obywatelskiego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 5, s. 151–163, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.05.11>

Juliusz Góraj

ORCID ID: 0009-0005-5036-4659

Uniwersytet Łódzki

E-mail: juliuszgoraj@gmail.com

Problemy konstrukcji prawnej budżetu obywatelskiego

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, demokracja bezpośrednia, prawa wyborcze, referendum lokalne, budżet obywatelski

Keywords: local government, direct democracy, voting rights, local referendum, participatory budgeting

Streszczenie

W artykule poddano krytycznej analizie regulację budżetu obywatelskiego jako wewnętrzną sprzeczną i wywołującą kontrowersje (w tym wątpliwości konstytucyjne). Wskazano na niektóre wynikające stąd paradoksy oraz rozbieżności między praktyką a orzecznictwem w zakresie rudymenarnych zagadnień: kręgu uprawnionych do udziału czy dopuszczalności wykorzystania określonych danych osobowych. Ponieważ taki stan rzeczy jest nie do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym, a poddane polemice próby rozwiązań w drodze wykładni nie dają satysfakcjonujących rezultatów, zaprezentowano wybrane argumenty za nadaniem partycypacji budżetowej nowych ram prawnych. Wskazano na niektóre korzyści, mogące płynąć z uregulowania budżetu obywatelskiego w prawie wyborczym (jako odrębnego rodzaju referendum lokalnego) oraz zaproponowanych w zarysie pewnych rozwiązań szczegółowych.

Abstract**Problems of the Legal Structure of the Participatory Budgeting**

The article subjected the regulation of the participatory budget to a critical analysis as internally contradictory and controversial (including constitutional doubts). It pointed out some resulting paradoxes and discrepancies between practice and jurisprudence in fundamental issues: the eligible participants and the permissibility of using specific personal data. Because such a state of affairs is unacceptable in a democratic legal state and attempts to resolve it through interpretative means have not yielded satisfactory results, selected arguments for providing participatory budgeting with new legal framework are presented. It also highlighted some benefits that could arise from regulating the participatory budget within electoral law (as a distinct type of local referendum) and proposed in an outline some specific solutions.

✱

Budżet obywatelski (dalej: BO) został wdrożony i był realizowany w latach 2011–2018 w coraz liczniejszych polskich jednostkach samorządu terytorialnego jako forma konsultacji z mieszkańcami, w oparciu o przepisy ustrojowych ustaw samorządowych¹, stanowiących, że w sprawach ważnych dla wspólnot samorządowych można przeprowadzać na ich terytorium konsultacje z mieszkańcami. Ta podstawa prawna mogła zostać zastosowana „jako jedyna względnie nadająca się do zaszczerpienia na polski grunt ukształtowanej w odmiennych warunkach prawnoustrojowych koncepcji”². W ten sposób recepcja BO nastąpiła oddolnie, z inicjatywy władz samorządowych i społeczności lokalnych, bez oczekiwania na przyjęcie szczególnych rozwiązań ustawowych. Dostrzeżono, że brak uregulowania BO może być nieko-

¹ Art. 5a ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. 2023 poz. 40 ze zm.), art. 3d ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tj. Dz.U. 2022 poz. 1526 ze zm.), art. 10a ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tj. Dz.U. 2022 poz. 2094 ze zm.).

² J. Góraj, *Prawne aspekty udziału mieszkańców w kształtowaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Samorządy jako forma demokracji uczestniczącej*, red. M. Chrzanowski, J. Sobczak, Lublin 2016.

rzystny³, choć zwracano też uwagę na zagrożenia, mogące wypływać z regulacji – zwłaszcza nader sztywnej⁴. Postulowano więc raczej rozwiązania o ramowym charakterze⁵. Regulacja, jakiej doczekał się następnie BO, generuje szereg problemów, wymagających rozwiązania na drodze zmian legislacyjnych.

I.

