

## OPINIA PRAWNA w przedmiocie „Uwarunkowań prawnych partycypacji społecznej w samorządowym zarządzaniu publicznym”

Sandra Tarasek-Nowak  
Radca Prawny

Samorząd terytorialny to wspólnota lokalnej społeczności, która posiada również szczególną misję, jaką jest wykonywanie zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Zadania te, zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, wykonywane są przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne<sup>1</sup>. Powyższe cechy w istotnym stopniu podnoszą zatem rangę partycypacji społecznej w samorządowym zarządzaniu publicznym. Aktywizacja mieszkańców poprzez zaangażowanie ich w wykonywanie zadań publicznych oraz rozwiązywanie problemów jest bowiem zjawiskiem, które jednoznacznie ocenić należy jako pozytywne. Stanowi ona bowiem kluczowy budulec dla więzi oraz właściwych relacji pomiędzy lokalną społecznością oraz lokalną władzą, co w rezultacie sprzyja efektywnemu zarządzaniu, gdyż potrzeby wspólnoty samorządowej najlepiej znają sami mieszkańcy. Partycypacja społeczna jest jednym z podstawowych elementów tzw. good governance. Warunkiem jej zaistnienia i prawidłowego funkcjonowania jest podniesienie lokalnej społeczności do rangi partnera społecznego. Słuchanie głosu lokalnej społeczności oraz zapewnienie mieszkańcom udziału w samorządowym zarządzaniu publicznym, to działania warunkujące właściwe wykonywanie przez jednostkę samorządu terytorialnego zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Podkreślić również należy, iż wspieranie udziału lokalnej społeczności w zarządzaniu stanowi także ważny element kształtowania właściwych postaw obywatelskich, w oparciu o które postępuje rozwój społeczeństwa obywatelskiego, wywierającego zbawienny wpływ na rozwój całego kraju. W doktrynie prawa wskazuje się ponadto, że „samorząd terytorialny i społeczeństwo obywatelskie są instytucjami względem siebie autonomicznymi, ale pozostającymi w sprzężeniu zwrotnym”<sup>1</sup>.

W procesie rozwoju partycypacji społecznej można wyróżnić trzy zasadnicze fazy rozwoju, a mianowicie po pierwsze – brak jakiegokolwiek zainteresowania zarządzaniem ze strony społeczeństwa, czyli faza dominacji władzy, po drugie – faza partnerstwa i współpracy pomiędzy władzą i społeczeństwem, oraz po trzecie – faza zniewolenia władzy, czyli dominacji społeczeństwa. Obydwie skrajne fazy są oczywiście zjawiskiem niepożądanym, bowiem świadczą one o dysfunkcji systemu zarządzania na danym obszarze i w długiej perspektywie czasowej mogą rodzić negatywne skutki w zakresie rozwoju tego obszaru.

Fundamentem partycypacji społecznej jest oczywiście istnienie wśród mieszkańców danej społeczności właściwej, aktywnej postawy obywatelskiej. Powojenna historia naszego kraju jednoznacznie wskazuje na to, iż w Polsce niestety nie mamy długoletnich tradycji w tym zakresie<sup>2</sup>. Wśród barier rozwoju społeczeństwa obywatelskiego wymienia się zaszłości historyczne i pamięć o ustroju komunistycznym, upartyjnienie życia politycznego widoczne również w samorządzie terytorialnym, a także niechęć ze strony jednostek samorządu terytorialnego<sup>3</sup>, jak również brak świadomości po stronie społeczeństwa oraz postawa rezygnacji z aktywności podyktowana obawami, że nie przyniosą one oczekiwanych rezultatów. Wcielanie w życie partycypacji społecznej w zarządzaniu samorządowym to często zatem żmudna i długotrwała droga, a niemal jedyne narzędzia służące w tym celu to narzędzia szeroko rozumianej edukacji społeczeństwa, a zatem kampanie informacyjne, bądź inne formy uświadamiania i zachęcania mieszkańców do aktywnego udziału w zarządzaniu wspólnotą samorządową oraz dzielenia się swoimi pomysłami na usprawnienie zarządzania oraz polepszenie jakości życia mieszkańców.

<sup>1</sup> K. Maj-Waśniowska, „Dylematy funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce” [w:], „Finanse samorządu terytorialnego”, red. L. Patrzalek, H. Kociemska, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 404, Wrocław 2015, s.170.

<sup>2</sup> Por. „Jakość konsultacji społecznych w Polsce. Krajowa praktyka a uwarunkowania prawne”. Raport WWF Polska 2007; K. Pawlewicz, A. Pawlewicz, „Rola partycypacji społecznej na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich”

<sup>3</sup> Ibidem.

## I. PRZEDMIOT OPINII

Przedmiotem opinii jest zagadnienie uwarunkowań prawnych partycypacji społecznej w samorządowym zarządzaniu publicznym. Zagadnienie to dotyczy regulacji prawnych określających narzędzia służące urzeczywistnieniu idei partycypacji społecznej. W doktrynie prawa wyrażono pogląd, zgodnie z którym partycypacja społeczna dzieli się na trzy zasadnicze formy<sup>4</sup>. Pierwszą z nich jest informowanie, tj. ogół czynności podejmowanych jednostronnie przez władzę, mających na celu przekazanie mieszkańcom społeczności informacji, które ich dotyczą. W ramach tej formy wyróżnia się postać bierną informowania, tj. ograniczoną wyłącznie do przekazania informacji, oraz postać czynną, a więc wymagającą ze strony władzy zaangażowania polegającego przykładowo na organizacji spotkań z mieszkańcami, czy promowaniu określonych rozwiązań. Drugą formą partycypacji jest konsultowanie, a zatem czynności o charakterze dwustronnym, bowiem w tym przypadku działania informacyjne władzy nakierowane są również na otrzymanie informacji zwrotnej ze strony mieszkańców, która będzie zawierała opinię na temat proponowanych rozwiązań, bądź propozycje rozwiązań alternatywnych. Trzecią i najpełniejszą formą partycypacji jest współdecydowanie, tj. ogół czynności podejmowany przez władzę i społeczność, które jako równorzędni partnerzy wspólnie wypracowują rozwiązania.

W ramach narzędzi partycypacji społecznej wymienia się zasadniczo następujące instrumenty: wybory, referendum, konsultacje społeczne, doradcze rady mieszkańców, spotkania dyskusyjne, otwarte przesłuchania publiczne (tzw. public hearing), postępowanie administracyjne (w tym procedury skargowe), akcje bezpośrednie, tj. blokady, demonstracje, happeningi, okupacje, a także stosunkowo nowy instrument, jakim jest tzw. „teledemokracja”, tj. stworzenie społeczeństwu możliwości zgłaszania uwag, propozycji, wyrażania opinii za pomocą środków elektronicznych, np. platformy internetowej, czy aplikacji mobilnej<sup>5</sup>. Istotne znaczenie wśród narzędzi partycypacji społecznej posiada również udział lokalnej społeczności w konstruowaniu i wykonaniu budżetu obywatelskiego. Podkreślić również należy, iż frekwencja wyborcza oraz referendalna stanowią ponadto istotne narzędzie pomiaru poziomu rozwoju partycypacji obywatelskiej i świadomości społecznej.

Mimo szerokiego wachlarza narzędzi partycypacji społecznej ta forma zarządzania publicznego nie została jeszcze w Polsce wystarczająco spopularyzowana. Władze – zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym – podejmują w tym celu działania, jednak droga do jego osiągnięcia jest jeszcze

długa. Niezależnie od tego stale rosnące zainteresowanie zagadnieniem partycypacji społecznej oraz postrzeganie jej jako nowoczesnej formy zarządzania, która – dla dobra całego kraju, jak i poszczególnych regionów – powinna mieć coraz szersze zastosowanie, pozwala z optymizmem patrzeć w przyszłość.

W zakresie działań sprzyjających umacnianiu partycypacji społecznej wskazać należy na Strategię Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego przyjmowane cyklicznie przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Pierwszy tego rodzaju akt powstał w roku 2005 r. i obejmował działania planowane na lata 2007-2013, natomiast jego następczynią okazała się przyjęta przez Radę Ministrów strategia na lata 2009-2015. Na chwilę obecną strategia na dalszy okres nie została jeszcze sporządzona<sup>6</sup>. Strategia na lata 2007-2013 zawierała w głównej mierze charakterystykę III sektora oraz diagnozę obecnego stanu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, jak również określała w tym zakresie misję, cele, priorytety i działania strategiczne. W dokumencie tym zdefiniowano społeczeństwo obywatelskie jako: „przestrzeń działania instytucji, organizacji, grup społecznych i jednostek, rozciągającą się pomiędzy rodziną, państwem i rynkiem, w której ludzie podejmują wolną debatę na temat wartości składających się na wspólne dobro oraz dobrowolnie współdziałającą ze sobą na rzecz realizacji wspólnych interesów”. Strategia na lata 2009-2015 skupiała się natomiast na zapewnieniu zgodności obowiązującego prawa z prawem unijnym i krajowymi dokumentami strategicznymi, jak również określała cele i priorytety dotyczące m. in. działań edukacyjnych w zakresie aktywizacji obywateli, wzmocnienia roli i rozwoju organizacji pozarządowych. Dokument ten stał się następnie podstawą dla opracowania Programu Operacyjnego Społeczeństwo Obywatelskie<sup>7</sup>.

