

Dopuszczalność uchylenia lub zmiany uchwał w sprawie budżetu obywatelskiego



Adrian Misiejko

Doktor nauk prawnych specjalizujący się w prawie samorządu terytorialnego.

✉ adrian.misiejko@misiejko.pl

<https://orcid.org/0000-0002-4949-465X>

Permissibility of Repeal or Amend Municipality Participatory (Civic) Budget Resolution

Permissibility of repeal or amend participatory (civil) budget resolution can become a real problem during the COVID-19 pandemic (or during other crisis-like periods). On the one hand, that kind of action can undermine members of the local community trust in local authorities. On the other hand, the issue discloses a conflict between the essential values of local government.

Słowa kluczowe: budżet partycypacyjny, budżet obywatelski, samorząd lokalny, gmina, prawo miejscowe

Key words: participatory budget, civic budget, local government, municipality, byelaw

[https://doi.org/10.32082/fp.1\(69\).2022.824](https://doi.org/10.32082/fp.1(69).2022.824)

1. Wprowadzenie

Problematyka budżetów obywatelskich jest przedmiotem aktualnej debaty naukowej, podejmowanej zarówno przez przedstawicieli nauk prawnych, jak i innych dyscyplin. Stały się one narzędziem wpływu mieszkańców na sposób wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. Ich elementarne założenia – choć niekiedy znacząco różniące się sposobem szczegółowej implemen-

tacji – przyjęte zostały w różnych porządkach prawnych¹.

Budżet obywatelski na gruncie określonej regulacji można analizować jako pewną przestrzeń partycypacji, w której poruszają się zainteresowani mieszkańcy (albo którą odrzucają lub ignorują)²,

1 Zob. np. P. Lehtonen, *Policy on the move: the enabling settings of participatory budgeting*, „Policy Studies” 2021, s. 1–4, <https://www.researchgate.net> (dostęp: 19.05.2021).

2 M. Holdo, *Contestation in Participatory Budgeting: Spaces, Bounda-*

mając przy tym zagwarantowany przynajmniej minimalny kontakt z organami administracji publicznej. W przypadku polskiego stanu prawnego jej istnienie

sołeckich oraz budżetów obywatelskich⁴. Zjawiska te nie muszą być wyłącznie jednorazowe – mogą powtarzać się w przypadku kolejnych długotrwałych sytuacji



W okresie epidemii COVID-19 niektóre gminy zaczęły rozważać zawieszenie lub rezygnację z narzędzi partycypacji społecznej.

jest zależne od rozstrzygnięć dokonywanych przez ustawodawcę i radę gminy. Stosunkowo łatwo ustalić punkty początkowe i końcowe, w ramach których uczestnicy procesu partycypacyjnego mogą próbować osiągać swoje cele – będzie to odpowiednio rozpoczęcie konkretnej procedury konsultacji oraz ogłoszenie ostatecznych wyników głosowania (względnie: rozpoczęcie wstępnych konsultacji nad kształtem budżetu obywatelskiego oraz ewaluacja jego przebiegu z udziałem mieszkańców)³. Trzeba mieć jednak na uwadze, że organ gminy ustanawiający te granice może podjąć próbę ich późniejszego zakwestionowania.

W okresie epidemii COVID-19 niektóre gminy zaczęły rozważać zawieszenie lub rezygnację z narzędzi partycypacji społecznej – przede wszystkim tych, które bezpośrednio wiązały się z obowiązkiem wydatkowania znaczących środków finansowych, tj. z funduszy

4 Motywowane m.in. zagrożeniem epidemiologicznym, jakie miałyby przynieść przeprowadzenie procedury, zob. uchwała nr XXV/293/20 Rady Miejskiej w Czersku z dnia 27 października 2020 r. w sprawie uchylecia uchwały nr IX/102/19 w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych budżetu obywatelskiego z mieszkańcami Gminy Czersk (Dz.Urz.Woj.Pom. poz. 4748) wraz z uzasadnieniem projektu dostępnym na stronie <https://bip.czersk.pl/2090.html> (dostęp: 31.12.2020); uchwała Rady Miejskiej w Wolsztynie z dnia 6 maja 2020 r. w sprawie uchylecia uchwały nr VIII/93/2019 Rady Miejskiej 7w Wolsztynie z dnia 29 maja 2019 roku w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego gminy Wolsztyn (Dz.Urz.Woj.Wielk. oz. 3998) wraz z uzasadnieniem dostępnym na stronie <https://bip.wolsztyn.pl/a,25029,uchwala-nr-xx222020-w-sprawie-uchylecia-uchwaly-nr-viii932019-rady-miejskiej-w-wolsztynie-z-dnia-29.html> (dostęp: 27.02.2021). W odniesieniu do województwa samorządowego: uchwała Nr XVII/416/20 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie uchylecia uchwały nr L/1772/18 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 20 września 2018 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać projekt dolnośląskiego budżetu obywatelskiego oraz zasad i trybu przeprowadzania jego konsultacji z mieszkańcami (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 3102) wraz z uzasadnieniem projektu dostępnym na stronie: <https://bip.dolnyslask.pl/a,91795,wniosek-o-zmiane-porzadku-obrad-xvii-sesji-swd-i-wprowadzenie-projektu-uchwaly-w-sprawie-uchylecia-u.html> (dostęp: 27.02.2020). Nie jest to jednak tylko polska specyfika, zob. J. Bardovič, J. Gašparik, *Enablers of Participatory Budgeting in Slovakia During the COVID-19 Pandemic*, „Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration” 2021, v. 29(1), <https://www.researchgate.net> (dostęp: 19.05.2021).

ries, and Agency, „American Behavioral Scientist” 2020, t. 64(9), s. 1349 i n., <https://www.researchgate.net> (dostęp: 19.05.2021 r.).

