

„Decydujmy razem” to partnerski projekt systemowy, którego głównym celem jest rozwijanie silnych i aktywnych wspólnot w Polsce, poprzez wzmocnienie udziału obywateli w kreowaniu i wdrażaniu polityki publicznej w obszarach wybranych przez poszczególne samorządy: zatrudnienia, integracji społecznej, przedsiębiorczości lub zrównoważonego rozwoju.

W podejmowanych działaniach Partnerstwo koncentruje się na wypracowaniu i upowszechnianiu mechanizmów współpracy administracji publicznej ze społecznościami lokalnymi, wykorzystując sprawdzoną metodę angażowania obywateli w sprawy publiczne, jaką jest animacja społeczna. Prowadzonym w projekcie działaniom towarzyszy refleksja naukowa.

Wyprodukowano z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju
PUBLIKACJA BEZPŁATNA

Partnerzy projektu:



Patronat medialny:



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

www.decydujmyrazem.pl

kontakt@decydujmyrazem.pl

Prawo a partycypacja publiczna

Prawo a partycypacja publiczna

Bilans monitoringu 2012

pod redakcją
Pauliny Sobiesiak-Penszko

INSTYTUT SPRAW
PUBLICZNYCH

Prawo a partycypacja publiczna

pod redakcją
Pauliny Sobiesiak-Penszko

BILANS MONITORINGU 2012

Instytut Spraw Publicznych

Warszawa 2013

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH PROGRAM DEMOKRACJI I SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO

Publikacja została przygotowana w ramach projektu „Decydujemy razem. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych”, współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



Decydujemy
Razem

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego

Kierownik projektu: Paulina Sobiesiak-Penszko

Redakcja i korekta: Izabela Komorowska-Dzierżanowska

Projekt graficzny: Pracownia Grafiki

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub w części jest możliwy wyłącznie za zgodą Instytutu. Cytowanie oraz wykorzystywanie danych jest dozwolone z podaniem źródła.

ISBN 978-83-7689-110-1

Wydrukowano na papierze posiadającym certyfikat FSC.

Wydawca:

Fundacja Instytut Spraw Publicznych
00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22
tel. 22 55 64 260, faks 22 55 64 262
e-mail: isp@isp.org.pl, www.isp.org.pl

Przygotowanie do druku: LEGARTIS Edyta Jurczak

Druk i oprawa: Drukarnia Kolejowa Kraków Sp. z o.o.

PUBLIKACJA DYSTRYBUOWANA BEZPŁATNIE

Spis treści

Wprowadzenie (*Paulina Sobiesiak-Penszko*) 5

Część 1

Prawo. Partycypacja publiczna. Polityka państwa

Grzegorz Makowski

Międzynarodowe standardy partycypacji publicznej na poziomie lokalnym:
analiza wybranych aktów prawa międzynarodowego 11

Grzegorz Makowski

Przegląd prawno-instytucjonalnych ram konsultacji społecznych
na poziomie samorządu terytorialnego 24

Anna Krajewska

Odmowa udostępnienia informacji publicznej: wybrane problemy 46

Anna Krajewska

Skarga obywateli na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego:
wybrane orzeczenia sądów administracyjnych 57

Grzegorz Makowski

Prawo o stowarzyszeniach – ważny instrument partycypacji publicznej.
Oczekiwanie na zmianę przepisów 67

Część 2

Prawo i partycypacja publiczna na poziomie lokalnym

Anna Krajewska

Uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej: studia przypadku 79

Anna Krajewska

Radni i partycypacja publiczna: studium przypadków 91

Grzegorz Makowski

Programy aktywności lokalnej – czy mogą pobudzić
partycypację publiczną? 100

Część 3

Monitoring prawa dotyczącego partycypacji 2012. Wybór tekstów

Informowanie 115

Partycypacja publiczna przez organizacje pozarządowe 133

Aktywność i aktywizacja obywateli 155

Praktyki lokalne 207

Kalendarium zmian i projektów zmian prawnych 224

Noty o autorach 227

Wprowadzenie

Oddajemy do rąk Czytelnika trzeci numer *Bilansu monitoringu prawa*, podsumowujący kolejny rok monitoringu prowadzonego przez Instytut Spraw Publicznych (ISP), dotyczący uwarunkowań prawnych związanych z uczestnictwem obywateli w procesach decyzyjnych.

Publikacja ta zamyka trzeci rok działań prowadzonych przez ISP w ramach realizacji systemowego projektu „Decydujemy razem. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych”. W 2012 roku zespół odpowiedzialny za realizację tego zadania tworzyli: dr Grzegorz Makowski, dr Anna Krajewska – specjaliści ds. monitoringu prawa oraz Joanna Grzeszczak – asystent ds. monitoringu prawa.

Partycypacja publiczna stała się w ostatnich latach jednym z kluczowych pojęć debaty publicznej, obecnym szczególnie na szczeblu ogólnopolskim, ale też coraz częściej na poziomie samorządu terytorialnego. Mówi się więc o konieczności uspołecznienia władzy publicznej na wszystkich etapach podejmowania decyzji publicznych – od planowania przez wdrażanie polityk publicznych. Narasta także przekonanie o potrzebie edukacji obywatelskiej społeczeństwa i wyrabiania w nim nawyku bieżącego uczestnictwa w życiu publicznym, czemu ma służyć m.in. tworzenie różnych mechanizmów i narzędzi umożliwiających współdziałanie obywateli w sprawowaniu władzy. W tym kontekście rozwiązania prawno-instytucjonalne należy postrzegać jako jeden z czynników wpływających na poziom i jakość partycypacji, który może zarówno przyczyniać się do jej rzeczywistego rozwoju, jak i skutecznie ten rozwój ograniczać. Kształt rozwiązań prawnych i ich propartycypacyjność stanowią także dobry wskaźnik faktycznego zakorzenienia się tej idei w polskiej demokracji. Tym bardziej powinniśmy zwracać na nie uwagę, albowiem – jak wskazuje wiele badań i analiz, w tym także prezentowanych w niniejszej publikacji – partycypacja stała się co prawda pojęciem modnym w dyskursie publicznym, ale idea ta nadal ma w dużej mierze wymiar postulatyczny. Jak podkreślają autorzy raportu o stanie samorządności terytorialnej w Polsce, wciąż daleko nam do obywatelskiego, partycypacyjnego modelu samorządności terytorialnej. „Obywatel jest w systemie samorządowym traktowany przedmiotowo – ma co 4 lata iść na wybory i głosować, zaś samorząd (administracja) jest traktowany podmiotowo – samorząd to właśnie ci, którzy na 4 lata są wybrani i mogą robić, co chcą”¹, co jest związane m.in. z ugruntowanym postrzeganiem samorządu przede wszystkim jako elementu zdecentralizowanego systemu zarządzania państwem, w mniejszym stopniu zaś samorządnej wspólnoty mieszkańców². Problem ten odzwierciedlają również projektowane na poziomie ogólnopolskim i lokalnym

¹ J. Bober, J. Hausner, H. Izdebski, W. Lachiewicz, S. Mazur, A. Nelicki, B. Nowotarski, W. Puzyna, K. Surówka, I. Zachariasz, M. Zawicki, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013, s. 92 – http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport_dysfunkcje.pdf.

² *Ibidem*, s. 13.

konkretne rozwiązania prawne dotyczące partycypacji. Są one, jak będzie się mógł przekonać Czytelnik niniejszej publikacji, często przygotowywane w duchu braku zrozumienia dla idei partycypacji i znaczenia angażowania obywateli w procesy decyzyjne dla jakości i poziomu demokracji. Tym większego znaczenia nabiera więc prowadzenie działań monitorujących. Są one zresztą prowadzone nie tylko przez ISP w ramach projektu „Decydujemy razem”, ale również przez wiele innych organizacji społecznych, jak na przykład Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich, które prowadzi m.in. monitoring stosowania prawa do informacji i funkcjonowania funduszy sołeckich czy Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, podejmująca wiele działań na rzecz tworzenia przyjaznych warunków działania dla organizacji pozarządowych.

Prowadząc monitoring uwarunkowań prawnych dotyczących partycypacji w projekcie „Decydujemy razem”, chcemy stworzyć możliwie szeroką platformę informacyjną, dzięki której wszyscy zainteresowani będą mogli z jednej strony pozyskiwać wiedzę na temat aktualnych wydarzeń prawnych, które mogą wpływać na uczestnictwo obywateli w życiu publicznym, z drugiej zaś strony podejmować działania usprawniające proponowane mechanizmy partycypacji.

