

DOMINIK JAŚKOWIEC¹

Partycypacja obywatelska w procesach decyzyjnych samorządu gminnego

1. Wstęp

Samorząd terytorialny jest częścią administracji publicznej, wyodrębnioną spośród władzy państwowej w formie odrębnego, lokalnego podmiotu prawa, który nie jest częścią składową administracji rządowej. Przez samorząd terytorialny rozumie się prawo i faktyczną zdolność wspólnot lokalnych do regulowania i zarządzania, w granicach przepisów prawa, istotną częścią spraw publicznych, związanych z zaspokojeniem zbiorowych potrzeb wspólnoty².

W Rzeczypospolitej Polskiej istnieje szereg narzędzi instytucjonalnych służących zapewnieniu współudziału obywateli w procesach decyzyjnych dotyczących działania samorządu terytorialnego. Większość z nich ma charakter deliberatywny. Służą one komentowaniu projektów prawa lub decyzji administracyjnych, negocjowaniu zapisów i rozwiązań, ale również legitymowaniu działań organów władzy publicznej. Wymienionym celom służą m.in.: konsultacje społeczne, wysłuchanie publiczne, budżet obywatelski, obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, fundusz sołecki oraz referendum lokalne. Współuczestnictwo obywateli w podejmowaniu decyzji o charakterze publicznym może zatem osiągać różne stopnie instytucjonalizacji, a także odbywać się na różnych poziomach – od lokalnego (gmina, powiat), poprzez regionalny (województwo) – do szczebla centralnego (kraj) włącznie³.

Pierwsze dziesięciolecie funkcjonowania w Polsce odrodzonego samorządu terytorialnego to czas konstruowania rozwiązań ustrojowych, tworzenia struktury jego organów, określania ram prawnych niezbędnych do wykonywania

1 Dr Dominik Jaśkowiec – Instytut Prawa, Ekonomii i Administracji, Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie, ORCID: 0000-0002-3492-2439.

2 Z. Gilowska, L. Kieres, R. Sowiński, *Samorząd terytorialny w Polsce a standardy europejskie*, Warszawa 1993, s. 102.

3 J. Woźniczko, *Konsultacje społeczne jako narzędzie partycypacji publicznej*, Warszawa 2019, s. 4.

przekazywanych mu zadań. Zarówno okres ten, jak i też następujące po nim lata to także czas wdrażania narzędzi umożliwiających obywatelom udział w procesach decyzyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

Celem niniejszego opracowania jest prześledzenie na przestrzeni ostatnich trzydziestu trzech lat procesu implementacji narzędzi partycypacji obywatelskiej związanych z zarządzaniem gminą oraz zaprezentowanie najważniejszych procedur i mechanizmów współdecydowania obywateli o kształcie swoich małych ojczyzn.

Cel badawczy definiuje wybór metod badawczych, do przygotowania niniejszego opracowania wykorzystana została metoda analizy dokumentów. Badanie dokumentów ma na celu odtworzenie realnej działalności lub stanu analizowanej struktury organizacyjnej w formie prawnie albo zwyczajowo sporządzonego dokumentu. Metoda ta polega na zbieraniu, selekcji, opisie i naukowej interpretacji danych pozyskanych z danego dokumentu.

2. Pojęcie władzy w gminie

Zgodnie z przepisami art. 164 ust. 1 Konstytucji RP⁴ podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Mieszkańcy gminy, jako mieszkańcy jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa, tworzą wspólnotę samorządową, która uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Uszczegółowienie tej regulacji znajduje rozwinięcie w dyspozycji art. 1 u.s.g.⁵, zgodnie z którym gmina to wspólnota samorządowa (utworzona przez mieszkańców) oraz odpowiednie terytorium.

Pojęcie władzy w gminie koresponduje z wykonywaniem administracji publicznej przez organy gminy lub bezpośrednio przez społeczność lokalną. W myśl art. 11 u.s.g. mieszkańcy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (w formie wyborów i referendum) lub za pośrednictwem rady gminy i wójta (burmistrza lub prezydenta miasta).

W doktrynie podkreśla się, że mieszkańcy tworzą tym samym pierwotny podmiot władzy gminy, organy gminy zaś podmiot wtórny⁶. Jak stwierdza J. Boć, ustawa o samorządzie gminnym używa pojęcia „władze gminy” dla określenia podmiotów upoważnionych do rozstrzygania w sprawach gminy. Uczestników form demokracji bezpośredniej i pośredniej można zatem uznać za podmioty władzy w gminie, rozstrzygające w sprawach publicznych istotnych dla społeczności lokalnej⁷.