3 Przy czym zarówno konsultacje wstępne, jak i ewaluacja mają charakter uzupełniający i nie należą do istoty budżetu obywatelskiego (można jednak postawić tezę, że należą do pożądanego modelu budżetu obywatelskiego); w tym ostatnim zakresie por. M. Cambell, *The impact of participatory budgeting on health and wellbeing: A scoping review of evaluations*, „BMC Public Health” 2018, 18(1), s. 9–10, <https://www.researchgate.net> (dostęp: 19.05.2021). Tymczasem tezę o niedopuszczalności regulowania zagadnień ewaluacji w odniesieniu do budżetu obywatelskiego postawił WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 21 stycznia 2020 r., sygn. III SA/GI 944/19 CBOSA.

o charakterze kryzysowym lub w przypadku zmian w podejściu do instytucji partycypacyjnych.

Celem niniejszego opracowania jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy możliwe jest uchylenie lub zmiana przez radę gminy uchwały (uchwał⁵) w sprawie budżetu obywatelskiego po jej wejściu w życie. Wstępną hipotezą badawczą jest stwierdzenie, że zależy to od tego, czy została już wdrożona procedura konsultacji oraz na jakim jej etapie miałyby nastąpić uchylenie lub zmiana uchwały⁶. Dla jej weryfikacji wykorzystano metodę dogmatycznoprawną⁷.

Ze względu na różnorodną praktykę odnośnie do treści uchwał w sprawie budżetu obywatelskiego, na potrzeby tego artykułu przyjęto, że w uchwale wprost zastrzeżono terminy dokonywania kolejnych czynności w ramach konsultacji (zwłaszcza termin głosowania) lub wskazano sztywno okresy, w których ma to nastąpić⁸. Dopuszczalność poszczególnych rozwiązań może być dyskusyjna – nie jest to jednak przedmiotem tego tekstu. Jako założenie przyjmuje się także, iż procedura w sprawie budżetu obywatelskiego powinna zakończyć się przed 15 listopada roku poprzedzającego rok, w którym miałyby być realizowane zwycięskie projekty⁹. Ponadto jako założenie przyjmuje się, że

uchwała (uchwały) regulująca budżet obywatelski ma charakter aktu prawa miejscowego¹⁰.

2. Ustawowe ramy budżetu obywatelskiego

Zgodnie z art. 5a ust. 1 i 2 u.s.g. w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem art. 5a ust. 7 u.s.g.

Jak stanowi art. 5a ust. 3 i 4 u.s.g., szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet obywatelski. W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie

rzym to przepisem zarząd jednostki samorządu terytorialnego sporządza i przedkłada projekt uchwały budżetowej:

1) organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego,

2) regionalnej izbie obrachunkowej – celem zaopiniowania – do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy.

Por. A. Ostrowska, *Planowanie i dokonywanie wydatków publicznych w ramach budżetu obywatelskiego – uwagi „de lege ferenda”*, „Krytyka Prawa. Niezależne studia nad prawem” 2020, nr 3, s. 205–206. Autorowi znany jest ponadto wyrok NSA z dnia 28 maja 2020 r., sygn. I GSK 1939/19, CBOSA, jednak ze względu na szczególne okoliczności danej sprawy (tj. podjęcie uchwały dotyczącej pierwszego budżetu obywatelskiego realizowanego po nowelizacji art. 5a u.s.g.) trudno odnosić przedmiotowe wnioski w odniesieniu do kolejnych lat obowiązywania znówelizowanej u.s.g.

10 Tak: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 lutego 2020 r., sygn. IV SA/Po 934/19, CBOSA; R. Marchaj, *Art. 5 (w): B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 161; D. Ziółkowski, *Art. 5a (w): S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawy samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 76–77. Z przepisów nie wynika jednoznacznie kompetencja do określenia kwoty budżetu obywatelskiego (por. A. Ostrowska, *Planowanie...*, s. 206–207 oraz A. Misiejko, *Budżet...*, s. 35–38). W niniejszym opracowaniu przyjmuje się, że także w tym zakresie właściwa jest rada gminy, a uchwała taka jest aktem prawa miejscowego.

5 W praktyce często rady gmin podejmują jedną uchwałę, w której zawierają i elementy wskazane w art. 5a ust. 7 u.s.g., i kwotę budżetu obywatelskiego oraz jej ewentualny podział na pule. Pod pojęciem „uchwały w sprawie budżetu obywatelskiego” należy zatem rozumieć zarówno jedną uchwałę zawierającą łącznie ww. elementy, jak i dwie uchwały.

6 Ze względu na regulację szczególną określającą gwarancje na rzecz zwycięskich projektów, tj. art. 5a ust. 4 u.s.g.

7 Z uwzględnieniem podstawowych założeń koncepcji derywacyjnej wykładni, M. Zieliński, *Wykładnia prawa*, Warszawa 2017, a także założenia o szczególnym uzasadnieniu stosowania do wykładni prawa administracyjnego równocześnie metod językowych, systemowych i celowościowych (W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2006, s. 428–451).

8 To ostatnie w sytuacji, w której terminy uzależniono od momentu zainicjowania konsultacji, zob. A. Misiejko, *Budżet obywatelski w praktyce samorządów*, Warszawa 2020, s. 57–58.

9 A więc przed upływem terminu określonego w art. 238 ust. 1 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.), dalej: u.f.p., zgodnie z któ-

może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego.

Ustawodawca zróżnicował sytuację prawną gmin będących miastami na prawach powiatu oraz pozostałych. Zgodnie z art. 5a ust. 5 u.s.g. w gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe, z tym że wysokość budżetu obywatelskiego wynosi co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu. Prowadzi to do wniosku, że w pozostałych gminach budżet obywatelski ma charakter fakultatywny oraz nie określono dla nich minimalnego poziomu środków, które miałyby być na niego przeznaczone¹¹. Trzeba ponadto jasno stwierdzić, że nawet jeżeli gmina nie była obowiązana do przeprowadzenia budżetu obywatelskiego (nie była miastem na prawach powiatu), to w przypadku podjęcia odpowiedniej uchwały i przeprowadzenia konsultacji będzie związana skutkami określonymi w art. 5a ust. 4 u.s.g. Oznacza to w szczególności, że rada gminy nie będzie mogła w toku prac nad projektem uchwały budżetowej usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego¹².