Słabość wprowadzonych unormowań⁶ wynika przede wszystkim z przyjęcia prawnej konstrukcji BO jako „szczególnej formy” (niewiązanych ze swej istoty) konsultacji społecznych – z jednoczesnym przydaniem ich wynikom wiążącego charakteru. W świetle bowiem dalszych przepisów, zadania wybrane w ramach BO zostają uwzględnione w uchwale budżetowej, a organ stanowiący w toku prac nad projektem tej uchwały nie może ich usuwać lub w stopniu istotnym zmieniać. Mechanizm ten stał się więc formą decydowania mieszkańców o sprawach wspólnoty samorządowej i utracił konsultacyjny charakter. Zasadnicze wątpliwości rodzi więc sama konstrukcja prawna BO, w której dostrzegana jest wewnętrzna sprzeczność⁷. Jakkolwiek pozytywnie można ocenić intencję, by głos mieszkańców był decydujący w zakresie części wydatków samorządu, należy zwrócić uwagę, że definicja zaproponowana w projekcie jest niezgodna z istotą tej instytucji, ponieważ nie mamy właściwie na jej gruncie do czynienia z konsultacjami, a z podejmowaniem

³ D. Sześciło, *Koncepcje ustawowego uregulowania budżetów obywatelskich (partycypacyjnych)*, 2014, s. 1, <https://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2013/04/Koncepcje-ustawowego-uregulowania-budzetow-obywatelskich-partycypacyjnych-D.Szescilo.pdf> (8.05.2023).

⁴ D. Kraszewski, K. Mojkowski, *Budżet obywatelski w Polsce*, Warszawa 2014, s. 23.

⁵ J. Podgórska-Rykała, *Prawna regulacja BO a jego praktyczna realizacja – czyli o uspołecznieniu wykonywania zadań publicznych na przykładzie rozwiązań przyjętych w Trójmieście*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. XXXIV, s. 223.

⁶ Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130 ze zm.).

⁷ D. Sześciło, *Nowe narzędzia dla obywateli i radnych w samorządzie. Opinia w sprawie ustawy z 11 stycznia 2018 roku o zmianie ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (z wyłączeniem zmian w prawie wyborczym)*, Warszawa 2018, s. 13.

decyzji przez mieszkańców. Tymczasem w polskim prawie ustrojowym formą podejmowania decyzji przez członków wspólnot samorządowych jest referendum lokalne.

II.

S. Gajewski zaprezentował pogląd, że dorobek doktryny na temat kręgu podmiotowego uczestnictwa w BO w wyniku nowelizacji stał się nieaktualny w odniesieniu do BO⁸. Wywodzi tę opinię stąd, że „udział w tej formie konsultacji społecznych nie polega na wyrażeniu opinii przez zainteresowanych mieszkańców, ale na złożeniu oświadczenia woli (głosu), którego treści odpowiadają określone obowiązki po stronie organów JST. Wynik BO jest dla nich wiążący. Z tego powodu należy przyjąć, że wyłączony jest udział w BO osób, które w świetle prawa nie są zdolne do pełnego, samodzielnego wyrażania woli, a zatem – w szczególności – osób, które nie ukończyły 18. roku życia, oraz osób ubezwłasnowolnionych całkowicie lub częściowo. Po drugie, termin >>budżet obywatelski<< nawiązuje wyraźnie do posiadania statusu obywatela przez osoby, które uczestniczą w tej postaci konsultacji społecznych. (...) W BO nie będą, więc mogli wziąć udziału cudzoziemcy, a przynajmniej ci, którzy nie posiadają czynnego prawa wyborczego do organów JST.”⁹. Powyższa argumentacja nie jest przekonująca. Przede wszystkim przepisy ustrojowych ustaw samorządowych nie dają wyraźnej podstawy prawnej do ograniczeń podmiotowych. Nie znajduje uzasadnienia teza, jakoby wiążący charakter konsultacji w formie BO implikował ograniczenia w prawie do udziału w głosowaniu właściwe dla prawa wyborczego. Pogląd, utożsamiający prawo do udziału w BO z prawami wyborczymi, prowadzący do osobliwego punktu widzenia, że ustanowienie cenzusu wieku niższego niż określony w art. 10 Kodeksu wyborczego¹⁰ „jest formą rozszerzenia kręgu uprawnionych do wypowiedzenia się w danej sprawie”¹¹, stanowił w orzecznictwie odstęp-

⁸ S. Gajewski, *Ustawy samorządowe. Nowe instytucje. Analiza z przykładami i wzorami dokumentów*, Warszawa 2018, s. 22.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tj. Dz.U. 2022 poz. 1277 ze zm.).