4 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

5 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.); dalej: u.s.g.

6 A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 150.

7 *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 207.

Powyższe ujęcie podmiotu władzy oznacza, że wszyscy mieszkańcy gminy, jako członkowie wspólnoty samorządowej, mają prawo (ale nie obowiązek) uczestniczyć w życiu publicznym i rozstrzygać o sprawach gminy, wykorzystując w tym celu narzędzia sprawowania władzy w sposób bezpośredni lub pośredni.

3. Referendum gminne jako narzędzie demokracji bezpośredniej

Przyjęta przez Sejm w dniu 8 marca 1990 r. ustawa o samorządzie terytorialnym (gminnym) demokrację przedstawicielską traktowała jako regułę, wyjątek od niej stanowiła instytucja referendum gminnego. Referendum gminne można było przeprowadzić w każdej ważnej dla gminy sprawie, z inicjatywy rady lub na wniosek 1/10 uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy. Było ono ponadto prawnie zastrzeżoną, obligatoryjną formą rozstrzygnięcia dwóch spraw: samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne oraz odwołania rady gminy przed upływem kadencji⁸.

Przepisy określające zasady przeprowadzania referendum gminnego zostały uszczegółowione ustawą z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym⁹, która obowiązywała do momentu wejścia w życie ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym¹⁰.

Referendum gminne, a następnie referendum lokalne, stanowiło pierwszy usankcjonowany prawnie mechanizm bezpośredniego sprawowania władzy przez wspólnoty lokalne. Jego znaczenie wyraźnie wzrosło wraz z wprowadzeniem instytucji bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast¹¹.

Po wejściu w życie przepisów Konstytucji RP podstawą prawną przeprowadzania referendum lokalnego stały się zapisy art. 4 i 170 ustawy zasadniczej, rozwinięte we wspomnianej już ustawie o referendum lokalnym. Zgodnie z jej przepisami mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego, jako członkowie wspólnoty samorządowej, wyrażają swoją wolę w głosowaniu powszechnym:

- w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki,
- co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki,
- w innych istotnych sprawach dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę.

8 J. Pokładecki, *Samorząd terytorialny w warunkach transformacji systemu politycznego w Polsce*, Poznań 1996, s. 89.

9 Tekst jedn. Dz.U. z 1996 r. Nr 84, poz. 386.

10 Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1317 ze zm.

11 A. Puskarska, *Skutkiem starań o odwołanie wójta może być koniec działalności rady gminy*, „Rzeczpospolita”, 30 lipca 2019 r., <https://www.rp.pl/Ustroj-i-kompetencje/307309990-Skutkiem-staran-o-odwołanie-wojta-moze-byc-koniec-dzialalnosci-rady-gminy.html> (dostęp: 22.10.2022).

Przedmiotem referendum gminnego może być również odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań kompetencji organów gminy.

Referendum polega na udzieleniu na urzędowej karcie do głosowania pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie lub pytania albo na dokonaniu wyboru pomiędzy zaproponowanymi wariantami. Mogą brać w nim udział jedynie te osoby, które stale zamieszkują na obszarze danej gminy oraz posiadają czynne prawo wyborcze do jej organu stanowiącego. Referendum przeprowadza się z inicjatywy organu stanowiącego lub na wniosek co najmniej 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy¹².

W sprawach odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (rady gminy lub miasta, rady powiatu bądź sejmiku wojewódzkiego) przed upływem kadencji co do zasady rozstrzyga się wyłącznie w drodze referendum przeprowadzonego na wniosek mieszkańców. Jednakże organ stanowiący tej jednostki może zostać rozwiązany przez Sejm RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów w przypadku powtarzającego się naruszania przez radę gminy Konstytucji lub ustaw¹³.

Ustawa o referendum lokalnym rozstrzyga również o ważności głosowania. Zgodnie z jej przepisami referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania, a w przypadku referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego, gdy udział w nim wzięło nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwołanego organu. Wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów. Od tej zasady wyjątek stanowi referendum w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców. W tym przypadku pozytywnie rozstrzygający wynik oznacza oddanie za przedmiotem samoopodatkowania co najmniej 2/3 ważnych głosów.