Wydaje się, że kwestia ta jest kluczowa dla rozstrzygnięcia o dopuszczalności zawieszania lub uchylenia uchwały w sprawie budżetu obywatelskiego. Niedopuszczalne byłoby bowiem, by działania organów gminy mogły prowadzić do skutku zmierzającego do obejścia regulacji ustawowej¹³. Choć Konstytucja lub ustawy nie określają wprost, czy i kiedy taka sytuacja może nastąpić w odniesieniu do stanowienia prawa miejscowego, wynika to w szczególności z obowiązywania zasady legalizmu¹⁴.

11 A. Misiejko, *Budżet...*, s. 26 i 35.

12 Zob. wyrok NSA z dnia 10 lutego 2021 r., sygn. I GSK 1815/20, CBOSA. Por. U.K. Zawadzka-Pęk, *Ochrona dobra wspólnego poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski)*, Białystok 2019, s. 238.

13 D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 365.

14 Zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 października 2010 r., sygn. II SA/OI 609/10, CBOSA; wyrok NSA z dnia 10 marca 2009 r., sygn. II OSK 1623/08, CBOSA. Natomiast o „obejściu prawa” stanowi art. 60 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.). Por. uwagi o obejściu i nadużyciu prawa: J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 72–73, 611–613.

Art. 5a ust. 6 u.s.g. stanowi, że 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.

W końcu zgodnie z art. 5a ust. 7 u.s.g. rada gminy określa w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, w szczególności:

- wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty z uwzględnieniem – o ile jest to możliwe – uniwersalnego projektowania, o którym mowa w art. 2 pkt 4 Ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U. poz. 1696 i 2473);
- wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt, przy czym nie może być ona większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt;
- zasady oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełniania przez nie wymogów formalnych oraz tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania;
- zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości, biorąc pod uwagę, że zasady przeprowadzania głosowania muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania.

Wynika z tego, że ustawodawca nie podjął się uregulowania wprost wielu niezbędnych aspektów związanych z budżetem obywatelskim (zwłaszcza formalnych), lecz upoważnił do tego radę gminy. Jednak w przeciwieństwie do poprzedniego stanu prawnego kompetencje organów gminy zostały ograniczone. Dotyczy to w szczególności konieczności zaakceptowania skutków rozstrzygnięć dokonanych przez mieszkańców. O ile przed 2018 r. możliwe było – zgodnie z prawem – zignorowanie wyboru zwycięskich projektów i powstrzymanie się od ich realizacji¹⁵, w obowiązującym stanie prawnym ustawodawca zdecydował się na wprowa-

15 Por. M. Augustyniak, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyj-*

dzenie w tym zakresie gwarancji na rzecz głoszących mieszkańców. Przynajmniej teoretycznie można zatem przewidzieć sytuację, w której organy gminy – wbrew przyznanym im kompetencjom – mogą próbować doprowadzić do zniweczenia przewidzianego przez ustawodawcę skutku.

W tym kontekście należy podkreślić, że przepisy u.s.g. nie przewidują wprost kompetencji rady gminy do uruchamiania, zawieszania albo zakończenia konkretnej procedury budżetu obywatelskiego. Organ stanowiący z pewnością jest natomiast kompetentny w zakresie określania zasad i trybu konsultacji społecznych (tj. określania jej ram, a nie przeprowadzanie konkretnej procedury)¹⁶, czego nie można automatycznie utożsamiać z inicjowaniem lub kończeniem konkretnej procedury konsultacji. W konsekwencji podjęcie uchwały w sprawie uruchomienia, zawieszenia albo zakończenia konkretnej procedury budżetu obywatelskiego bez odrębnego upoważnienia, wydaje się sprzeczna z prawem bez względu na moment jej podjęcia. Poza przedmiotem niniejszego opracowania pozostaje to, czy rada sama może sobie przyznać (w uchwale będącej aktem prawa miejscowego) kompetencję do inicjowania lub wcześniejszego zakończenia procedury¹⁷.

3. Kompetencje do zmiany lub uchylania uchwał z zakresu budżetu obywatelskiego

Choć u.s.g. nie przyznaje wprost radzie gminy kompetencji do dokonywania zmian lub uchylania aktów prawa miejscowego, jej istnienie jest konsekwencją obo-

wiązywania upoważnień do stanowienia tych aktów¹⁸. Niekiedy taka możliwość ulega jednak ograniczeniu lub wyłączeniu. Należy uznać jednak, że jest to raczej wyjątek od reguły podyktowany skutkami wywołanymi przez uchwały lub przez same ustawy. Przykładowo w orzecznictwie wskazuje się ograniczenie dopuszczalności zmian niektórych uchwał w sprawie podatków lub opłat lokalnych w trakcie roku podatkowego. Mogłoby się to bowiem wiązać z naruszeniem praw adresatów tych aktów¹⁹.

Ustawodawca nie zakazał wprost dokonywania jakichkolwiek zmian w przepisach regulujących budżet obywatelski w trakcie przeprowadzania (także w trakcie trwania konkretnej procedury). W przypadku gmin, które nie mają obowiązku przeprowadzania budżetu obywatelskiego brak podstaw, by wyprowadzać taki wniosek z wykładni systemowej lub celowościowej²⁰. Nie oznacza to jednak, że dozwolone będzie dokonywanie wszelkich zmian lub wręcz uchylenia uchwał w sprawie budżetu obywatelskiego w dowol-

noprawne na tle porównawczym, Warszawa 2017, s. 374–375 oraz 377–378.