Wiedzę tę budujemy przez dwa główne rodzaje działań. Pierwszym z nich jest bieżąca wysyłka newslettera, w którym regularnie publikujemy informacje i analizy na temat najważniejszych wydarzeń prawnych zdiagnozowanych przez nas, przede wszystkim na podstawie przeglądu portali samorządowych, regionalnych, prasy oraz stron internetowych organów władzy ustawodawczej i wykonawczej. Warto przy tym dodać, że jest on wysyłany do subskrybentów dwutorowo – zarówno przez stronę Instytutu Spraw Publicznych (www.isp.org.pl), jak i przez stronę projektu „Decydujemy razem” (www.decdujemyrazem.pl). Na obu tych stronach można również zapisywać się na biuletyn monitoringu prawa.

Drugim rodzajem działań, które prowadzimy, jest analiza wybranych lokalnych rozwiązań i praktyk partycypacyjnych w wybranej co pół roku próbie jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli.

Rezultaty obu prowadzonych przez nas w 2012 roku rodzajów działań Czytelnik znajdzie w prezentowanym opracowaniu.

Podobnie jak poprzednie dwa numery *Bilansu*, niniejszy składa się z trzech części.

Pierwsza z nich zawiera pięć tekstów autorstwa Grzegorza Makowskiego i Anny Krajewskiej, prezentujących uregulowane w przepisach krajowych rozwiązania, mechanizmy i zagadnienia prawne dotyczące partycypacji, a także praktykę ich stosowania.

Grzegorz Makowski podejmuje problematykę istniejących międzynarodowych standardów partycypacji publicznej w zakresie praw cudzoziemców, osób niepełnosprawnych oraz dostępu do informacji publicznej, które z wyjątkiem Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych wciąż nie zostały jeszcze ratyfikowane przez Polskę. Analizuje również kierunki zmian w prawie o stowarzyszeniach i ich wpływu na partycypacyjny potencjał stowarzyszeń, a także dokonuje przeglądu istniejących

ram prawnych konsultacji społecznych na poziomie lokalnym, wskazując m.in. na nadmiar i niespójność, utrudniające ich efektywne wykorzystanie.

Z kolei Anna Krajewska w jednym ze swoich tekstów wraca do niezwykle istotnego wątku dostępu do informacji publicznej, analizując na bazie orzecznictwa najważniejsze rodzaje problemów związanych z korzystaniem z tego podstawowego instrumentu partycypacji. W kolejnym z prezentowanych w publikacji opracowań podejmuje natomiast temat wnoszenia przez mieszkańców skarg na uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

W drugiej części publikacji Czytelnik znajdzie trzy opracowania prezentujące wybrane zagadnienia i praktyki związane z partycypacją na poziomie lokalnym. W tym numerze *Bilansu* autorzy analizują kwestie związane z funkcjonowaniem inicjatywy lokalnej, rolę i znaczeniem radnych w procesach partycypacji publicznej; zajmują się również tematem Programów Aktywności Lokalnej jako potencjalnych instrumentów zwiększania obywatelskiego zaangażowania w życie publiczne.

Ostatnia – trzecia część *Bilansu* zawiera wybór publikowanych w newsletterze tekstów informacyjnych i problemowych, ilustrujących najważniejsze wydarzenia i zmiany prawne zidentyfikowane w monitoringu w roku 2012. Całość zamyka kalendarium zmian i projektów zmian prawnych, krótko podsumowujące najważniejsze inicjatywy legislacyjne związane z partycypacją publiczną z ubiegłego roku.

Zapraszamy do lektury!

Paulina Sobiesiak-Penszko
Kierownik projektu „Decydujmy razem”

Część 1

Prawo

Partycypacja publiczna
Polityka państwa

Grzegorz Makowski

Międzynarodowe standardy partycypacji publicznej na poziomie lokalnym: analiza wybranych aktów prawa międzynarodowego

Wprowadzenie

Gdy mowa o międzynarodowych standardach partycypacji publicznej na poziomie samorządowym, zwykle przywołuje się Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego³ czy tzw. Konwencję z Aarhus⁴. Wymienia się owe dokumenty jako te, którymi powinny się kierować kraje chcące uchodzić za demokratyczne i szanujące wolę oraz chęć obywateli do bezpośredniego włączania się w sprawy publiczne.

Istotnie, Karta opisuje wiele podstawowych rozwiązań. Państwa-sygnatariusze tego aktu prawa międzynarodowego są zobowiązane wdrożyć je, chcąc odpowiednio ukształtować krajowe ramy partycypacji. Wspomnijmy chociażby o art. 3 Karty, który definiuje, czym w istocie jest samorząd terytorialny – oznacza on mianowicie „prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”. Treść tego przepisu jest niezwykle ważna, bowiem w centrum struktury, jaką jest samorząd, umieszcza zdecydowanie mieszkańców i społeczność – podkreśla, że istotą samorządu są mieszkańcy. Samorząd zatem z definicji jest formą wspólnoty, a nie siatką sztywniej czy luźniej powiązanych ze sobą organów stanowiących i wykonawczych, urzędów czy instytucji podległych tym organom, na tle których mieszkańcy mogą być zaledwie odbiorcami usług publicznych czy petentami. Dodatkowo podkreśla to art. 3 ust. 5 Karty, który stanowi, że oprócz typowych sposobów realizacji owego prawa poprzez wybieralne ciała, takie jak rady czy sejmiki nie można wykluczać innych form bezpośredniego uczestnictwa obywateli w życiu samorządu, który jest, jak już wspomniano, wspólnotą. W Kartie

³ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku (Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607).

⁴ Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska sporządzona w Aarhus, w Danii, dnia 25 czerwca 1998 roku (Dz.U. z 2003 r., Nr 78, poz. 706).

PRAWO. PARTYCYPACJA PUBLICZNA. POLITYKA PAŃSTWA

MIĘDZYNARODOWE STANDARDY PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ NA POZIOMIE LOKALNYM:
ANALIZA WYBRANYCH AKTÓW PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

odnajdziemy też inne przepisy mówiące o potrzebie konsultowania z członkami społeczności lokalnych decyzji podejmowanych przez władze publiczne czy o tworzeniu odpowiednich ram, które umożliwiałyby obywatelom ochronę własnych interesów, współpracy, współkreowania lokalnego życia publicznego.

Konwencja z Aarhus z kolei koncentruje się (jak można zresztą wnosić z pełnej nazwy tego dokumentu: „konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska”) na zagadnieniu partycypacji w sprawach dotyczących środowiska naturalnego. W większości przepisy tego dokumentu zostały wdrożone do polskiego systemu prawa. Zostały uregulowane między innymi w przepisach ustawy prawo ochrony środowiska⁵, ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2008 r., Nr 199, poz. 1227).

⁵ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r., Nr 62, poz. 627).

⁶ 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 (Dz.U. z 2008 r., Nr 199, poz. 1227).

⁷ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 roku – Prawo wodne (Dz.U. z 2001 r., Nr 115, poz. 1229).

⁸ Por. G. Makowski, *Przegląd prawno-instytucjonalnych ram konsultacji społecznych na poziomie samorządu terytorialnego* [w niniejszym tomie].

⁹ Zob. *Współpraca międzysektorowa przy tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i ochrony środowiska. Raport końcowy*, red. M. Koziarek, P. Matczak, MPIPS, Warszawa 2011.

¹⁰ Zob. M. Ciszek, *Ekoterroryzm zagrożeniem dla polityki zrównoważonego rozwoju. Aspekt ideologiczny i praktyczny*, „*Studia Ecologiae et Bioethicae*” 2010, t. 8, z. 2, s. 107–119.

Realizacja uprawnień zyskanych dzięki konwencji i ustawom wygląda różnie⁹. Stanowisko strony społecznej nie zawsze jest brane pod uwagę przez decydentów. Ale i chęć angażowania się po stronie obywateli i organizacji pozarządowych nie zawsze jest najsilniejsza, a forma nie zawsze konstruktywna (przepisy wspomnianych ustaw niejednokrotnie były nadużywane w celu blokowania różnego rodzaju inwestycji przez organizacje chcące pozyskać środki na swoją działalność lub niebiorące pod uwagę potrzeb lokalnych społeczności¹⁰). Niemniej jednak konwencja z Aarhus i przepisy prawa krajowego, będące realizacją jej postanowień, stworzyły nową jakość, przynajmniej w sensie nadania ram prawnych partycypacji, w jakże istotnym obszarze polityki publicznej, jakim są kwestie środowiska naturalnego. Z tego dorobku można i powinno się korzystać dążąc do rozwijania mechanizmów partycypacji w innych obszarach życia społecznego.