Milowym krokiem na drodze do upowszechniania partycypacji społecznej w samorządowym zarządzaniu publicznym może się w niedalekiej przyszłości okazać ustawa o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw. Prezydencki projekt tej ustawy wpłynął do Sejmu w dniu 30 sierpnia 2013 r. i został oznaczony jako druk 1699. Projekt ten zawiera propozycje zmian obowiązującego prawa w celu wzmocnienia partycypacji społecznej. Prace legislacyjne nad tym projektem są obecnie na etapie sprawozdawczym po pierwszym czytaniu<sup>8</sup>.

## II. STAN PRAWNY

### 1. Wybory

Udział w wyborach samorządowych to jedna z podstawowych form partycypacji społecznej w samorządowym zarządzaniu publicznym. W ten sposób członkowie lokalnej społeczności mogą bowiem w sposób bezpośredni wpłynąć

<sup>4</sup> D. Długosz, J. J. Wygnański, „Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji Społecznej”, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005, s. 21; K. Pawlewicz, A. Pawlewicz, „Rola partycypacji społecznej na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich”

<sup>5</sup> J. Hausner, „Komunikacja i partycypacja społeczna. Poradnik”, MSAP AE Kraków, Kraków 1999, s. 42; D. Długosz, J. J. Wygnański, „Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji Społecznej”, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005, s. 14; K. Pawlewicz, A. Pawlewicz, „Rola partycypacji społecznej na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich”.

<sup>6</sup> Źródło: <https://www.mpips.gov.pl/spoleczenstwo-obywatelskie/strategia-wspierania-rozwoju-spoleczenstwa-obywatelskiego/>

<sup>7</sup> Źródło: <https://www.mpips.gov.pl/spoleczenstwo-obywatelskie/strategia-wspierania-rozwoju-spoleczenstwa-obywatelskiego/>

<sup>8</sup> Źródło: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1699>

na skład osobowy organów jednostek samorządu terytorialnego, co ma ogromne znaczenie dla rozwoju danego obszaru. W wyborach samorządowych mieszkańcy dokonują wyboru członków organów stanowiących jednostek, w tym członków rad gmin, rad miast na prawach powiatu, rad powiatów oraz sejmików województw, a także członków jednoosobowych organów wykonawczych gmin, tj. wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Podstawowym aktem prawnym regulującym przeprowadzanie wyborów jest Konstytucja RP, która w art. 4 ust. 1 i 2 stanowi, iż władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu, który sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Zgodnie z art. 62 ust. 1 Konstytucji RP czynne prawo wyborcze przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego przysługuje obywatelom, którzy najpóźniej w dniu wyborów ukończyli 18 lat. Konstytucja RP w art. 169 ust. 2 i 3 stanowi natomiast, iż zasady i tryb wyborów do organów stanowiących oraz organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa<sup>9</sup>. Chodzi tutaj w rzeczywistości o trzy ustawy, a mianowicie ustawę o samorządzie gminnym<sup>10</sup>, ustawę o samorządzie województwa<sup>11</sup> oraz ustawę Kodeks wyborczy<sup>12</sup>. Przepisy art. 28a – art. 28h ustawy o samorządzie gminnym regulują sytuację nieudzielenia wójtowi absolutorium przez radę gminy oraz przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania wójta, zarówno z powodu nieudzielenia absolutorium, jak i z innych przyczyn. Wskazane przepisy regulują zatem wpływ mieszkańców wspólnoty samorządowej na odwołanie członka jednoosobowego organu wykonawczego gminy. Przepisy art. 32 ustawy o samorządzie województwa regulują natomiast wybór marszałka, wicemarszałków oraz pozostałych członków zarządu województwa, który dokonywany jest przez sejmik województwa, a zatem wpływ członków lokalnej społeczności na ich wybór jest jedynie pośredni. Art. 33 ustawy o samorządzie województwa reguluje natomiast rozwiązanie sejmiku województwa oraz przeprowadzenie przedterminowych wyborów w przypadku niedokonania w terminie przez sejmik wyboru zarządu województwa. Art. 34 reguluje odwołanie zarządu województwa z powodu nieudzielenia absolutorium, natomiast art. 37 reguluje odwołanie marszałka województwa oraz innych członków zarządu.

Szczegółowe zasady przeprowadzania wyborów samorządowych zawiera natomiast Kodeks wyborczy, który w rozdziale VII reguluje wybory do organów stanowiących, natomiast w rozdziale VIII stanowi o organizacji wyborów na wójta, burmistrza i prezydenta miasta. W kontekście partycypacji społecznej istotne znaczenie posiadają art. 392-394 regulujące składanie protestów przeciwko ważności wyborów, które mogą być wnoszone również przez indywidualnych wyborców. W przypadku wyborów samorządowych protesty rozpoznawane są przez sądy okręgowe, które w przypadku uwzględnienia protestu orzekają o nieważności wybo-

rów lub o nieważności wyboru radnego, a także stwierdzają wygaśnięcie mandatów oraz postanawiają o przeprowadzeniu wyborów ponownych lub o podjęciu niektórych czynności wyborczych, wskazując czynność, od której należy ponowić postępowanie wyborcze<sup>13</sup>. Warto również zwrócić uwagę na art. 89 § 1 i § 2 Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym obywatele, w liczbie co najmniej 15, mający prawo wybierania mogą tworzyć komitet wyborczy wyborców, którego reprezentuje pełnomocnik wyborczy wybrany spośród członków komitetu.

Ponadto zgodnie z art. 399 pkt 4) Kodeksu wyborczego prawo zgłaszania kandydatów na radnych przysługuje również komitetowi wyborczemu wyborców. Zgodnie z art. 403 do utworzenia takiego komitetu wystarczy zaangażowanie ze strony co najmniej 15 wyborców, którzy po zebraniu podpisów co najmniej 1000 obywateli uprawnionych do głosowania mogą zawiadomić Państwową Komisję Wyborczą o utworzeniu komitetu. Jeśli natomiast komitet zamierza zgłosić kandydatów tylko w jednym województwie, w tym celu wystarczy zaangażowanie ze strony 5 wyborców oraz zebranie podpisów co najmniej 20 podpisów. W tym wypadku zawiadomienie o utworzeniu komitetu składa się komisarzowi wyborczemu właściwemu ze względu na siedzibę komitetu. Mieszkańcy lokalnej społeczności posiadają zatem istotne i łatwo dostępne uprawnienia do wpływania nie tylko na wynik wyborów, ale również na skład osobowy kandydatów na radnych. Ponadto w przypadku odmowy przyjęcia przez Państwową Komisję Wyborczą albo komisarza wyborczego zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego, pełnomocnikowi wyborczemu przysługuje prawo wniesienia odpowiednio skargi do Sądu Najwyższego albo odwołania do Państwowej Komisji Wyborczej<sup>14</sup>.

Zgodnie z art. 478 § 1 i § 2 Kodeksu wyborczego komitetowi wyborczemu wyborców przysługuje również prawo do zgłaszania kandydatów na wójta, które przysługuje komitetowi wyborczemu, który zarejestrował listy kandydatów na radnych w co najmniej połowie okręgów wyborczych w danej gminie. W każdym z tych okręgów liczba zarejestrowanych przez ten komitet kandydatów na radnych nie może być mniejsza niż liczba radnych wybieranych w tym okręgu. Stosownie do art. 5 pkt 6) Kodeksu wyborczego ilekroć w ustawie mowa jest o wójcie, należy przez to rozumieć także burmistrza i prezydenta miasta.

O posiadaniu czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach samorządowych decyduje nie tylko wiek, bowiem warunkiem udziału jest również fakt stałego zamieszkania na obszarze danej gminy, powiatu lub województwa<sup>15</sup>.

## 2. Referendum

Referendum lokalne należy do podstawowych instytucji demokracji bezpośredniej, a tym samym stanowi istotne narzędzie partycypacji społecznej w zarządzaniu samorządowym. W drodze referendum mieszkańcy społeczności lokalnej wyrażają swoją wolę w sprawach, które ich dotyczą.

<sup>9</sup> ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483) art. 4 ust. 1 i 2, art. 62 ust. 1, art. 169 ust. 2 i 3.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 446),

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 486 z późn. zm.),

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r., nr 21 poz. 112 z późn. zm.).

<sup>13</sup> Art. 394 § 1 - § 3 Kodeksu wyborczego (Dz. U. z 2011 r., nr 21 poz. 112 z późn. zm.).

<sup>14</sup> Art. 404 § 1 Kodeksu wyborczego (Dz. U. z 2011 r., nr 21 poz. 112 z późn. zm.).

<sup>15</sup> Art. 10 § 1 pkt 3) i 4) Kodeksu wyborczego (Dz. U. z 2011 r., nr 21 poz. 112 z późn. zm.).

Podstawowym aktem prawnym regulującym przeprowadzanie referendum lokalnego jest Konstytucja RP, która w art. 4 ust. 1 i 2 stanowi, iż władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu, który sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Zgodnie z art. 62 ust. 1 Konstytucji RP prawo udziału w referendum przysługuje obywatelom, którzy najpóźniej w dniu głosowania ukończyli 18 lat. Art. 170 Konstytucji RP stanowi natomiast, że członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa<sup>16</sup>. Wskazane zagadnienia obecnie reguluje ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym<sup>17</sup>, która w zakresie nieuregulowanym tą ustawą odsyła do przepisów Kodeksu wyborczego.