16 Por. uwagi o roli organu wykonawczego w procedurze konsultacji: D. Ziółkowski, *Art. 5a (w): S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawy...*, s. 63.

17 Nawet teoretycznie przyjmując taką dopuszczalność, do owej uchwały „zawieszającej” lub „kończącej” konsultację w sprawie budżetu obywatelskiego, podejmowanej na podstawie upoważnienia zawartego w akcie prawa miejscowego podjętego na podstawie art. 5a ust. 2 u.s.g., należy odnieść wnioski wysnute dalej w odniesieniu do uchwał zmieniających lub uchylających uchwałę (uchwały) w sprawie budżetu obywatelskiego (z wyjątkiem tych, które dotyczą wejścia uchwał w życie).

18 Pośrednim potwierdzeniem tej tezy jest choćby § 32 ust. 3 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. 2016, poz. 283), zgodnie z którym zmiana organu upoważnionego do wydania aktu wykonawczego sprawia, że organ od tej pory właściwy może zarówno zmienić, jak i uchylić dany akt, choć przepis przewiduje wyłącznie kompetencję do wydania aktu. Jak wskazuje się zaś w doktrynie „Zasady techniki prawodawczej” stanowią odzworowanie reguł stanowienia prawa, choć istnieją różne stanowiska odnośnie ich wpływu na stanowienie prawa miejscowego – zob. M. Błachut, *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 maja 2019 r., IV SA/Po 1185/18*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2019, t. 29, s. 193–203.

19 Zob. np. uchwała nr 98/2019 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 17 lipca 2019 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Głogowie nr X/90/19 z dnia 26 czerwca 2019 r. w sprawie ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wykorzystywane jedynie przez część roku; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 czerwca 2019 r., sygn. I SA/OI 323/19, CBOSA.

20 Zagadnienie uchylania uchwał przez organy miast na prawach powiatu zostało w zarysie omówione dalej.

nym momencie. Bez trudu można bowiem dostrzec, że odpowiednio przygotowana zmiana uchwały lub jej uchylenie mogłoby uniemożliwić osiągnięcie celu wyznaczonego przez ustawodawcę – ujęcia zwycięskich projektów w projekcie uchwały budżetowej (co wynika pośrednio z art. 5a ust. 4 u.s.g.) oraz w samej uchwale budżetowej (co wprost wynika z art. 5a ust. 4 u.s.g.). To wskutek wykonania uchwały organ wykonawczy dokonuje bowiem czynności niezbędnych do przeprowadzenia całej procedury – w tym przyjęcia zgłoszeń projektów, zorganizowania głosowania oraz ustalenia jego wyników. W konsekwencji uchylenie lub niektóre zmiany uchwały w trakcie procedury spowodują, że organ wykonawczy straci podstawę prawną do dokonywania dalszych czynności.

Trzeba podkreślić, że uchylenie uchwały co do zasady niesie skutki *ex nunc* (inaczej niż stwierdzenie jej nieważności)²¹. W ustrojowym prawie administracyjnym brak ogólnych reguł, które umożliwiałyby wyprowadzenie obowiązku kontynuowania procedury budżetu obywatelskiego po ewentualnym uchyleniu aktów określających zasady i tryb jego realizacji²². Takiego skutku nie przewiduje również u.s.g. W konsekwencji uchylenie tego rodzaju uchwał w trakcie trwania konkretnej procedury budżetu obywatelskiego należy utożsamić z zakończeniem owej procedury z mocy prawa oraz zniweczeniem wszystkich skutków, które nie trwają z mocy „wyraźnej regulacji prawnej zawartej w obowiązującym akcie normatywnym”²³.

Należy zatem przyjąć, że tego rodzaju zmiana lub uchylenie uchwały, które prowadziłyby do niemożności ujęcia zwycięskich projektów w ww. aktach (projekcie oraz samej uchwale budżetowej) byłyby sprzeczne z prawem. Niedopuszczalne wydaje się zaś, by akt

wykonawczy mógł prowadzić do bezskuteczności norm wynikających z przepisów ustawy²⁴.

Ustawodawca nie sprecyzował, jaki moment należy uznać za moment wyboru zwycięskich projektów. Zasady przeprowadzenia głosowania oraz ustalania ich wyników i podawania ich do publicznej wiadomości określa rada gminy. W konsekwencji uchylenie lub zmiana uchwały po ustaleniu wyników (nie mówiąc już o ich opublikowaniu) nie wpływałaby na obowiązek ujęcia tych zwycięskich projektów w uchwale budżetowej. Sprzeczne z prawem byłyby ponadto próby zablokowania realizacji budżetu obywatelskiego poprzez wszelkiego rodzaju uchwały rady gminy o jego „zawieszeniu” czy „uchyleniu”²⁵ w momencie, w którym doszło do ustalenia wyników (nie mówiąc już o ich opublikowaniu). Co więcej wydaje się, że wybór projektów następuje wraz z upływem terminu określonego w uchwale jako termin głosowania. Czynności następujące później, choć niezbędne, należy uznać za mające charakter pomocniczy. Mają bowiem prowadzić jedynie do uzewnętrznienia wyników głosowania (np. poprzez usunięcie głosów nieważnych) i choć są niezbędne do ujęcia zwycięskich projektów w uchwale budżetowej (i jej projekcie), to woła mieszkańców została wyrażona już wcześniej. Ustalenie wyników i podanie ich do publicznej wiadomości może jedynie wiernie albo wadliwie o tej woli zaświadczać.

Należy zatem stwierdzić, że co najmniej od momentu zakończenia głosowania (tj. jeszcze przed zakończeniem ustalania wyników) organy gminy stają się związane jego wynikami. Wtedy bowiem dokonuje się wybór zadań, a kolejne czynności – w tym liczenie głosów czy ogłaszanie rezultatów – mają charakter służebny (choć bez nich trudno mówić o skutecz-

21 Por. odpowiednio uwagi M. Bogusza, *Wadliwość aktu prawa miejscowego (studium z zakresu nauki prawa administracyjnego)*, Gdańsk 2008, s. 246–247. Rozważania te poczynione na kanwie uchylenia aktu prawa miejscowego wydawanego przez organ rządowej administracji terenowej zachowują aktualność w odniesieniu do omawianego zagadnienia. Zob. również wyrok NSA z dnia 25 listopada 2020 r., sygn. II FSK 1853/20.