Dwa opisane wyżej akty prawa międzynarodowego w istocie kreują podstawowe standardy, którymi państwa-sygnatariusze tych dokumentów, w tym również Polska, powinny się kierować, tworząc ramy partycypacji publicznej na poziomie lokalnym. Trzeba też wspomnieć, że oprócz dokumentów rangi konwencji istnieje również wiele programów, rekomendacji oraz innego rodzaju miękkich zobowiązań, które Polska podejmuje, będąc członkiem organizacji międzynarodowych. Wspomnijmy tu na przykład Europejską Księgę Dobrego Rządzenia¹¹ czy wytyczne OECD¹² w zakresie rozwijania partycypacji jako instrumentu zarządzania publicznego, promowane wśród krajów członkowskich już od połowy lat 90. ubiegłego wieku. Te dokumenty również powinny być dla nas drogowskazem i stymulować rozwój ram prawnych partycypacji.

¹¹ *European Governance. A White Paper*, European Commission, Brussels 2001 – http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf.

¹² *Participatory Development and Good Governance*, OECD, Paris 1995 – <http://www.oecd.org/development/governance-development/31857685.pdf>.

Jednocześnie istnieje też wiele innych aktów prawa międzynarodowego poza Kartą Samorządu czy konwencją z Aarhus, które (jeśli tylko polskim władzom zależy na rozwijaniu ram partycypacji publicznej) powinny zostać ratyfikowane i wdrożone do polskiego systemu prawa. O trzech takich konwencjach będzie mowa w dalszej części niniejszego tekstu.

Konwencja Rady Europy o uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na poziomie lokalnym¹³

To najstarsza z konwencji omawianych w tym tekście, a tym samym czekająca najdłużej na decyzję odnośnie możliwości ratyfikacji przez Polskę. Dotąd, mimo nacisków Rady Europy i polskich organizacji pozarządowych specjalizujących się w problematyce ochrony praw cudzoziemców, w tym zwłaszcza Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, polskie władze nie przeanalizowały nawet możliwości implementacji tej konwencji¹⁴. Mimo deklaracji rządu o tym, że ratyfikacja tego dokumentu będzie jednym z punktów w ramach powstającej na przełomie lat 2011 i 2012 nowej polityki migracyjnej, w ramowym programie *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*¹⁵, opublikowanym w połowie 2012 roku, próżno odnaleźć choćby wzmiankę na temat wdrożenia konwencji. Tymczasem rzecz jest ważna, jakkolwiek bowiem migranci do Polski z krajów Unii Europejskiej mają zagwarantowaną większość praw umożliwiających im aktywne uczestnictwo w życiu publicznym na poziomie samorządów, to cudzoziemcy z tak zwanych państw trzecich, przebywający w naszym kraju legalnie, podobnych gwarancji są już pozbawieni¹⁶.

W Polsce skala migracji nie jest tak duża jak w większości krajów Europy Zachodniej (jak np. w Niemczech czy we Francji). Stąd też i problemy związane z tym zjawiskiem nie występują w naszym kraju z takim natężeniem jak u naszych zachodnich sąsiadów. Niestety, jednak także świadomość potrzeby włączania cudzoziemców w życie publiczne jest dość niska.

Według danych Urzędu ds. Cudzoziemców za rok 2011 w Polsce przebywało nieco ponad 100 tys. cudzoziemców – pracujących, uczących się, wykonujących wolontariat, uchodźców etc. – mających ważną kartę stałego pobytu¹⁷. Położenie wielu tych osób (zwłaszcza uchodźców) bywa w Polsce bardzo trudne, o czym często donoszą media (m.in. w trakcie prac nad tym tekstem prasa informowała o tragicznej sytuacji uchodźców w ośrodku w Lesznowoli, gdzie podopieczni tej instytucji na co dzień spotykali się z szykanami i zastraszaniem¹⁸).

Cudzoziemcy przybywający do Polski spoza Unii Europejskiej nie mają prawa głosować ani startować w wyborach powszechnych, nie mogą należeć do partii politycznych, mają też ograniczone prawo do zrzeszania się i zakładania stowarzyszeń (w szczególności gdy nie mają miejsca zamieszkania). W rezultacie, jak wykazały analizy Instytutu Spraw Publicznych, organizacje imigrantów, jeśli już takowe powstają, cechują się inercją – zwykle nie współpracują ze swoim otoczeniem, społecznościami

¹³ Konwencja Rady Europy o uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na poziomie lokalnym, Strasburg, 5 lutego 1992 roku – <http://www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Polish/144-Polish.pdf>.

¹⁴ Por. m.in.: <http://pl.zpc.wpia.uw.edu.pl/wystapienia/dot-ratyfikacji-konwencji-re-o-uczestnictwie-cudzoziemcow-w-zyciu-publicznym/>.

¹⁵ http://bip.msw.gov.pl/portal/bip/227/19529/Polityka_migracyjna_Polski.html.

¹⁶ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (2007/C/303/01) z dnia 14 grudnia 2007 roku.

¹⁷ Karty pobytu stałego są zróżnicowane w zależności od sytuacji danej osoby. Mogą dotyczyć spraw z zakresu tzw. ochrony uzupełniającej, osiedlenia się, pobytu długoterminowego, tzw. pobyt tolerowanego, uzyskania statusu uchodźcy, zamieszkania na czas określony.

¹⁸ E. Lemondźawa, *Gruzińska dziennikarka: „Opowiem całej Europie o polskim piekle”*, „Gazeta Wyborcza”, 26 października 2012 roku

¹⁹ Por.: P. Kaźmierkiewicz, J. Frelak, *Political participation of third country nationals on a national and local level*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011 – <http://www.isp.org.pl/publikacje,25,495.html>.

lokalnymi, z władzami publicznymi (tak na szczeblu samorządowym, jak i krajowym), nie mając oczywiście po temu specjalnej motywacji¹⁹.

Sama ratyfikacja konwencji oczywiście nie zmobilizowałaby jeszcze cudzoziemców do czynnej obrony własnych praw czy włączania się w życie wspólnot samorządowych, w których przebywają. Niemniej jednak zmotywowałaby decydentów do tworzenia rozwiązań prawnych i instytucjonalnych, które mogłyby podnieść poziom aktywności tej grupy. Przejdźmy tymczasem do omówienia kluczowych postanowień konwencji Rady Europy o uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na poziomie lokalnym.

Na początek warto wspomnieć o jednym z argumentów stojących u podstawy konwencji, na który trafnie wskazali w preambule autorzy tego dokumentu. Zwracają oni mianowicie uwagę na to, że co do zasady obcokrajowcy legalnie przebywający w danym kraju mają wobec swojego lokalnego środowiska, społeczności, w której znaleźli miejsce takie same obowiązki jak każdy inny obywatel czy mieszkaniec lokalnej wspólnoty. A skoro tak, to dłaczegóż nie mieliby mieć choćby zbliżonych praw w zakresie aktywnego uczestnictwa w życiu swojego najbliższego otoczenia. Nie jest to oczywiście argument bezdyskusyjny. Niemniej jednak jest on istotny, zwłaszcza biorąc pod uwagę wartości, którymi powinno kierować się demokratyczne społeczeństwo i państwo – nakazujące dążenie do otwartości i integracji tych, którzy chcą być członkami demokratycznego społeczeństwa i chcą aktywnie uczestniczyć w jego życiu.

Mając na względzie zwiększanie możliwości partycypacji obcokrajowców w lokalnym życiu publicznym, niewątpliwie ważnym przepisem jest art. 3, dotyczący wolności wypowiedzi, zrzeszania się i tworzenia stowarzyszeń. Choć przepis ten mówi o bardzo podstawowym uprawnieniu, które powinno przysługiwać cudzoziemcom, warto go odnotować, ponieważ, jak wspomniano, polskie prawo o stowarzyszeniach nie zrównuje w prawach cudzoziemców i obywateli polskich. Jednocześnie same przepisy ustawy o stowarzyszeniach są dość skomplikowane i w rzeczywistości stwarzają bariery również dla polskich obywateli.