¹¹ Wyrok WSA w Gliwicach z 8 marca 2016 r., sygn. akt IV SA/Gl 1129/15.

stwo i został wyrażony w wyroku zapadłym na gruncie wcześniejszego stanu prawnego. Wbrew przywołanemu stanowisku S. Gajewskiego, gdy ograniczenia udziału mieszkańców w BO stały się przedmiotem oceny już na gruncie nowych przepisów, podtrzymano ukształtowaną uprzednio linię orzecznictwa. Sądy administracyjne konsekwentnie sprzeciwiają się tu wykluczeniom. Przesłanką uczestnictwa w BO pozostaje wyłącznie status mieszkańca, a „organ uchwałodawczy związany jest normą kompetencyjną zawartą w ustawie, a norma ta w żadnym wypadku nie pozwala na ustalenie kręgu podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach”¹².

Związanie organu uchwałodawczego wynikami głosowania zbliża wprawdzie treściowo instytucję BO do referendum lokalnego – zarówno jednak wykładnia językowa, jak i systemowa wskazuje, że intencją ustawodawcy było pozostawienie dotychczasowej konstrukcji prawnej, opartej o instytucję konsultacji, przy wprowadzeniu pewnych ogólnych zasad i gwarancji, dotyczących tej formy partycypacji. Na zachowawczy charakter przyjętego rozwiązania wskazuje się w doktrynie, dostrzegając zarazem potrzebę „wyodrębnienia i nadania mu odmiennego od konsultacji charakteru, co pozwoliłoby wyeliminować wątpliwości np. w sferze uznania kategorii osób uprawnionych do udziału w takiej procedurze”¹³. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego można przy tym twierdzić, że wiążący charakter nie jest cechą konstytutywną referendum, skoro wyróżnił on również prawo do wypowiedziania się przez społeczności lokalne „opiniodawczego lub konsultacyjnego, czyli takich, które wprawdzie formalnie nie wiążą w sposób zupełny organów, lecz ze względu na swoją wagę polityczną i swoją reprezentatywność (powszechność) obligują pod względem prawnym w ten sposób, iż niezastosowanie się do ważnego i rozstrzygającego pytania wyniku referendum wymaga podania uzasadnienia”¹⁴.

Użycie w nazwie przymiotnika „obywatelski” nie daje dostatecznej podstawy do wyciągania wniosków na temat kręgu uprawnionych. Trybunał Konstytucyjny, rozstrzygając o konstytucyjności uprawnienia cudzoziemców-

¹² Wyrok NSA z 13 września 2019 r., sygn. akt I GSK 1324/18.

¹³ P. Glejt, P. Uziębło, *Kilka uwag o „nowych” instrumentach partycypacji mieszkańców na poziomie samorządowym* [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 394.

¹⁴ Wyrok TK z 26 lutego 2003 r., sygn. akt K 30/02 (OTK-A 2003, nr 2, poz. 16).

