

ADMINISTRACJA / SCIENCE OF ADMINISTRATION

EMILIA GULIŃSKA

PRAWO MIESZKAŃCÓW DO KIEROWANIA SPRAWAMI PUBLICZNYMI W SAMORZĄDZIE GMINNYM

Wstęp

Partycypacja społeczna w działalności władz publicznych, a w szczególności w samorządzie terytorialnym w Polsce jest obecnie zagadnieniem żywo dyskutowanym oraz wdrażanym w praktyce. Dlatego ciągle pojawiają się nowe projekty zaangażowania społecznego¹. Trzeba jednak zaznaczyć, że partycypacja społeczna może być rozumiana w dwojaki sposób: bardzo szeroko – jako wszelkie przejawy organizowania się obywateli zmierzających do osiągnięcia wspólnych celów bądź wężiej – jako włączanie się obywateli oraz stworzonych przez nich organizacji w proces realizacji zadań publicznych przez władze rządowe lub samorządowe². Celem partycypacji obywatelskiej jest stworzenie efektywnego systemu zaspokajania potrzeb społecznych, a także uzyskanie społecznej akceptacji dla działań organów władzy publicznej i zaufania obywateli jako warunków skuteczności jej działań, a więc przyczynienie się do realizacji dobra wspólnego wspólnoty samorządowej³.

Celem niniejszego artykułu jest analiza prawa mieszkańców do kierowania sprawami publicznymi w samorządzie gminnym. Pierwsza część koncentruje się na prawnych gwarancjach udziału mieszkańców w zarządzaniu gminą. Dotyczy przede wszystkim zasady demokratycznego państwa prawa, zasady decentralizacji oraz zasady subsydiarności. Druga część opracowania to formy włączenia obywateli w sprawy publiczne poprzez omówienie form proceduralnych, takich jak: referendum lokalne, konsultacje społeczne, budżet partycypacyjny. W ostatnich dwóch częściach artykułu omówione zostały formy partycypacji społecznej w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego, jak również w procesie rewitalizacji.

EMILIA GULIŃSKA, doktorantka na kierunku prawo, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katolicki Uniwersytet Lubelski im. Jana Pawła II w Lublinie; e-mail: emi.gul@wp.pl.

¹ W. Federczyk, *Konstytucyjne podstawy partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym – perspektywa aksjologiczna*, w: *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym – aspekty prawne, ekonomiczne, społeczne*, pod red. K. Głabickiej, P. Świtła, Radom 2016, s. 9.

² J. Smarż, *Znaczenie konsultacji jako formy partycypacji społecznej*, w: *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym...*, s. 214.

³ P. Śwital, *Dobro wspólne przy stanowieniu aktów prawa miejscowego przez mieszkańców gminy*, w: *Aksjologia prawa administracyjnego*, pod red. J. Zimmermanna, t. I, Warszawa 2017, s. 603.

Metody badawcze wykorzystane w niniejszej pracy to metoda dogmatyczno-egzegetyczna służąca do przeprowadzenia szczegółowej analizy aktualnie obowiązujących regulacji prawnych oraz metoda funkcjonalizmu prawniczego poprzez przywołanie judykatów Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych.

1. Prawne gwarancje udziału mieszkańców w zarządzaniu gminą

1.1. Zasada demokratycznego państwa prawa

Klauzula demokratycznego państwa prawnego zajmuje w systematyce Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej miejsce szczególne, gdyż swoje uregulowanie znajduje po przepisie określającym państwo jako dobro wspólne, ale przed zasadami: jednolitości (unitarności) państwa i zwierzchnictwa suwerenności narodu, wywołując tym samym uwagi krytyczne. Krytycyzm ten wydaje się być bezpodstawny, ponieważ pojęcie prawa demokratycznego zawiera w sobie immanentnie zasadę zwierzchniej władzy narodu, która tylko dla podkreślenia jej szczególnego znaczenia ustrojowego została następnie wyrażona w art. 4 Konstytucji RP⁴, który brzmi: „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”⁵.

Ideą państwa prawnego jest wykonywanie władzy państwowej jedynie wtedy, gdy zezwala na to ustawa zasadnicza oraz ustawy zgodne z nią pod względem formalnym i materialnym, a celem wykonywania tej władzy jest ochrona ludzkiej godności, sprawiedliwości i pewności prawa⁶.

Pojęcie demokratycznego państwa prawnego, w sensie materialnym, oznacza, że działalność państwa i jego organów opiera się na następujących ideach, wartościach: sprawiedliwości, w tym również sprawiedliwości społecznej i pomocy osobom znajdującym się w złych warunkach materialnych, wolności, której źródłem są prawa i wolności gwarantowane konstytucyjnie, równości wszystkich obywateli, demokratyzmu polegającego przede wszystkim na uczynieniu z wyborów powszechnych głównego sposobu kreacji organów stanowiących prawo i innych naczelných organów państwowych, a także na zagwarantowaniu pluralizmu politycznego⁷.

Zdaniem Wojciecha Orłowskiego aspekt moralny w koncepcji demokratycznego państwa prawnego wskazuje, że demokratyczne państwo prawne to takie,

⁴ L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, LEX Wyd. Sejmowe 2016.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., t.j. Dz. U z 2009 r. nr 114, poz. 946 ze zm.