Prawdziwą innowację wniosłaby jednak implementacja art. 5 konwencji, który zobowiązuje kraje-sygnatariuszy do stworzenia możliwości powoływania do życia ciał konsultacyjnych na poziomie lokalnym. Miałyby one być forami reprezentacji interesów cudzoziemców i publicznej debaty. Tego rodzaju ciała miałyby powstawać zwłaszcza w regionach, gdzie występują duże skupiska obcokrajowców. Konwencja stanowi, że byłyby one:

- sposobem budowania więzi między cudzoziemcami a mieszkańcami danego obszaru;
- platformami dialogu i kanałami artykulacji opinii, życzeń i trosk cudzoziemców – takich, które mają istotny wpływ na ich relacje z mieszkańcami i udział w życiu publicznym;
- instrumentem integracji cudzoziemców.

Konwencja podkreśla również, że reprezentanci takich ciał z ramienia obcokrajowców powinni być wybierani przez ich własne środowiska – przez ogół takich społeczności lub ich organizacje. Łatwo sobie wyobrazić, że tworzeniem tego rodzaju instytucji mogłyby być zainteresowane społeczności żyjące w większych diasporach (np. Wietnamczycy), ale też na przykład zagraniczni studenci (wszak w niektórych ośrodkach akademickich ich liczba sięga kilku tysięcy). Rady konsultacyjne mogłyby więc okazać się dobrym narzędziem, pomagającym obcokrajowcom na otwarcie się na lokalne środowiska, w których żyją.

Konwencja w artykułach 6 i 7 domaga się również przyznania czynnego i biernego prawa wyborczego na poziomie lokalnym wszystkim cudzoziemcom z państw trzecich, przebywającym legalnie na terenie danego państwa co najmniej pięć lat. Warto przy tym zaznaczyć, że jednocześnie państwom, które mogą się obawiać z różnych względów zbyt dużych wpływów cudzoziemców, stworzono tutaj pewną furtkę. Podpisując konwencję mogą one zastrzec, że na ich terenie cudzoziemcom zostanie przyznane wyłącznie prawo do głosowania w wyborach lokalnych. Polska, mimo to, przez blisko dziesięć lat nie zdecydowała się przystąpić do konwencji, odmawiając w ten sposób cudzoziemcom wielu wspomnianych praw, w tym również prawa do udziału w wyborach lokalnych. Jednocześnie kolejne rządy wstrzymywały się z decyzją o ratyfikacji konwencji, argumentując między innymi, że właśnie przepis dotyczący wyborów sprawiałby Polsce najwięcej problemów i jego implementacja wymagałaby zmian w Konstytucji²⁰.

Konwencja Rady Europy o dostępie do dokumentów urzędowych (Konwencja z Tromsø)²¹

Konwencja z Tromsø jest ściśle związana z innymi kluczowymi aktami prawa międzynarodowego, zarówno z tymi natury ogólnej, jak Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, jak i tymi, które koncentrują się na specyficznych obszarach, na przykład wspomnianej we wstępie konwencji z Aarhus.

Twórcy konwencji z Tromsø wyszli z założenia, że zapewnienie obywatelom swobodnego dostępu do informacji publicznej jest kluczowe dla zachowania nie tylko przejrzystości funkcjonowania instytucji publicznych, ale też pluralizmu opinii oraz demokratycznego charakteru państwa i społeczeństwa. Te bowiem wymagają aktywności obywateli, która z kolei nie może się realizować w informacyjnej próżni. Aktywny obywatel musi mieć wiedzę o sprawach publicznych – kierunkach polityki, działaniach władz i ich decyzjach.

Konwencja uściśla standardy między innymi w zakresie uprawnień obywateli (oraz zasad ograniczania tych uprawnień) do uzyskiwania informacji o treści dokumentów wytwarzanych przez szeroko pojęte podmioty publiczne. Definiuje też pewne podstawowe wymogi dotyczące trybu i form występowania o dokumenty, zasad udzielania tego rodzaju informacji przez instytucje publiczne, prawa do odwołań od decyzji

²⁰ Por.: <http://pl.zpc.wpia.uw.edu.pl/wystapienia/dot-ratyfikacji-konwencji-re-o-uczestnictwie-cudzoziemcow-w-zyciu-publicznym/>.

²¹ Konwencja Rady Europy o dostępie do dokumentów urzędowych z 16 czerwca 2001 roku – <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/205.htm>.

PRAWO. PARTYCYPACJA PUBLICZNA. POLITYKA PAŃSTWA

MIĘDZYNARODOWE STANDARDY PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ NA POZIOMIE LOKALNYM:
ANALIZA WYBRANYCH AKTÓW PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

odmownych, edukacji w zakresie prawa dostępu do dokumentów urzędowych oraz międzynarodowego nadzoru nad realizacją postanowień konwencji.

Poniżej skupimy się na kilku kluczowych elementach konwencji, które (jeśli tylko zostałaaby ona ratyfikowana i wdrożona do polskiego systemu prawa) wpłynęłyby pozytywnie na przejrzystość życia publicznego w Polsce, a co za tym idzie, również na możliwości obywateli do włączania się w procesy decyzyjne.

Zakres podmiotowy konwencji z Tromsø określa art. 1 ust. 2. Definiuje on pojęcie „władz publicznych” (ang. *public authorities*), wymieniając trzy podstawowe kategorie podmiotów zobowiązanych do udostępniania dokumentów:

- administracja publiczna szczebla krajowego (centralna), regionalnego i lokalnego (samorządowa);
- organy stanowiące wszystkich szczebli (czyli np. sejm, senat czy rady gmin) i organy wymiaru sprawiedliwości (w szczególności organy ścigania, sądy, prokuratura) w zakresie, w jakim wykonują funkcje administracyjne;
- osoby fizyczne i prawne w zakresie, w jakim ich działania są związane z wykonywaniem zadań administracji publicznej (np. organizacje pozarządowe, eksperci).

Dodatkowo, przepisy konwencji pozwalają sygnatariuszom na dobrowolne rozszerzenie zakresu jej implementacji, włączając do katalogu podmiotów:

- organy stanowiące – w zakresie funkcji innych niż administracyjne;
- organy wymiaru sprawiedliwości – w zakresie funkcji innych niż administracyjne;
- osoby fizyczne i prawne wykonujące funkcje publiczne lub działania finansowane ze środków publicznych (realizujące więc np. zadania zlecone im przez administrację publiczną);

Zwraca uwagę duża elastyczność opisywanych przepisów. Konwencja nie nakłada na państwa-sygnatariuszy sztywnego rygoru. W wersji minimum kraj podpisujący konwencję może ograniczyć się w zasadzie do nałożenia odpowiednich obowiązków w zakresie udostępniania dokumentów wyłącznie do wąsko pojętej administracji publicznej. Nie umniejsza to oczywiście znaczenia konwencji. W wielu krajach reprezentowanych w Radzie Europy mamy do czynienia z niskimi standardami w zakresie udostępniania informacji publicznej. Niestety, należy do nich również Polska, co ujawniło się z całą mocą przy okazji prac nad nowelizacją ustawy o dostępie do informacji publicznej w latach 2010–2011²². Na naszą niekorzyść świadczy również miejsce, które zajmujemy w rankingu *Global Right to Information Rating* – zdobyliśmy w nim 61 punktów na 100 możliwych²³.

Jeśli jednak dany kraj stawia sobie ambitniejsze cele w zakresie otwartości i włączania obywateli w procesy decyzyjne, powinien możliwie szeroko wdrożyć postanowienia konwencji, nie koncentrując się li i jedynie na administracji publicznej. W ten sposób można ją wykorzystać do poszerzenia swobody dostępu do dokumentów opisujących na przykład proces legislacyjny na poziomie parlamentu czy też na poziomie lokalnym. Poszerzając zakres implementacji, mogłaby ona przyczynić się też do ułatwienia dostępu do dokumentacji postępowań sądowych, o co w Polsce wciąż jest bardzo trudno²⁴.

²² Por. G. Makowski, *Gwarancje dostępu do informacji publicznej*, [w:] *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2011*, red. P. Sobiesiak-Penszko, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 23–39 – <http://www.isp.org.pl/uploads/pdf/2116917468.pdf>; G. Sibiga, *Opinia prawna o projekcie ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2011, druk sejmowy nr 4434; J. Stefanowicz, *Opinia do ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Senat RP, Warszawa 2011, druk senacki nr 1352; Dz.U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198.

²³ <http://www.rti-rating.org/home.php>.