-obywateli Unii Europejskiej do udziału w wyborach lokalnych – choć było to przedmiotem poważnych wątpliwości i sporów¹⁵ – stwierdził, że Konstytucja „nie uzależnia (...) przynależności do wspólnoty samorządowej od posiadania polskiego obywatelstwa”¹⁶, negując „ekskluzywność” praw obywatelskich. Gwarancyjny charakter norm konstytucyjnych w dziedzinie praw i wolności jednostki, na jaki zwrócił uwagę w tym orzeczeniu Trybunał, prowadzi do wniosku, że na gruncie art. 62 ust. 1 Konstytucji RP udział w referendum lokalnym obywateli innych państw jest dopuszczalny. Konstytucyjnoprawne ramy regulacji wyznacza w tym obszarze art. 170 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty. Odzwierciedleniem tej reguły na gruncie ustrojowych ustaw samorządowych są przepisy stanowiące, że mieszkańcy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (w drodze wyborów i referendum) lub za pośrednictwem organów samorządu. W literaturze zasadnie wskazuje się, że to „fakt zamieszkiwania, a nie obywatelstwa, odgrywa podstawową rolę we wspólnocie samorządowej”¹⁷. Wymienione przepisy Konstytucji rozpatruje się słusznie w związku z jej art. 16, stanowiącym, że wspólnotę samorządową z mocy prawa stanowi ogół mieszkańców¹⁸. Podobne uwagi odnieść można do cenzusu wieku. Wskazuje się w związku z tym np. na dopuszczalność obniżenia wieku wyborczego bez zmiany Konstytucji¹⁹ (co przewidywano z pewną obawą jako rezultat traktowania treści art. 62 Konstytucji „wyłącznie przez pryzmat jej gwarancyjnego charakteru”²⁰).

¹⁵ A. Feja-Paszkiewicz, *Uprawnienia wyborcze obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi w Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz, Zielona Góra 2015, s. 95.

¹⁶ Wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04 (OTK-A 2005/S poz. 49).

¹⁷ A. Krzywoń, *Komentarz do ekspertyzy prawnej dotyczącej uczestnictwa politycznego i praw wyborczych cudzoziemców z państw trzecich w Polsce* [w:] *Prawa wyborcze dla cudzoziemców – tak czy nie?*, red. S. Łobodziński, D. Pudzianowska, M. Szaranowicz-Kusz, Warszawa 2014, s. 172.

¹⁸ E. Milczarek, *Udział cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym – uwagi na tle regulacji prawa wyborczego* [w:] *Dylematy polskiego prawa wyborczego*, red. J. Ciapała, A. Pyrzyńska, Warszawa 2021, s. 250.

¹⁹ P. Mroczkowski, *Obniżenie wieku wyborczego w wyborach samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 4, s. 19–32.

²⁰ M. Jabłoński, *Prawo do udziału w referendum* [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 416.

Do wyrażania przywołanych wniosków *de lege lata* o ograniczeniu prawa do udziału w konsultacjach w formie BO prowadzić może dojmująca świadomość, że w podejmowaniu wiążących rozstrzygnięć mogą uczestniczyć osoby ubezwłasnowolnione, pozbawione praw wyborczych czy nieposiadające dostatecznego rozeznania dzieci. Powinno to jednak raczej stanowić podstawę do formułowania stanowczych postulatów *de lege ferenda*.

III.

Samorządy borykają się z trudnościami w zapewnieniu przejrzystości i uczciwości głosowania w BO. Wobec braku rejestru mieszkańców wiele z nich, pomimo zasadniczo negatywnego stanowiska sądów administracyjnych, żąda od głosujących podania numeru PESEL. Judykatura stoi na stanowisku, że taki wymóg „nie znajduje uzasadnienia prawnego, a dodanie go jako jednego z wymogów dopuszczających do uczestniczenia w konsultacjach wykracza poza granice przyznanych radzie przez ustawodawcę kompetencji”²¹. Niektóre JST, by uchylić się od zarzutu wykluczenia nieposiadających go mieszkańców z udziału w głosowaniu, dopuszczają podanie innego numeru identyfikacyjnego lub alternatywne sposoby głosowania²². Prawdziwą intencją wykorzystywania numerów PESEL nie jest bowiem chęć pozbawienia części mieszkańców możliwości oddania głosu, ani też weryfikacja z jego użyciem posiadania statusu mieszkańca, czego dopatrują się sądy administracyjne²³. Chodzi o zapewnienie sprawności, rzetelności i uczciwości²⁴ procedury, w szczególności wykluczenie wielokrotnego głosowa-

²¹ Wyrok NSA z 11 grudnia 2020 r., sygn. akt I GSK 1193/20.

²² Tak np. § 14 ust. 5 uchwały nr V/29/19 Rady Miasta Gdańska z 31 stycznia 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych BO z mieszkańcami miasta Gdańska (Dz.Urz. Woj. Pom. 2019 poz. 822, 2020 poz. 1158, 2021 poz. 1043 oraz 2022 poz. 627 i 5033).