⁶ B. Rakoczy, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LEX, Warszawa 2013.

⁷ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 217.

w którym prawo odzwierciedla akceptowany społecznie system wartości oparty na procesie naturalnym i standardach prawa międzynarodowego⁸.

1.2. Zasada decentralizacji

Decentralizacja jest przedstawiana jako ustrojowoprawna konstrukcja stosunków między podmiotami prawa publicznego, w której podmioty usytuowane niżej w systemie organizacyjnym państwa realizują przypisane im zadania samodzielnie⁹.

Sławomir Fundowicz przyjął rozumienie decentralizacji jako rozdzielenie zadań administracyjnych pomiędzy różne organizacje, którymi są osoby prawne prawa publicznego¹⁰. Zdaniem Jana Bocia przez pojęcie decentralizacji należy rozumieć system organizacji administracji, w którym: poszczególne podmioty administrujące mają wyraźnie określone kompetencje, ustalone bądź przekazywane przez wyższe organy w drodze ustawowej, realizowane w sposób samodzielny oraz podlegające w tym zakresie jedynie nadzorowi weryfikacyjnemu organów kompetentnych¹¹. Według Huberta Izdebskiego oraz Michała Kuleszy decentralizacja wyraża się w ustawowym przeniesieniu odpowiedzialności publicznoprawnej za realizację określonych zadań publicznych na samodzielnie prawne podmioty, władze lub instytucje administracyjne, nienależące do scentralizowanej administracji rządowej¹².

Wskazane wyżej ujęcia ukazują, że decentralizacja wiąże się przede wszystkim z kwestią szczególnego usytuowania zadań publicznych ze względu na prawno-ustrojowy status podmiotu powołanego do realizacji tych zadań. W zdecentralizowanym modelu administracji zadania publiczne są wykonywane przez podmioty charakteryzujące się wysokim stopniem samodzielności względem innych, wyżej usytuowanych w hierarchii podmiotów administracji¹³.

Istotą decentralizacji jest przekazanie w drodze ustawy wyodrębnionym organizacyjnie podmiotom zadań publicznych, które są wykonywane przez nie w sposób samodzielny, na ich własny rachunek i odpowiedzialność bez stosowania instrumentów nadzoru prewencyjnego bądź kierownictwa. Warunkiem zastosowania zasady decentralizacji musi być jednak istnienie dwóch formalnie odrębnych względem siebie pionów tej administracji, a warunkiem skutecznego wykonywania powierzonych ustawowo publicznych zadań jest samodzielność prawna, majątkowa i finansowa¹⁴.

⁸ W. Orłowski, w: *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Lublin 2004, s. 110.

⁹ T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 176.

¹⁰ S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 28.

¹¹ J. Boć, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 185.

¹² H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 135.

¹³ T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki...*, s. 177.

¹⁴ K. Bandarzewski, *Samorząd gospodarczy w prawie polskim: studium prawne*, Kraków 2014, s. 105.

1.3. Zasada subsydiarności

Zasada subsydiarności wyraża postulat zlokalizowania ośrodka decyzyjnego jak najbliżej jednostki, gdyż to ona sama powinna, korzystając z naturalnie jej przypisanej wolności, kształtować swoją rzeczywistość. Natomiast powinnością władz publicznych jest z jednej strony wspieranie działań jednostki w przypadkach, gdy ta nie jest w stanie samodzielnie realizować powierzonych jej zadań, a z drugiej powstrzymanie się od czynności uniemożliwiających jednostce podejmowanie samodzielnego i aktywnego działania¹⁵.

Istotą zasady subsydiarności jest dążenie do jak najbardziej racjonalnego podziału władzy pomiędzy poszczególne szczeble jej struktury, opartego na kryterium efektywności¹⁶.

Pojęcie subsydiarności zawiera również Europejska Karta Samorządu Lokalnego stanowiąc w art. 4 ust. 3: „generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”¹⁷.

2. Formy włączenia obywateli w sprawy publiczne

2.1. Referendum lokalne

W ujęciu materialnym referendum jest to wyrażenie w drodze głosowania woli mieszkańców co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty. W znaczeniu formalnym jest to udzielenie na urzędowej karcie do głosowania pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie lub pytania albo na dokonaniu wyboru pomiędzy zaproponowanymi wariantami¹⁸. Referendum lokalne stanowi najszerzej wykorzystywaną formę demokracji bezpośredniej w Polsce, przede wszystkim z uwagi na lokalny charakter spraw stanowiących jego przedmiot, bezpośrednio dotyczący interesów mieszkańców danej jednostki terytorialnej¹⁹. Mieszkańcy gmin odczuwają, że pewne decyzje i przedsięwzięcia gminne dotyczące ich osobiście bądź pośrednio podejmowane są poza ich zasięgiem, a oni sami nie mają żadnego wpływu na to, co dzieje się w ich gminie. Dlatego bardzo ważne jest zagwarantowanie udziału mieszkańców w procesie stanowienia prawa miejscowego²⁰. Jednocześnie prawna regulacja referendum

¹⁵ G. Kościelniak, *Zmiany społeczne, gospodarcze i kulturowe w erze ponowoczesnej a ustrojowa przyszłość instytucji samorządu terytorialnego w Polsce*, „Państwo i Społeczeństwo”, pod red. J. M. Majchrowskiego, Kraków, 3(2012), s. 22.