²⁴ S. Osowski, *Udostępnianie akt sprawy stronie nie jest udostępnianiem informacji publicznej* – http://informacjapubliczna.org.pl/2,170,udostepnianie_akt_sprawy_stronie_nie_jest_udostepnianiem_informacji_publicznej.html.

Drugi element, na który warto zwrócić uwagę, to wyraźne wskazanie, że obowiązek udostępniania dokumentów urzędowych dotyczy też podmiotów niezaliczających się do administracji publicznej, w tym również osób fizycznych. Pod jednym wszakże warunkiem: że takie osoby (prawne bądź fizyczne) wykonują działania mieszczące się w zakresie funkcji administracji publicznej.

Przykładowo, ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁵ po nowelizacji w 2010 roku pozwala urzędom na przekazanie pewnych funkcji organizacjom pozarządowym. Na mocy art. 11 ust. 2a organ administracji publicznej (bądź to centralnej, bądź samorządowej) może zlecić organizacji pozarządowej obsługę konkursów na wykonanie zadań publicznych. Taki operator konkursu przygotowuje zapytania konkursowe, powołuje komisje, dokonuje wyboru ofert, a także podpisuje umowy ze zleceniobiorcami. Wykonuje zatem wiele istotnych działań, które tradycyjnie leżały w gestii administracji publicznej. Konsekwencją tego jest również odpowiedzialność za zachowanie dyscypliny finansów publicznych oraz obowiązek dostosowania się do standardów dobrego rządzenia, w tym również zasady transparentności. Tymczasem polskie organizacje pozarządowe, wykonując zadania publiczne i korzystając z publicznych pieniędzy, często ignorują owe standardy (co przejawia się chociażby w nieprowadzeniu stron Biuletynu Informacji Publicznej).

To istotny wątek, zwłaszcza w kontekście coraz silniejszej światowej tendencji do przekazywania różnego rodzaju funkcji, tradycyjnie należących do administracji publicznej, podmiotom spoza ściśle pojętego sektora publicznego²⁶. Warto sobie uzmysłowić, że dziś coraz trudniej określić, czym dokładnie jest administracja publiczna, kto jest urzędnikiem czy funkcjonariuszem publicznym. Coraz większy udział w realizacji zadań publicznych mają podmioty niepubliczne i osoby indywidualne – zewnętrzni eksperci, specjaliści zatrudniani na umowę o dzieło i zlecenia, pracownicy kontraktowi.

Ów swoisty *outsourcing* powoduje rozmycie pojęcia administracji publicznej (czy nawet ogólnie – sektora publicznego), a jednocześnie każe sobie postawić pytanie, do jakiego rodzaju podmiotów powinny znajdować zastosowanie szeroko pojęte standardy dobrego rządzenia, w tym również zasada transparentności i otwartego dostępu do informacji publicznej. Postanowienia konwencji z Tromsø wychodzą temu problemowi naprzeciw.

Przejdźmy jeszcze do omówienia jednego ważnego punktu konwencji – definicji dokumentu urzędowego. Nie jest to już tak złożona kwestia jak katalog podmiotów, niemniej jednak znów warto zwrócić uwagę, że definicja proponowana przez konwencję jest bardzo pojemna. Dokumentem urzędowym jest wszelka informacja zarejestrowana w jakiegokolwiek postaci, wytworzona lub otrzymana i posiadana przez interesujący nas podmiot.

Dostęp do dokumentów urzędowych może zostać ograniczony, gdyby ich ujawnienie stanowiło zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego, obronności kraju, zagrożąo prawidłowemu wykonywaniu funkcji organów wymiaru sprawiedliwości,

²⁵ Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 23 kwietnia 2003 roku (Dz.U. z 2003 r., Nr 96, poz. 873).

²⁶ Por.: C. Demmke, *Ethics in civil services of the EU – Many Paradoxes but no need to be pessimistic*, referat wygłoszony na konferencji „Ethics and integrity of governance: The First TransAtlantic Dialogue (1 TAD)”, Leuven, 2–5 czerwca 2005 roku.

PRAWO. PARTYCYPACJA PUBLICZNA. POLITYKA PAŃSTWA

MIĘDZYNARODOWE STANDARDY PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ NA POZIOMIE LOKALNYM:
ANALIZA WYBRANYCH AKTÓW PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

czynnościom kontrolnym i nadzorczym, prawu do prywatności lub innym, uzasadnionym interesom osób prywatnych, w tym również interesom gospodarczym podmiotów prywatnych, polityce gospodarczej czy fiskalnej kraju, zasadzie równego traktowania przed sądami, środowisku naturalnemu, relacjom między organami władzy publicznej. Dodatkowo państwa-sygnatariusze przystępując do konwencji mogą zaproponować własne ograniczenia w jej stosowaniu.

Wydaje się, że ten katalog wyłączeń to jeden z najsłabszych elementów konwencji z Tromsø. Wspomniane kategorie są bardzo ogólne, co na etapie implementacji do prawa krajowego zawsze będzie tworzyć pokusę do tworzenia takich przepisów w zakresie dostępu do dokumentów urzędowych, aby go utrudnić, a nie ułatwić. Pewnym pocieszeniem jest treść art. 3 ust. 3 konwencji, który narzuca obowiązek określenia ram czasowych ograniczeń w dostępie do dokumentów

Omawiając z kolei kwestię form i trybu udostępniania konwencji, warto zwrócić uwagę na kilka wymogów. Generalnie konwencja powtarza standardy udostępniania informacji publicznej, które są już w Polsce uregulowane w ustawie o dostępie do informacji publicznej²⁷, jak na przykład zasadę nieodpłatnego udostępniania dokumentów urzędowych czy zakaz żądania, aby aplikujący tłumaczył powód, dla którego domaga się dostępu do informacji.

Pewną nowością jest jednak przepis zobowiązujący państwa-sygnatariuszy do takiego uregulowania procedury dostępu do dokumentów urzędowych, aby starający się o to mieli zapewnioną ze strony podmiotów publicznych pomoc w formułowaniu swoich zapytań. To bardzo istotny punkt, ponieważ urzędy i inne instytucje często odmawiają informacji, zasłaniając się niemożnością ustalenia tego, czego żądają od nich obywatele – oddalają prośby, jeśli nie dotyczą one konkretnych dokumentów lub po prostu ignorując zapytania, wykorzystując przy tym najmniejsze uchybienia formalne – chociażby nieprecyzyjne podanie nazwy dokumentu. Konwencja zobowiązuje urzędników do pomocy interesantom w dookreśleniu przedmiotu ich poszukiwań i dotarciu do żądanej przez nich informacji.

W konwencji zawarto jeszcze dwa wartościowe standardy dotyczące trybu udostępniania dokumentów urzędowych. Pierwszym jest zobowiązanie organów władzy publicznej do przedstawiania interesantom wyczerpujących (nieograniczających się do podania podstawy prawnej) odpowiedzi w przypadku odmowy dostępu do dokumentów urzędowych. Drugim jest zapewnienie dostępu do dokumentów poprzez możliwie szerokie zróżnicowanie form – w wersjach drukowanych, elektronicznych, przez internet, w urzędzie, drogą pocztową etc. To ważne, że uwypuklono te dwie kwestie, ponieważ mimo iż ustawa o dostępie do informacji publicznej obowiązuje od 2001 roku, to wciąż jest wiele przypadków odmów, które nie są wystarczająco uzasadnione. Dostęp do informacji publicznej jest również utrudniany poprzez ograniczanie możliwości uzyskania informacji²⁸.

Najważniejszym być może jednak elementem konwencji z Tromsø są przepisy zobowiązujące kraje-sygnatariuszy do propagowania wiedzy o prawie i możliwościach

²⁷ Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1109).

²⁸ Por.: *Dostęp do informacji publicznej w Polsce w oczach ekspertów. Komunikat z badań*, SLLGO, Warszawa 2010 – http://informacjapubliczna.org.pl/wwwdane/files/dip_-_komunikat_z_bada%C5%84.pdf; *Raport z badania Omnibus na temat satysfakcji z obsługi i dostępu do informacji publicznej w urzędach jst (...) zrealizowanego (...) na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji*, Warszawa 2010 – http://www.ip.mac.gov.pl/download/57/3488/Badanie_omnibus_na_temat_satysfakcji_z_obsługi_i_dostępu_do_informacji_publiczne.pdf.

uzyskiwania dostępu do dokumentów urzędowych. Przepis art. 9 dość precyzyjnie definiuje zakres niezbędnych działań informacyjnych i edukacyjnych, skierowanych przede wszystkim do przedstawicieli organów władzy publicznej. Mają oni dysponować wyczerpującą wiedzą o obowiązkach dotyczących udostępniania dokumentów urzędowych. Urzędnicy muszą też wiedzieć, w jaki sposób informować obywateli o ich uprawnieniach. Powinni też umiejętnie i efektywnie zarządzać zasobami, aby dostęp do nich był łatwy i szybki. Organy władzy publicznej powinny też dysponować przejrzystymi i precyzyjnymi procedurami w zakresie niszczenia dokumentów.