²³ Odmiennie w wyroku WSA w Gliwicach z 12 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Gl 154/21 – sąd uznał za cel wymogu podania numeru PESEL i numeru telefonu w głosowaniu elektronicznym zapewnienie równości i bezpośredniości głosowania, aby każdy mieszkaniec miał możliwość oddania głosu i mógł to uczynić tylko jeden raz (niedyskryminacyjny charakter tego wymogu wywodząc z możliwości oddania głosu w trybie tradycyjnym bez takiej konieczności).

²⁴ A. Domańska, M. Wrzalił, *Przejawy zasady (nie)uczciwości wyborów na przykładzie wyborów prezydenckich 2020 r.* [w:] *Dylematy polskiego prawa wyborczego*, red. J. Ciapała, A. Pyrzyńska, Warszawa 2021, s. 108.

nia²⁵. Stąd jako cel wskazuje się tu realizację równości i bezpośredniości głosowania²⁶ (które zasady przeprowadzania głosowania muszą zapewnić). Przetwarzanie niektórych danych osobowych w BO rodzi również zarzuty, formułowane z punktu widzenia zasady minimalizacji danych²⁷. Trafnie jednak argumentuje się za dopuszczalnością wykorzystywania w BO tych danych, w tym numeru PESEL (w celu wykluczania nadużyć)²⁸, odradzając zarazem jego żądanie²⁹.

Niestety, wobec powyższych uwag można skonstatować, że ustawodawca skonstruował regulację BO w sposób niespójny i wadliwy, co generuje praktyczne trudności. Stało się tak pomimo uwag, kierowanych podczas procesu legislacyjnego³⁰, jak i wcześniejszego sformułowania w doktrynie bardziej koherentnych propozycji regulacji ustawowej tej materii. Na uwagę zasługują tu w szczególności koncepcje, zaprezentowane przez D. Sześciło³¹. Przedstawione propozycje, w tym – umieszczenie regulacji takiego „*quasi-referendum*” w ustawie o referendum lokalnym, choć opatrzone zastrzeżeniem o ich wstępnym charakterze, mającym stanowić „punkt wyjścia do dyskusji i dalszych modyfikacji”³², jawią się jako dojrzsze niż wprowadzone później przepisy. Godna rozważenia byłaby również propozycja wykorzystania modelu funduszu sołectkiego³³ – szczególnie atrakcyjna przy podobnym wsparciu z budżetu państwa.

²⁵ K. Kubicka-Żach, *Miasta chcą PESEL-i przy głosach na budżet obywatelski, a to sprzeczne z prawem*, <https://www.prawo.pl/samorzad/pesel-przy-budzetach-obywatelskich-czy-miastomoga-zadac-ich,506334.html> (8.05.2023).

²⁶ § 27 ust. 5 uchwały nr XXIII/749/20 Rady Miasta Gdyni z 28 października 2020 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia BO (tj. Dz.Urz. Woj. Pom. 2022 poz. 1618).

²⁷ Zgodnie z art. 5 ust. 1 lit. c Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz.U. UE.L. 2016 Nr 119, s. 1 ze zm.) dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane.

²⁸ A. Misiejko, *Budżet obywatelski w praktyce samorządów*, Warszawa 2020, s. 49–51.

²⁹ *Ibidem*, s. 52.

³⁰ J. Podgórska-Rykała, *Budżet Obywatelski a budżet partycypacyjny. Dwa rozwiązania dla jednego miasta w konsekwencji nowelizacji prawa samorządowego* „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, nr XIX (tom specjalny), s. 226.

³¹ D. Sześciło, *Koncepcje...*

³² *Ibidem*, s. 7.

³³ Tak D. Sześciło: <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/budzet;obywatelski;czy;potrzebne;sa;odgorne;regulacje,129,0,1614465.html> (8.05.2023).

IV.