4. Rozwój regulacji ustawowych z zakresu konsultacji społecznych w gminach

Drugą obok referendum lokalnego formą partycypacji obywatelskiej są konsultacje społeczne. Stanowią one proces dialogu pomiędzy przedstawicielami władz a mieszkańcami, mający na celu zebranie postulatów społecznych i na ich podstawie podjęcie przez władze optymalnych decyzji. Konsultacje społeczne nie muszą ograniczać się tylko do przedstawienia i opiniowania gotowych projektów. Mogą być także procesem, w którym wypracowywana

12 M. Mamaj, *Czym jest demokracja bezpośrednia?*, Prawowity.pl, [http://prawowity.pl/aktualnosci/18/1"1142,Czym_jest_demokracja_bezposrednia/](http://prawowity.pl/aktualnosci/18/1) (dostęp: 22.10.2022).

13 *Sejm może rozwiązać organ stanowiący samorządu*, Prawo.pl, <https://www.prawo.pl/samorzad/sejm-moze-rozwiazac-organ-stanowiacy-samorzadu,104241.html> (dostęp: 22.10.2020).

jest propozycja rozwiązania lub diagnozowane są potrzeby w obszarze, w którym w przyszłości podejmowane będą decyzje¹⁴.

Działania jednostek samorządu terytorialnego coraz częściej wykraczają poza klasycznie rozumiane ramy konsultacji społecznych. Coraz większą wagę przykładają się do działań partycypacyjnych rozumianych jako bezpośrednie zaangażowanie mieszkańców w proces podejmowania decyzji poprzez współdecydowanie o realizacji konkretnych zadań.

Ustawowe określenie zasad przeprowadzania konsultacji społecznych przez lokalne organy władzy publicznej związane jest z funkcjonowaniem w polskim porządku prawnym ustawy z dnia 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum¹⁵, której przepisy utraciły moc obowiązywania dopiero w 1995 r., a więc już w nowych warunkach ustrojowych. Bezpośrednia delegacja odnosząca się do prowadzenia konsultacji społecznych przez jednostki samorządu terytorialnego została przyjęta rok później ustawą z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym¹⁶. Nowelizacja wprowadziła wymóg przeprowadzania konsultacji społecznych w przypadkach określonych w samej ustawie oraz możliwość ich fakultatywnego przeprowadzenia w innych sprawach ważnych dla mieszkańców gminy. Szczegółowe zasady i tryb przeprowadzania konsultacji pozostawiono do ustalenia radom gminy na poziomie regulacji prawa miejscowego.

Prawo do konsultacji społecznych w obecnie obowiązującym porządku prawnym wywieść można wprost z Konstytucji RP, a konkretnie z jej art. 4, który stanowi, że władza zwierzchnia należy do Narodu, który wykonuje ją bezpośrednio, bądź przez wybieranych w wyborach powszechnych przedstawicieli, oraz z art. 54, 61 i 74, wyznaczających standardy dostępu do informacji o działaniu organów władzy publicznej.

Po wejściu w życie Konstytucji RP ustawodawca przyjął szereg ustaw będących rozwinięciem przepisów zawartych w ustawie zasadniczej. Wymóg przeprowadzania konsultacji społecznych na poziomie gminy określają w szczególności:

- ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁷ (konsultacje projektów planów zagospodarowania przestrzennego i studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego),
- ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁸ (obowiązek konsultowania z organizacjami pozarządowymi lub z radami pożytku publicznego – tam gdzie powstały – projektów aktów prawa miejscowego),

14 *Co to są konsultacje społeczne?*, ngo.pl, <https://poradnik.ngo.pl/co-to-sa-konsultacje-spoeczne> (dostęp: 23.20.2020).

15 Dz.U. Nr 14, poz. 83.

16 Dz.U. Nr 58, poz. 261.

17 Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.

18 Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 571.

- ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych¹⁹ (prowadzenie konsultacji w związku z ustalaniem, zmianą lub zniesieniem urzędowej nazwy miejscowości, lub obiektu fizjograficznego),
- ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym²⁰ (konsultacje w związku z ustalaniem dodatkowej nazwy zamieszkanego miejscowości w języku mniejszości),
- ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²¹ (konsultacje w zakresie przyjęcia lokalnej strategii rozwoju),
- ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²² (wymóg przeprowadzania konsultacji społecznych w związku z możliwym oddziaływaniem na środowisko planowanych przedsięwzięć),
- ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (konsultacje w zakresie prowadzenia procesów rewitalizacji na obszarze gminy)²³.