22 Por. odpowiednio uwagi zawarte w: M. Bogusz, *Wadliwość...*, s. 249.

23 Por. odpowiednio uwagi zawarte w: M. Bogusz, *Wadliwość...*, s. 249.

24 Skutek ten jest tak daleko idący, że w doktrynie pojawiło się stanowisko skłaniające do odniesienia go również do wykonywania kompetencji przez organy nadzoru. J. Kosowski w artykule *Budżet obywatelski jako forma konsultacji społecznych w świetle nowelizacji ustaw samorządowych z 11 stycznia 2018 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 10, s. 75 stwierdził: „Wydaje się więc, że przy ustalaniu budżetu przez regionalną izbę obrachunkową niezbędne jest uwzględnienie zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego (...)”.

25 A więc nawet nie o zmianie czy uchyleniu samej uchwały, ale właśnie konkretnej procedury budżetu obywatelskiego.

nym zakończeniu procedury). Co prawda bez dokonania ustalenia wyników nie będzie możliwe ujęcie zadań w uchwale budżetowej, ale skoro ustawodawca w art. 5a ust. 4 u.s.g. stanowi o „zadaniach wybranych” to z punktu widzenia analizowanych zagadnień moment wyboru należy uznać za kluczowy.

W konsekwencji rezygnacja z budżetu obywatelskiego poprzez uchylenie uchwał będących jego podstawą jest niedopuszczalna co najmniej od momentu zakończenia głosowania²⁶. Dotyczy to zarówno miast na prawach powiatu²⁷, jak i pozostałych gmin. Nie można wykluczyć, że już od momentu oddania pierwszego głosu byłoby to sprzeczne z prawem – teoretycznie bowiem już jeden głos może zadecydować o wyborze określonego zadania do realizacji. Jest to jednak wątpliwe. W tym momencie wybór konkretnych projektów nie jest jeszcze pewny.

doszłoby do niezrealizowania upoważnienia ustawowego – nie byłyby w sposób jednoznaczny określone terminy (albo zasady ich obliczenia). W konsekwencji uchwała „zawieszająca” jako mająca doprowadzić do stanu sprzecznego z prawem sama jest z nim sprzeczna i jako taka – nieważna.

W konsekwencji za dopuszczalne należy uznać jedynie uchwały, które w dozwolony sposób modyfikują terminy przewidziane w pierwszej uchwale. Wydaje się, że granicą w przypadku treści uchwały „zawieszającej” jest data poprzedzająca termin przedstawienia projektu uchwały budżetowej do organu stanowiącego i regionalnej izby obrachunkowej. Co prawda ustawa w wyraźny sposób nie wiąże możliwości przeprowadzenia budżetu obywatelskiego z terminami wynikającymi z u.f.p., ale niedopuszczalne wydaje się doprowadzanie do sytuacji, w której jedna z procedur (co



Rezygnacja z budżetu obywatelskiego poprzez uchylenie uchwał będących jego podstawą jest niedopuszczalna co najmniej od momentu zakończenia głosowania.

Natomiast nieco inne założenia należy przyjąć przy dokonywaniu oceny dopuszczalności zawieszenia budżetu obywatelskiego bez wskazania nowych terminów na dokonanie poszczególnych czynności. Kluczowym elementem trybu konsultacji – który z mocy u.s.g. ma być określony przez radę gminy – jest bowiem określenie terminów (albo zasad ich obliczenia) na poszczególne działania mieszkańców lub organu wykonawczego²⁸. W sytuacji, w której uchwała będąca aktem prawa miejscowego „zawieszająca” budżet obywatelski,

istotne – kreowana przepisami prawa miejscowego wpływających na treść projektu uchwały budżetowej mogłaby przewidywać terminy kolidujące z terminami określonymi w ustawie²⁹.

Rozwijając tę ostatnią myśl, należy stwierdzić, że zgodnie z u.s.g. budżet obywatelski może być przeprowadzany przez kilka miesięcy, ale teoretycznie można wyobrazić sobie procedurę trwającą np. dwa tygodnie. W konsekwencji niezwykle trudno wyznaczyć jeden termin, którego przekroczenie można by jednoznacznie uznać za naruszenie obowiązku przeprowadzenia budżetu obywatelskiego. W skrajnych przypadkach cała procedura mogłaby zamknąć się

26 Przy czym wystarczy by upłynął termin na oddawanie głosów przez mieszkańców gminy.

27 Uwagi szczególne odnośnie miast na prawach powiatu zostały poczynione dalej.

28 Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 23 listopada 2018 r., NR NPII.4131.1.609.2018, w którym

zakwestionował on przekazanie określenia terminów związanych z procedurą na organ wykonawczy.

29 Zob. założenia przyjęte na wstępie opracowania.

w kilku dniach, jednak należy stwierdzić, że byłoby to sprzeczne z celem wprowadzonych regulacji i byłaby to raczej fikcja konsultacji (zwłaszcza tak specyficznych). Wydaje się zatem, że możliwe jest zawieszenie budżetu obywatelskiego, ale wyłącznie w sposób, który co najmniej realnie umożliwi dokończenie budżetu obywatelskiego do 15 listopada danego roku – tak, aby zwycięskie projekty mogły stać się elementem projektu uchwały budżetowej. Przyjęcie w uchwale

z takiej analizy mogą bowiem potwierdzić lub podważyć wyniki zastosowania metod językowych oraz systemowych³².