Za nadaniem BO ram prawnych referendum lokalnego silnie przemawiają wątpliwości konstytucyjne, jakie „budzi nadanie głosowaniom w ramach budżetu partycypacyjnego charakteru wiążącego”³⁴. Postulaty w tym kierunku wyrażano również w późniejszych publikacjach³⁵. Pomogłoby to wyeliminować kontrowersje, dotyczące kręgu podmiotów uprawnionych do uczestnictwa. Prawo wyborcze dostarcza tu gotowych rozwiązań. Ustawa o referendum lokalnym wyraźnie rozstrzyga, że mają prawo brać w nim udział osoby stale zamieszkujące na obszarze danej JST, posiadające czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki³⁶. Odpadłby również powód kwestionowania dopuszczalności wykorzystania w głosowaniu numerów PESEL.

V.

Uregulowanie BO jako rodzaju referendum lokalnego sprzyjać może rozwojowi oraz stopniowemu wprowadzaniu nowoczesnych rozwiązań technicznych do polskiego prawa wyborczego i dalszego doskonalenia ich w praktyce. Wśród kontrargumentów wobec wdrożenia w prawie wyborczym głosowania elektronicznego wymienia się te odwołujące się do problematyki technicznej i aksjologicznej³⁷. Do zagrożeń technicznych zalicza się obawy o bezpieczeństwo głosowania: ryzyko nieuprawnionego dostępu do treści głosu, a szczególnie – niewykrywalnej zmiany wyników. W BO głosowanie elektroniczne jest natomiast powszechną praktyką. Usankcjonowanie wykorzystania w referendum w sprawie BO *e-votingu* i wdrożenie go w oparciu o publiczną platformę teleinformatyczną (np. ePUAP³⁸, mObywatel, e-Dowód³⁹) mogło-

³⁴ D. Sześciło, *Nowe narzędzia...*, s. 10.

³⁵ D. Jaśkowicz, *Budżet obywatelski w jednostkach samorządu terytorialnego jako specyficzny rodzaj referendum lokalnego*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica” 2021, t. 26, nr 336, s. 141–149.

³⁶ Ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tj. Dz.U. 2019 poz. 741 ze zm.).

³⁷ M. Zieliński, *Racja bytu głosowania elektronicznego* [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2015, s. 475.

³⁸ D. Kraszewski, K. Mojkowski, *Budżet...*, s. 22.

³⁹ J. Rzucidło, *Perspektywy głosowania za pośrednictwem Internetu w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia wyborcze” 2013, t. 15, s. 67–92.

by raczej spowodować podniesienie bezpieczeństwa głosowania, niż stanowić dlań ryzyko (choć dostrzega się i w takich systemach problem niewystarczającego zabezpieczenia⁴⁰). Objęcie głosowania w BO pewnymi rygorami prawa wyborczego pomogłoby zwiększyć zaufanie do tej procedury. Nadzór organów wyborczych, bezstronnych względem uwarunkowań lokalnych, nad głosowaniem i ustaleniem jego wyników, sprzyjałby ich wiarygodności, służąc wzmocnieniu gwarancji dla wyodrębnianej w piśmiennictwie z zakresu prawa wyborczego zasady uczciwości⁴¹.

VI.

Nadaniu BO nowej formy prawnej mogłoby towarzyszyć wzmocnienie ochrony interesów mieszkańców, angażujących się w sprawy wspólnot samorządowych. Obecnie, jak dostrzeżono w orzecznictwie „generalnie brak jest regulacji prawnych dopuszczających możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego działań lub zaniechań organów w ramach realizacji projektów zgłoszonych (przyjętych) do BO w trybie konsultacji społecznych”⁴². Istniejące gwarancje zabraniają tylko „znaczącej” modyfikacji wybranych zadań. Podnosi się więc potrzebę ich doprecyzowania⁴³. Nie przewidziano ochrony interesu mieszkańców, polegającego na faktycznej realizacji wybranego zadania. Bywa zaś, że zadania wyłonione w głosowaniu i ujęte w uchwale budżetowej nie są realizowane w danym roku. Rozwiązaniem mogłoby być wprowadzenie ciężącego na organie stanowiącym obowiązku uwzględnienia zadań wybranych w BO, a niezrealizowanych do końca roku budżetowego, w wykazie wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego⁴⁴. Ułatwiałoby to przewyżczanie obiektywnych trudności, a utrudniało obstrukcję realizacji zadań, którym miejscowe władze nie sprzyjają. Warto rozważyć również podobne do ograniczeń dotyczących agitacji wyborczej zakazy prowa-

⁴⁰ M. Zieliński, *Racja bytu...*, s. 476.