Również przepisy samej ustawy o samorządzie gminnym wskazują konkretne przypadki, w których obligatoryjnie należy przeprowadzić konsultacje społeczne z mieszkańcami gminy:

- w procedurach tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia gmin i ustalania ich granic, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalania jego granic, ustalania i zmiany nazwy gmin oraz siedziby ich władz,
- przed podjęciem uchwały w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej gminy z inicjatywy innego podmiotu niż mieszkańcy,
- przed uchwaleniem statutu jednostki pomocniczej gminy.

Niezwykle istotną z punktu widzenia omawianej problematyki partycypacji obywatelskiej zmianą ustawy o samorządzie gminnym zwłaszcza była nowelizacja wynikająca z przyjęcia przez Sejm RP ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych²⁴. Niezwykle kontrowersyjna ustawa, znana opinii publicznej głównie ze względu na wprowadzone jej przepisami zmiany przepisów prawa wyborczego, sankcjonowała istniejące w wielu gminach narzędzia partycypacji obywatelskiej²⁵. Niewątpliwie najistotniejszym z nich był budżet partycypacyjny, nazwany w przepisach ustawy budżetem obywatelskim. Jest

19 Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1443.

20 Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 823.

21 Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 225 ze zm.

22 Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1904 ze zm.

23 Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 485 ze zm.

24 Dz.U. poz. 130 ze zm.

25 D. Sześciło, *Nowe narzędzia dla obywateli i radnych w samorządzie*, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2019/05/Opinia-prawna_Nowela-Kw-a-Samorzad-.pdf (dostęp: 24.10.2020), s. 1.

to proces decyzyjny, w ramach którego mieszkańcy współtworzą budżet danej jednostki samorządu terytorialnego, tym samym współdecydując o dystrybucji określonej puli środków publicznych²⁶.

W regulacjach ustawowych obowiązujących przed przyjęciem omawianej ustawy trudno doszukiwać się przepisów wprost odnoszących się do tego narzędzia. Zarówno ustawy ustrojowe samorządu terytorialnego, jak i ustawa o finansach publicznych nie zawierały żadnych przepisów dotyczących tej materii. Wykształcona praktyka wprowadzała narzędzie budżetu obywatelskiego na gruncie prawa miejscowego jako specyficzną formę konsultacji społecznych części budżetu gminy. Dokumentem wprowadzającym była stosowna uchwała rady gminy, sporządzona na podstawie art. 5a u.s.g.²⁷

To rozwiązanie miało pewne zalety. Przede wszystkim umożliwiała elastyczne kształtowanie procedury budżetu obywatelskiego zgodnie z uwarunkowaniami lokalnymi. Do samodzielnego rozstrzygnięcia rady gminy należało określenie wielkości budżetu, sposobu zgłaszania i weryfikowania propozycji dotyczących budżetu obywatelskiego, zasad wyboru projektów oraz zasad ewaluacji procesu. Z drugiej strony powodowało to wiele ograniczeń i zagrożeń związanych z brakiem bardziej szczegółowej regulacji ustawowych odnoszących się do budżetów partycypacyjnych. Konsultacje z definicji – co potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych – mają charakter niewiążący. W związku z tym wynik głosowania mieszkańców stanowił jedynie wskazówkę dla rady przy uchwalaniu budżetu. Tymczasem formuła głosowania przypominająca referendum oraz sposób przedstawiania całej procedury mogły rodzić złudne wrażenie, że mieszkańcy podczas głosowania podejmują wiążące rozstrzygnięcia²⁸.

Komentowana ustawa próbuje dotychczasową praktykę i wprowadza do przywołanego wyżej art. 5a u.s.g. przepisy o budżecie obywatelskim, traktując go jako szczególną formę konsultacji społecznych, wiążących co do swojego rezultatu.

Przyjęcie formy wiążących konsultacji rodzi pierwszy poważny problem natury zgodności takiego rozwiązania z przepisami wyższego rzędu, zwłaszcza w świetle brzmienia art. 170 Konstytucji RP, który wskazuje referendum lokalne jako jedyną formę bezpośredniego decydowania przez mieszkańców o sprawach danej jednostki. Jak podkreśla D. Szcześciło w swoim komentarzu: „ograniczenie kompetencji stanowiących organów przedstawicielskich samorządu (rad gmin) na rzecz bezpośredniego decydowania przez mieszkańców jest możliwe tylko w formie referendum uregulowanego dziś w ustawie o referendum lokalnym. Nie można kompetencji rady ograniczać poprzez «wiążące konsultacje»”²⁹.