Podstawowe napięcie wydaje się występować między wartością, jaką jest samodzielność samorządu terytorialnego (kompetencyjna oraz finansowa), a wartością, jaką jest podmiotowość mieszkańców w kontekście wykonywania zadań przez gminę. Powstaje pytanie, jak daleko ustawodawca może gwarantować mieszkańcom



Ustawodawca przyznał pierwszeństwo upodmiotowieniu mieszkańców, czyniąc niejako wyłom w zasadzie rozstrzygania organów gminy w sprawach wspólnoty samorządowej.

zawieszającej rozwiązań, które miałyby prowadzić do bezskuteczności skutków wynikających z art. 5a ust. 4 u.s.g. należy uznać za niedopuszczalne.

Reasumując, w świetle analizy językowej i systemowej należy uznać sprzeczność z prawem uchylenia przez radę gminy uchwały (uchwał) w sprawie budżetu obywatelskiego lub dokonywania takich zmian w tej uchwale (uchwałach)³⁰, które miałyby prowadzić do rezygnacji lub niemożności ukończenia procedury budżetu obywatelskiego przed 15 listopada roku poprzedzającego rok, w którym miałyby być realizowane zwycięskie projekty³¹.

4. Wartości chronione badanymi normami

Zasadne jest rozważenie również kwestii wartości, jakie chronione są normami wynikającymi z przepisów o budżecie obywatelskim. Wnioski płynące

wpływ na rozstrzyganie spraw wspólnoty przez organy gminy. Problem ten częściowo jest pozorny – gmina to bowiem wspólnota mieszkańców, a więc zagwarantowanie znaczenia prawnego woli mieszkańców (biorących udział w budżecie obywatelskim) jest po prostu usankcjonowaniem pewnego sposobu rozstrzygania o sprawach wspólnoty³³. Niemniej w przypadku zaakceptowania dotychczasowych ustaleń rada gminy – ani z inicjatywy organu wykonawczego, ani chociażby wskutek wniesienia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej³⁴ – nie będzie mogła od pewnego momentu

32 W. Jakimowicz, *Wykładnia...*, s. 450.

33 Którego podobieństwo do referendum budzi w doktrynie wątpliwości co do zasadności wprowadzenia takiego rozwiązania: P. Klucińska, D. Sześciło, B. Wilk, *Nowy model demokracji samorządowej – uwagi na tle zmian w ustawach samorządowych wprowadzonych ustawą z 11 stycznia 2018 r., „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 10, s. 37. Może to rodzić pytania o konieczność stosowania wymogów konstytucyjnych odnoszących się do referendum także w przypadku budżetu obywatelskiego.*

34 W tym ostatnim przypadku – np. w sytuacji, w której część mieszkańców gminy będzie niezadowolona z zasad lub trybu przyjętego dla budżetu obywatelskiego i stwierdzi, że może doprowadzać on do wypaczeń.

30 Przedstawione w tym akapicie wnioski mają pełne zastosowanie w przypadku teoretycznej uchwały rady gminy w sprawie wstrzymania lub przedwczesnego zakończenia samej procedury, o ile przyjąć, że rada sama mogła przyznać sobie upoważnienie do jej podjęcia.

31 Dotyczy to również ograniczenia kwoty przeznaczanej na budżet obywatelski.

przerwać procedury budżetu obywatelskiego poprzez uchylene lub zmianę uchwał. Ma to zatem wpływ na samodzielność gminy.

Wydaje się jednak, że także na tym gruncie dotychczasowe ustalenia należy utrzymać. Ustawodawca, stanowiąc art. 5a ust. 4 u.s.g., przyznał pierwszeństwo upodmiotowieniu mieszkańców, czyniąc niejako wyłom w zasadzie rozstrzygania organów gminy w sprawach wspólnoty samorządowej. Sytuacja, w której organ stanowiący przez cały okres trwania konkretnej procedury budżetu obywatelskiego mógłby ją „anulować”, całkowicie dezawuuje zaangażowanie mieszkańców, nie wydaje się należeć do istoty roli tego organu. Efekty wykładni, które prowadzą do stwierdzenia braku takiej kompetencji, nie stoją w sprzeczności z wartościami istotnymi dla prawodawcy. Zmniejszenie samodzielności gminy jest stosunkowo niewielkie (i do tego znacząco ograniczone w czasie)³⁵. Trzeba zauważyć, że ustawodawca w ten sposób chroni relacje wewnątrz wspólnoty – zabrania doprowadzenia do sytuacji, w której niejako „na ostatniej prostej” organy mogą wywołać poczucie całkowitego zignorowania i lekceważenia woli mieszkańców (bez względu zresztą na motywacje). Wydaje się to jak najbardziej mieścić w granicach pomocniczości, zwłaszcza w odniesieniu do gmin, w których budżet obywatelski ma charakter fakultatywny. W tym ostatnim wypadku wprowadza bowiem dodatkowe reguły odpowiedzialności organów gminy za ich rozstrzygnięcia skierowane do mieszkańców.

5. Zagadnienia związane z publikowaniem uchwał uchylających lub zmieniających

Zgodnie z przyjętymi założeniami ewentualna uchwała rady gminy uchylająca lub zmieniająca uchwałę w sprawie budżetu obywatelskiego musi być aktem prawa miejscowego. Ma to kluczowe znaczenie dla ustalenia minimalnego okresu, który musi upłynąć między podjęciem rozstrzygnięcia przez radę a wej-

ściem uchwały w życie. Przy rozpatrywaniu przedmiotowych zagadnień nie można zatem abstrahować od ustawowych regulacji związanych z ogłaszaniem aktów normatywnych³⁶. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n. akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Natomiast art. 4 ust. 2 u.o.a.n. stanowi, że w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem art. 4 ust. 3 u.o.a.n., mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Zatem nawet jeżeli przyjmiemy, że w tym ujęciu interes gminy mógłby być w pewnych sytuacjach uznany za interes państwa (w szerokim jego znaczeniu) – a w kontekście budżetu obywatelskiego jest to więcej niż wątpliwe³⁷ – to wciąż zasadą będzie podejmowanie uchwał w sprawie zawieszenia lub rezygnacji z budżetu obywatelskiego co najmniej w dniu ogłoszenia go w dzienniku urzędowym.