W tym punkcie warto również wspomnieć, że konwencja powołuje do życia specjalny międzynarodowy zespół nadzorujący realizację jej postanowień. W skład zespołu wchodzi od 10 do 15 członków reprezentujących państwa-sygnatariuszy, rekrutujących się spośród osób mających doświadczenie i wiedzę ekspercką w zakresie problemów dostępu do informacji. Osoby te są wybierane na czteroletnią kadencję (z możliwością jednokrotnej reelekcji). Oprócz nadzoru nad procesem wdrażania i wykonywania przepisów konwencji w kompetencjach grupy leży również organizowanie przepływu informacji między stronami konwencji w zakresie polityk publicznych dotyczących udostępniania dokumentów urzędowych, rozwiązań prawnych i technologicznych oraz formułowanie zaleceń co do ewentualnych poprawek konwencji.

Konwencja Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych²⁹

Ostatnia z omawianych konwencji ma najogólniejszy charakter, ponieważ, jak wskazuje sam tytuł, wyznacza standardy gwarantowania podstawowych praw osobom niepełnosprawnym. Jednocześnie dotyczy zagwarantowania możliwości aktywnego udziału w życiu publicznym kolejnej, specyficznej grupie obywateli, jaką są osoby niepełnosprawne. Specyficznej dlatego że – podobnie jak cudzoziemcy – osoby niepełnosprawne są narażone na różne formy marginalizacji, w tym również wykluczenia z aktywnej partycypacji w procesach decyzyjnych.

O tym, że ryzyko wykluczenia tej grupy jest realne, nie trzeba specjalnie przekonywać, wystarczy spojrzeć na poziom aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych, czy udział osób niepełnosprawnych w wyborach powszechnych³⁰. Jednocześnie, jak w żadnym innym obszarze tak w tym przypadku rzeczywistą zmianę można spowodować już tylko poprzez zmianę prawa. Wspomnijmy chociażby, że dopiero niedawno udało się tak zmodyfikować prawo wyborcze, aby niepełnosprawni mogli głosować za pośrednictwem pełnomocników lub korespondencyjnie. Dzięki wprowadzeniu tego rozwiązania wiele osób po raz pierwszy w życiu miało możliwość udziału w tak podstawowej aktywności obywatelskiej, jaką jest głosowanie³¹.

Stąd też należy mieć nadzieję, że implementacja Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych stanie się impulsem do kolejnych zmian w prawie, które – podobnie jak przyjęcie nowego kodeksu wyborczego – spowodują, że osoby niepełnosprawne staną

²⁹ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych z dnia 13 grudnia 2006 roku (Dz.U. z 2012 r., Nr 0, poz. 882).

³⁰ Por.: J. Zbieranek, *Projekt wprowadzenia w wyborach i referendum instytucji pełnomocnika*, [w:] *Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy*, red. L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006, s. 53–58.

³¹ *Polacy o wyborach. Raport z badań*, oprac. K. Grot, A. Niżyńska, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010 – <http://www.isp.org.pl/files/980078269056792001288274874.pdf>.

się bardziej aktywne w życiu publicznym. Nadzieja jest tym bardziej uzasadniona, że spośród trzech konwencji omawianych w tym tekście tylko ta doczekała się ratyfikacji – 6 września 2012 roku uroczyście podpisał ją Prezydent Bronisław Komorowski. Należy więc liczyć, że decydenci nie będą zwlekać zbyt długo z implementacją jej przepisów.

Podobnie jak w przypadku poprzednich dwóch konwencji, nie będziemy omawiać całości przepisów, a skupimy się jedynie na kilku elementach, kluczowych z perspektywy partycypacji publicznej. Już w preambule odnajdziemy co najmniej dwa takie istotne punkty.

Twórcy tego dokumentu dostrzegli między innymi problem istnienia barier uniemożliwiających osobom niepełnosprawnym aktywny udział w życiu społecznym i publicznym na równi z osobami pełnosprawnymi, skutkujący naruszeniami praw człowieka i rzeczywistym wykluczeniem. Dlatego w preambule zawarty jest ogólny postulat tworzenia polityk publicznych (strategii) zrównoważonego rozwoju, uwzględniających znaczenie kwestii niepełnosprawności. W ostatnim punkcie preambuły odnajdziemy natomiast wezwanie do nieustawiania w działaniach na rzecz poprawy niekorzystnej sytuacji osób niepełnosprawnych i promowania ich udziału w „sferze obywatelskiej, politycznej, gospodarczej i kulturalnej”.

W tym kontekście wymowna jest definicja pojęcia dyskryminacji, zawarta w art. 2 konwencji. Według niej dyskryminacją będzie jakiegokolwiek „(...) zróżnicowanie, wykluczanie lub ograniczanie ze względu na niepełnosprawność, którego celem lub skutkiem jest naruszenie lub zniweczenie uznania, korzystania z lub wykonywania wszelkich praw człowieka i podstawowych wolności w dziedzinie polityki, gospodarki społecznej, kulturalnej, obywatelskiej lub jakiegokolwiek innej (...). Obejmuje to wszelkie przejawy dyskryminacji, w tym odmowę jego usprawnienia”. Uwagę zwraca ostatnie zdanie tej definicji, które jako dyskryminację określa również zaniechanie dokonywania usprawnień umożliwiających osobom niepełnosprawnym udział w życiu publicznym. Kraje-sygnatariusze konwencji powinny zatem nie ustawiać w tworzeniu rozwiązań sprzyjających aktywności tej grupy społecznej.

W związku z tym artykuły 4 i 9 obligują państwa-sygnatariuszy do przyjmowania właściwych środków administracyjnych i ustawodawczych poszerzających możliwości realizacji praw osób niepełnosprawnych, w tym także likwidowania barier administracyjnych i legislacyjnych. Co więcej, w tym samym artykule odnajdziemy także wezwanie do „tworzenia oraz popierania dostępności i wykorzystywania nowych technologii, w tym technologii informacyjno-komunikacyjnych”, jeśli miałyby one pomóc osobom niepełnosprawnym w pełnym uczestnictwie w życiu publicznym. Skoro więc, przykładowo, zdecydowano się na wprowadzenie głosowania za pośrednictwem pełnomocnika czy głosowania korespondencyjnego, to w duchu konwencji powinno się iść dalej i przygotować również możliwość udziału w wyborach czy referendum przez internet.

Na kwestię partycypacji publicznej osób niepełnosprawnych trzeba też patrzeć szerzej, nie ogranicza się ona bowiem li i jedynie do udziału w wyborach i referendum,

ale obejmuje przede wszystkim możliwość uczestnictwa w szeroko pojętym procesie decyzyjnym. Osoby niepełnosprawne powinny mieć też ułatwiony dostęp do informacji publicznej, posiedzeń organów stanowiących, do procesów konsultacyjnych etc. W Polsce wciąż nie dysponujemy wystarczającymi środkami, począwszy od najprostszej infrastruktury (budynki urzędów częstokroć nie są dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych), na zaawansowanych rozwiązaniach teleinformatycznych skończywszy. Można by w tym miejscu wspomnieć chociażby o stronach Biuletynu Informacji Publicznej, które rzadko są dostosowane do potrzeb osób niedowidzących, nie wspominając już o wciąż bardzo ograniczonym zakresie spraw urzędowych, które można załatwić drogą internetową, co częstokroć jest również barierą dla pełnosprawnych obywateli.

W kontekście zagadnienia partycypacji publicznej szczególnie istotnym przepisem jest art. 19, traktujący o niezależnym życiu i włączaniu osób niepełnosprawnych w społeczeństwo. Choć w większym stopniu opisuje on zasady dostępu osób niepełnosprawnych do różnego rodzaju usług publicznych (np. lokali socjalnych), to we wstępie jest mowa o tym, że państwa-strony konwencji uznają równe prawo wszystkich osób niepełnosprawnych do życia w społeczeństwie oraz podejmują odpowiednie środki w celu ułatwienia pełnego korzystania przez osoby niepełnosprawne z tego prawa oraz ich pełnego włączenia i udziału w społeczeństwie.