26 W. Kębłowski, *Budżet partycypacyjny, krótka instrukcja obsługi*, Warszawa 2013, s. 8.

27 A. Bluj, E. Stokłuska, *Budżet partycypacyjny (obywatelski) krok po kroku. Poradnik dla praktyków*, Warszawa 2015, s. 14.

28 D. Szcześciło, *Nowe narzędzia...*, s. 2.

29 Ibidem, s. 3.

Wiążący charakter głosowania jest również źródłem potencjalnych problemów technicznych związanych z realizacją zadań w przypadku, kiedy okażą się one niemożliwe do wykonania. Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego próbują uniknąć takiej sytuacji poprzez szczegółowy proces weryfikacji zgłoszonych propozycji zadań oraz wprowadzenie ograniczenia możliwości zgłaszania projektów np. do zadań jednorocznych, stosunkowo łatwych w realizacji³⁰.

Ustawa nie rozwiązuje także jednego z najpoważniejszych problemów dotyczących udziału mieszkańców w procesie tworzenia budżetów, którym jest brak gwarancji partycypacji w decydowaniu o całości wydatków gminy, zarówno w perspektywie jednorocznej (projekty uchwał budżetowych), jak i wieloletniej (wieloletnie plany finansowe i inwestycyjne). Budżet partycypacyjny jest formą bezpośredniej i realnej partycypacji, ale wyłącznie w odniesieniu do stosunkowo małej części wydatków jednostki. W pozostałym zakresie konsultacje nie są obowiązkowe i w praktyce odbywają się bardzo rzadko³¹.

5. Narzędzia instytucjonalne partycypacji obywatelskiej w gminach

Drugim obok budżetu obywatelskiego narzędziem zawartym w omawianej ustawie, mającym na celu zapewnienie możliwości aktywnego udziału obywateli w działalności jednostek samorządu terytorialnego, jest uchwałodawcza inicjatywa obywatelska. Funkcjonowała ona dotychczas poza sferą regulacji ustawowej. Jak podkreślano w literaturze: „Polski ustawodawca dopuszcza wyposażenie mieszkańców j.s.t. w możliwość zgłaszania projektów uchwał i poddawania ich pod głosowanie. Powyższe uprawnienie powinno być określone w statucie j.s.t. albo w statucie jednostki pomocniczej gminy”³².

Ustawa wprowadziła narzędzie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej jako uprawnienie mieszkańców wszystkich jednostek. Prawo do wnoszenia projektów uchwał przysługuje grupom mieszkańców w minimalnej liczbie określonej przepisami odrębnie dla każdego szczebla samorządu terytorialnego – dla gminy do 20 tys. mieszkańców jest to 100 podpisów pod projektem uchwały, a dla gminy powyżej 20 tys. mieszkańców 200 podpisów. Liczbę podpisów popierających inicjatywę uchwałodawczą należy uznać za niewielką, a w przypadku największych miast wydaje się ona zaniziona³³.

30 P. Ogórek, *Kraków. Urzędnicy majstrują przy budżecie obywatelskim. Mają być tylko zadania jednoroczne. „To wybicie jednego z zębów BO”*, „Gazeta Krakowska”, 12 lutego 2020 r., <https://gazetakrakowska.pl/krakow-urzednicy-majstruja-przy-budziecie-obywatelskim-maja-byc-tylko-zadania-jednoroczne-to-wybicie-jednego-z-zebow-bo/ar/c1-14783658> (dostęp: 24.10.2020).

31 P. Kłucińska, D. Sześciło, *Miejski budżet partycypacyjny – w kierunku współzrządzania czy fasadowej partycypacji?*, „Pedagogika Społeczna” 2017, nr 3, s. 103–117.