Przedmiotem referendum lokalnego może być wyrażenie przez członków wspólnoty samorządowej woli w następujących sprawach: odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki, a także w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę. Ponadto przedmiotem referendum lokalnego w gminie może być również odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy<sup>18</sup>, a także w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy<sup>19</sup>. Zakres zastosowania tego narzędzia partycypacji społecznej jest zatem szeroki, a ustawowy katalog spraw będących przedmiotem referendum ma charakter otwarty, bowiem może on obejmować wszystkie sprawy istotne dla życia mieszkańców danej wspólnoty samorządowej.

Zgodnie z art. 3 ustawy warunkiem udziału w referendum jest posiadanie czynnego prawa wyborczego do organu stanowiącego jednostki oraz stałe zamieszkiwanie na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego.

Ponadto inicjatywa przeprowadzenia referendum lokalnego należy nie tylko organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, bowiem prawo to przysługuje również mieszkańcom lokalnej społeczności. W tym celu wystarczy wniosek złożony przez co najmniej 10 % uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu, bądź 5% uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa<sup>20</sup>. Z inicjatywą przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego może wystąpić m.in. grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do organu stanowiącego danej jednostki

samorządu terytorialnego, a w odniesieniu do referendum gminnego - także pięciu obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy. Natomiast z inicjatywą przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców gminy w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy wystąpić może jedynie grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy<sup>21</sup>. Osoby te określane są mianem inicjatorów referendum.

Sekwencja czynności zmierzających do przeprowadzenia referendum lokalnego z inicjatywy mieszkańców jest następująca. W pierwszej kolejności inicjator referendum powiadamia na piśmie przedstawiciela organu wykonawczego jednostki (tj. wójta, burmistrza lub prezydenta, bądź przewodniczącego zarządu). W zawiadomieniu tym inicjator może również zawrzeć wniosek o udzielenie informacji w przedmiocie liczby mieszkańców jednostki uprawnionych do głosowania. Jest to informacja kluczowa, bowiem dopiero w oparciu o nią można określić liczbę podpisów mieszkańców potrzebną do złożenia skutecznego wniosku o przeprowadzenie referendum. Przedstawiciel organu wykonawczego jednostki w terminie 14 dni od otrzymania wniosku o udzielenie takiej informacji przekazuje je inicjatorowi referendum. Jeżeli inicjatywa dotyczy referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji, inicjator powiadamia o zamiarze wystąpienia z taką inicjatywą również komisarza wyborczego<sup>22</sup>.

Następnie po dokonaniu zawiadomienia inicjator na własny koszt podaje do wiadomości mieszkańców przedmiot zamierzonego referendum, czyniąc to w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie. W odniesieniu natomiast do powiatu i województwa sposób ogłoszenia jest ściśle określony przez ustawę, która stanowi, iż powinno to nastąpić poprzez ogłoszenie w prasie codziennej ogólnodostępnej w danej jednostce samorządu terytorialnego. Ustawa określa również treść ogłoszenia, które w odniesieniu do gmin, powiatów i województw powinno zawierać pytanie lub pytania referendum albo warianty zaproponowane do wyboru, a jeżeli wniosek dotyczy referendum w sprawie samoopodatkowania - cel lub cele oraz zasady samoopodatkowania. Jeśli natomiast zamierzone referendum dotyczy odwołania organu jednostki, to ogłoszenie powinno zawierać ponadto uzasadnienie odwołania<sup>23</sup>.

Od momentu powiadomienia przedstawiciela władzy wykonawczej jednostki o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum, inicjator referendum ma 60 dni na zebranie podpisów mieszkańców uprawnionych do głosowania, chcących poprzeć inicjatywę w tej sprawie<sup>24</sup>. W powyższym terminie inicjator przekazuje wniosek o przeprowadzenie referendum przedstawicielowi władzy wykonawczej jednostki, który niezwłocznie potwierdza na piśmie jego otrzymanie oraz przekazuje go przewodniczącemu organu stanowiącego jednostki. Następnie organ stanowiący

<sup>16</sup> ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483) art. 4 ust. 1 i 2, art. 62 ust. 2 i art. 170.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 400).

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 400) – art. 2 ust. 1 i 2.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 400) – art. 11 ust. 1a.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 400) – art. 4.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 400) – art. 11 ust. 1 pkt a), art. 11 ust. 1a.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 400) – art. 12.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 400) – art. 13.

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 400) – art. 14.

powołuje ze swego składu komisję do sprawdzenia, czy wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum odpowiada przepisom ustawy. W pracach komisji może wziąć udział inicjator referendum, którego udział polega na obserwacji prac komisji, składaniu wyjaśnień i przedstawianiu dowodów<sup>25</sup>.

Następnie, jeśli wniosek jest zgodny z prawem, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum, przy czym organ stanowiący jest związany treścią wniosku. Wskazana uchwała powinna zostać podjęta w terminie 30 dni od dnia przekazania wniosku przedstawicielowi organu wykonawczego jednostki<sup>26</sup>.

Ustawa o referendum w sposób szczególny zabezpiecza prawa lokalnej społeczności na wypadek podjęcia przez organ stanowiący uchwały odrzucającej wniosek o przeprowadzenie referendum, jak również na wypadek niedotrzymania przez organ terminu podjęcia uchwały. W każdej z tych sytuacji inicjatorowi referendum przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego, z którego ten może skorzystać w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały lub upływu terminu do jej podjęcia. Ponadto wprowadzono szczególnie, krótki termin rozpatrzenia skargi przez sąd administracyjny, który musi tego dokonać w terminie 14 dni od dnia wniesienia skargi. Skróceniu uległ również termin na zaskarżenie wyroku sądu administracyjnego, bowiem skargę kasacyjną od takiego orzeczenia wnosi się w terminie 14 dni<sup>27</sup>. Dla porównania ogólny termin na wniesienie skargi kasacyjnej wynosi 30 dni<sup>28</sup>. Ustawa o referendum lokalnym stanowi również, że wyrok sądu uwzględniający skargę zastępuje uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego<sup>29</sup>, co stanowi dodatkową ochronę prawną dla lokalnej społeczności zamierzającej wyrazić swoje zdanie w drodze referendum lokalnego.

Referendum przeprowadzają i ustalają jego wynik powołane w tym celu właściwe terytorialne (wojewódzka, powiatowa i gminna) komisje do spraw referendum i obwodowe komisje do spraw referendum. W kontekście partycypacji społecznej istotne znaczenie posiada również uprawnienie inicjatora referendum do wyznaczenia do terytorialnej komisji i każdej obwodowej komisji po jednym mężu zaufania, który ma prawo być obecny przy wszystkich czynnościach wykonywanych przez te komisje oraz wnosić do protokołów wyników głosowania i wyników referendum uwagi z wymienieniem konkretnych zarzutów<sup>30</sup>.

Referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania, przy czym wynik jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej niż połowę waż-

nych głosów. Powyższe wymogi nieco odmiennie kształtują się w przypadku referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich, bowiem takie referendum jest ważne w przypadku, gdy udział w nim wzięło nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu. W odniesieniu natomiast do referendum gminnego w sprawie samoopodatkowania jego wynik jest rozstrzygający, jeżeli za samoopodatkowaniem oddano co najmniej 2/3 ważnych głosów<sup>31</sup>.

W kontekście partycypacji społecznej istotne znaczenie posiada również art. 66 regulujący składanie protestów przeciwko ważności referendum, które mogą być wnoszone w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyniku referendum, a legitymowany do wniesienia protestu jest każdy mieszkaniec danej jednostki samorządu uprawniony do wzięcia udziału w referendum. Protest powinien opierać się na zarzucie naruszenia przepisów ustawy, które mogło wywrzeć istotny wpływ na wynik referendum. Do rozpatrzenia protestu właściwy jest sąd okręgowy, który powinien wydać w tym przedmiocie rozstrzygnięcie w terminie 14 dni od dnia zgłoszenia protestu. Postępowanie w tym zakresie toczy się z udziałem wnoszącego protest i przedstawiciela właściwej terytorialnej komisji, a jeżeli protest dotyczy referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego - również z udziałem komisarza wyborczego. W zakresie nieuregulowanym ustawą o referendum lokalnym ustawa ta odsyła do przepisów Kodeksu wyborczego<sup>32</sup>.

### 3. Dostęp do informacji publicznej

W kontekście partycypacji społecznej istotne znaczenie posiada w szczególności konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej. Zgodnie z postanowieniami Konstytucji RP prawo do materializuje się po pierwsze poprzez możliwość uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Po drugie każdy obywatel dysponuje również prawem dostępu do informacji w przedmiocie działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Po trzecie każdy obywatel ma prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, a zatem również organów władz lokalnych. Co więcej prawo to obejmuje również możliwość rejestracji dźwięku lub obrazu z tych posiedzeń. Niezależnie od tego prawo dostępu do informacji publicznej zawiera w sobie również dostęp do dokumentów. Charakter prawa dostępu do informacji publicznej wzmacnia dodatkowo przepis mówiący, iż jego ograniczenie może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa<sup>33</sup>.

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 400) – art. 15 i 16.

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 400) – art. 17 ust. 1 i art. 18.

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 400) – art. 20.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn., Dz. U. z 2016 r. poz. 718) – art. 177 § 1.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 400) – art. 20.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 400) – art. 49 § 1 i art. 51.