Uchwały rady gminy publikowane są przez wojewodę³⁸. Co oczywiste, między podjęciem uchwały, jej przekazaniem do publikacji, doręczeniem i samą publikacją oraz wejściem w życie mija pewien czas.

36 Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461); dalej: u.o.a.n.

37 Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 21 lutego 2020 r., NR NK-N.4131.130.2.2020.JW1, w którym stwierdził on, że: „Nie ulega wątpliwości, że w przypadku uchwały określającej zasady szczególnej formy konsultacji, jaką jest budżet obywatelski czternastodniowa *vacatio legis* to absolutne minimum, tym bardziej, jeżeli od jej upływu przewidziano krótki termin na zgłoszenie przez mieszkańców projektów, które miałyby zostać poddane konsultacjom”. Choć oczywiście trudno wprost odnieść te uwagi do uchwały uchylającej lub zmieniającej, to jednak wskazują na istotność zapewnienia odpowiedniego okresu *vacatio legis* w odniesieniu do spraw związanych z budżetem obywatelskim.

38 Art. 23 u.o.a.n.

35 Jak wskazano, jedynie w miastach na prawach powiatu budżet obywatelski jest obligatoryjny. W pozostałych ewentualne (i jedynie częściowe) ograniczenie samodzielności finansowej gminy odnośnie do większych części budżetu może nastąpić wyłącznie z racji uprzedniego, odpowiedniego rozstrzygnięcia rady gminy.

Choć zatem może być to np. kilka dni (przy założeniu minimalnego okresu *vacatio legis*), zazwyczaj – z różnych przyczyn – okres ten mniej lub bardziej się wydłuża³⁹. Jeżeli zatem rada podejmie uchwałę w sprawie rezygnacji z budżetu obywatelskiego (np. poprzez uchylenie uchwał będących jego podstawą) przed terminem rozpoczęcia głosowania, ale jej wejście w życie miałyby nastąpić po zakończeniu głosowania, wówczas należy uznać ją za sprzeczną z prawem. Z pewnością komplikuje to kwestię nadzoru nad przedmiotowymi uchwałami (wymaga bowiem ustalenia terminów wynikających z uchwały w sprawie budżetu obywatelskiego), lecz jednocześnie stanowi prawną gwarancję rozstrzygnięcia dokonanego przez mieszkańców.

6. Czy rada miasta na prawach powiatu może uchylić uchwały w sprawie budżetu obywatelskiego?

Dopuszczalność uchylenia aktów prawa miejscowego, które mają charakter obligatoryjny, nie została uregulowana na poziomie ustawowym. Rodzi to wiele problemów – w szczególności w zakresie efektywności egzekwowania realizacji tych obowiązków⁴⁰. W kon-

tekście przedmiotu artykułu należy przypomnieć, że ustawodawca określił budżet obywatelski jako obligatoryjny w miastach na prawach powiatu. Nie określił natomiast wyraźnie terminów, w których rada miasta powinna podjąć uchwałę regulującą jego procedurę ani terminów jej inicjowania czy przeprowadzania.

Niemniej w sytuacji, w której rada miasta podjęła już uchwałę w sprawie budżetu obywatelskiego⁴¹, możliwość jej uchylenia bez jednoczesnego uchwalenia nowego aktu prawa miejscowego regulującego tę materię wydaje się niedopuszczalna. Jednak mając na uwadze, że zagadnienie to dotyczy szeregu aktów prawa miejscowego (i upoważnień do ich stanowienia) twierdzenie to pozostaje jedynie hipotezą, która uzasadnia podjęcie odrębnych badań nad zagadnieniem.

7. Podsumowanie

Ustawodawca nie określił wprost zasad: 1) uchylenia lub zmiany uchwał określających zagadnienia związane z budżetem obywatelskim albo 2) wcześniejszego zakończenia trwającej już procedury. Rada gminy dysponuje jednak kompetencją nie tylko do określenia wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego (co w dużej mierze oznacza możliwość uregulowania jego zasad i trybu), ale również do uchylenia lub zmiany takiej uchwały.

W tych ostatnich przypadkach kompetencja rady została jednak istotnie ograniczona. Za niedopuszczalne należy uznać bowiem uchylenie uchwały, na podstawie której aktualnie przeprowadzana jest procedura budżetu obywatelskiego, co najmniej od momentu upływu terminu przewidzianego na głosowania na projekty. Dyskusyjne pozostaje, czy za bezprawne

39 Odnośnie do zasad postępowania z aktami organów samorządu terytorialnego przekazany do publikacji zob. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 856–858. W przedmiocie aspektów praktycznych zob. informację o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli: *Nadzór wojewodów nad stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, LWA.430.002.2019, s. 42 i n, <https://www.nik.gov.pl> (dostęp 23.04.2021).

40 Zob. postanowienie NSA z dnia 25 października 2019 r., sygn. I OSK 2056/19 w którym w przedmiocie skargi na zignorowanie obowiązku podjęcia uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej Sąd stwierdził: „żądanie (...) dotyczący czynności, której obowiązek i termin podjęcia nie wynika w istocie wprost z przepisów prawa. Sąd pierwszej instancji prawidłowo przyjął, że zawarte w art. 101a ust. 1 u.s.g. sformułowanie «czynności nakazane prawem» zawiera w sobie element obligatoryjności, która ma miejsce tylko w przypadku, gdy określona czynność jest nakazana co do zakresu i co do czasu jej wykonania. Obowiązek wykonania takiej czynności musi wynikać wprost z treści samego przepisu, poprzez sformułowanie wyrażające imperatyw, czyli

nakaz niebudzący wątpliwości w tym zakresie oraz określenie czasu na wykonanie czynności. W niniejszej sprawie powyższa sytuacja nie zachodzi, gdyż z brzmienia art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wynika jedynie, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego «określa» tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, nie zaś, że organ ten określi je w konkretnie oznaczonym czasie”.