32 A. Miruć, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 33.

33 D. Sześciło, *Nowe narzędzia...*, s. 6.

Ostatnim, trzecim mechanizmem umożliwiającym obywatelom udział w pracach jednostek samorządu terytorialnego wprowadzanym przez komentowaną ustawę jest możliwość wzięcia udziału w debacie nad raportem o stanie danej jednostki corocznie składanym przez organ wykonawczy. Oznacza to wprowadzenie po raz pierwszy do polskiego systemu prawnego na tym poziomie samorządu formuły wysłuchania publicznego. Prawo głosu uzyskują mieszkańcy, którzy pod swoimi zgłoszeniami zbiorą wymaganą liczbę podpisów – dla gmin poniżej 20 tys. mieszkańców jest to 20 podpisów, a dla gmin powyżej tej liczby mieszkańców wymagane jest zebranie 50 podpisów. Minimalny limit mieszkańców mogących zabrać głos w debacie został ustalony na 15 osób.

Idea corocznego bilansu lokalnego nie została wymyślona przez twórców ustawy. Taka praktyka znana jest na całym świecie, od największych metropolii (Londyn czy Nowy Jork) po mniejsze ośrodki miejskie. Idzie nie tylko o to, żeby władze samorządowe mogły pochwalić się swoimi dokonaniem, ale także, aby umożliwić mieszkańcom ocenę ich pracy na podstawie konkretnych danych. W międzynarodowej praktyce tego rodzaju dokumenty powstają zwykle z własnej inicjatywy władz samorządowych. W Polsce zdecydowano się na wprowadzenie ustawowego obowiązku raportowania obok już istniejącego mechanizmu sprawozdawczości finansowej, przy czym nie połączono obydwu dokumentów w jedną całość, co bywa przedmiotem krytyki³⁴.

Ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych w żaden sposób nie wyczerpuje katalogu narzędzi partycypacji obywatelskiej stosowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, sankcjonuje tylko niektóre spośród z nich. Narzędzi partycypacji obywatelskiej nie powinien cechować określony przepisami ustawy przymus, ale autentyczna wola współdziałania, występująca wtedy, kiedy obywatele uzyskują realny wpływ na kreowanie rozwiązań, które następnie są wdrażane przez organy władzy publicznej. Takie działanie oznacza partnerstwo. Przykładami narzędzi partycypacji obywatelskiej spełniających powyższe założenie są chociażby projektowanie partycypacyjne czy też panel obywatelski³⁵.

Do mniej znanych opinii publicznej mechanizmów partycypacji obywatelskiej należy inicjatywa lokalna, będąca formą współpracy mieszkańców z samorządem lokalnym w celu wspólnego realizowania, na zasadach partnerskich, ważnych dla tej społeczności zadań publicznych. Istotą inicjatywy lokalnej jest to, że w jej ramach mieszkańcy nie tylko zgłaszają pomysł na konkretne

34 D. Sześciło, B. Wilk, *Czego dowiedzieliśmy się z raportów o stanie gminy?*, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/05/Czego-dowiedzieliśmy-się-z-raportów-o-stanie-gminy.pdf> (dostęp: 24.10.2022), s. 3.

35 M. Gerwin, *Panele obywatelskie, przewodnik po demokracji, która działa*, Kraków 2018, s. 18.

przedsięwzięcie, ale również deklarują i biorą udział w jego realizacji oraz odpowiadają za przyjęte zobowiązania³⁶.

Inicjatywa lokalna została wprowadzona do polskiego porządku prawnego w 2010 r. nowelizacją ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³⁷ i jest najwyższą formą partycypacji obywatelskiej, gdzie mieszkańcy razem i na równi z samorządem podejmują się realizacji zadania publicznego mieszczącego się w kompetencjach samorządów: gmin, powiatów i województw.

Ostatnim wymagającym omówienia narzędziem zapewniającym współudziału obywateli w działaniach samorządu gminnego jest fundusz sołecki. Narzędzie to zostało wprowadzone w 2009 r. ustawą o funduszu sołeckim³⁸, przy czym obecnie obowiązujące przepisy pochodzą z ustawy przyjętej przez Sejm RP w nowym brzmieniu w 2014 r.³⁹

Fundusz sołecki to wyodrębniona część budżetu gminy zagwarantowana na realizację przedsięwzięć służących poprawie życia mieszkańców. Aby sołectwo otrzymało te środki, rada gminy musi do 31 marca każdego roku podjąć uchwałę o wyodrębnieniu środków, które będą wykorzystane w roku następnym. Kwota przypadająca na dane sołectwo obliczana jest na podstawie wzoru przedstawionego w ustawie. O tym, na co zostaną przeznaczone środki w konkretnym sołectwie, decydują mieszkańcy, głosując w trakcie zebrania wiejskiego. Wybrane przedsięwzięcie musi służyć poprawie życia mieszkańców, należeć do zadań własnych gminy i być zgodne z jej strategią rozwoju⁴⁰.