¹⁶ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016, s. 25.

¹⁷ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U. 1994 nr 124, poz. 607.

¹⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 225–226.

¹⁹ A. Rytel-Wawrzocha, *Głosa do wyroku NSA z dnia 14 stycznia 2014 r.*, II OSK 1988/13, GSP-Prz.Orz. 2014, 3, s. 20–26.

²⁰ P. Śwital, *Dobro wspólne przy stanowieniu aktów prawa...*, s. 603n.

lokalnego stosunkowo silnie chroni konstytucyjne prawo mieszkańców do decydowania o sprawach dotyczących ich wspólnoty z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, przyznana mieszkańcom inicjatywa referendalna ma charakter bezpośredni, co oznacza, iż po spełnieniu przewidzianych w ustawie warunków formalnych jest dla organów samorządowych wiążąca. Po drugie, krąg spraw, które mogą stanowić przedmiot głosowania, zakreślony został bardzo szeroko, co pozwala mieszkańcom bezpośrednio decydować o większości zagadnień istotnych dla danej społeczności²¹.

Zgodnie z art. 170 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować w drodze referendum o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego²². Należy podkreślić, iż Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 lutego 2003 r. stwierdził, że art. 170 nie wyklucza całkowicie możliwości przeprowadzenia referendum nawet w sprawach zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji organów stanowiących lub wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego²³. Mieszkańcy nie mogą ich zastępować i referendum lokalne nie może prowadzić do zniesienia zadań i obowiązków oraz kompetencji tych organów. Mieszkańcy mogą wyrazić swoją wolę bezpośrednio w drodze referendum tylko w sprawach zasadniczych dla tego samorządu, a zarazem takich, które nie są stałym, powtarzalnym, bieżącym wykonywaniem zadań²⁴.

W myśl art. 2 ustawy o referendum lokalnym członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę: 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, oraz w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę²⁵.

Referendum lokalne jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania. Referendum w sprawie odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich jest ważne w przypadku, gdy udział w nim wzięło nie mniej niż trzy piąte liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu²⁶.

Należy podkreślić, że ustawodawca w ustawie o samorządzie gminnym, na podstawie ustawy z 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, dodał art. 4c dotyczący referendum lokalnego z inicjatywy mieszkańców. Omawiane referendum może zostać przeprowadzone w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia jej granic²⁷. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że zmianę granic gminy,

²¹ A. Rytel-Wawrzocha, *Glosa do wyroku NSA z dnia 14 stycznia 2014 r.* ..., s. 20–26.

²² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

²³ Wyrok TK z 26 lutego 2003 r., K30/02, OTK – A 2003, nr 2, poz. 16.

²⁴ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 763n.

²⁵ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, t.j. Dz. U z 2016 r. poz. 400 ze zm.

²⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 229.

²⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. 2017 poz. 1875 ze zm.

w tym zmianę polegającą na likwidacji (zniesieniu) danej jednostki, zawsze muszą poprzedzać konsultacje z zainteresowaną społecznością, przeprowadzane w sposób mający zapewnić im możliwie największą reprezentatywność oraz może poprzedzić przeprowadzenie w tej sprawie referendum lokalnego, które będzie traktowane jako szczególna forma konsultacji z mieszkańcami i którego wyniki będą odzwierciedlać stosunek miejscowej społeczności do projektowanej zmiany granic²⁸.

Z inicjatywą przeprowadzenia analizowanego referendum może wystąpić grupa co najmniej 15 obywateli²⁹.

2.2. Konsultacje społeczne

Konsultacje społeczne to proces, w trakcie którego organy administracji państwowej przedstawiają określonym podmiotom i obywatelom projekty aktów normatywnych w celu wyrażenia opinii, zgłoszenia ewentualnych uwag³⁰. Dariusz R. Kijowski uznaje konsultacje społeczne za jeden z wymiarów partycypacji obywatelskiej, która także może odbywać się przez udział członków wspólnoty lokalnej w organizacjach sformalizowanych lub niesformalizowanych, referendum lokalnym, postępowaniu administracyjnym, kontroli obywatelskiej przez złożenie skargi³¹. Zdaniem Dągmira Długosza i Jakuba Wygnańskiego konsultacje społeczne są sposobem uzyskania opinii, stanowiska, propozycji od podmiotów (instytucji lub osób), których w pewien sposób dotkną, bezpośrednio lub pośrednio, skutki proponowanych przez administrację działań. Owe skutki mogą mieć charakter nałożonego obowiązku, przyznanego prawa, możliwości skorzystania ze środków finansowych, zaplanowanych w programach publicznych, udziału we wdrażaniu działań administracji. Plany tych działań mogą być zawarte w projektach aktów prawnych, programach publicznych bądź budżetach jednostek publicznych³².