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 400) – art. 55 i art. 56.

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 400) – art. 66.

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483) art. 61.

Prawo dostępu do informacji publicznej zostało szczegółowo uregulowane w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>34</sup>. W szczególności podkreślić należy, iż zgodnie z art. 4 ustawy do podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznych należą m. in. organy władzy publicznej oraz podmioty reprezentujące samorządowe osoby prawne lub samorządowe jednostki organizacyjne. Ponadto zgodnie z art. 2 tej ustawy podmioty zobowiązane nie mogą uzależniać dostępu do informacji publicznej od wykazania przez wnioskodawcę interesu prawnego lub faktycznego. Prawo dostępu do informacji publicznej jest bowiem niezależne od interesu wnioskodawcy, co w sposób istotny polepsza jego sytuację prawną. Co więcej art. 3 ust. 2 stanowi, iż każdy ma prawo do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej na temat aktualnej wiedzy o sprawach publicznych. W art. 5 ustawa określa granice prawa do informacji publicznej, wskazując, iż oprócz ograniczeń wynikających z przepisach o ochronie tajemnic i informacji niejawnych do informacji publicznej podlega ograniczeniu również ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy, chyba że osoby te zrezygnują z przysługującego im prawa. Ten wyjątek od zasady dostępu do informacji publicznej nie ma również zastosowania do informacji na temat osób pełniących funkcje publiczne oraz osób mających związek z pełnieniem tych funkcji. Dotyczy to w szczególności informacji o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji. Art. 6 ustawy zawiera katalog informacji, które podlegają ujawnieniu w trybie dostępu do informacji publicznej, który jest rozbudowany, a ponadto ma charakter otwarty. Wynika z niego, iż członek wspólnoty samorządowej może w tym trybie uzyskać informacje m. in. na temat statusu i formy prawnej organów jednostek samorządu terytorialnego, ich organizacji, osób sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach, majątku, którym organy dysponują, trybu działania osób prawnych samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań publicznych i ich działalności w ramach gospodarki budżetowej i pozabudżetowej, sposobów przyjmowania i załatwiania spraw, stanu przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygania, prowadzonych rejestrów, ewidencji i archiwów oraz o sposobów i zasad udostępniania danych w nich zawartych, naboru kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska, w zakresie określonym w przepisach odrębnych, treści i postaci dokumentów urzędowych, majątku jednostek samorządu terytorialnego, jak również majątku osób prawnych samorządu terytorialnego.

Z punktu widzenia partycypacji społecznej istotne znaczenie ma również przepis art. 7 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny. Wyjątek stanowi jedynie sytuacja, w której podmiot obowiązany do udostępnienia ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku (art. 15). Ponadto ustawa przewiduje cztery formy udostępnienia informacji publicznej, a mianowicie po pierwsze – poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej (jest to urzędowy publikator teleinformatyczny), po drugie – poprzez udostępnienie informacji na wniosek, po trzecie

– poprzez wstęp na posiedzenia organów i udostępnianie materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia, po czwarte – poprzez udostępnianie informacji w centralnym repozytorium dostępnym powszechnie w sieci teleinformatycznej (ten sposób dotyczy informacji o szczególnym znaczeniu dla rozwoju innowacyjności w państwie i rozwoju społeczeństwa informacyjnego)<sup>35</sup>.

Szczególne znaczenie posiada tryb wnioskowy udostępniania informacji publicznej, bowiem może z niego skorzystać każdy, w tym również członkowie wspólnoty samorządowej, a dzięki niemu mogą oni uzyskać szczegółowe informacje na temat działalności swojej jednostki samorządu. Zdobyte w ten sposób informacje mogą okazać się niezwykle cenne, stanowiąc podstawę do podejmowania rozmaitych działań obywatelskich z zakresu partycypacji społecznej w zarządzaniu samorządowym. W szczególności uzyskane w tym trybie informacje mogą dać asumpt do wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum, w tym w przedmiocie odwołania dotychczasowych władz, jak również do zorganizowania demonstracji, składania petycji, skarg, czy wniosków, a nawet wzięcia przez lokalną społeczność udziału w konstruowaniu i wykonaniu budżetu obywatelskiego. Wagi prawa dostępu do informacji publicznych nie sposób zatem przecenić, gdyż często stanowi ono niezwykle ważny wstęp do dalej idącego zaangażowania społeczeństwa w samorządowe zarządzanie publiczne.

Istotne znaczenie posiada również przepis art. 13 ustawy, który określa terminu udostępnienia informacji publicznej w trybie wnioskowym, wskazując, iż powinno to nastąpić bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w tym terminie podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku. Ponadto każda odmowa udostępnienia informacji publicznej powinna mieć formę decyzji, przy czym jej uzasadnienie powinno zawierać także imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji, oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na których dobra wydano decyzję odmowną. Od decyzji takiej przysługuje odwołanie, które powinno zostać rozpoznane w terminie 14 dni. W przypadku zaskarżenia decyzji organu II instancji do sądu administracyjnego przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej przewidują również szczególne terminy procedowania, które skracają czas trwania postępowania sądowego. Zgodnie bowiem z art. 21 przekazanie akt i odpowiedzi na skargę następuje w terminie 15 dni od dnia otrzymania skargi, natomiast skargę rozpatruje się w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę. Podkreślić również należy, iż bezpodstawną odmową udostępnienia informacji publicznej stanowi podstawę do pociągnięcia podmiotu zobowiązanego do odpowiedzialności karnej<sup>36</sup>.

#### 4. Konsultacje społeczne

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 z późn. zm.).

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 z późn. zm.) – art. 7 ust. 1.

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 z późn. zm.) – art. 23.

Konstytucja RP nie zawiera regulacji odnoszących się wprost do konsultacji społecznych, jednak można je w sposób pośredni wywieść m. in. z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2), z zasady dialogu społecznego (preambuła Konstytucji RP), z zasady społecznej gospodarki rynkowej, z której wynika, że solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego RP (art. 20), a także z prawa dostępu do informacji publicznej (art. 61 ust. 1), oraz prawa do informacji o stanie i ochronie środowiska (art. 74 ust. 3).

Szczegółowe regulacje prawne dotyczące konsultacji społecznych można odnaleźć w wielu ustawach, jednak zasadnicze znaczenie mają ustawy ustrojowe samorządu terytorialnego, tj. ustawa z dnia 8 marca o samorządzie gminnym<sup>37</sup>, ustawa z dnia 5 marca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>38</sup>, oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>39</sup>.

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym obowiązek przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy ciąży na radzie gminy w okresie poprzedzającym zasięgnięcie przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii rad gmin zainteresowanych wydaniem przez Radę Ministrów rozporządzenia w sprawie tworzenia, łączenia, dzielenia, i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic (za wyjątkiem sytuacji, gdy w powyższej sprawie społeczeństwo wypowiedziało swoje zdanie w referendum lokalnym), w sprawie nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalania jego granic, a także w sprawie ustalania i zmiany nazwy gmin oraz siedziby ich władz<sup>40</sup>.

Rada gminy ma obowiązek przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami również w okresie poprzedzającym podjęcie przez nią uchwały w przedmiocie utworzenia jednostki pomocniczej, w tym sołectwa, dzielnicy, osiedla. Wyjątek stanowi sytuacja, w której utworzenie jednostki pomocniczej następuje na wniosek mieszkańców<sup>41</sup>. W związku z utworzeniem jednostki pomocniczej powstaje jednak jeszcze jeden przypadek, w którym po stronie rady gminy powstaje obowiązek konsultacji społecznych, a mianowicie bez nich rada gminy nie może uchwalić statutu jednostki pomocniczej określającego jej organizację oraz zakres działania<sup>42</sup>.

Katalog przypadków, w których przeprowadza się konsultacje z mieszkańcami gminy ma jednak charakter otwarty. Zgodnie bowiem z treścią art. 5a ust. 1 ustawy konsultacje z mieszkańcami gminy mogą być przeprowadzane również w innych sprawach ważnych dla gminy, jednak w tych przypadkach przeprowadzenie konsultacji nie jest już obligatoryjne, lecz fakultatywne i zależy od woli organów gmin. Ponadto zgodnie z art. 5a ust. 2 ustawy rada gminy w drodze uchwały określa zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami. Wobec tego nic nie stoi na przeszkodzie, aby w treści tej

uchwały szczegółowo wymienić inne ważne dla gminy sprawy, które będą wymagały konsultacji z mieszkańcami. Będzie to w rezultacie oznaczało rozszerzenie katalogu przypadków, w których przeprowadzenie konsultacji będzie obligatoryjne.