6. Podsumowanie

Powyższa analiza narzędzi instytucjonalnych współudziału obywateli w działaniach samorządu gminy wskazuje na ich bardzo szeroki i wielowymiarowy charakter. Poszczególne narzędzia różnią się natężeniem partycypacji, począwszy od poziomu informacyjnego, konsultacyjnego (publiczne wyłożenie, konsultacje społeczne), poprzez poziom współdecydowania, a na poziomie decydowania skończywszy (budżet obywatelski, inicjatywa lokalna, fundusz sołecki, referendum lokalne).

Pierwsze z nich zostały ujęte w porządku prawnym już na etapie odbudowy samorządu gminnego, lecz większość wywodzi się bezpośrednio lub pośrednio z przepisów obecnie obowiązującej Konstytucji RP. To na gruncie jej zapisów było możliwe wprowadzenie konkretnych narzędzi określających zasady współudziału obywateli w bezpośrednim sprawowaniu władzy

36 *Mało znana inicjatywa lokalna*, Najwyższa Izba Kontroli, 28 maja 2009 r., <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/malo-znana-inicjatywa-lokalna.html> (dostęp: 26.10.2022).

37 Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 28, poz. 146).

38 Dz.U. Nr 52, poz. 420 ze zm.

39 Dz.U. poz. 301 ze zm.

40 *Mało znana inicjatywa...*

publicznej na poziomie lokalnym. Chociaż Konstytucja RP co do zasady sprowadza możliwość podejmowania bezpośrednich decyzji przez wspólnoty lokalne do instytucji referendum, to jej zapisy są na tyle elastyczne, że nie przekreślają równoległego funkcjonowania innych mechanizmów partycypacji obywatelskiej. Co warto podkreślić, wiele z nich, tak jak wspomniany już panel obywatelski, funkcjonuje bez wprost adresowanych delegacji ustawowych; wydaje się, że dla jakości samego procesu partycypacyjnego i jego deliberatywnego charakteru takie rozwiązanie jest najwłaściwsze.

Analizując rozwój narzędzi współudziału obywateli w procesach podejmowania decyzji przez samorządy na przestrzeni ostatniego trzydziestolecia, można wysnuć także inny istotny wniosek. Pomimo zakończenia procesu budowy ustroju samorządu terytorialnego w naszym kraju, a nawet widocznego regresu samorządności na rzecz centralizacji zarządzania państwem, rozwój narzędzi partycypacji obywatelskiej nadal postępuje. Jest on widoczny zarówno na płaszczyźnie działań legislacyjnych ustawodawcy, jak też (a może bardziej) w codziennej pragmatyce zarządzania gminami, powiatami, a nawet samorządami województw (np. regionalne budżety obywatelskie). Taki stan rzeczy przemawia za potrzebą wdrażania nowych narzędzi z zakresu partycypacji obywatelskiej, przy czym proces ten powinien mieć możliwie jak najbardziej oddolny charakter, a odnoszące się do niego ogólne normy ustawowe muszą być wręcz ramowe, często niewskazujące konkretnych rozwiązań, które mogliby wypracowywać sami zainteresowani mieszkańcy i ich reprezentanci w samorządach: wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast, radni czy wreszcie członkowie organów jednostek pomocniczych.

Bibliografia

Literatura

- Bluj A., Stokłuska E., *Budżet partycypacyjny (obywatelski) krok po kroku. Poradnik dla praktyków*, Warszawa 2015.
- Co to są konsultacje społeczne?, ngo.pl, <https://poradnik.ngo.pl/co-to-sa-konsultacje-spoeczne> (dostęp: 23.20.2020).
- Gerwin M., *Panele obywatelskie, przewodnik po demokracji, która działa*, Kraków 2018.
- Gilowska Z., Kieres L., Sowiński R., *Samorząd terytorialny w Polsce a standardy europejskie*, Warszawa 1993.
- Kęłowski W., *Budżet partycypacyjny, krótka instrukcja obsługi*, Warszawa 2013.
- Kłucińska P., Sześciło D., *Miejski budżet partycypacyjny – w kierunku współzarządzania czy fasadowej partycypacji?*, „Pedagogika Społeczna” 2017, nr 3.
- Mało znana inicjatywa lokalna*, Najwyższa Izba Kontroli, 28 maja 2019 r., <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/malo-znana-inicjatywa-lokalna.html> (dostęp: 26.10.2022).
- Mamaj M., *Czym jest demokracja bezpośrednia?*, Prawowity.pl, http://prawowity.pl/aktualnosci/18/11142,Czym_jest_demokracja_bezposrednia/ (dostęp: 22.10.2022).
- Miruć A., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2.