⁴¹ G. Kryszewski, *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2016, nr 21, s. 7–31.

⁴² Postanowienie WSA w Krakowie z 27 stycznia 2022 r., sygn. akt. I SAB/Kr 15/21.

⁴³ P. Glejt, P. Uziębło, *Kilka uwag...*, s. 396.

⁴⁴ O których mowa w art. 263 ust. 2–4 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj. Dz.U. 2022 poz. 1634 ze zm.).

dzenia agitacji i dystrybuowania kart do głosowania w określonych miejscach, by ograniczyć przewagę instytucjonalnych aktorów, tłumiącą autentyczną aktywność mieszkańców.

Referendum w sprawie BO musiałyby cechować się szeregiem odrębności względem ogólnych zasad referendum lokalnego. Powinno się też zachować znaczną swobodę regulacji w prawie miejscowym, na co zwracano uwagę już w początkach funkcjonowania BO⁴⁵. W odniesieniu do referendum lokalnego w zakresie nieuregulowanym w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu wyborczego, nie ma więc możliwości przeprowadzenia głosowania dwudniowego⁴⁶. Zwykle w budżetach obywatelskich trwa ono – w trosce o frekwencję – wiele dni. Nowe przepisy szczególne powinny uwzględnić tę specyfikę. Podobnie godnym rozważenia postulatem stałoby się określenie cenzusu wieku na poziomie nieco niższym od aktualnie obowiązującego w referendum lokalnym. Przemawia za tym ciężący na JST obowiązek podejmowania działań na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców, w szczególności wśród młodzieży, angażując ją w sprawy dla niej istotne, jak też fakt ugruntowania się w praktyce prawa do udziału w BO również niepełnoletnich. Dyskusja na ten temat wpisuje się w kontekst debaty na temat propozycji obniżenia wieku wyborczego poniżej 18. roku życia – co nastąpiło już w niektórych państwach⁴⁷.

Przeniesieniu przepisów o BO do ustawy o referendum lokalnym mogłoby towarzyszyć uwzględnienie w ustrojowych ustawach samorządowych innych, rzeczywiście konsultacyjnych, a nie plebiscytarnych form partycypacji budżetowej. Należać do nich mogą przejawy demokracji deliberatywnej, jak np. panele obywatelskie. W takich formach przedmiotem konsultacji można uczynić większą część (lub nawet całość) budżetu JST, co spełniałoby uzasadnione oczekiwania wyrażane w doktrynie⁴⁸. Mogłyby również stanowić wstępną fazę kompleksowego procesu, w którym przedyskutowane w konsul-

⁴⁵ D. Sześciło, *Uwarunkowania prawne budżetu partycypacyjnego w Polsce*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 12, s. 15–23.

⁴⁶ A. Rakowska-Trela [w:] A. Rakowska-Trela, K. Składowski, *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018, s. 25.

⁴⁷ P. Mroczkowski, *Obniżenie wieku...*, s. 19–32.

⁴⁸ P. Kłucińska, D. Sześciło, *Miejski budżet partycypacyjny – w kierunku współzarządzania czy fasadowej partycypacji?*, „Pedagogika społeczna” 2017, nr 3 (65), s. 103–118; D. Sześciło, *Nowe narzędzia...*, s. 4, D. Sześciło, *Koncepcje...*, s. 10.

tacjach z mieszkańcami propozycje poddawane byłyby następnie pod głosowanie w referendum.