Oprócz ustawy o samorządzie gminnym kwestię konsultacji społecznych w gminach regulują również ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>43</sup>. Ustawa ta w art. 11 przyznaje bowiem społeczności prawo wzięcia udziału w procedurze planistycznej. Procedurę planistyczną rozpoczyna podjęcie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, o czym należy obowiązkowo powiadomić mieszkańców w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości (np. na słupie, płocie, tablicy ogłoszeniowej), jak również na stronie internetowej gminy. Od tego momentu biegnie trwający minimum 21 dni termin, w którym wszyscy zainteresowani, a więc również mieszkańcy, mogą składać wnioski dotyczące studium. Sporządzenie projektu studium następuje dopiero po upływie tego terminu oraz po uzyskaniu opinii i uzgodnień ze strony właściwych organów. Następnym etapem jest uzgodnienie projektu studium z zarządem województwa, zarządem związku metropolitalnego, wojewodą, oraz wystąpienie o opinie dotyczące rozwiązań przyjętych w projekcie studium m. in. do starosty powiatowego, gmin sąsiednich, właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, itd. Dalsze czynności polegają na wprowadzeniu do projektu ewentualnych zmian wynikających z opinii i uzgodnień. Kolejna faza przewiduje aktywny udział społeczeństwa w procedurze planistycznej, bowiem ogłasza się o wyłożeniu projektu studium do publicznego wglądu na okres co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada się ten projekt do publicznego wglądu oraz publikuje na stronach internetowych urzędu gminy na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w tym projekcie studium rozwiązaniami. W ogłoszeniu tym należy podać termin, w którym osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu studium, nie krótszy niż 21 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia studium. „W okresie wyłożenia projektu studium do publicznego wglądu wójt, burmistrz, prezydent miasta organizuje dyskusję publiczną. Jej celem jest wyjaśnienie motywów i przesłanek, które zdecydowały o tym, że przyjęto takie, a nie inne rozwiązania w studium oraz wyjaśnienie zainteresowanym wszelkich wątpliwości, jakie mogą nasunąć się po zapoznaniu się z projektem studium.”<sup>44</sup> Następnie wójt, burmistrz lub prezydent miasta przedstawia radzie gminy do uchwalenia projekt studium wraz z listą nieuwzględnionych uwag społecznych do projektu studium. Rada gminy, uchwalając studium, rozstrzyga jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag społecznych, a rozstrzygnięcie to stanowi załącznik do uchwały o uchwaleniu studium<sup>45</sup>.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje również udział społeczeństwa w sporządzaniu

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 8 marca o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.).

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 5 marca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 595, ze zm.).

<sup>39</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 596, ze zm.).

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 8 marca o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.) – art. 4 ust. 1 i art. 4a ust. 1 i ust. 4..

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 8 marca o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.) – art. 5 ust. 1 i ust. 2.

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 8 marca o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.) – art. 35 ust. 1.

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. 2016 poz. 778).

<sup>44</sup> K. Buczyński, „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz”.

<sup>45</sup> ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. 2016 poz. 778) – art. 12.

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tryb konsultacji społecznych został określony w sposób podobny do trybu stosowanego przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków rozwoju. Art. 17 ustawy również przewiduje bowiem, że po podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego należy w tym przedmiocie umieścić ogłoszenie oraz umożliwić społeczeństwu wypowiedzenie się oraz złożenie wniosków do tego planu. Następnie wójt, burmistrz lub prezydent miasta sporządza plan miejscowy, rozpatrując wnioski mieszkańców. Po uzyskaniu opinii odpowiednich organów nanosi niezbędne zmiany w projekcie planu, po czym ogłasza o jego wyłożeniu, umożliwiając społeczeństwu wniesienie uwag do projektu. Uwagi te może wnieść każdy, kto kwestionuje postanowienia planu. Można to uczynić zarówno w formie pisemnej, jak i elektronicznej<sup>46</sup>. Następnie rozpatruje zgłoszone uwagi, nanosi zmiany w projekcie oraz w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia. Kolejną czynnością jest przedstawienie radzie gminy projektu planu wraz z listą nieuwzględnionych uwag społecznych. Rada gminy może wówczas zdecydować o konieczności dokonania zmian w projekcie planu, w szczególności może uwzględnić dalsze uwagi społeczne, jak również ponowić czynności konsultacyjne<sup>47</sup>. Rada gminy uchwalając plan miejscowy, rozstrzyga jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag społecznych, a rozstrzygnięcie to stanowi załącznik do uchwały<sup>48</sup>.

Omawiając zagadnienie uwarunkowań prawnych gminnych konsultacji społecznych warto również zwrócić uwagę na szczególną formę partycypacji społecznej, jaka jest tzw. gminna rada seniorów. Stosownie do treści art. 5c ustawy o samorządzie gminnym gmina sprzyja solidarności międzypokoleniowej oraz tworzy warunki do pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych w społeczności lokalnej. Rada gminy może utworzyć gminną radę seniorów z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanych środowisk. Gminna rada seniorów pełni funkcje konsultacyjne, doradcze i inicjatywne. Szczególny jest także skład gminnej rady seniorów, bowiem należą do niej nie tylko przedstawiciele osób starszych, bowiem również przedstawiciele podmiotów działających na rzecz osób starszych, w szczególności przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz podmiotów prowadzących uniwersytety trzeciego wieku. Gminna rada seniorów działa w oparciu o statut nadany uchwałą rady gminy, który to statut może również nadawać jej istotne uprawnienie, a mianowicie do utworzenia rady seniorów jednostki pomocniczej.

Na podobnych zasadach funkcjonuje również tzw. młodzieżowa rada gminy. Zgodnie z art. 5b ustawy o samorządzie gminnym gmina podejmuje działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, w tym zwłaszcza wśród młodzieży. Rada gminy na wniosek zainteresowanych środowisk może wyrazić zgodę na utworzenie młodzieżowej rady gminy mającej charakter konsultacyjny. Rada gminy, powołując młodzieżową radę gminy, nadaje jej statut określający tryb wyboru jej członków i zasady działania.

Gminne rady seniorów oraz gminne rady młodzieżowe są zatem ważnymi narzędziami partycypacji społecznej, bowiem sprzyjają one nie tylko zachęcaniu poszczególnych osób do aktywnego uczestniczenia w zarządzaniu wspólnotą samorządową, ale również pobudzają mieszkańców wspólnoty do konstruktywnej integracji. Zauważyć bowiem należy, iż mieszkańcy, przystępując do takiej organizacji, jednoczą się w dążeniu do wspólnego celu, jakim jest współpraca z samorządem lokalnym w zarządzaniu wspólnotą. W odniesieniu do młodzieży taka aktywność wywiera ponadto dobroczynny, wychowawczy wpływ.

Analogicznie jak w przypadku gmin, zgodnie z ustawą o samorządzie powiatowym obowiązek przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami powiatu ciąży na radzie powiatu albo radzie miasta na prawach powiatu w okresie poprzedzającym zasięgnięcie przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii rad powiatów albo rad miasta na prawach powiatu zainteresowanych wydaniem przez Radę Ministrów rozporządzenia w sprawie tworzenia, łączenia, dzielenia, i znoszenia powiatów oraz w sprawie ustalenia i zmiany nazwy powiatów oraz siedziby ich władz.<sup>49</sup>

Również w odniesieniu do powiatów katalog przypadków, w których przeprowadza się konsultacje z mieszkańcami powiatu ma jednak charakter otwarty. Zgodnie bowiem z treścią art. 3d ust. 1 ustawy konsultacje z mieszkańcami powiatu mogą być przeprowadzane również w innych sprawach ważnych dla powiatu, jednak w tych przypadkach przeprowadzenie konsultacji nie jest już obligatoryjne, lecz fakultatywne i zależy od woli organów powiatu. Ponadto zgodnie z art. 3d ust. 2 ustawy rada powiatu w drodze uchwały określa zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami. Wobec tego także w odniesieniu do powiatów nic nie stoi na przeszkodzie, aby w treści tej uchwały szczegółowo wymienić inne ważne dla powiatu sprawy, które będą wymagały konsultacji z mieszkańcami. W rezultacie będzie to oznaczało rozszerzenie katalogu przypadków, w których przeprowadzenie konsultacji będzie obligatoryjne.

Zgodnie z ustawą o samorządzie województwa również na tym szczeblu samorządu istnieje otwarty katalog przypadków przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami województwa. Art. 10a tej ustawy w przypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla województwa mogą być przeprowadzane na jego terytorium konsultacje z mieszkańcami województwa. Zasady i tryb tych konsultacji określa uchwała sejmiku województwa. Wobec tego również w tym wypadku nic nie stoi na przeszkodzie, aby w treści uchwały rozszerzyć katalog ważnych dla województwa spraw wymagających konsultacji z jego mieszkańcami.

W przepisach ustawy o samorządzie województwa przewidziano również szczególny przypadek konsultacji społecznych warunkujących utworzenie strategii rozwoju województwa. Zgodnie z art. 12 ustawy samorząd województwa, formułując strategię rozwoju województwa, a także realizując politykę jego rozwoju, zobowiązany jest podjąć współpracę m. in. z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa oraz z samorządem gospodarczym i zawodowym, a także z innymi województwami, organiza-

<sup>46</sup> ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. 2016 poz. 778) – art. 17 i art. 18.

<sup>47</sup> ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. 2016 poz. 778) – art. 19.

<sup>48</sup> ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. 2016 poz. 778) – art. 20.

<sup>49</sup> Ustawa z dnia 5 marca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 595, ze zm.). – art. 3 ust. 1 i art. 3a ust. 1.



cjami pozarządowymi oraz szkołami wyższymi i jednostkami naukowo-badawczymi.

Mając na uwadze powyższe, warto również podkreślić, że wszystkie ustawy ustrojowe samorządu terytorialnego stanowią, iż zasady i tryb prowadzenia konsultacji społecznych samorząd określa w drodze uchwały. Naturalną konsekwencją takiej regulacji jest niejednorodny zakres uprawnień mieszkańców poszczególnych gmin, powiatów i województw. Przykładowo może się bowiem zdarzyć, że mieszkańcy danej gminy będą mieli znacznie szersze albo znacznie węższe uprawnienia konsultacyjne w porównaniu do mieszkańców sąsiedniej gminy<sup>50</sup>.

Szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet partycypacyjny, stanowiący narzędzie partycypacji społecznej o ogromnym znaczeniu. Wobec tego w niniejszej opinii poświęcono mu odrębny rozdział.

## 5. Budżet partycypacyjny

Budżet partycypacyjny, znany również pod pojęciem budżetu obywatelskiego, to istotne narzędzie partycypacji społecznej, bowiem dzięki niemu mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego posiadają rzeczywisty wpływ na decyzje dotyczące ich jednostek, a w szczególności decyzje finansowe. W ramach budżetu partycypacyjnego mieszkańcy – jako pełnoprawni partnerzy władzy lokalnej – współdecydują o wydatkowaniu części środków pieniężnych. Dzięki przyznaniu lokalnej społeczności namiastki władzy finansowej czują się oni znacznie bardziej zmotywowani i zdeterminowani do aktywnego uczestnictwa w życiu wspólnoty samorządowej. Budżet partycypacyjny jest swoistym akceleratorem partycypacji społecznej w zarządzaniu jednostką samorządu. Mieszkańcy danej jednostki samorządu, widzą bowiem rozwój swojej gminy finansowany ze środków finansowych, o których wydatkowaniu sami decydowali. Ów rozwój może natomiast przybrać różnorodną formę, często bardzo bliską codziennemu życiu mieszkańców, bowiem może to być na przykład remont drogi, którą dojeżdżają do pracy, budowa oświetlenia na tej drodze, budowa boiska sportowego, na którym spędzają wolny czas, rozwijając zainteresowania, rewitalizacja miejskiej zieleni, czy też renowacja zabytków będących wizytówką lokalnej społeczności. Mieszkańcy, widząc efekty takich decyzji, nie tylko napawają się dumą, ale przede wszystkim otrzymują niezbitą i namacalny dowód, że dzięki swoim pomysłom i zaangażowaniu mogą wiele zdziałać, udoskonalać rzeczywistość, w której żyją. Władza lokalna nie jest zaś ich wrogiem, lecz przyjacielem i partnerem, dążącym do osiągnięcia tego samego celu, jakim jest rozwój jednostki samorządu terytorialnego i polepszenie jakości życia mieszkańców. Wszystko to w sposób zdecydowany motywuje w efekcie mieszkańców do podejmowania w tym zakresie dalszych działań.

Budżet partycypacyjny niestety jak dotąd nie doczekał się jednak żadnej szczegółowej regulacji prawnej, a jego funkcjonowanie opiera się wyłącznie na przepisach ustrojowych ustaw samorządowych, stanowiących o fakultatywnym prze-

prowadzaniu konsultacji społecznych w kwestiach ważnych dla jednostki samorządu terytorialnego. Chodzi tu w szczególności o wspomniane wcześniej art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, art. 3d ustawy o samorządzie powiatowym i art. 10a ustawy o samorządzie województwa. Szczegóły dotyczące budżetu partycypacyjnego, w tym tryb jego tworzenia określa organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w drodze uchwały. Skoro pod względem prawnym istnienie budżetu opiera się na przepisach mówiących o fakultatywnych konsultacji społecznych, to nie ulega wątpliwości, że wprowadzenie tej formy partycypacji społecznej w danej jednostce samorządu zależy wyłącznie od dobrej woli organu stanowiącego. Większość samorządów terytorialnych niestety nieufnie podchodzi do budżetu partycypacyjnego, jako do swoistego dzielenia się z mieszkańcami władztwem finansowym w samorządzie. Jednakże te samorządy, które odważyły się na ten krok – jak m. in. Miasto Łódź<sup>51</sup> – wychwalają oraz są wychwalane za efektywność tego narzędzia partycypacji społecznej, czemu towarzyszy wyliczanie jego licznych zalet, oraz wyrażanie na przyszłość chęci dalszego, partnerskiego współdecydowania wraz z mieszkańcami w kwestiach finansowych samorządu. K. Borowski zauważa, że wprowadzanie budżetów partycypacyjnych stanowi przejaw otwartości samorządu na potrzeby i oczekiwania mieszkańców, czego szczególnym przykładem jest Miasto Łódź, w którym wskazane rozwiązania stosowane są z powodzeniem, a w efekcie budżet obywatelski okazał się narzędziem pobudzania aktywności mieszkańców miasta oraz przejawem nowoczesnego zarządzania finansami jednostki samorządu. Dzięki niemu od roku 2014 r. powstało wiele ciekawych inicjatyw osiedlowych, spośród których większość dotyczy spraw, które bezpośrednio przekładają się na codzienne funkcjonowanie mieszkańców<sup>52</sup>. Powyższe z pewnością zachęca inne samorządy do pójścia w ślady prekursorów, a jednocześnie rodzi nadzieje na to, że liczba „wyznawców” tej formy partycypacji społecznej będzie w najbliższym czasie rosła w postępie geometrycznym. Do rozwoju budżetów partycypacyjnych, a tym samym eskalacji rozmiaru partycypacji społecznej w zarządzaniu samorządem, z pewnością przyczyniłoby się wprowadzenie, szczegółowych regulacji ustawowych w tym zakresie, które przynajmniej częściowo zniosłyby obecną, szkodliwą cechę tego rozwiązania, jaką jest jego wyłącznie fakultatywny charakter.

Mówiąc o budżecie obywatelskim, nie sposób zapomnieć o jego szczególnej odmianie, jaką jest tzw. fundusz sołecki. W odniesieniu do funduszu sołeckiego – w przeciwieństwie do budżetu obywatelskiego – nie można doszukać się w zachowaniu ustawodawcy błędu przez zaniechanie, bowiem zasady tworzenia tego funduszu określa odrębna ustawa, a mianowicie ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim<sup>53</sup>. Zgodnie z art. 2 tej ustawy rada gminy rozstrzyga o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz, podejmując uchwałę, w której wyraża zgodę albo

<sup>50</sup> Por. K. Maj-Waśniowska, „Dylematy funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce” [w:] „Finanse samorządu terytorialnego”, red. L. Patrzalek, H. Kociemska, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 404, Wrocław 2015, s.181.

<sup>51</sup> Zob. K. Borowski, „Budżet partycypacyjny jako instrument kształtowania polityki budżetowej i zarządzania finansami JST na przykładzie Miasta Łodzi” [w:] „Finanse samorządu terytorialnego”, red. L. Patrzalek, H. Kociemska, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 404, Wrocław 2015.

<sup>52</sup> Ibidem.

<sup>53</sup> Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r., poz. 301).

nie wyraża zgody na wyodrębnienie funduszu. Art. 5 ust. 1-3 stanowi natomiast, iż warunkiem przyznania w danym roku budżetowym środków z funduszu jest złożenie do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez sołectwo wniosku. Wniosek danego sołectwa uchwała zebranie wiejskie z inicjatywy sołtysa, rady sołeckiej lub co najmniej 15 pełnoletnich mieszkańców sołectwa. Wniosek powinien zawierać wskazanie przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na obszarze sołectwa w ramach środków określonych dla danego sołectwa wraz z oszacowaniem ich kosztów i uzasadnieniem.

## 6. Inicjatywa uchwałodawcza

Analogicznie do inicjatywy ustawodawczej w wymiarze krajowym na szczeblu samorządowym istnieje inicjatywa uchwałodawcza jako narzędzie partycypacji społecznej. Narzędzie to umożliwia mieszkańcom złożenie władzy lokalnej propozycji utworzenia aktu prawa miejscowego określonej treści. Oczywiście ta forma partycypacji nie jest dedykowana do pojedynczych mieszkańców, lecz do grup liczących odpowiednio wiele osób. W przeciwieństwie do inicjatywy ustawodawczej, inicjatywa uchwałodawcza nie została uregulowana w żadnym akcie prawnym, stąd dopuszczalność jej stosowania może rodzić kontrowersje. Wątpliwości te zostały w znacznej mierze rozwiane za sprawą wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2013 r.<sup>54</sup>, zawierającego następującą tezę: „Przyznanie grupom mieszkańców inicjatywy uchwałodawczej, przy braku przepisów regulujących tę kwestię oraz w świetle wykładni systemowej ustawy o samorządzie gminnym i wspólnotowego charakteru jednostek samorządu terytorialnego, mieści się w granicach obowiązującego prawa, a tym samym prawa tego nie narusza.” W uzasadnieniu wyroku NSA zwrócił uwagę na art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy. Przepis ten należy odczytywać łącznie z art. 3 ust. 1 tej ustawy, wskazującym, że o ustroju gminy stanowi jej statut, bowiem takie podejście pozwala na pełne ujęcie zagadnień, jakie mogą być w statucie gminy zawarte. Zdaniem Sądu uprawnienie do przedkładania organom władzy projektów uchwał wiąże się z ustaleniem trybu pracy rady, która to kwestia należy do materii statutowej, jak wynika wprost z art. 22 u.s.g. Uprawnienie zaś do przyznania inicjatywy uchwałodawczej grupie mieszkańców wiązać należy z podmiotowym aspektem definicji wspólnoty samorządowej zawartej w art. 1 ust. 1 u.s.g. W świetle tego przepisu wspólnotę samorządową tworzą mieszkańcy gminy. Naczelny Sąd Administracyjny prawo inicjatywy uchwałodawczej wywodzi również z postanowień Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>55</sup>, który w art. 10 stanowi, że każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii. Decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela. W przekonaniu Sądu zasady te pośrednio odnoszą się także do polskiego samorządu terytorialnego. W uzasadnieniu wyroku wskazano ponadto na wspólnotową materię ściśle samorządową, tj. Europejską Kartę Samorządu Lokalnego