Konsultacja, w ujęciu funkcjonalnym, jest formą zorganizowanego uczestnictwa osób trzecich w szeroko pojętym procesie decyzyjnym. Jej celem jest wspomaganie podmiotu zobowiązanego do wydania rozstrzygnięcia poprzez dostarczenie decydentowi wiedzy specjalistycznej lub opinii osób bezpośrednio zainteresowanych treścią rozstrzygnięcia. Konsultacja stanowi instrument uzgadniania sprzecznych interesów, a więc służy rozwiązywaniu konfliktów, to forma współdziałania zainteresowanych w procesie podejmowania decyzji i obarczania ich pewnym zakresem odpowiedzialności³³.

²⁸ Wyrok NSA z dnia 7 sierpnia 2013 r., II OSK 1371/13, LEX nr 1371979.

²⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

³⁰ M. Mazuryk, M. Kaczocha, *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2014, s. 48.

³¹ D. R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny”, 1–2(2010), s. 921.

³² D. Długosz, J. J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005, s. 23.

³³ R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016, s. 27–28.

Konsultacje społeczne stanowią jedną z instytucji demokracji partycypacyjnej, która umożliwi obywatelom bezpośredni udział w różnego rodzaju procesach decyzyjnych zarówno na poziomie ogólnokrajowym, jak i lokalnym. Konsultacje nie mają charakteru wiążącego, aczkolwiek w przypadkach, gdy ustawa nadaje im obligatoryjny charakter, brak ich przeprowadzenia stanowi istotne naruszenie prawa i skutkuje nieważnością przyjętego aktu³⁴.

Zgodnie z art. 5a ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym „w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy”³⁵.

Ustawa nie precyzuje, jakie są to sprawy, należy to do kompetencji rady gminy, która w uchwale ustanawiającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami powinna uwzględnić kryteria podjęcia decyzji oraz ocenić, czy sprawa jest ważna dla gminy. W przeciwnym wypadku decyzja o takim uznaniu należałaby do podmiotu inicjującego konsultacje³⁶. Przykładowo inicjatywa w sprawie przeprowadzenia konsultacji w sprawach ważnych dla Gminy Miasta Radomia przysługuje: Prezydentowi, Radzie Miejskiej w drodze uchwały oraz tysiącu mieszkańcom powyżej 16 roku życia³⁷. Wniosek o przeprowadzenie konsultacji z inicjatywy Rady i mieszkańców składany jest do Prezydenta i powinien zawierać: przedmiot, termin i zasięg konsultacji, formę konsultacji oraz określenie sposobu zgłaszania opinii, uwag i propozycji, uzasadnienie z określeniem celu konsultacji, wskazanie osoby, z którą należy kontaktować się w sprawie złożonego wniosku oraz jej danych kontaktowych, uchwałę Rady Miejskiej w przypadku jej wniosku ze wskazaniem źródła finansowania oraz czytelne podpisy osób składających wniosek w przypadku mieszkańców³⁸. Wniosek o przeprowadzenie konsultacji złożony przez mieszkańców, oprócz wymienionych wyżej wymagań, zawiera także listę osób popierających wniosek z wyszczególnieniem ich imion, nazwisk, numeru ewidencyjnego PESEL, adresu zamieszkania, podpisu oraz daty złożenia podpisu pod wnioskiem. W przypadku osób pomiędzy 16 a 18 rokiem życia zawiera on dodatkowo zgodę opiekuna prawnego w formie oświadczenia. Prawo złożenia wniosku przysługuje osobie, która najpóźniej w dniu składania podpisu pod wnioskiem kończy 16 lat³⁹.

Prezydent rozpatruje wniosek uwzględniając w szczególności koszty proponowanej formy konsultacji, wagę społeczną przedmiotu konsultacji oraz zasadność proponowanego sposobu konsultacji⁴⁰. Decyzję o przeprowadzeniu lub odmowie przeprowadzenia konsultacji podejmuje organ wykonawczy

³⁴ A. Rytel-Warzocho, *Glosa do wyroku NSA z dnia 9 czerwca 2010 r.*, II OSK 378/10, GSP – Prz. Orz., 2011, nr 3, s. 53–60.

³⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

³⁶ Tamże.

³⁷ Uchwała nr 472/2013 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 21 stycznia 2013 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie Miasta Radomia, <<http://bip.radom.pl/ra/rada-miejska/uchwaly/26142,Uchwala-nr-6722014-w-sprawie-wprowadzenia-zmian-do-Uchwaly-Nr-4722013-Rady-Miejs.html>>, dostęp: 09.04.2018.

³⁸ Tamże.

³⁹ Tamże.

⁴⁰ Tamże.

Gminy Miasta Radom w formie zarządzenia. Prezydent zawiadamia także o czasie trwania, miejscu i sposobie przeprowadzenia konsultacji, co najmniej na 7 dni przed terminem jej rozpoczęcia. Zawiadomienie to realizowane jest m.in. poprzez: informacje na stronie internetowej miasta, umieszczenie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej, umieszczenie informacji na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta Radomia⁴¹.

Konsultacje z mieszkańcami powinny trwać nie krócej niż 14 dni. W wyjątkowych sytuacjach organ wykonawczy może skrócić ich termin. Konsultacje uważa się za ważne bez względu na liczbę osób i podmiotów biorących w nich udział. O wynikach konsultacji Prezydent zawiadamia wnioskodawcę oraz opinię publiczną w terminie 60 dni od ich zakończenia⁴².