Literatura

- Domańska A., Wrzalik M., *Przejawy zasady (nie)uczciwości wyborów na przykładzie wyborów prezydenckich 2020 r.* [w:] *Dylematy polskiego prawa wyborczego*, red. J. Ciapała, A. Pyrzyńska, Warszawa 2021.
- Feja-Paszkiewicz A., *Uprawnienia wyborcze obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi w Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz, Zielona Góra 2015.
- Gajewski S., *Ustawy samorządowe. Nowe instytucje. Analiza z przykładami i wzorami dokumentów*, Warszawa 2018.
- Glejt P., Uziębło P., *Kilka uwag o „nowych” instrumentach partycypacji mieszkańców na poziomie samorządowym* [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018.
- Góraj J., *Prawne aspekty udziału mieszkańców w kształtowaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Samorzady jako forma demokracji uczestniczącej*, red. M. Chrzanowski, J. Sobczak, Lublin 2016.
- Jabłoński M., *Prawo do udziału w referendum* [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014.
- Jaśkowiec D., *Budżet obywatelski w jednostkach samorządu terytorialnego jako specyficzny rodzaj referendum lokalnego*, „*Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica*” 2021, t. 26, nr 336.
- Kłucińska P., Sześciło D., *Miejski budżet partycypacyjny – w kierunku współzarządzania czy fasadowej partycypacji?*, „*Pedagogika społeczna*” 2017, nr 3 (65).
- Kraszewski D., Mojkowski K., *Budżet obywatelski w Polsce*, Warszawa 2014.
- Kryszeń G., *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, „*Studia Wyborcze*” 2016, nr 21.
- Krzywoń A., *Komentarz do ekspertyzy prawnej dotyczącej uczestnictwa politycznego i praw wyborczych cudzoziemców z państw trzecich w Polsce* [w:] *Prawa wyborcze dla cudzoziemców – tak czy nie?*, red. S. Łobodziński, D. Pudzianowska, M. Szaranowicz-Kusz, Warszawa 2014.
- Milczarek E., *Udział cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym – uwagi na tle regulacji prawa wyborczego* [w:] *Dylematy polskiego prawa wyborczego*, red. J. Ciapała, A. Pyrzyńska, Warszawa 2021.
- Misiejko A., *Budżet obywatelski w praktyce samorządów*, Warszawa 2020.

- Mroczkowski P., *Obniżenie wieku wyborczego w wyborach samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 4.
- Podgórska-Rykała J., *Budżet Obywatelski a budżet partycypacyjny. Dwa rozwiązania dla jednego miasta w konsekwencji nowelizacji prawa samorządowego*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, nr XIX (tom specjalny).
- Podgórska-Rykała J., *Prawna regulacja BO a jego praktyczna realizacja – czyli o uspołecznieniu wykonywania zadań publicznych na przykładzie rozwiązań przyjętych w Trójmieście*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. XXXIV.
- Rakowska-Trela A. [w:] A. Rakowska-Trela, K. Składowski, *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018.
- Rulka M., *Konsultacje społeczne w sprawie budżetu obywatelskiego. Głosa do wyroku NSA z dnia 29 maja 2015 r., II GSK 942/14*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 4.
- Rzucidło J., *Perspektywy głosowania za pośrednictwem Internetu w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia wyborcze” 2013, t. 15.
- Sześciło D., *Koncepcje ustawowego uregulowania budżetów obywatelskich (partycypacyjnych)*, 2014, <https://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2013/04/Koncepcje-ustawowego-uregulowania-budzetow-obywatelskich-partycypacyjnych-D.Szescilo.pdf>.
- Sześciło D., *Nowe narzędzia dla obywateli i radnych w samorządzie. Opinia w sprawie ustawy z 11 stycznia 2018 roku o zmianie ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (z wyłączeniem zmian w prawie wyborczym)*, Warszawa 2018.
- Sześciło D., *Uwarunkowania prawne budżetu partycypacyjnego w Polsce*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 12.
- Tykwińska-Rutkowska D., Glejt P., *Prawna regulacja budżetu obywatelskiego a jego praktyczna realizacja – czyli o uspołecznieniu wykonywania zadań publicznych na przykładzie rozwiązań przyjętych w Trójmieście*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. XXXIV.
- Zieliński M., *Racja bytu głosowania elektronicznego* [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz, Zielona Góra 2015.