sporządzoną w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.<sup>56</sup> W preambule stwierdzono bowiem m. in., że prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jest jedną z demokratycznych zasad, wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy. Wyrażono również przekonanie, że uprawnienie to w sposób najbardziej bezpośredni może być realizowane właśnie na szczeblu lokalnym, jako że właśnie tam istniejąca społeczność lokalna wyposażona jest w rzeczywiste uprawnienia. Sąd przyznaje, że akt ten wprawdzie wprost nie mówi o inicjatywie uchwałodawczej, niemniej jednak wyposażenie obywateli w takie uprawnienie zawiera się w przewidzianej w Artykule 3(5) możliwości odwołania się do zgromadzeń obywateli, referendum lub każdej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli. Zauważyć bowiem należy, że jak przyjęto w Artykule 3(4) Karty, samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyposażenie obywateli w inicjatywę uchwałodawczą powinno być istotnym instrumentem aktywności obywatelskiej mieszkańców, dającym możliwość większego uczestnictwa w działaniach na rzecz gminy.

Niezależnie od powyższego inicjatywa uchwałodawcza nie jest popularnym narzędziem partycypacji społecznej w zarządzaniu samorządem w Polsce, a powodem tego jest zarówno brak regulacji ustawowej, jak i znikoma świadomość społeczeństwa lokalnego w tym zakresie.

Podkreślić jednak należy, że wspomniany na wstępie opinii prezydencki projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw zakłada wyraźne przyznanie mieszkańcom prawa obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

### 7. Współpraca z organizacjami pozarządowymi

Partycypacja społeczna w zarządzaniu samorządem łączy się również z funkcjonowaniem organizacji pozarządowych. Mieszkańcy lokalnych społeczności, angażując się w działalność takich organizacji, stają się partnerami władz lokalnych w zakresie wykonywania zadań publicznych. Współpraca władz lokalnych z organizacjami z tzw. III sektora gospodarki polega bowiem często na zleceniu przez władze lokalne organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych oraz przekazywaniu na ten cel środków pieniężnych. Niezależnie od tego organizacje pozarządowe są często ważnymi uczestnikami konsultacji społecznych z uwagi na ich zorganizowany charakter oraz zinstytucjonalizowany sposób działania. O tym jak istotne znaczenie w kontekście rozwoju partycypacji społecznej posiadają organizacje pozarządowe świadczy również ilość miejsca, jakie poświęcono im w treści obydwu przyjętych dotychczas Strategii Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

Organizacje pozarządowe funkcjonują w oparciu o rozmaite akty prawne, jednakże największe znaczenie praktyczne w kontekście partycypacji społecznej posiadają następujące z nich: ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzysze-

<sup>54</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2013 r. (sygn. akt II OSK 1887/13).

<sup>55</sup> Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dziennik Urzędowy C 326, 26/10/2012 P. 0001 – 0390).

<sup>56</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. Nr 124, poz. 607).

niach<sup>57</sup>, ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach<sup>58</sup>, ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>59</sup>. O ile ustawa Prawo o stowarzyszeniach i ustawa o fundacjach określają jednie ustrój i organizację tych podmiotów, to ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie reguluje również zasady prowadzenia działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych oraz zasady współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi art. 1).

Zgodnie z art. 3 ustawy organizacjami pozarządowymi są osoby prawne lub ułomne osoby prawne, niebędące jednostkami sektora finansów publicznych oraz niedziałające w celu osiągnięcia zysku, w tym fundacje i stowarzyszenia. Działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie.

Zgodnie z art. 2 pkt 4) tej ustawy pod pojęciem inicjatywy lokalnej należy rozumieć formę współpracy jednostek samorządu terytorialnego z ich mieszkańcami, w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej. Na temat współpracy organizacji pozarządowych oraz organów władzy publicznej stanowi art. 5, zgodnie z którym organy administracji publicznej w wykonywaniu zadań publicznych współpracują z organizacjami pozarządowymi prowadzącymi, które prowadzą działalność pożytku publicznego na terenie działania tych organów administracji publicznej. Ustawa przewiduje również liczne formy tej współpracy, do których należy: zlecenie organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych, wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności, konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji, konsultowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych z radami działalności pożytku publicznego, w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego, tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej, zawieranie umów o wykonanie inicjatywy lokalnej na zasadach określonych w ustawie, zawierani umów partnerskich określonych w art. 28a ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2014 r. poz. 1649, z późn. zm.) oraz porozumienia albo umowy o partnerstwie określonych w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz. U. poz. 1146, z późn. zm.).

Zgodnie z ustawą zlecenie realizacji zadań publicznych może mieć dwojaką formę: powierzenia wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji, lub wspierania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji.

Ustawa przewiduje również obowiązek uchwalania przez organ stanowiący jednostki rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, co powinno zostać poprzedzone przeprowadzeniem w tym przedmiocie konsultacji z organizacjami. Organ stanowiący jednostki może w tym zakresie uchwalić również program wieloletni. Sprawozdanie z realizacji programu sporządza organ wykonawczy jednostki.

Mając na uwadze powyższe, narzędzie partycypacji społecznej, jakim jest współpraca organizacji pozarządowych z władzami samorządowymi, należy do najlepiej zorganizowanych i uregulowanych, co niewątpliwie przekłada się na jego efektywność. W tym zakresie zadanie na przyszłość polega zatem niemal wyłącznie na stymulowaniu rozwoju tej formy zaangażowania społeczeństwa w samorządowym zarządzaniu publicznym.

## 8. Skargi, petycje i wnioski

W zakresie partycypacji społecznej mieszkańcom przysługuje także możliwość informowania władzy lokalnej o problemach i zarzutach względem sprawowania władzy, jak również wyrażania swojego zdania i oczekiwań za pomocą petycji, skarg i wniosków.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na nowelizację przepisów stanowiących o formach kontaktu obywatela z administracją publiczną, która została wprowadzona za sprawą nowej ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach<sup>60</sup>. Do dnia wejścia w życie wspomnianej ustawy tryb składania petycji, skarg i wniosków był uregulowany w sposób jednolity w dziale VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>61</sup>. Obecnie dział VIII dotyczy wyłącznie skarg i wniosków, natomiast tryb składania petycji określa wyłącznie odrębna ustawa o petycjach. W odniesieniu do petycji przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosowane są jedynie w zakresie nieuregulowanym ustawą o petycjach. Przepisy prawa pozostawiają mieszkańcom znaczną swobodę, bowiem nie określają w sposób jednoznaczny, jakie sprawy mogą być przedmiotem petycji lub wniosku, a katalog tych spraw jest otwarty. Art. 241 Kodeksu postępowania administracyjnego stanowi jedynie bardzo ogólnie, iż przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności. W podobny sposób ustawa o petycjach w art. 2 ust. 3 określa przedmiot petycji, stanowiąc, iż może nią być żądanie, w szczególności zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji.

Uprawnienie do złożenia petycji przysługuje w zasadzie każdemu, bowiem do grona uprawnionych ustawa zalicza osoby fizyczne, prawne oraz inne jednostki organizacyjne lub grupy tych podmiotów. Adresatami petycji są natomiast organy władzy

<sup>57</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1393 z późn. zm.)

<sup>58</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 40).

<sup>59</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 239).

<sup>60</sup> Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2014 r., poz. 1195)

<sup>61</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 1960 r. nr 30 poz. 168)

publicznej, a także organizacje lub instytucje społeczne w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej (art. 2 ust. 1). Art. 9 ust. 2 ustawy stanowi również, że petycja złożona do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest rozpatrywana przez ten organ, chyba że w statucie tej jednostki zostanie wskazany organ wewnętrzny tego organu stanowiącego właściwy w tym zakresie.

Adresat petycji zobowiązany jest do jej rozpatrzenia bez zbędnej zwłoki, jednak nie może to nastąpić później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia jej złożenia. Termin ten może ulec przedłużeniu maksymalnie o dalsze 3 miesiące, jednakże może to nastąpić wyłącznie wówczas, gdy adresat petycji dozna obiektywnych, niezależnych od siebie przeszkód w terminowym rozpatrzeniu (art. 10).

Przepisy ustawy przewidują również po stronie adresata petycji obowiązek poinformowania podmiotu wnoszącego o sposobie jej załatwienia. Takie zawiadomienie powinno zawierać również uzasadnienie sposobu załatwienia petycji oraz powinno nastąpić na piśmie, bądź za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 13). Sytuację prawną podmiotu wnoszącego petycję w sposób istotny pogarsza postanowienie zawarte w art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach, zgodnie z którym sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi. Inaczej ta sytuacja wygląda w odniesieniu do podmiotu występującego z wnioskiem, bowiem stosownie do art. 246 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego wnioskodawcy niezadowolonego ze sposobu załatwienia wniosku służy prawo wniesienia skargi w trybie skargowym określonym w tym Kodeksie.