Skoro konsultacje należy traktować jako rzeczywiste omówienie z mieszkańcami proponowanych zmian i wyrażenie przez nich opinii, to jednocześnie należy je uznać za metodę aktywizowania mieszkańców w procesie decyzyjnym przez włączanie ich do akumulowania danych, zwłaszcza na temat preferencji obywateli, ich oczekiwań i interesów, pozyskiwania informacji od obywateli, rozumianą jako działanie zwrotne w stosunku do poczynań informacyjnych organów gminy, prowadzenia dialogu z mieszkańcami, zwłaszcza wtedy, gdy między obywatelami a organami gminy nie ma konsensusu, ale obie strony mają wolę dyskusji, zmiany stanowiska i osiągnięcia kompromisu, jak również negocjowania rozwiązań lub kierunków planowanych działań⁴³.

2.3. Budżet partycypacyjny

Budżet partycypacyjny, inaczej zwany budżetem obywatelskim, to forma współdecydowania mieszkańców danej społeczności lokalnej o przeznaczeniu określonej puli środków publicznych na społecznie akceptowane cele. Przedstawiany jest również jako forma współuczestniczenia mieszkańców gminy, dzielnic, osiedla lub sołectwa w projektowaniu lokalnych wydatków⁴⁴.

Uprawnienia mieszkańców w ramach budżetu partycypacyjnego mogą polegać na propozycji zgłoszenia zadań do finansowania do organów wykonawczych tych jednostek, opiniowaniu propozycji zadań już zaproponowanych lub wybranych przez mieszkańców oraz możliwości tworzenia komisji opiniodawczo-konsultacyjnych lub innych zespołów ustalających listę rankingową zadań realizowanych w ramach budżetu uczestniczącego⁴⁵.

⁴¹ Tamże.

⁴² Tamże.

⁴³ J. Rybczyńska, *Partycypacja obywatelska na poziomie lokalnym w III Rzeczypospolitej Polskiej – próba oceny*, w: S. Michałowski, *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej: dziesięć lat doświadczeń*, Lublin 2002, s. 115.

⁴⁴ B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 140–199.

⁴⁵ M. Augustyniak, *Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, s. 64.

Rada gminy określa w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego⁴⁶. Przepisy nie wskazują, że powinna zostać wydana tylko jedna uchwała określająca zasady przeprowadzania wszystkich konsultacji społecznych, należy zatem przyjąć, iż dopuszczalne jest wydawanie uchwał określających zasady przeprowadzania określonego rodzaju konsultacji pod warunkiem, że konsultacje wynikają z odrębnej ustawy lub dotyczą sprawy ważnej dla gminy. Chociaż wydatkowanie środków budżetowych jest sprawą istotną, to wydaje się, że ustawodawca przez pojęcie „sprawy ważne dla gminy” rozumiał bieżące problemy pojawiające się we wspólnocie gminnej, nie zaś kwestie, które pojawiają się okresowo. W polskich samorządach powszechną praktyką stało się jednak wykorzystywanie instytucji konsultacji społecznych do zasięgania opinii w sprawie sposobu wydatkowania części środków budżetowych. Już samo przyjmowanie uchwał określających regulacje odrębne od ogólnych zasad przeprowadzania konsultacji społecznych wskazuje jednak, że zasady wyłaniania projektów do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego mają charakter odmienny od spraw zwykle poddawanych pod konsultacje społeczne⁴⁷.

Wyróżniamy następujące etapy procesu przeprowadzania budżetu partycypacyjnego. Etap pierwszy rozpoczyna się po stronie jednostek samorządowych i dotyczy przeprowadzania procedury formalnej akceptacji kwot oraz zasad budżetu obywatelskiego (np. zarządzenie burmistrza, uchwała rady miasta), a także powołania pracowników komórek organizacyjnych czy specjalnych komisji do spraw oceny formalnej i merytorycznej w urzędzie. Część samorządów tworzy także specjalne zespoły do wstępnej selekcji projektów. W ich skład wchodzi przedstawiciele samorządu oraz mieszkańcy. W drugim etapie następuje zgłaszanie wniosków, propozycji, projektów w zakresie proponowanych inwestycji obywatelskich. Wnioski te są weryfikowane przez pracowników samorządów lub przez zespół oceniający, który wybiera najlepsze z nich, sugerując się ich wartością lub ogólnie wyznaczoną liczbą. Etap trzeci to głosowanie nad propozycjami zawartymi w ogłoszonej liście proponowanych inwestycji. Głosowanie odbywa się najczęściej elektronicznie (np. przez stronę internetową budżetu), choć oddać głosy można również w specjalnie stworzonych punktach lub miejscach (np. w bibliotekach). Ostatni etap procedury budżetu obywatelskiego to ogłoszenie wybranych do realizacji projektów. Obejmuje on włączenie zwycięskich zadań zgłoszonych w budżecie obywatelskim do budżetu ogólnego samorządu, jak również do wieloletnich planów inwestycyjnych. Należy podkreślić, że w ramach jednego budżetu obywatelskiego przeprowadzane są konsultacje dotyczące wielu inicjatyw poddanych pod głosowanie przez mieszkańców lub inne podmioty do tego uprawnione oraz w jednostkowej uchwale rada gminy decyduje o wysokości środków pieniężnych, które będą mogły być „zagospodarowane” przez mieszkańców⁴⁸.

⁴⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

⁴⁷ M. Rulka, *Glosa do wyroku NSA z dnia 29 maja 2015 r.*, II GSK 942/14, „Finanse Komunalne”, 4(2016), s. 64–76.

⁴⁸ B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 140–199.

3. Partycypacja w planowaniu przestrzennym

Zasada demokratyzmu, z której wynika partycypacja społeczna, pozwala na oddziaływanie obywateli na władzę publiczną, co odnosi się także do wykonywanych przez nią zadań. Udział czynnika społecznego został również przewidziany w przypadku kształtowania ładu przestrzennego na obszarze gminy. Zgodnie z powyższym w tworzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym lokalizacji inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy przewidziano instrumenty procesowe (wnioski, uwagi, dyskusja publiczna) gwarantujące zainteresowanym podmiotom możliwość wypowiedzenia się w kwestii lokalnej polityki przestrzennej⁴⁹. Powyższe uprawnienia mają charakter ustawowy i obligatoryjny, co oznacza, że organy gminy muszą umożliwić społeczeństwu udział w dyskusji publicznej nad projektem danego aktu planowania przestrzennego, a także składanie wniosków oraz uwag do proponowanych rozwiązań planistycznych. Nie wyklucza to oczywiście możliwości dodatkowego partycypowania w innych, nieujętych w ustawie formach (np. przez udział w konferencjach i seminariach eksperckich, warsztatach urbanistycznych, spacerach studyjnych itd.). Ustawowa regulacja konstrukcji prawnej i trybu realizacji uprawnień partycypacyjnych jest ograniczona, a wręcz enigmatyczna, ponieważ sprowadza się do zagwarantowania ich przeprowadzenia w odpowiedniej fazie postępowania dotyczącego sporządzenia określonego aktu planowania przestrzennego. Organy planistyczne mają prawny obowiązek urzeczywistnienia partycypacji społecznej w polityce przestrzennej, a uchybienie temu obowiązkowi może być kwalifikowane jako istotne naruszenie trybu postępowania, które prowadzi do wyeliminowania studium lub planu miejscowego z obrotu prawnego⁵⁰.

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że cechą dyskusji publicznej jest zamiar wysondowania opinii określonych grup społecznych. Dyskusja ma charakter opiniodawczy, a więc jej wynik nie jest wiążący dla organów gminy. Dyskusję publiczną można traktować jako np. otwarte spotkania czy też publikację wypowiedzi w prasie. Istotą dyskusji publicznej, zdaniem sądu, jest to, iż uczestniczące w niej podmioty wypowiadają swoje opinie co do rozwiązań przyjętych w projekcie studium. Z przeprowadzonej dyskusji publicznej nad przyjętymi rozwiązaniami w projekcie studium sporządza się protokół. Wykaz uwag zgłoszonych podczas dyskusji publicznej wraz ze wskazaniem ich uwzględnienia organ wykonawczy gminy przedkłada radzie gminy wraz z projektem studium⁵¹.

Zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym organ sporządzający studium wyznacza w ogłoszeniu termin, w którym osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowo-

⁴⁹ M. Karpiuk, *Udział czynnika społecznego w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny”, 1–2(2017), s. 72–82.

⁵⁰ J. H. Szlachetko, *Glosa do wyroku WSA z dnia 28 marca 2017 r.*, II OSK 1922/15, OwSS, 2017, 3, s. 116–123.

⁵¹ Wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2006 r., II OSK 277/06, LEX nr 266913.

ści prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu studium, nie krótszy niż 21 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia studium. Organ prowadzący postępowanie planistyczne zapoznaje się ze zgłoszonymi uwagami, a w przypadku uznania ich za zasadne dokonuje zmiany projektu studium. Organ wykonawczy gminy przedstawia radzie gminy do uchwalenia projekt studium wraz z listą nieuwzględnionych uwag. Każda z uwag powinna być odrębnie rozpatrzona i rozstrzygnięta przez radę gminy. Wspomniane rozstrzygnięcie powinno być zawarte w załączniku do uchwały w sprawie uchwalenia studium. Uwzględnienie przez radę gminy uwagi do projektu studium może powodować konieczność ponowienia procedury planistycznej w niezbędnym zakresie⁵².

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie po rozpoznaniu sprawy ze skargi wojewody na uchwałę rady gminy D. w sprawie uchwalenia zmiany studium ukierunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy D. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały oraz orzekł, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu. W przedmiotowej sprawie procedura dotycząca rozpatrzenia uwag wniesionych przez stronę skarżącą do zmiany studium nie została zachowana. Podkreślenia wymaga fakt, że analiza dokumentacji planistycznej bezsprzecznie prowadzi do wniosku, że rada gminy D. ograniczyła się wyłącznie do głosowania nad listą uwag przedstawioną przez organ wykonawczy tej gminy, nie rozstrzygając zgłoszonych poszczególnych uwag w sposób merytoryczny, jak też nie podejmując wysiłku analizy ich zasadności. Z protokołu sesji rady gminy wynika, że przewodniczący rady odczytał wykaz uwag zgłoszonych do złożonego projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy D. oraz poinformował o sposobie rozstrzygnięcia każdej z uwag. W ocenie sądu rada gminy D. nie podjęła indywidualnego rozstrzygnięcia ustosunkowując się co do każdej z uwag. W związku z powyższym uchybiła regulacji tego przepisu⁵³.

4. Partycypacja w procesie rewitalizacji

Rewitalizacja to proces wielokierunkowy, rozłożony w czasie. Obejmuje nie tylko sprawy techniczne, do których zaliczyć można remonty, modernizacje, rewaloryzacje, ale również sprawy gospodarcze i przede wszystkim społeczne. Mieszkańcy są członkami danej wspólnoty samorządowej i tym samym podmiotami w procesie rozwoju lokalnego. Zatem ważnym aspektem w prowadzeniu działań rewitalizacyjnych, w tym wdrażaniu projektów, jest bezpośrednio zaangażowanie mieszkańców w tworzenie i realizację projektów zawartych w Lokalnych Programach Rewitalizacji⁵⁴.

⁵² A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LEX, Warszawa 2018.

⁵³ M. Karpiuk, *Glosa do wyroku WSA z dnia 17 marca 2015 r.*, II SA/OI 1248/14, LEX 2015.

⁵⁴ K. Świerczewska-Pietras, *Rola partycypacji społecznej w procesie tworzenia Lokalnych Programów Rewitalizacji Krakowa*, „Czasopismo Techniczne”, 6(2010), s. 230.

Partycypacja społeczna obejmuje przygotowanie, prowadzenie i ocenę rewitalizacji w sposób zapewniający aktywny udział interesariuszy, w tym poprzez uczestnictwo w konsultacjach społecznych oraz pracach Komitetu Rewitalizacji⁵⁵. W myśl przepisów ustawy organy gminy, prowadząc działania partycypacyjne, powinny: dążyć do poznawania potrzeb i oczekiwań interesariuszy oraz osiągnięcia spójności planowanych działań z tymi potrzebami i oczekiwaniami, prowadzić działania edukacyjne i informacyjne skierowane do interesariuszy, inicjować i wspierać działania służące rozwijaniu dialogu między interesariuszami oraz ich integracji wokół rewitalizacji, zapewniać udział interesariuszy w przygotowaniu dokumentów dotyczących rewitalizacji, w szczególności gminnego programu rewitalizacji, wspierać inicjatywy zmierzające do zwiększania udziału interesariuszy w przygotowaniu i realizacji gminnego programu rewitalizacji oraz zapewniać w czasie przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji możliwości wypowiedzania się przez interesariuszy⁵⁶.

Ustawa o rewitalizacji przewiduje obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych w toku procedowania aktów przyjmowanych w oparciu o jej przepisy: uchwały w przedmiocie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, gminnego programu rewitalizacji oraz uchwały ustalającej zasady wyznaczania składu i zasady działania Komitetu Rewitalizacji⁵⁷. Konsultacje społeczne w wymienionych przypadkach prowadzi organ wykonawczy gminy, oznacza to, że jest on odpowiedzialny za organizację, przeprowadzenie konsultacji, sfinansowanie, jak również zapewnienie właściwej dla danej formy konsultacji środków oraz za opracowanie informacji podsumowującej⁵⁸.

Obowiązkiem podmiotu inicjującego konsultacje społeczne jest poinformowanie o zainicjowaniu konsultacji społecznych. Realizacja powyższego obowiązku powinna nastąpić jednocześnie w kilku formach poprzez: ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej, obwieszczenia oraz ogłoszenie w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie. W zawiadomieniu o konsultacjach społecznych należy wskazać również termin i miejsce konsultacji, jak również określić ich formę. Interesariuszy zawiadamia się o konsultacjach nie później niż w terminie 7 dni przed dniem ich przeprowadzenia⁵⁹.

Do form konsultacji społecznych należy zaliczyć: zbieranie uwag w postaci papierowej lub elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej lub formularzy zamieszczonych w Biuletynie Informacji Publicznej, spotkania, debaty, warsztaty, spacer studyjne, ankiety, wywiady, wykorzystanie grup przedstawicielskich oraz zbieranie uwag ustnych⁶⁰. Podkreślić należy, że konsultacje

⁵⁵ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, t.j. Dz. U. 2017 poz. 1023 ze zm.

⁵⁶ K. Borówka, J. H. Szlachetko, *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, Gdańsk 2017, s. 82.

⁵⁷ M. Wiro-Kiro, *Partycypacja społeczna w procesie rewitalizacji*, <<https://www.funduszedlamazowska.eu/wp-content/uploads/2017/12/partycypacja-spoleczna-w-procesie-rewitalizacji.pdf>>, dostęp: 25. 04. 2018.

⁵⁸ T. Bąkowski, *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 35–52.

⁵⁹ K. Borówka, J. H. Szlachetko, *Ustawa o rewitalizacji...*, s. 93n.

⁶⁰ Tamże, s. 94.

społeczne w procesie rewitalizacji prowadzi się z wykorzystaniem formy zbierania uwag w postaci papierowej lub elektronicznej oraz co najmniej dwóch z pozostałych form⁶¹.

Ustawa o rewitalizacji określa także zasady przeprowadzania konsultacji społecznych, do których można zaliczyć: zasadę edukowania i wyjaśniania wątpliwości oznaczającą, że organ inicjujący konsultacje prowadzi je w sposób ułatwiający zrozumienie prezentowanych treści i odnosi się do nich w przypadku, gdy jest to uzasadnione specyfiką konsultowanych treści. Zasadę jawności oznaczającą, że działania organu wykonawczego gminy powinny być jawne dla interesariuszy poprzez udostępnienie informacji i materiałów w określonych trybach. Kolejna zasada to zasada raportowania oznaczająca, że wójt, burmistrz, prezydent miasta ma obowiązek niezwłocznego opracowania informacji podsumowującej przebieg konsultacji, która zawiera dane o miejscu, czasie przeprowadzenia wraz z omówieniem ich przebiegu. Katalog zasad zwieńcza zasada terytorialności oznaczająca, że po wyznaczeniu obszaru rewitalizacji konsultacje społeczne prowadzi się na tym obszarze lub jeżeli nie jest to możliwe – w jego najbliższym sąsiedztwie⁶².

Podstawową formą partycypacji społecznej, w myśl przepisów ustawy o rewitalizacji, jest także Komitet Rewitalizacji, który uznać należy za kolegialny organ administracji, wkomponowany w ustrojową strukturę zdecentralizowanej administracji samorządu gminnego, niebędący jednak organem gminy w sensie ścisłym, o kompetencjach specjalnych, mających charakter opiniodawczo-doradczy, składający się po części z czynnika obywatelskiego, po części z zawodowego, którego obsada personalna następuje w drodze nominacji, w części składu poprzedzonej rekomendacją środowisk społecznych. Powoływany jest do wypełniania dwóch funkcji: koncyliacyjnej i opiniodawczo-doradczej. Określa się go mianem „forum współpracy i dialogu”, na którym ma dochodzić do wypracowywania wspólnego stanowiska przedstawicieli interesariuszy i organów gminy. Równocześnie Komitet Rewitalizacji ma pełnić funkcję opiniodawczo-doradczą, opiniując projekt gminnego programu rewitalizacji, jego aktualność i stopień realizacji, czy też opiniując projekt miejscowego planu rewitalizacji oraz prognozy skutków finansowych jego uchwalenia⁶³.

Wnioski

Partycypacja społeczna wynika m.in. z zasady demokratycznego państwa prawa, zasady decentralizacji oraz z zasady subsydiarności.

Instrumentami procesowymi gwarantującymi zainteresowanym podmiotom możliwość wypowiedzenia się w kwestii lokalnej polityki przestrzennej są wnioski, uwagi oraz dyskusja publiczna. Natomiast partycypacja społeczna w procesie

⁶¹ Ustawa z dnia 9 października 2015 o rewitalizacji.

⁶² K. Borówka, J. H. Szlachetko, *Ustawa o rewitalizacji...*, s. 92.

⁶³ T. Bąkowski, *Ustawa o rewitalizacji...*, s. 35–52.

rewitalizacji przejawia się poprzez uczestnictwo w konsultacjach społecznych, jak również w pracach Komitetu Rewitalizacji. Poprzez udział mieszkańców w formach proceduralnych włączenia obywateli w sprawy publiczne urzeczywistnia się przyznanie wspólnocie samorządowej określonych kompetencji do sprawowania władzy, które są także gwarancją przestrzegania prawa mieszkańców do kierowania sprawami publicznymi.

Jak podkreślał w swych pracach Jan Paweł II, demokracja może być stabilnym systemem tylko wtedy, jeśli jest oparta na fundamencie wartości moralnych⁶⁴. O pozytywnym odniesieniu Jana Pawła II do demokracji przesądziło to, że zapewnia ona obywatelom szeroką partycypację w podejmowanych decyzjach politycznych, możliwość kontrolowania rządów, a także kiedy jest to konieczne – zastąpienie innymi w sposób pokojowy⁶⁵.

THE LAW OF RESIDENTS FOR MANAGING PUBLIC AFFAIRS IN THE LOCAL GOVERNMENT

SUMMARY

This article discusses the right of residents to run public affairs in local government. The first part focuses on the legal guarantees of the participation of residents in the management of the commune. The second part presents procedural forms of including citizens in public affairs. In the last two parts of the article, forms of social participation in the process of planning and spatial development as well as in the process of revitalization were discussed.

KEY WORDS: participation, law, commune

⁶⁴ Jan Paweł II, *Centesimus annus*, nr 46.

⁶⁵ P. Śwital, *Idea udziału obywateli w sprawowaniu władzy publicznej w nauczaniu Jana Pawła II i Kościoła Katolickiego – wybrane zagadnienia*, w: *Pamięć i zobowiązanie w hołdzie wobec myśli Świętego Jana Pawła II*, pod red. W. Wojtyły, Radom 2017, s. 157.