- Ogórek P., Kraków. *Urzednicy majstrują przy budżecie obywatelskim. Mają być tylko zadania jednoroczne. „To wybicie jednego z zębów BO”*, „Gazeta Krakowska”, 12 lutego 2020 r., <https://gazetakrakowska.pl/krakow-urzednicy-majstruja-przy-budzenie-obywatelskim-maja-byc-tylko-zadania-jednoroczne-to-wybicie-jednego-z-zebow-bo/ar/c1-14783658> (dostęp: 24.10.2020).
- Pokładecki J., *Samorząd terytorialny w warunkach transformacji systemu politycznego w Polsce*, Poznań 1996.
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005.
- Puszkarska A., *Skutkiem starań o odwołanie wójta może być koniec działalności rady gminy*, „Rzeczpospolita”, 30 lipca 2019 r., <https://www.rp.pl/Ustroj-i-kompetencje/307309990-Skutkiem-staran-o-odwolanie-wojta-moze-byc-koniec-dzialalnosci-rady-gminy.html> (dostęp: 22.10.2022).
- Sejm może rozwiązać organ stanowiący samorządu*, Prawo.pl, <https://www.prawo.pl/samorzad/sejm-moze-rozwiazac-organ-stanowiacy-samorzadu,104241.html> (dostęp: 22.10.2020).
- Sześciło D., *Nowe narzędzia dla obywateli i radnych w samorządzie*, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2019/05/Opinia-prawna_Nowela-Kw-a-Samorzad-.pdf (dostęp: 24.10.2020).
- Sześciło D., Wilk B., *Czego dowiedzieliśmy się z raportów o stanie gminy?*, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/05/Czego-dowiedzieliśmy-sie-z-raportow-o-stanie-gminy.pdf> (dostęp: 24.10.2022).
- Szewc A., Jyż G., Pławecki Z., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Woźniczko J., *Konsultacje społeczne jako narzędzie partycypacji publicznej*, Warszawa 2019.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum (Dz.U. Nr 14, poz. 83).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.).
- Ustawa z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 1996 r. Nr 84, poz. 386).
- Ustawa z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 58, poz. 261).
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1317 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 571).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1443).
- Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 823).

- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 225 ze zm.).
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1904 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. Nr 52, poz. 420 ze zm.).
- Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 28, poz. 146).
- Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. poz. 301 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 485 ze zm.).
- Ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130 ze zm.).

Partycypacja obywatelska w procesach decyzyjnych samorządu gminnego

Streszczenie

Pierwsze dziesięciolecie funkcjonowania w Polsce odrodzonego samorządu terytorialnego to czas konstruowania rozwiązań ustrojowych, tworzenia struktury organów samorządowych oraz określania katalogu zadań publicznych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Zarówno okres ten, jak i też następujące po nim lata, to także czas tworzenia narzędzi umożliwiających bezpośredni udział obywateli w zarządzaniu swoją wspólnotą lokalną. Celem niniejszego opracowania jest nakreślenie procesu rozwoju narzędzi bezpośredniego zarządzania gminą – podstawową jednostką samorządu terytorialnego – przez mieszkańców na przestrzeni ostatnich trzydziestu lat, a także zaprezentowanie najważniejszych procedur i mechanizmów współdecydowania obywateli o kształcie swoich małych ojczyzn.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny w Polsce, partycypacja obywatelska, referendum lokalne, konsultacje społeczne, budżet obywatelski

Civic participation in the decision-making processes of municipal self-government

Abstract

The first decade of the revived functioning of local self-government in Poland was a time of constructing system solutions, setting up the structure of local self-governing bodies, and defining the catalogue of public tasks carried out by these units. Both then and in the years that followed, tools were developed to enable direct citizen participation in the governance of their local community.

This study aims to outline the process of developing the tools for direct management of the municipality – the basic unit of local government – by its inhabitants over the last thirty-plus years and, therefore, to present the most important procedures and mechanisms for citizen co-determination on the shape of their small homelands.

Keywords: local government in Poland, public participation, local referendums, public consultations, participatory budgeting