41 Nie oznacza to twierdzenia o niedopuszczalności podejmowania przez rady miast na prawach powiatu tzw. uchwał jednorocznych, regulujących procedurę dotyczącą wyłącznie budżetu obywatelskiego w określonym roku.

należy uznać uchylenie budżetu obywatelskiego już od momentu oddania pierwszego głosu przez uprawnionego mieszkańca. Wydaje się natomiast, że rada gminy może uchylić uchwały na wczesnych etapach procedury, np. jeszcze podczas okresu przewidzianego na zgłaszania projektów. Choć mogłoby się to wiązać

ma zamiar uchylić lub zmienić uchwałę w sprawie budżetu obywatelskiego, ciąży zatem obowiązek takiego postępowania (przede wszystkim w odniesieniu do czasu działania), który umożliwi zgodne z prawem uchylenie lub zmianę przy uwzględnieniu wymaganego okresu *vacatio legis*.



Ustawodawca nie określił wprost zasad: uchylania lub zmiany uchwał określających zagadnienia związane z budżetem obywatelskim albo wcześniejszego zakończenia trwającej już procedury.

z niezadowoleniem społecznym oraz podważać zaufanie mieszkańców do organów gminy to wydaje się, że ocena zasadności takiego rozstrzygnięcia została pozostawiona członkom wspólnoty samorządowej uprawnionym do głosowania w wyborach do organów gminy. To oni, podczas wyborów do organów gminy, będą mogli uwzględnić fakt rezygnacji z budżetu obywatelskiego w trakcie jego przeprowadzania.

Trzeba przy tym podkreślić, że do oceny zgodności z prawem uchwały uchylającej lub zmieniającej kluczowe znaczenie ma nie tylko moment jej podjęcia, ale również moment jej wejścia w życie. Okolicznością rozstrzygającą o jej zgodności z prawem jest w tym wypadku nie tylko brzmienie przepisu upoważniającego (w momencie podejmowania uchwały), ale również to czy skutki uchwały uniemożliwiająby osiągnięcie skutków wyznaczonych innymi przepisami ustawy (tj. art. 5a ust. 4 u.s.g.). Organ wykonawczy gminy do momentu wejścia w życie uchwały uchylającej lub zmieniającej musi bowiem wykonywać uchwałę aktualnie obowiązującą. Jeżeli zaś w okresie *vacatio legis* uchwały uchylającej lub zmieniającej doszłoby do upływu terminu na wybór przez mieszkańców projektów w ramach budżetu obywatelskiego, wówczas wejście w życie uchwały uchylającej lub zmieniającej przeciwstawiałoby się skutkom wynikającym z samej ustawy. Byłoby to zaś niedopuszczalne. Na organie stanowiącym, który

Podjęte badania uzasadniły ponadto postawienie hipotezy o niedopuszczalności uchylenia uchwały w sprawie budżetu obywatelskiego w miastach na prawach powiatu. Jednak ze względu na konieczność przeprowadzenia w tym zakresie szerszych badań (obejmujących nie tylko uchwały w sprawie będącej przedmiotem opracowania) kwestia ta nie została jednoznacznie rozstrzygnięta.

Bibliografia

- Augustyniak M., *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, Warszawa 2017.
- Bardovič J., Gašparík J., *Enablers of Participatory Budgeting in Slovakia During the COVID-19 Pandemic*, „Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration” 2021, v. 29(1), <https://www.researchgate.net> (dostęp: 19.05.2021 r.).
- Błachut M., *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 maja 2019 r., IV SA/Po 1185/18*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2019, t. 29, s. 193–203.
- Bogusz M., *Wadliwość aktu prawa miejscowego (studium z zakresu nauki prawa administracyjnego)*, Gdańsk 2008.
- Cambell M., O. Escobar, C. Fenton, P. Craig, *The impact of participatory budgeting on health and wellbeing: A scoping review of evaluations*, „BMC Public Health” 2018, 18(1), <https://www.researchgate.net> (dostęp: 19.05.2021).
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020.

- Holdo M., *Contestation in Participatory Budgeting: Spaces, Boundaries, and Agency*, „American Behavioral Scientist” 2020, t. 64(9), s. 1348–1365.
- Kłucińska P., Sześciło D., Wilk B., *Nowy model demokracji samorządowej – uwagi na tle zmian w ustawach samorządowych wprowadzonych ustawą z 11 stycznia 2018 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 10, s. 31–44.
- Kosowski J., *Budżet obywatelski jako forma konsultacji społecznych w świetle nowelizacji ustaw samorządowych z 11 stycznia 2018 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 10, s. 66–80.
- Lehtonen P., *Policy on the move: the enabling settings of participatory budgeting*, „Policy Studies” 2021, s. 1–4, <https://www.researchgate.net> (dostęp: 19.05.2021).
- Marchaj R., Art. 5 (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Misiejko A., *Budżet obywatelski w praktyce samorządów*, Warszawa 2020.
- Nadzór wojewodów nad stanowaniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego, LWA.430.002.2019, <https://www.nik.gov.pl> (dostęp: 23.04.2021).
- Ostrowska A., *Planowanie i dokonywanie wydatków publicznych w ramach budżetu obywatelskiego – uwagi „de lege ferenda”*, „Krytyka Prawa. Niezależne studia nad prawem” 2020, nr 3, s. 196–213.
- Parchomiuk J., *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz.U. 2016, poz. 283.
- Wierczyński G., *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Zawadzka-Pęk U. K., *Ochrona dobra wspólnego poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski)*, Białystok 2019.
- Ziółkowski D., Art. 5a (w:) S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018.