Z punktu widzenia partycypacji społecznej istotne znaczenie ma również art. 14 ustawy o petycjach, zgodnie z którym adresat petycji corocznie w terminie do 30 czerwca sporządza zbiorczą informację o petycjach rozpatrzonych w roku poprzednim i ogłasza ją na swojej stronie internetowej, bądź na stronie swojego urzędu. Informacja ta powinna w szczególności zawierać dane dotyczące liczby, przedmiotu oraz sposobu załatwienia petycji. Powyższy obowiązek informacyjny stanowi również narzędzie edukacji społeczeństwa, mogące stać się inspiracją do składania nowych petycji.

Obok wniosków i petycji mieszkańcy mogą również składać skargi, których przedmiotem zgodnie z art. 227 Kodeksu postępowania administracyjnego może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Art. 229 określa organy właściwe do rozpatrywania skarg w zależności od tego, względem działalności którego organu skarga zawiera zarzuty. Adresat skargi powinien ją załatwić bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. O sposobie załatwienia skargi zawiadamia się skarżącego przy czym zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi – oprócz podstawowych elementów skazanych w ustawie – powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne (art. 237 i 238).

### III. WNIOSKI OPINII

1. Partycypacja społeczna jest jednym z podstawowych elementów tzw. good governance. Stanowi ona bo-

wiem kluczowy budulec dla więzi oraz właściwych relacji pomiędzy lokalną społecznością oraz lokalną władzą, co w rezultacie sprzyja efektywnemu zarządzaniu, gdyż potrzeby wspólnoty samorządowej najlepiej znają sami mieszkańcy.

2. W ramach narzędzi partycypacji społecznej znajduje się szeroki wachlarz różnego rodzaju instrumentów, jednak tylko niektóre z nich doczekały się odpowiednich regulacji prawnych. Pozostałe opierają się w głównej mierze na doraźnych ustaleniach i zwyczaju. Do narzędzi partycypacji, których stosowanie zostało uwarunkowane prawnie należą w szczególności wybory samorządowe, w których mieszkańcy dysponują nie tylko czynnym i biernym prawem wyborczym, ale również mogą zgłaszać swoich kandydatów oraz składać protesty przeciwko ważności wyborów.
3. Mieszkańcy wspólnoty mogą wyrazić swoją wolę również w drodze referendum lokalnego, przy czym inicjatywa jego przeprowadzenia należy również do mieszkańców, a społeczny inicjator referendum posiada prawo do obserwowania prac nad wnioskiem o przeprowadzenie referendum, a także składania wyjaśnień i przedstawiania dowodów. Ponadto w przypadku odrzucenia wniosku albo nierozpoznania go w terminie inicjatorowi przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Niezależnie od tego mieszkańcom przysługuje prawo złożenia protestu przeciwko ważności referendum.
4. Mieszkańcom przysługuje również zagwarantowane Konstytucją oraz ustawą prawo dostępu do informacji publicznej, w tym wstępu na posiedzenia organów władz lokalnych, rejestracji dźwięku lub obrazu z tych posiedzeń, dostępu do dokumentów oraz informacji w innej formie. Ustawa określa tryb udzielania informacji publicznej, w tym terminy oraz konsekwencje prawne nieudzielenia informacji obywatelowi. Zdobyte w ten sposób informacje mogą okazać się niezwykle cenne, stanowiąc podstawę do podejmowania rozmaitych działań obywatelskich z zakresu partycypacji społecznej w zarządzaniu samorządowym. W szczególności uzyskane w tym trybie informacje mogą dać asumpt do wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum, w tym w przedmiocie odwołania dotychczasowych władz, jak również do zorganizowania demonstracji, składania petycji, skarg, czy wniosków, a nawet wzięcia przez lokalną społeczność udziału w konstruowaniu i wykonaniu budżetu obywatelskiego.
5. Przepisy prawa regulują również przeprowadzanie konsultacji społecznych, wskazując przypadki, w których muszą one zostać przeprowadzone, ale również stanowiąc, że można je przeprowadzić w innych sprawach ważnych dla jednostki. Szczególny rodzaj konsultacji społecznych znajduje zastosowanie w procedurze planistycznej, w tym sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustawa reguluje ponadto partycypację społeczną w formie działalności gminnych rad seniorów oraz młodzieżowych rad gminy, które posiadają charakter konsultacyjny i doradczy. Konsultacje społeczne odbywają

się również w związku z tworzeniem strategii rozwoju województwa. Szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet partycypacyjny, który jednak jak dotąd nie doczekał się szczegółowych regulacji prawnych, a w konsekwencji wciąż stanowi w pełni fakultatywną formę partycypacji społecznej w zarządzaniu samorządowym.

6. Mimo braku wyraźnych unormowań z innych regulacji prawnych można wywieść prawo mieszkańców do występowania z inicjatywą uchwałodawczą, a w ten sposób do składania propozycji uchwalenia aktu prawa miejscowego określonej treści. Projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw zakłada wyraźne przyznanie mieszkańcom prawa obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.
7. Przepisy prawa określają również zasady współpracy władz lokalnych z organizacjami pozarządowymi, co stanowi kolejne ważne narzędzie partycypacji społecznej. Mieszkańcy lokalnych społeczności, angażując się w działalność takich organizacji, stają się partnerami władz lokalnych w zakresie wykonywania zadań publicznych. Wskazane narzędzie należy do najlepiej zorganizowanych i uregulowanych, co niewątpliwie przekłada się na jego efektywność.
8. W zakresie partycypacji społecznej mieszkańcom przysługuje także możliwość informowania władzy lokalnej o problemach i zarzutach względem sprawowania władzy, jak również wyrażania swojego zdania i oczekiwań za pomocą petycji, skarg i wniosków, których wnoszenie i rozpatrywanie zostało uregulowane w drodze ustaw.
9. W naszym porządku prawnym istnieją wprawdzie odpowiednie uwarunkowania prawne służące zaangażowaniu społeczeństwa w zarządzanie wspólnotą samorządową, jednakże w niektórych dziedzinach są one na chwilę obecną zbyt skąpe, bowiem pozostawiają organom jednostek samorządu niekiedy wręcz nieograniczoną swobodę w podejmowaniu decyzji w przedmiocie tego, czy w ogóle dzielić się swoim władztwem ze społeczeństwem. Koronnym przykładem jest tzw. budżet partycypacyjny, którego wprowadzenie zależy wyłącznie od dobrej woli organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego też – mimo stale rosnącej popularności – stosowanie tej formy partycypacji wciąż należy do rzadkości, mimo iż należy ona do najbardziej efektywnych form zarządzania jednostką, mającą swe źródło w pełnym partnerstwie pomiędzy władzą a lokalną społecznością.
10. Oprócz stosunkowo niewielkich barier natury prawnej rozwój partycypacji społecznej napotyka również na bariery społeczne związane przede wszystkim z mentalnością społeczeństwa. Powojenna historia naszego kraju jednoznacznie wskazuje bowiem na to, iż w Polsce niestety nie mamy długoletnich tradycji w tym zakresie. Wobec tego – jako społeczeństwo – partycypacji społecznej w zarządzaniu samorządem musimy się cierpliwie uczyć i stopniowo nabierać do niej zaufania.

## BIBLIOGRAFIA

1. K. Maj-Waśniowska, „Dylematy funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce” [w:] „Finanse samorządu terytorialnego”, red. L. Patrzalek, H. Kociemska, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 404, Wrocław 2015,
2. „Jakość konsultacji społecznych w Polsce. Krajowa praktyka a uwarunkowania prawne”. Raport WWF Polska 2007;
3. K. Pawlewicz, A. Pawlewicz, „Rola partycypacji społecznej na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich”,
4. D. Długosz, J. J. Wygnański, „Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji Społecznej”, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005;
5. J. Hausner, „Komunikacja i partycypacja społeczna. Poradnik”, MSAP AE Kraków, Kraków 1999;
6. K. Buczyński, „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz”,
7. K. Borowski, „Budżet partycypacyjny jako instrument kształtowania polityki budżetowej i zarządzania finansami JST na przykładzie Miasta Łodzi” [w:] „Finanse samorządu terytorialnego”, red. L. Patrzalek, H. Kociemska, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 404, Wrocław 2015.

## AKTY PRAWNE

1. ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483),
2. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r., nr 21 poz. 112 z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 400).
4. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 z późn. zm.).
5. Ustawa z dnia 8 marca o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.) – art. 6 ust. 1;
6. Ustawa z dnia 5 marca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595, ze zm.),
7. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r., poz. 596, ze zm.),
8. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. 2016 poz. 778).
9. Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r., poz. 301).
10. Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dziennik Urzędowy C 326, 26/10/2012 P. 0001 – 0390).
11. Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. Nr 124, poz. 607).
12. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1393 z późn. zm.).
13. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 40).
14. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U.

z 2016 r., poz. 239).

15. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2014 r., poz. 1195).
16. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 1960 r. nr 30 poz. 168).

## ORZECZNICTWO

1. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2013 r. (sygn. akt II OSK 1887/13).

## IV. ŹRÓDŁA INTERNETOWE

1. <https://www.mpips.gov.pl/spoleczenstwo-obywatelskie/strategia-wspierania-rozwoju-spoleczenstwa-obywatelskiego/>
1. <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1699>



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.  
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.  
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

Opinie i analizy NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601  
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70  
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl