



Piotr Uziębło*

Uniwersytet Gdański

**O PARTYCYPACJI MIESZKAŃCÓW
W PROCESIE STANOWIENIA AKTÓW PRAWA MIEJSCOWEGO
W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM – NA MARGINESIE
PREZYDENCKIEGO PROJEKTU USTAWY
O WSPÓŁDZIAŁANIU W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM
NA RZECZ ROZWOJU LOKALNEGO I REGIONALNEGO
ORAZ O ZMIANIE NIEKTÓRYCH USTAW**

Demokracja partycypacyjna w obszarze tworzenia prawa w Polsce nie przejawia się w szczególnie rozbudowanym katalogu instrumentów. Na poziomie konstytucyjnym oraz ustawowym – w jej obszarze – dominują rozwiązania dotyczące przede wszystkim szczebla centralnego, czego najlepszym przykładem mogą być instytucje inicjatywy ustawodawczej obywateli czy wysłuchania publicznego, aczkolwiek, co trzeba podkreślić, tak ich ukształtowanie prawne, jak i praktyka stosowania budzą poważne wątpliwości w szczególności z punktu widzenia możliwości uznania ich realnego wpływu na proces prawodawczy. Z reguły bowiem inicjatywy ustawodawcze wniesione przez obywateli kończą swoją bytność w czasie prac parlamentarnych, a jak już są uchwalane, to często w mocno zmodyfikowanej formie¹. Również wysłuchania publiczne nie dosyć, że są przeprowadzane marginalnie, to również często mają fasadowy charakter². Jeśli dodać do tego niemożność stanowienia ustaw w formie referendum ogólnokrajowego³, a także mocno ograniczone znaczenie procesów konsultacyjnych czy też opiniodawczych oraz brak szczegółowego ustawowego rozwinięcia konsty-

* pedrou@interia.pl

¹ Zob. A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, Łódź 2012, s. 67.

² Zob. P. Uziębło, *Instytucja wysłuchania publicznego w sprawie projektów ustaw w Polsce (wybrane zagadnienia)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, s. 700–701.

³ Zob. L. Garlicki, *Uwagi do art. 125, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 7; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 249.

tucyjnego prawa petycji⁴, obraz narzędzi, którymi dysponują obywatele w ogólnokrajowym procesie prawodawczym, nie prezentuje się najlepiej.

W tym miejscu trzeba więc postawić pytanie, czy rozwiązania funkcjonujące w obrębie tworzenia prawa przez samorząd terytorialny są lepsze i mogą być uznane za właściwe z punktu widzenia możliwości społecznej aktywności w procesie stanowienia prawa. I właśnie odpowiedź na tak postawione pytanie ma być celem niniejszego artykułu. Wymaga to nie tylko oceny regulacji ustawowych w tym obszarze, ale również analizy podstaw konstytucyjnych dotyczących prawodawstwa samorządowego, a także, choć nieco w tle, odwołania się do rozwiązań przyjętych w statutach jednostek samorządu terytorialnego. Problematyka ta jest szczególnie istotna w kontekście prowadzonych prac przez Forum Debaty Publicznej, działające pod egidą Prezydenta RP, zmierzające do wniesienia projektu rozstrzygającego o zwiększeniu zakresu partycypacji mieszkańców na poziomie samorządowym⁵. Stąd też analiza *de lege lata* i *de lege ferenda* ma pozwolić na stwierdzenie, czy rozwiązania przewidywane w projekcie przygotowywanym przez Prezydenta⁶ są krokiem we właściwym kierunku, czy też projekt ten mógłby pójść dalej, nie wykraczając poza ramy wyznaczone przez normy konstytucyjne. Mając powyższe na względzie, istotne będzie też ocenienie poszczególnych propozycji przygotowanych przez wspomniany prezydencki zespół.

Jak już wspomniałem, ważne znaczenie dla dokonania oceny możliwości udziału mieszkańców w procesach prawodawczych w samorządzie ma zbadanie konstytucyjnych podstaw związanych z uchwalaniem prawa miejscowego przez samorząd terytorialny. W tym miejscu znaczący staje się przepis art. 94 Konstytucji RP⁷ wskazujący na podmioty właściwe do stanowienia aktów prawa miejscowego. W odniesieniu do samorządu terytorialnego wyraźnie zostało wskazane, że akty takie mogą być stanowione wyłącznie przez organy samorządu terytorialnego na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Czy więc możliwe jest stanowienie aktów prawa miejscowego bezpośrednio przez mieszkańców, chociażby w formie referendum lokalnego? Teoretycznie odpowiedź na to pytanie mogłaby wydawać się twierdząca. Jak stanowi bowiem art. 170 Konstytucji RP „członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego”. Jednocześnie zasady i tryb przeprowadzenia takiego referendum ma określać ustawa. Nie ma wątpliwości, że stanowienie aktów prawa miejscowego jest formą decydowania o sprawach wspólnoty, szczególnie że akty takie obowiązują właśnie na obszarze obejmującym daną jednostkę samorządową. Kluczowe musiałoby jednak być

⁴ Więcej A. Rytel-Warzocho, *Prawo petycji w Polsce na tle rozwiązań europejskich – stan obecny i perspektywy*, Warszawa 2012, s. 21–23

⁵ Zob. więcej <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/> [dostęp: 4.7.2014].

⁶ Projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw; druk nr 1699 Sejm VII kadencji.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

uznanie mieszkańców działających w formie referendum za organ samorządu terytorialnego, gdyż tylko takie organy, co już wskazano, są uprawnione do stanowienia aktów prawa miejscowego. W przeciwnym wypadku, gdyby przyjąć, że mieszkańcy działający w takiej formie, czy też w formie zgromadzenia ludowego, co teoretycznie możliwe byłoby głównie w mniejszych gminach, nie są organem gminy (powiatu, województwa), pozbawieni byłoby prawa do stanowienia takich aktów.

Ocena dopuszczalności uznania mieszkańców za organ gminy nie może być dokonana bez uwzględnienia regulacji zawartej w art. 169 Konstytucji. Wskazuje on bowiem w ust. 1, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. W mojej ocenie nie może być wątpliwości, że wyliczenie tych dwóch typów organów ma charakter enumeratywny⁸. Nie zostało bowiem określone, że mogą zostać powołane na poziomie samorządowym inne organy, niemieszczące się w ramach organów stanowiących i organów wykonawczych. Tym samym, gdyby chcieć uznać mieszkańców podejmujących rozstrzygnięcia za organ samorządowy musieliby oni być jednym z dwóch rodzajów organów wskazanych w ust. 1 art. 169 ustawy zasadniczej. Czy jest to możliwe? W przypadku organu stanowiącego kolejny ustęp przywoływanego artykułu jednoznacznie stwierdza, że organ stanowiący jest organem pochodzącym z wyborów. Wynika to z tego, że już w Konstytucji RP ustalono przymiotniki takich wyborów. Konsekwencją tego musi być uznanie, że mieszkańcy działający w formie referendum czy też jakiegokolwiek innej formie działają bezpośrednio, a nie jako podmiot przedstawicielski. Nie pochodzą oni bowiem z jakichkolwiek wyborów, lecz przynależność do wspólnoty samorządowej jest jedynie warunkowana przymusowo, w oparciu o kryterium zamieszkania. Tym samym nie ma możliwości uznania takich mieszkańców za organ stanowiący. Podobnie zresztą ma się to w odniesieniu do organów wykonawczych, gdyż i w tym wypadku Konstytucja wskazuje, że organy te pochodzą z wyborów, z tym że uregulowanych już wyłącznie na poziomie ustawowym (art. 169 ust. 3). Dlatego też trzeba przyjąć, że obecna regulacja konstytucyjna wyklucza możliwość stanowienia aktów prawa miejscowego bezpośrednio przez mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego⁹, a ustawodawca nie ma możliwości dokonania jakiegokolwiek nowelizacji prawa, które dopuściłoby stanowienia prawa miejscowego w referendum¹⁰. Do tego konieczna byłaby nowelizacja przepisów rangi konstytucyjnej.

⁸ Zob. P. Sarnecki, *Uwagi do art. 169*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 2.

⁹ Podobnie D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Kraków 2007, s. 172–173; R. Lewicka, *Prawotwórcze znaczenie referendum lokalnego*, [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec i K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2010, s. 163–165.

¹⁰ Stąd za niekonstytucyjny uznać byłoby proponowany przepis jednej ze wcześniejszych wersji projektu prezydenckiego, który zakładał możliwość uchwalania aktów prawa miejscowego w referendum w przypadku odrzucenia projektu wniesionego przez grupę mieszkańców.

Brak możliwości bezpośredniego stanowienia aktów prawa miejscowego w referendum nie oznacza, że ten mechanizm demokracji bezpośredniej nie może odgrywać istotnej roli w procesie prawodawczym. Skoro bowiem Konstytucja pozwala w tej formie decydować mieszkańcom o sprawach wspólnoty, to rozstrzygnięcia te w niektórych przypadkach będą musiały zostać przetransponowane w formę aktu normatywnego przez właściwe organy danej jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego też na poziomie ustawowym muszą istnieć stosowne rozwiązania, które będą służyły zapewnieniu skutecznej realizacji woli wyrażonej przez mieszkańców. Obecne rozwiązania te, zawarte przede wszystkim w ustawie o referendum lokalnym¹¹, trudno jednak uznać za właściwe. Jak stanowi bowiem jej art. 65 „jeżeli referendum zakończy się wynikiem rozstrzygającym w sprawie poddanej pod referendum, właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego niezwłocznie podejmie czynności w celu jej realizacji”. Podstawowym mankamentem normy wynikającej z niniejszego przepisu jest stwierdzenie, że organy podejmują czynności w celu realizacji wyniku referendum. Co prawda tryb oznajmujący oznacza konieczność podjęcia takich czynności, jednak dotyczy to jedynie fazy początkowej, nie wskazując na to, kiedy takie czynności się zakończą, prowadząc do efektu oczekiwanego przez mieszkańców głosujących w określony sposób. W odniesieniu do aktów prawa miejscowego może być to więc samo przygotowanie projektu aktu normatywnego, a nie jego ostateczne uchwalenie czy wydanie. Termin tego ostatniego nie został bowiem w żaden sposób określony. Ustawa również nie wskazuje na trwałość rozstrzygnięcia referendalnego, w zasadzie pozwalając na zmianę takiego rozstrzygnięcia w każdym czasie, nawet bezpośrednio po przyjęciu rozwiązań będących konsekwencją wyniku referendum¹².

Patrząc na postanowienie propozycji prezydenckiej, trzeba stwierdzić, że zmierza ona w pozytywnym kierunku. Przede wszystkim precyzuje, choć nie dostatecznie, skutki rozstrzygnięcia wyrażonego w lokalnym głosowaniu ludowym. Wiąże się to z jednej strony z określeniem maksymalnego terminu na podjęcie działań mających na celu realizację wyniku referendum. Wskazane bowiem zostało, że organy danej jednostki samorządu terytorialnego mają podjąć stosowne działania niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 3 miesięcy od ogłoszenia wyników referendum. Podobnie jak dotychczas nie ustanawia się zawitego terminu na zakończenia takich czynności. Można co prawda zdawać sobie sprawę z tego, że procedury działania organów samorządowych, w szczególności procedura wydawania aktów normatywnych przez organy stanowiące, są czasochłonne, to jednak – w mojej ocenie – nic nie stałoby na przeszkodzie, aby wskazać termin, w którym prace takie muszą zostać zakończone, chociażby określony na 6 miesięcy od ogłoszenia wyników takiego referendum. Drugą pozytywną zmianą ma być propozycja jednoznacznego uznania, że realizacja

¹¹ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. Nr 98, poz. 985 ze zm.).

¹² Por. R. Lewicka, *Prawotwórcze znaczenie...*, s. 168–169.

wyniku referendum odbywa się „w szczególności przez wydanie odpowiednich aktów normatywnych”. Co prawda aktualnie obowiązujące rozwiązania również pozwalają na ich podobną interpretację, jednak wspomniana propozycja wprost wskazuje, że często wprowadzenie rozstrzygnięcia referendalnego wymagać będzie podjęcia aktywności w sferze legislacji. Dodać też trzeba, że nałożenie takich obowiązków stanowi istotny wyjątek ograniczający zastosowanie mandatu wolnego, jakim dysponują radni organów stanowiących. W tym bowiem wypadku zostają oni, z mocy prawa, zobligowani do podjęcia określonych działań, nie zawsze zgodnych z ich własnymi poglądami czy też postrzeganiem interesów wspólnoty¹³. Wynika to wszakże z bezpośredniego podjęcia rozstrzygnięcia przez członków lokalnej społeczności.

Uszczegółowienie konsekwencji referendum lokalnego nie jest jedyną istotną sferą, która wiąże się z konsekwencjami referendum na gruncie lokalnego prawodawstwa. Projekt prezydencki zakłada również, co trzeba uznać za właściwe, wprowadzenie karencji referendalnej, a więc okresu, podczas którego nie będzie możliwe przyjmowanie rozwiązań, w tym też aktów normatywnych, które stoją w sprzeczności z tym, co zostało w referendum uchwalone¹⁴. Jak przewiduje proponowany art. 65 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym (dalej: url), „organy jednostki samorządu terytorialnego nie mogą podejmować działań sprzecznych z rozstrzygającym wynikiem referendum w terminie 2 lat od dnia ogłoszenia wyników referendum”. Od tej zasady przewidziano jednak jeden wyjątek, gdyż wcześniejsza zmiana rozstrzygnięcia referendalnego jest wszakże możliwa, jednak tylko wtedy gdy „działania takie są konieczne w związku ze zmianą przepisów prawa lub wynikają z rozstrzygającego wyniku kolejnego referendum”. Dodać trzeba, że w przypadku zmiany przepisów prawa dotyczy to wyłącznie modyfikacji aktów normatywnych, których moc prawna jest nadrzędna wobec aktów realizujących wynik lokalnego głosowania ludowego.

Warto podkreślić, że proponowany projekt prezydencki zawiera również postanowienia pozwalające organom jednostki samorządu terytorialnego na uchylenie się od podjęcia czynności zmierzających do realizacji wyniku referendum. Można je uznać za swoisty „wentyl bezpieczeństwa”, chroniący wspólnotę samorządową przed ewentualnymi, nieodpowiedzialnymi rozstrzygnięciami zapadającymi w referendum, godzącymi w stan finansów samorządu. Działanie takie może być przedsięwzięte, gdy „realizacja rozstrzygającego wyniku referendum spowodowałaby znaczną stratę finansową” lub byłaby „niemożliwa lub znacznie utrudniona ze względu na brak środków finansowych”. W takiej sytuacji organ wykonawczy winien określić skalę samoopodatkowania w taki sposób, aby „uzyskane z tego źródła dochody nie były wyższe niż odpowiednio: konieczna do

¹³ Na taki skutek referendów zwraca uwagę L. Garlicki, *Uwagi do art. 104, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 7.

¹⁴ Odmienne E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002, s. 262.

poniesienia strata finansowa wynikająca z realizacji rozstrzygającego wyniku referendum lub wydatki konieczne do realizacji rozstrzygającego wyniku referendum". Powoduje to przeprowadzenie dwóch referendów jednocześnie – jednego dotyczącego przedłożonego wniosku i drugiego w sprawie samoopodatkowania się na jego realizację. W efekcie dopiero pozytywne rozstrzygnięcie obu tych kwestii zobowiązywałoby organy jednostki samorządu terytorialnego do bezpośredniego podjęcia działań zmierzających do realizacji skutków tego pierwszego referendum¹⁵. W przeciwnym wypadku byłyby one zwolnione z takiego obowiązku.

Ocena powyższej propozycji nie może być jednoznaczna. Wspomniana ochrona finansów samorządu terytorialnego jest niezwykle ważna, szczególnie że rozstrzygający w referendum nie zawsze będą znali rzeczywisty poziom kosztów, który może spowodować odpowiedź na zadane pytania, czy też wybór jednej z możliwych opcji. Z drugiej strony analizowana regulacja może stanowić furtkę dla organów jednostki samorządu terytorialnego do opóźnienia realizacji wyniku referendum czy wręcz do jego storpedowania, chociażby poprzez zawyżenie faktycznych kosztów wdrażania w życie wyników głosowania mieszkańców. Dodać trzeba bowiem, że propozycja ta teoretycznie uniemożliwia skalkulowanie kosztów samoopodatkowania ponad koszty realizacji wyniku referendum, to jednak ocenę tego pozostawia się organom samorządowym, nie stwarzając możliwości kontroli zewnętrznej nad ich oszacowaniem. W tym kontekście analizowane rozwiązanie może osłabić znaczenie referendum lokalnego¹⁶.

Referendum lokalne jest jedynym mechanizmem partycypacji w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego mającym swoje podstawy konstytucyjne, jednakże to nie ono stanowi narzędzie, które w tym procesie odgrywa czy będzie odgrywać decydującą rolę. Zdecydowanie częściej zastosowanie znajdą mechanizmy, które nie mają wiążącego znaczenia, przede wszystkim inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców (zwana w projekcie prezydenckim obywatelską inicjatywą uchwałodawczą¹⁷) oraz instrumenty konsultacyjne, w tym wysłuchanie publiczne. Ten pierwszy instrument jest obecnie regulowany wyłącznie na poziomie statutów jednostek samorządu terytorialnego i to wyłącznie w niewielkiej części takich jednostek, przede wszystkim w gminach. Zwrócić trzeba uwagę, że dopuszczalność wpro-

¹⁵ Dodać również trzeba, że w projekcie przewiduje się co prawda zniesienie progu frekwencji dla ważności referendum, jednakże referendum w sprawie samoopodatkowania ma być wiążące jedynie wtedy, gdy wzięło w nim udział co najmniej 30% mieszkańców uprawnionych do głosowania (art. 55 ust. 3 projektu). W konsekwencji zniesienie progu frekwencji może mieć jedynie pozorny charakter.

¹⁶ Por. E. Kloc, *Udział mieszkańców w stanowieniu prawa przez organy samorządu terytorialnego – dobre prawo czy złudna iluzja*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 100.

¹⁷ Nazwa ta jest w dużej mierze niefortunna, gdyż sugeruje, że jest to prawo przysługujące wyłącznie obywatelom polskim. Natomiast na poziomie gminy prawo wsparcia inicjatywy uchwałodawczej posiadają również jej mieszkańcy niebędący obywatelami polskimi, a posiadający obywatelstwo innego z państw członkowskich Unii Europejskiej.

wadzenia inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców na poziomie aktów prawa miejscowego nie jest jednoznacznie akceptowana. Szczególnie widać to było w orzecznictwie sądów administracyjnych¹⁸, jak i rozstrzygnięciach nadzorczych wojewodów¹⁹. Podmioty te kwestionowały prawo przyznania prawa inicjatywy uchwałodawczej określonym liczbowo grupom mieszkańców posiadających prawo wyborcze, argumentując to brakiem wyraźnych podstaw ustawowych do jego istnienia. Niemniej jednak doktryna w swojej dominującej części prezentowała odmienne stanowisko wskazując, że w tym wypadku w statutach jest rozwijana jedynie ogólna dyspozycja ustaw ustrojowych określająca materię statutową²⁰, w której to ramach mieści się również określenie podmiotów dysponujących prawem wnoszenia projektów uchwał pod obrady samorządowych organów stanowiących²¹. Warto podkreślić też, że pogląd ten w ostatnim czasie zaczęły przyjmować również sądy administracyjne, odchodząc od zajmowanego wcześniej stanowiska negatywnego²².

Nie wdając się w szczegółową analizę argumentów, które stanowią za i przeciw możliwości uregulowania tej instytucji – w obecnym stanie prawnym – na poziomie statutowym, trzeba stwierdzić, że wspomniana propozycja prezydenta statuuje inicjatywę uchwałodawczą mieszkańców jako prawo, które ma przysługiwać mieszkańcom wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Założenie regulacji tego narzędzia w ustawie wyklucza pojawienie się jakichkolwiek wątpliwości co do jego legalności, a także powoduje, że jego istnienie nie będzie warunkowane wolą organów samorządu terytorialnego. Z tego powodu samo wprowadzenie inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców w ustawie ocenić trzeba pozytywnie, jako element wzmocnienia partycypacji na poziomie jednostek samorządu terytorialnego.

Osobną kwestią staje się jednak kształt ustawowej regulacji tego prawa. Przede wszystkim zwraca uwagę istotna ewolucja pomysłu unormowania tej

¹⁸ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2006 r., III SA/Wr 584/05 czy wyrok WSA w Olsztynie z dnia 28 października 2008 r., II SA/OI 737/08.

¹⁹ Zob. np. rozstrzygnięcie nadzorcze nr NPII.4131.1.142.2012 Wojewody Śląskiego z dnia 7 maja 2012 r., Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego, poz. 1967; rozstrzygnięcie nadzorcze nr PN4131.208.2012 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 2 sierpnia 2012 r., Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego, poz. 2263.

²⁰ Zob. art. 22 ust. 1 ustawy z dnia o samorządzie gminnym (dalej: usg; tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), art. 2 ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (dalej: usg; tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592) oraz art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (dalej: usw; tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142 poz 1590 ze zm.).

²¹ A. Miruć, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1, s. 35–36; P. Uziębło, *Glosa do wyroku WSA w Olsztynie z dnia 28 października 2008 r., II SA/OI 737/08 (Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców gminy)*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2011, nr 2, s. 55–56; M. Brzeski, *Problem postawy prawnej regulacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w statucie jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 386–387.

²² Zob. wyrok NSA z dnia 21 listopada 2013 r., II OSK 1887/13 oraz wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 maja 2013 r., II SA/OI 196/13.

inicjatywy w poszczególnych wariantach wstępnego projektu prezydenckiego. W ostatniej jego wersji inicjatywa uchwałodawcza przybiera postać ramową, co samo w sobie uznać trzeba za właściwe, gdyż zbyt daleko idąca ingerencja ustawodawcy ograniczyłaby możliwość jej ukształtowania w sposób odpowiadający potrzebom poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Jako przykład można tu wskazać występującą potrzebę zmniejszania procentowo określonej liczby mieszkańców popierających projekt uchwały wraz ze wzrostem rzeczywistej liczby mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Nie jest wszakże tym samym zebranie 2% podpisów takich mieszkańców w gminie liczącej np. dziesięć tysięcy osób i gminie półmilionowej. Ramowość wspomnianej regulacji w projekcie prezydenckim musi wszakże budzić pewne refleksje. Wątpliwości pojawiają się przede wszystkim w kontekście liczby podpisów poparcia pod wnioskiem będącym uchwałodawczą inicjatywą mieszkańców. W odniesieniu do projektów na szczeblu gminy wskazuje się, że co prawda to statut ma określić wymaganą liczbę podpisów mieszkańców uprawnionych do głosowania w wyborach do rady gminy, jednak liczba ta nie może być większą niż 15% uprawnionych²³.

Taki kształt proponowanego przepisu trudno uznać za szczęśliwy. Wskazany maksymalny próg poparcia dla inicjatywy został ustanowiony na niezwykle wysokim poziomie. Warto zauważyć, że w odniesieniu do wniosku o przeprowadzenie referendum, który ma wiążący charakter, ustawodawca określił ten próg na poziomie 10% uprawnionych do głosowania. W konsekwencji wspomniany przepis stwarza możliwość przyjęcia przez gminy takiej liczby podpisów, która będzie miała charakter zaporowy, w praktyce uniemożliwiający wnoszenie projektów uchwał przez grupy mieszkańców działające *ad hoc*²⁴. Analogiczne rozwiązania mają również zostać wprowadzone w odniesieniu do tej formy inicjatywy uchwałodawczej na poziomie powiatu i województwa, z tym że w tym ostatnim przypadku maksymalna liczba podpisów wymaganych dla wniesienia inicjatywy uchwałodawczej może być określona w statucie na poziomie 5% uprawnionych do głosowania. Godzi się dodać, że wcześniejsze wersje projektu prezydenckiego były tu zdecydowanie bardziej liberalne, statuując tę liczbę na poziomie 1% w gminie i powiecie oraz 0,5% na poziomie województwa, choć niestety było to rozwiązanie sztywne, nie pozwalające na jego modyfikację na poziomie sta-

²³ Usunięto z projektu postulowane wcześniej rozwiązanie, że owe 15% uprawnionych nie może być mniejsze niż 600 osób; Projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw po konsultacjach społecznych z lipca 2011 r., http://www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultopisy/2373/2/1/ustawa_projekt_22-07-2011.rtf [dostęp: 4.7.2014].

²⁴ Por. B. Dolnicki, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako nowa forma partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, [w:] *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2012, s. 128.

tutowym²⁵. Mimo wszystko, w mojej ocenie, byłoby to unormowanie lepsze od proponowanego obecnie²⁶.

Poza określeniem maksymalnej liczby podpisów projekt wskazuje również dwie inne kwestie, których regulacja statutowa została ograniczona. Chodzi tu o konieczność takiego ukształtowania trybu postępowania z projektem uchwały wniesionym jako inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców, aby mógł on zostać rozpatrzony przez organ stanowiący bez zbędnej zwłoki oraz wskazanie w statucie uprawnień wnioskodawców na etapie prac organu stanowiącego nad projektem uchwały. W obu przypadkach projektowane przepisy są jednak nieostre. Szczególnie widać to w odniesieniu do kwestii postępowania z projektem mieszkańców. Stwierdzenie, że powinna ona być ukształtowana, aby projekt ten został rozpatrzony bez zbędnej zwłoki, nie stanowi należytej gwarancji dla inicjatorów postępowania. Można więc przyjąć, że to w statucie winny zostać określone terminy rozpatrzenia przedłożonego projektu, choć nie wyklucza to możliwości rozpatrzenia go w sposób negatywny, czyli odrzucenia projektu przez organ stanowiący, gdyż to w jego gestii leży ostateczne rozstrzygnięcie dotyczące potrzeby albo też braku potrzeby podjęcia stosownej uchwały. Niemniej jednak w tej mierze swoboda statutowa jest znacząca. Podobnie zresztą wygląda kwestia zakresu uprawnień wnioskodawców w toku prac nad projektem mieszkańców. Trzeba przyjąć, że takie uprawnienia powinny zostać określone. Sformułowanie projektu może być uznane jednak za mało precyzyjne, gdyż tak naprawdę w statucie powinny zostać określone przede wszystkim uprawnienia przedstawicieli wnioskodawców, gdyż trudno sobie wyobrazić, że uprawnienia miałyby obejmować wszystkie osoby, które stosowny projekt podpisały. Chodzi tu głównie o takie kwestie jak możliwość wycofania projektu mieszkańców oraz sposób i warunki na jakich mogłoby być to uczynione, określanie zasad wnoszenia autokorekt do projektu czy też możliwości udziału przedstawicieli wnioskodawców w pracach organu stanowiącego i jego organów rozpatrujących projekt. Nie jest wszakże wykluczone, że statut jednostki samorządu terytorialnego przyzna pewne uprawnienia również wszystkim sygnatariuszom projektu, jak chociażby okresowe informowanie ich o stanie prac nad projektem.

Mówiąc o zakresie regulacji ustawowej prawa inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców, zwraca uwagę jeszcze jedno rozwiązanie przewidywane w projekcie. Wskazuje on bowiem, że inicjatywa taka „nie może dotyczyć uchwał, dla których ustawy zastrzegają wyłączną właściwość organu wykonawczego do

²⁵ Zob. art. 28 ust. 2 projektu ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw z marca 2011 r.; http://www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultopisy/2373/1/1/2011_03_30_projekt_ustawy.pdf [dostęp: 4.7.2014].

²⁶ Por. E. Wągiel, *Partycypacja społeczna gminy w świetle ustawy o samorządzie gminnym oraz prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 120–121.

wniesienia projektu uchwały, w szczególności budżetu, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian". Dobrze się stało, że zdecydowano przynajmniej o przykładowym wskazaniu obszarów, w których inicjatywa mieszkańców nie jest dopuszczalna. Chodzi tu o budżet i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, co i tak bezpośrednio wynika z ustawodawstwa²⁷, jednakże wyraźne określenie tych materii ma przede wszystkim walor edukacyjny, chroniąc mieszkańców przed podjęciem inicjatywy, która i tak byłaby niedopuszczalna. Oczywiście wspomniane wyliczenie ma otwarty charakter, gdyż ustawodawca może w przyszłości wskazywać również inne obszary regulacji, które będą zastrzeżone dla wyłącznej inicjatywy organu wykonawczego.

Jak już wcześniej wskazano, pozostałe kwestie dotyczące zasad i trybu wykonywania inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców mają zostać uregulowane w statucie jednostek samorządu terytorialnego. Jest to istotny krok do przodu w stosunku do wcześniejszych wersji projektu, które przewidywały znacznie bardziej szczegółową regulację ustawową, w dużej mierze wzorowaną na sposobie wykonywania inicjatywy uchwałodawczej przez obywateli. Pozostawienie tych kwestii w gestii aktów prawa miejscowego daje bowiem organom samorządowym prawo do ukształtowania zasad i procedur w taki sposób, który pozwoli na dostosowanie regulacji do warunków lokalnych, a także na jej odformalizowanie, szczególnie w mniejszych gminach, w których więzy lokalne są znacznie silniejsze²⁸. Nie byłoby bowiem właściwe odgórne ustalenie takich kwestii, jak chociażby termin na zebranie podpisów²⁹ czy też zasady powiadamiania organów samorządowych o podjętej inicjatywie. Nie można wszakże nie zauważyć, że taka swoboda może powodować też przyjmowanie regulacji niekorzystnych dla mieszkańców, w sposób skrajny ograniczających wykonywanie tego prawa, jednakże tego typu działania będą mogły być ocenione podczas wyborów samorządowych i przynieść negatywne konsekwencje dla organów ograniczających możliwości aktywności społecznej.

Mówiąc o partycypacji mieszkańców w kontekście wykonywania inicjatywy uchwałodawczej wspomnieć trzeba o jeszcze jednym elemencie, który został przewidziany w projekcie prezydenckim. Chodzi tu o możliwość wnoszenia projektów uchwał przez organ uchwałodawczy jednostki pomocniczej³⁰, co dziś incydentalnie przewidują niektóre statuty jednostek samorządu terytorialnego³¹.

²⁷ Zob. art. 233 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.) oraz art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2012, poz. 647 ze zm.).

²⁸ Zob. A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Aktualne tendencje związane ze wzmocnieniem partycypacji mieszkańców w sprawowaniu władzy na poziomie lokalnym*, [w:] *Samorzady w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2013, s. 162.

²⁹ Wersja projektu z marca 2011 r. zakładała sztywny termin 60 dni na przedłożenie zgromadzonych podpisów.

³⁰ Proponowany art. 35a projektu.

³¹ A. Szewc, T. Szewc, *Inicjatywa uchwałodawcza*, „Wspólnota” 2009, nr 36, s. 8.

Jednocześnie wniesienie takiego projektu rodzi obowiązki na przewodniczącym rady gminy, który ma zostać zobowiązany do wprowadzenia projektu do porządku obrad najbliższej sesji rady gminy, jeżeli wpłynął on do rady gminy co najmniej 30 dni przed dniem rozpoczęcia sesji rady. Co prawda, rozwiązanie to trudno uznać za klasyczny przykład demokracji partycypacyjnej, jednakże stwarza ono dodatkowe możliwości realizacji inicjatyw oddolnych już nie poprzez konieczność gromadzenia podpisów poparcia, ale również za pośrednictwem organu jednostki pomocniczej, który z racji mniejszego obszaru swojej właściwości jest silniej związany z mieszkańcami niż organy gminy.

Zresztą pewnym wzmocnieniem jednostek pomocniczych, w założeniu projektu prezydenckiego, jest możliwość tworzenia w miastach na prawach powiatów jednostek pomocniczych – dzielnic, z których każda taka „w celu dekoncentracji zadań otrzymuje do realizacji taki sam zakres zadań publicznych, w tym możliwość rozstrzygania o prawach i obowiązkach obywateli poprzez wydawanie decyzji administracyjnych” (art. 35 ust. 2a u.s.g.). Niestety, wzmocnienie to nie przekłada się na przyznanie im możliwości uchwalania aktów prawa miejscowego. Moim zdaniem przyznanie tego ostatniego prawa byłby wskazane, co stanowiłoby realizację konstytucyjnej zasady pomocniczości. Nie może być bowiem wątpliwości, że organy takich jednostek pomocniczych mogłyby zostać uznane za organy samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 94 Konstytucji w związku z art. 169 Konstytucji. Ustawa zasadnicza w żadnym wypadku nie wskazuje bowiem, że na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego może działać wyłącznie jeden organ stanowiący oraz jeden organ wykonawczy³², a także nie ma żadnych podstaw, aby nie dopuścić to dyferencjacji kształtu prawa miejscowego na terenie poszczególnych części składowych gminy. Przyznanie organom jednostek pomocniczych możliwości stanowienia aktów prawa miejscowego dałoby większe szanse na szybszą reakcję władz samorządowych na pojawiające się problemy na jej obszarze.

Wracając do procesu prawodawczego w samorządzie zauważyć wypada, że partycypacja mieszkańców nie dotyczy tylko jego inicjowania. Innym istotnym narzędziem podczas jego realizacji stają się konsultacje przeprowadzane z mieszkańcami. W chwili obecnej zasady i tryb przeprowadzania takich konsultacji zostały pozostawione do uregulowania w aktach prawa miejscowego³³. Aktualna wersja projektu prezydenckiego zasadniczo nie zmienia tego stanu rzeczy, aczkolwiek wskazuje pewne elementy, które w takiej regulacji powinny zostać zawarte. Podkreślić wszakże warto, że wcześniejsze wersje powyższego projektu zmierzały do objęcia tej materii zdecydowanie bardziej szczegółową regulacją ustawową. Podobnie jak w przypadku inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców brak tak dalece precyzyjnej regulacji tych kwestii można uznać za uzasadniony,

³² P. Sarnecki, *Uwagi do art. 169...*, s. 2.

³³ Przepis art. 5a ust. 2 u.s.g. wskazuje, że „zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwałą rady gminy”.

gdyż nie narzuca poszczególnym jednostkom uniformizacji ich odbywania, co pozwoli na ich dostosowanie do potrzeb społecznych i warunków lokalnych³⁴. Można jednak było, głównie w celach informacyjnych, wskazać, chociażby przykładowo, sposoby przeprowadzenia takich konsultacji. W tym kontekście warto podkreślić, że sposoby te powinny z jednej strony pozwolić na efektywność konsultacji, związaną z zasięgnięciem jak najszerszej opinii mieszkańców, z drugiej, nie powinny one być pozbawione elementów deliberacji, gdyż właśnie takie metody konsultacyjne pozwalają na świadome wyrażenie opinii przez ich uczestników.

Natomiast mówiąc o wskazanym w projekcie zakresie regulacji konsultacji w aktach prawa miejscowego, a ściślej rzecz biorąc uchwale organu stanowiącego, to projekt prezydencki zakłada, że musi ona ustalać takie kwestie jak: „minimalną liczebność grupy mieszkańców uprawnionych do głosowania w wyborach do rady gminy uprawnionych do złożenia wniosku o przeprowadzenie konsultacji; minimalną treść wniosku mieszkańców o przeprowadzenie konsultacji oraz kryteria i szczegółowy tryb rozpatrywania przez radę gminy takiego wniosku; tryb, formy i terminy informowania o terminie i sposobie przeprowadzenia konsultacji; sposób przeprowadzania konsultacji, w szczególności wykorzystania środków komunikowania się na odległość; sposób i szczegółowość informowania o wynikach konsultacji”³⁵. Ponadto uchwała taka może również, aczkolwiek nie musi, wskazywać katalog spraw, w których przeprowadzenie konsultacji jest obowiązkowe; obligatoryjność przeprowadzenia konsultacji, jeśli wniosek został złożony przez odpowiednio liczną grupę mieszkańców, a także inne niż grupa mieszkańców podmioty uprawnione do złożenia wniosku o przeprowadzenie konsultacji.

Powyższy kształt proponowanej regulacji pozwala na wyciągnięcie kilku istotnych wniosków. Po pierwsze, zakłada ona możliwość wnioskowania o przeprowadzenie konsultacji przez samych mieszkańców, aczkolwiek to organy gminy – przyjmując stosowny akt normujący zasady i tryb przeprowadzania konsultacji – rozstrzygną, czy w jakimś przypadku złożenie takiego wniosku powoduje obligatoryjność ich przeprowadzenia. W mojej ocenie wskazane byłoby, aby taki próg zakładający rzeczoną obligatoryjność został ustanowiony w jego maksymalnym wymiarze, na poziomie ustawowym. W przeciwnym wypadku gminy mogą poprzestać *de facto* na fakultatywnym charakterze wniosku poprzez wprowadzenie wyjątkowo wysokiej liczby podpisów³⁶. Po drugie, z treści proponowanego

³⁴ Jak zauważa D.R. Kijowski, taka samodzielność regulacyjna powoduje w praktyce, że są to procedury proste i nieskomplikowane; zob. D.R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 15–16.

³⁵ Zob. proponowane brzmienie art. 5ac ust. 2 u.s.g.

³⁶ W doktrynie wskazuje się, że samo wprowadzenie obligatoryjności konsultacji jest już jego zaletą; zob. Ł. Młynarkiewicz, *Regulacje samorządowe oraz przykłady dobrych praktyk w obszarze konsultacji społecznych w Polsce i za granicą*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 818–819.

przepisu można wywnioskować o preferencji wnioskodawcy projektu w odniesieniu do konsultacji prowadzonych za pomocą „środków komunikowania się na odległość” Przyjąć trzeba, że przede wszystkim chodzi tu o zastosowanie narzędzi internetowych w procesie konsultacyjnym, co może prowadzić nie tylko do obniżenia kosztów ich prowadzenia, ale również do ułatwienia możliwości wypowiedzi podczas takich konsultacji³⁷. Niemniej jednak to gminy mają swobodę wyboru preferowanych przez siebie form prowadzenia konsultacji społecznych. Po trzecie wreszcie, gminy zyskują daleko idącą swobodę w zakresie informowania o konsultacjach i ich wynikach, a także samego sposobu ich przeprowadzenia. Ustawodawca ma jedynie zobowiązać organ stanowiący do uregulowania tych kwestii we wspomnianej uchwale.

Odnosząc się do zarządzenia konsultacji projekt określa, że poza grupą mieszkańców wniosków o przeprowadzenie konsultacji może być złożony przez radę gminy. Przyjąć trzeba, że w tym ostatnim przypadku konieczne będzie podjęcie stosownej uchwały w tej sprawie. Samo złożenie wniosku przez mieszkańców czy radę gminy oznacza zobowiązanie wójta do ich przeprowadzenia. Ponadto również wójt może przeprowadzić konsultacje również z własnej inicjatywy, gdy uzna to za stosowne. Z punktu widzenia partycypacji istotne znaczenie ma przewidziana możliwość wystąpienia sytuacji, w której wójt zleci „podmiotowi niebędącemu jednostką sektora finansów publicznych, w szczególności organizacji pozarządowej, wykonanie określonych czynności związanych z przeprowadzeniem konsultacji społecznych”, choć też może być to wykorzystywane w różny sposób, choćby preferując wyłącznie niektóre NGO’sy.

Poza klasycznymi konsultacjami projekt prezydencki zakłada obligatoryjne wystąpienie jednej z deliberatywnych form partycypacji. Taką formą jest wysłuchanie publiczne, niemające obecnie wyraźnych podstaw ustawowych³⁸. Nie wdając się w dyskusję, czy uznanie przez ten projekt wysłuchania publicznego za formę konsultacji jest właściwe³⁹, czy też obecnie wysłuchanie publiczne stanowi odrębną formę demokracji partycypacyjnej, np. rozwijającą prawo petycji⁴⁰, warto zastanowić się, czy proponowany jego kształt można uznać za właściwy. I właśnie w tym miejscu mogą pojawiać się pewne wątpliwości. Dotyczy to uregulowania szczegółowego kształtu wysłuchania publicznego w aktach prawa miejscowego, gdyż bezpośrednio takie umocowanie nie zostało dokonane. Jed-

³⁷ Rodzi to jednak i istotne problemy praktyczne, czego wyrazem było używanie numerów PESEL obcych osób w procedurze konsultacyjnej budżetu obywatelskiego w Gdyni, zob. http://trojmiasto.gazeta.pl/trojmiasto/1,35636,15963329,W_Gdyni_mieszkanicy_glosuja_na_potege___To_niepoważne_.html [dostęp: 7.7.2014].

³⁸ Zob. R. Marchaj, *Wysłuchanie publiczne jako forma udziału wspólnoty lokalnej w procesie stanowienia prawa na szczeblu samorządowym*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 171.

³⁹ P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie*, Gdańsk 2009, s. 54.

⁴⁰ Zob. M.M. Wiszowaty, *Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 5, s. 60.

nak z racji tego, że projektodawca przyjął, że wysłuchanie jest formą konsultacji, a te – co zostało powyżej wskazane – mają zostać uregulowane w uchwale, to również w uchwale winna zostać unormowana ich szczególna postać, jaką jest wysłuchanie publiczne.

Skupiając się na proponowanych rozwiązaniach ustawowych wyraźnie zostało podkreślone, że „wysłuchanie publiczne stanowi sposób uzyskania opinii mieszkańców gminy o projekcie uchwały rady gminy”. Tym samym nie mogą być przedmiotem wysłuchania inne kwestie niezwiązane bezpośrednio z projektem uchwały, w tym również projekty zarządzeń wójta (burmistrza, prezydenta miasta), co w istotny sposób zawęży zakres wysłuchania. Ponadto, co trzeba odkreślić, minusem projektu prezydenckiego jest pominięcie wprowadzenia tej instytucji na poziomie powiatów oraz województw. Również nie wskazano, że jest możliwe ich przeprowadzenie na poziomie jednostek pomocniczych gminy, co także trzeba uznać za wadę propozycji jako ograniczającej uprawnienia mieszkańców jednostek samorządowych.

Projektodawca wskazał również pewne kwestie, w których wysłuchanie publiczne musi zostać przeprowadzone obligatoryjnie. Dotyczy to takich projektów jak: projekt statutu jednostki samorządu terytorialnego i zmian w statucie; projekt uchwały budżetowej na kolejny rok budżetowy oraz projekty uchwał w sprawie planowania rozwoju studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz zmian studium⁴¹. Obowiązek przeprowadzenia wysłuchania publicznego wiąże się ze szczególnie istotnym znaczeniem uchwał w tych sprawach. Nie oznacza to jednak, że wysłuchanie nie może dotyczyć również innych projektów uchwał, jednakże w takiej sytuacji „decyzję o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego podejmuje rada gminy w formie uchwały”. W tym miejscu można wskazać zastrzeżenia do proponowanej regulacji. Nie zostały bowiem stworzone możliwości oddolnego inicjowania przeprowadzenia wysłuchania, chociażby na wniosek określonej liczbowo grupy mieszkańców gminy, co może oznaczać, że rada gminy unikać będzie przeprowadzania wysłuchania w sprawach, w których spodziewać się będzie negatywnych głosów ze strony mieszkańców. Dodatkowo warto wskazać na nieścisłość terminologiczną projektu. Niezręczne staje się wszakże użycie sformułowania „decyzja”, które może sugerować, że chodzi o decyzje administracyjną, której rada gminy wydawać nie może. Zdecydowanie lepszym byłoby wskazanie, że rada ta nie podejmuje decyzji w sprawie wysłuchania, a rozstrzyga o jego przeprowadzeniu.

Godzi się również zauważyć, że zakłada się również wyłączenia pewnych projektów z możliwości przeprowadzenia wysłuchania publicznego. Dotyczy to projektów, których zakres treści uchwały „stanowi wykonanie obowiązku ciążącego na radzie gminy w szczególności wynikającego z orzeczenia sądu lub roz-

⁴¹ W toku prac legislacyjnych zlikwidowano obligatoryjność wysłuchania publicznego w przypadku projektów zmian budżetu; zob. B. Zamącińska, *Wysłuchanie publiczne w polskim systemie prawnym – wybrane zagadnienia*, „Economics & Management” 2013, nr 3, s. 202.

strzygnięcia organu administracji". Powyższe stwierdzenie wymaga jednak pewnej refleksji. Nie można bowiem przyjąć, że w takich przypadkach wysłuchanie publiczne jest bezwzględnie wykluczone. Może ono bowiem zostać przeprowadzone w odniesieniu do tych kwestii w projekcie, które nie stanowią bezpośredniej realizacji wspomnianego obowiązku. Gdyby przyjąć stanowisko odmienne, stwarzałyby to nieuzasadnione prawnie ograniczenia prawda do zarządzenia wysłuchania. Ponadto, w mojej ocenie, wysłuchanie publiczne może być przeprowadzone, gdyż wspomniane wykonanie obowiązku wynika co prawda z orzeczenia sądu czy rozstrzygnięcia organu administracji, jednakże rada gminy ma pewną swobodę w określeniu sposobu realizacji tego obowiązku. Przyjąć trzeba, że wyłączenie możliwości przeprowadzenia wysłuchania publicznego ma miejsce wtedy, gdyż organ stanowiący nie ma swobody w ukształtowaniu treści uchwały, gdyż ta bezpośrednio wynika z powyższych orzeczeń czy rozstrzygnięć. Tylko taka interpretacja rzeczzonego, potencjalnego przepisu wydaje się racjonalna, uzasadniająca celowość zastosowania propozycji zawartej w projekcie prezydenckim.

Pełny kształt wysłuchania publicznego nie został szczegółowo określony w projekcie prezydenckim. Ma to zostać uczynione we wspomnianej już uchwale rady gminy, regulującej tę problematykę. Wskazane zostały jednak pewne wytyczne dla prawodawcy samorządowego, którymi winien on się kierować. Po pierwsze, chodzi tu o konieczność umożliwienia zainteresowanym zapoznania się z projektem uchwały oraz złożenie opinii o projekcie. Nie ma wątpliwości, że takie zapoznanie się z treścią projektu oraz złożenie opinii o nim musi być zapewnione przed przeprowadzeniem wysłuchania, gdyż tylko wtedy będzie ono w stanie spełnić swoje cele, przede wszystkim zapewnić wymianę poglądów osób biorących w nim udział. Po drugie, przewidziano konieczność przeprowadzenia w ramach wysłuchania publicznego przynajmniej jednej dyskusji publicznej na sesji rady gminy albo na posiedzeniu właściwej merytorycznie komisji rady w obecności wójta lub upoważnionego przez niego przedstawiciela⁴². Nie może być wątpliwości, że właśnie wspomniana dyskusja publiczna stanowi podstawowy element wysłuchania publicznego. Dlatego nie jest dobrym rozwiązaniem brak wskazania podstawowych wytycznych dotyczących przebiegu takiej dyskusji, przede wszystkim brak wskazania prawa uczestników wysłuchania do zabrania głosu podczas takiej dyskusji. W toku prac parlamentarnych nad projektem prezydenckim warto byłoby podjąć działania zmierzające do wprowadzenia takich gwarancji na poziomie ustawowym.

Plusem propozycji prezydenckiej jest natomiast sposób określenia konsekwencji przeprowadzonego wysłuchania publicznego. Zakłada ona bowiem, że art. 5ab ust. 7 u.s.g. stanowić będzie, że „przed przystąpieniem do głosowania w sprawie uchwały, której projekt był przedmiotem wysłuchania publicznego,

⁴² W doktrynie pojawiają się głosy, że takie wysłuchanie powinno mieć miejsce wyłącznie na sesji rady, zob. E. Wągiel, *Partycypacja społeczna...*, s. 120.

radni są informowani przez przewodniczącego rady gminy o opiniach złożonych w trakcie wysłuchania publicznego oraz o stanowisku wójta wobec tych opinii". Tym samym zapewniony będzie walor informacyjny takiego wysłuchania, przy jednoczesnym zapewnieniu jego niewiążącego charakteru. W konsekwencji radni będą mieli – przynajmniej teoretycznie – świadomość ewentualnych pozytywów i negatywów przyjmowanej regulacji, wskazanych przez uczestników wysłuchania publicznego.

W kontekście projektu prezydenckiego trzeba jeszcze wskazać jedną kwestię, której rzezonny projekt nie obejmuje, a warto byłoby wprowadzić ją na poziomie ustawowym. Chodzi tu o budżet partycypacyjny (obywatelski), który zyskuje znaczącą popularność w licznych gminach w Polsce⁴³. Obecnie również jest on jedną z form konsultacji, aczkolwiek w dużej mierze przeprowadzaną na zasadzie swoistej *gentlemen's agreement*, w ramach której organy gminy nieformalnie zobowiązują się do uwzględnienia w budżecie gminy propozycji wskazanych przez samych mieszkańców. Dlatego też warto byłoby wprowadzić w prawie samorządowym stosowne zmiany ustawowe pozwalające mieszkańcom na swobodne dysponowanie pewną, określoną częścią środków budżetowych poprzez wskazanie minimalnego udziału takich środków w zbiorczym budżecie gminy, a także określenie zasad na których zostanie dokonany wybór celów, na które mają być przeznaczone środki, oraz sposobu nadzoru mieszkańców nad procedurą wyboru podmiotu realizującego taki cel oraz nad sposobem jego realizacji. Zmiany takie stanowiłyby istotne wzmocnienie partycypacji obywatelskiej na poziomie lokalnym, szczególnie że obecna praktyka wdrażania budżetu partycypacyjnego nie zawsze przebiega w sposób należyty, czasami wręcz zniechęcając mieszkańców do aktywności w tym obszarze.

Reasumując, prezydencki projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw stanowi istotny krok w stronę zwiększenia zakresu możliwości wpływania obywateli na proces prawotwórczy na poziomie lokalnym i regionalnym. Można jednak powiedzieć, że jest to krok skłaniający bardziej do refleksji nad przedłożonymi propozycjami, niż stwarzający realną szansę na faktyczną zmianę stosunków na poziomie samorządowym. I to nie tylko dlatego, że proponowane zmiany są mocno zachowawcze, ale również ze względu na istotny sceptycyzm organów samorządowych⁴⁴, a także samych parlamentarzystów. Nie przez przypadek od czasu I czytania projektu w dniu 27 września 2013 r. i późniejszego wysłuchania publicznego w dniu 10 grudnia 2013 r.⁴⁵ sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w I półroczu 2014 r. nie podjęła prac nad

⁴³ Zob. A. Rytel-Warzocho, *Budżet obywatelski jako nowa forma społecznej partycypacji*, „Disputatio” 2013, nr 1, s. 70–72.

⁴⁴ Zob. B. Martela, *Budżet partycypacyjny w Polsce – wdrożenie i perspektywy*, „Władza Sądzenia” 2013, nr 2, s. 30.

⁴⁵ Zob. <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1699> [dostęp: 8.7.2014].

niniejszy projektem. W konsekwencji ryzyko objęcia projektu zasadą dyskontynuacji znacząco rośnie, a tym samym maleje szansa na przyjęcie ustawy, która mogłaby zapewnić szersze narzędzia partycypacji mieszkańców na poziomie samorządowym.

Piotr Uziębło

**ON THE PARTICIPATION OF INHABITANTS IN THE PROCESS
OF ADOPTING THE ACTS OF LOCAL LAW IN LOCAL
SELF-GOVERNMENT UNITS – REMARKS ON THE MARGIN
OF THE PRESIDENTIAL DRAFT LAW ON THE COOPERATION
IN LOCAL SELF-GOVERNMENT FOR LOCAL AND REGIONAL
DEVELOPMENT AND THE AMENDMENT OF CERTAIN ACTS**

A growing interest in the mechanisms of participatory democracy in the law making processes at the local level can be observed in recent years in Poland. More and more units of local self-government implement new instruments of popular participation in their internal regulations, such as the right of inhabitants to propose a draft of a resolution or participatory budgeting. This trend has been reflected in a presidential draft law on the cooperation in local self-government for local and regional development and amendment of certain laws, which is supposed to provide the basis for the implementation of new participatory tools at the local law, but also to reform the tools already regulated by law (such as local referendum). The draft, however, is not free from certain defects or deficiencies, which may lead to a situation in which these new solution will provide a façade only instead of an effective opportunity for citizens participation in law making processes at the local level.