Kluczowy jest również art. 21, mówiący o gwarancjach wolności wypowiedzania się i dostępu do informacji. Znowu przy tej okazji mówi się o konieczności tworzenia mechanizmów ułatwiających osobom niepełnosprawnym realizację tego prawa, korzystających z najnowszych osiągnięć technologicznych. Jednocześnie przepis ten przypomina o istnieniu innych rozwiązań o bardziej tradycyjnym charakterze – języków migowych, alfabetu Braille'a, komunikacji wspomaganą (argumentatywną) i alternatywną, które są niezbędnym ułatwieniem na przykład w codziennych kontaktach osób niepełnosprawnych z instytucjami publicznymi. W tym zakresie mamy już pewne osiągnięcia. Wspomnieć można chociażby o ustawie z 2011 roku o języku migowym i innych środkach komunikowania się³², która wprowadziła między innymi wymóg zapewnienia osobom głuchoniemym tłumacza języka migowego w kontaktach z administracją publiczną. Trudno jednak uznać, że wprowadzenie tego aktu prawnego wyczerpuje wszystkie postulaty zawarte w Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.

Last but not least, należy wspomnieć również o art. 29 konwencji. Traktuje on o kwestiach udziału osób niepełnosprawnych w życiu publicznym i politycznym. Główny nacisk został położony na zagwarantowanie niepełnosprawnym nieskrępowanego udziału w wyborach i referendach, w tym dostępu do pomocy w wykonywaniu swoich uprawnień (co, jak już wspomniano wcześniej, w dużym stopniu zostało w Polsce dopełnione dzięki zmianom prawa wyborczego). W punkcie „b” tego artykułu jest jednak mowa również o potrzebie aktywnego kreowania środowiska, w którym osoby niepełnosprawne będą mogły uczestniczyć w kierowaniu sprawami publicznymi.

³² Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 roku o języku migowym i innych środkach komunikowania się (Dz.U. z 2011 r., Nr 209, poz. 1243).

Mowa jest więc wprost o pomaganiu niepełnosprawnym w uczestnictwie w procesach decyzyjnych. Autorzy widzą możliwość realizacji tego zobowiązania także między innymi przez zachęcanie osób niepełnosprawnych do zrzeszania się i tworzenia organizacji pozarządowych oraz prowadzenia działalności rzeczniczej.

Kończąc, a jednocześnie nawiązując do tego ostatniego wątku, warto odnotować, że konwencja nakłada na państwa-sygnatariuszy obowiązek stworzenia systemu monitoringu wdrażania jej postanowień, w który również aktywnie mają zostać włączeni przedstawiciele środowisk skupiających osoby niepełnosprawne – mówi o tym ust. 3 art. 33.

Podsumowanie

Celem niniejszego tekstu było przybliżenie trzech ważnych aktów prawa międzynarodowego, które zawierają przepisy wyznaczające międzynarodowe standardy partycypacji publicznej w zakresie praw cudzoziemców, dostępu do informacji publicznej oraz osób niepełnosprawnych. Polskie władze wielokrotnie deklarowały, że ich zamiarem jest zwiększanie aktywności obywateli w sferze publicznej. Owe deklaracje zostały zawarte między innymi w Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego czy Strategii „Sprawne Państwo”. Moc tych strategii jest co prawda obniżona przez fakt, iż do chwili, gdy powstawał niniejszy tekst, żadna z nich nie została przyjęta przez Radę Ministrów. Niemniej jednak należy podkreślić, że kierunki działania, wyznaczone w tych dokumentach, z mniejszą lub większą determinacją są już realizowane (m.in. dzięki funduszom unijnym, czego wyrazem jest np. projekt „Decydujmy razem”, w ramach którego powstał ten tekst). A jeśli tak, to z punktu widzenia polityki publicznej, ukierunkowanej na rozwój partycypacji publicznej, przystąpienie do opisanych konwencji i wdrożenie ich postanowień powinno być w interesie państwa.

Cechą wspólną wszystkich trzech dokumentów jest to, że dotąd nie zostały one ratyfikowane bądź – tak jak w przypadku Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych – trudno dokonać już oceny wdrożenia jej postanowień. Główny postulat, który warto zawrzeć w podsumowaniu, dotyczyłby zatem potrzeby gruntownego przeanalizowania zawartości tych konwencji pod kątem dostosowania do ich wymogów przepisów polskiego prawa i możliwie szybkie rozpoczęcie procesu ich ratyfikacji bądź implementacji.

Każdy z opisanych aktów prawa międzynarodowego zawiera w sobie co najmniej kilka elementów, które jeśli zostały wraz z jego ratyfikacją wdrożone do polskiego porządku prawnego, z pewnością przyczyniłyby się nie tylko do podniesienia standardów partycypacji publicznej, ale także do realizacji innych istotnych społecznie celów. Przypomnijmy chociażby pierwszy z opisanych tu dokumentów, dotyczący cudzoziemców. Na tle wymogów sformułowanych w tym dokumencie gwarancje praw do czynnego uczestnictwa w życiu publicznym, aktualne w momencie powstawania tego tekstu, były mocno ograniczone. Tymczasem realizacja postanowień tej konwencji nie tylko stanowiłaby postęp w zakresie rozwoju ram partycypacji publicznej, ale

też mogłaby okazać się ważnym instrumentem polityki migracyjnej, w tym zwłaszcza integracji cudzoziemców z państw spoza Unii Europejskiej. W dalszej perspektywie mógłby to być również instrument wspomagający korzystanie z usług migrantów w ramach polityki rynku pracy.

Z kolei ratyfikacja konwencji z Tromsø mogłaby stać się przyczynkiem do rozwiązania wielu problemów, na które dziś napotykają obywatele chcąc dotrzeć do informacji i danych pozostających w gestii urzędów, które odmawiają udostępniania informacji zasłaniając się bądź to twierdzeniami, że taki a taki materiał nie jest w ich opinii dokumentem urzędowym (np. umowa o dzieło z ekspertem pracującym dla danej instytucji³³), bądź to stosując uznaniowe kryteria oceny, czy ujawnienie danego dokumentu byłoby czy też nie byłoby szkodliwe dla interesu publicznego³⁴. Ratyfikacja tej konwencji z pewnością dałaby też asumpt do kolejnej nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej, która wciąż odbiega od standardów międzynarodowych.

Dobrze jednak, że przynajmniej jedna z opisanych konwencji doczekała się ratyfikacji w okresie, gdy powstawał ten tekst. Ratyfikacja tej konwencji była potrzebna, biorąc pod uwagę chociażby niedociągnięcia w realizacji tzw. ustawy o języku migowym. Przejawem tego jest na przykład kuriozalna sytuacja związana z powołaniem przy ministrze pracy i polityki społecznej Polskiej Rady Języka Migowego, w której nie znalazła się żadna osoba głuchoniema³⁵. Można sobie zadać pytanie, jak ocenić tę decyzję urzędników ministerstwa w kontekście artykułów 2, 9 i 33 Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych.

Na koniec trzeba odnotować, że wdrożenie przepisów konwencji samo w sobie może być punktem wyjścia do większej aktywności obywateli i zachętą do udziału w życiu publicznym. Fakt, że Polska przystąpiła do tej czy innej konwencji, może bowiem zachęcać na przykład do podejmowania działań rzeczniczych w kierunku dostosowania aktualnych, niedoskonałych przepisów do standardów międzynarodowych narzucanych przez te dokumenty. Odnosząc się do postanowień aktów prawa międzynarodowego łatwiej też protestować przeciwko decyzjom naruszającym wyrażone tam standardy czy sprzecznym z nim rozstrzygnięciom legislacyjnym bądź politycznym.

³³ Por.: A. Krajewska, *Dostęp do informacji publicznej: wyrok Sądu Najwyższego*, tekst informacyjny z dnia 15 listopada 2012 roku – <http://isp.org.pl/decydujmyrazem/aktualnosci,2,469.html>.

³⁴ Por. także: A. Krajewska, *Odmowa udostępnienia informacji publicznej: wybrane problemy [w niniejszym tomie]*.

³⁵ Por. A. Sacha, *Głusi oburzeni! Rada języka migowego bez głuchych* – <http://wiadomosci.nieslyszacy.pl/info,3331.html>.

Grzegorz Makowski

Przegląd prawno- -instytucjonalnych ram konsultacji społecznych na poziomie samorządu terytorialnego³⁶

³⁶ Niniejsze opracowanie zostało również zamieszczone w biuletynie pt. *Cele, granice, metody i koszty lokalnych konsultacji społecznych*, Forum Debaty Publicznej, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2012, s. 36–62 – <http://partycypacjaobywatelska.pl/uploads/FDP.pdf>.

Celem niniejszego opracowania jest zwięzłe przedstawienie prawnych i instytucjonalnych ram konsultacji społecznych na poziomie samorządu terytorialnego oraz zasygnalizowanie najważniejszych problemów związanych z wykorzystaniem tego instrumentu partycypacji publicznej. Nie będziemy zatem wgłębiać się w rozważania teoretyczne na temat samej idei konsultacji społecznych, miejsca i roli tego mechanizmu w ramach demokratycznego sprawowania władzy w systemie demokratycznym czy też jego domniemanej i faktycznej adekwatności do koncepcji partycypacji obywatelskiej. Zdefiniujemy jednak w kilku akapitach, czym są konsultacje społeczne, jakie są ich podstawowe funkcje i dlaczego są ważne w kontekście funkcjonowania wspólnot samorządowych.

Konsultacje społeczne. Ustalenia terminologiczne

Najogólniej rzecz ujmując konsultacje społeczne to forma włączania obywateli w proces podejmowania decyzji przez organy władzy publicznej. Nie istnieje zbyt bogata literatura naukowa, na podstawie której moglibyśmy scharakteryzować dokładniej, czym w istocie są konsultacje społeczne³⁷. Odwołując się jednak do istniejących opracowań, można wskazać kilka specyficznych cech odróżniających konsultacje od innych mechanizmów włączania obywateli w procesy decyzyjne. Wszak lobbying czy rzecznictwo również są formami partycypacji. Co więcej, elementem czy też sposobem wykonywania lobbyngu i rzecznictw mogą być również konsultacje³⁸. Stąd też warto doprecyzować nieco, czym w istocie one są.

Wskazuje się, że jest to pewien proces³⁹. Jakub Wygnański i Dagmir Długosz podkreślają przy tym, że **jest to proces zorganizowany**, to znaczy – celowy (konsultacje nie są formą debatowania, które może, ale nie musi prowadzić do konkluzji, ich celem

³⁷ Por. definicję konsultacji społecznych w *Encyklopedii samorządu terytorialnego*, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 359.

³⁸ Por. *Lobbying w samorządzie województwa. Raport z badań i monitoringu*, red. G. Makowski, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.

³⁹ D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005.

jest wymiana opinii na określony temat, która ma doprowadzić do podjęcia konkretnej, racjonalnej decyzji) oraz **skoordynowany** (zwykle koordynatorem będzie organ władzy publicznej, choć ta funkcja może zostać oddana na przykład aktorom po stronie społecznej, organizacjom pozarządowym, ekspertom etc.) i **uregulowany**, tzn. kierujący się pewnymi, z góry określonymi zasadami (czasem przepisami prawa).

Badacze tego zagadnienia podnoszą też, że konsultacje są procesem pozyskiwania przez organ władzy publicznej wiedzy i informacji, dzięki czemu ma on szansę zapoznać się ze stanowiskami tych, których dana decyzja będzie dotyczyć. Nie jest to jednak proces jednokierunkowy. Konsultacje co do idei są formą dwustronnego komunikowania się, na co wskazuje chociażby etymologia tego słowa. Łaciński termin *consultare* oznacza nie tylko pozyskiwanie informacji, ale też dyskusowanie w gronie zainteresowanych osób danej kwestii i wspólne jej rozstrzygnięcie⁴⁰.

Typowe etapy procesu konsultacji to: (1) informowanie interesariuszy o zamierzeniach; (2) prezentacja planów i argumentów; (3) wymiana opinii między decydentami a interesariuszami (oraz ewentualnie ekspertami, którzy nie są bezpośrednio zainteresowani danym rozstrzygnięciem, ale biorą w nim udział, oferując swoje kompetencje i wiedzę); (4) próba zminimalizowania ewentualnych rozbieżności między decydentami a interesariuszami; (5) podjęcie decyzji i poinformowanie o niej wszystkich zainteresowanych⁴¹. Organy władzy publicznej w trakcie konsultacji zapoznają się zatem ze stanowiskami i opiniami różnych interesariuszy, ale ci drudzy, jak widać z krótkiego omówienia tego procesu, mają też szansę poznać lepiej istotę rozstrzygnięcia, któremu konsultacje towarzyszą. I w tym leży istota tego mechanizmu.

Podstawowe funkcje konsultacji społecznych

Jeśli odwołać się do klasycznej koncepcji drabiny partycypacji Sherry'ego R. Arnsteina, to konsultacje plasują się gdzieś w połowie drogi między całkowitym brakiem możliwości współudziału w rządzeniu a bezpośrednim podejmowaniem decyzji przez ogół zainteresowanych obywateli⁴². W prawidłowo przeprowadzanych konsultacjach zawiera się już całkiem spory pierwiastek współrzędzenia. Stąd też na przykład instytucja wysłuchania publicznego jest daleka od konsultacji *sensu stricto*, choć bywa traktowana jako jedna z ich form. Jest to oczywiście pewna forma partycypacji publicznej, ale co do idei ma ona charakter jednokierunkowy i polega na zebraniu przez decydentów możliwie dużej liczby opinii i stanowisk. Wysłuchanie publiczne nie służy debatowaniu i aktywnemu wymienianiu poglądów⁴³. Konsultacje tymczasem mają z definicji interaktywny charakter.

Spełniają też pewne określone funkcje, istotne nie tylko z perspektywy samego procesu podejmowania decyzji, ale też z punktu widzenia charakteru danego rozstrzygnięcia czy też ogólnie – modelu funkcjonowania danego organu władzy publicznej. W jednym z podręczników konsultacji społecznych dla samorządów autorzy słusznie wskazują na kilka podstawowych, społecznych funkcji tej instytucji, które tutaj pozwolimy sobie wymienić, rozszerzając nieco ich opis⁴⁴:

⁴⁰ <http://dictionary.cambridge.org/>.

⁴¹ Por. *Przeprowadzanie konsultacji społecznych w samorządzie*, red. Z. Zychowicz, Instytut Rozwoju Regionalnego, Szczecin 2011.

⁴² Sh.R. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, „Journal of the American Planning Association” 1969, t. 35, nr 4, s. 216–224; por. T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 83–99.

⁴³ Istnieje oczywiście wiele odmian mechanizmu wysłuchań publicznych. W tym miejscu mamy na myśli ich oryginalną i podstawową formę. Więcej na temat instytucji wysłuchania publicznego zob. w: G. Makowski, *Instytucja wysłuchania publicznego w Polsce jako mechanizm partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa*, [w:] *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, red. M. Rymasa, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.

⁴⁴ *Przeprowadzanie konsultacji społecznych w samorządzie*, op. cit., s. 10.

- **informacyjną** – jest to forma powiadomienia obywateli o tym, jakie działania mają zostać podjęte przez dany organ władzy;
- **partycypacyjną** – jest to forma dopuszczenia obywateli do udziału w procesie decyzyjnym;
- **identyfikacyjną** – jest to mechanizm, dzięki któremu krystalizują się grupy (interesu), prezentujące różnorodne stanowiska i poglądy w związku z określoną sytuacją czy podejmowanym rozstrzygnięciem;
- **kreatywną** – jest to proces dwustronnej komunikacji, którego elementem jest prezentacja opinii, wymiana poglądów i argumentów oraz próba uzgodnienia takiego kształtu danego rozstrzygnięcia, aby było ono możliwie satysfakcjonujące dla wszystkich stron. Dzięki temu pierwotny kształt planowanych decyzji może zostać twórczo rozwinięty. Mogą też pojawić się zupełnie nowe propozycje działań, lepsze od pierwotnie zakładanych;
- **korygującą** – z punktu widzenia zarówno decydenta, jak i uczestnika jest to okazja do zweryfikowania założeń dotyczących nie tylko konkretnego rozstrzygnięcia, ale też ogólnie całości danej polityki publicznej, w ramach której dane rozstrzygnięcie jest podejmowane;
- **organizacyjną** – jest to metoda na zorganizowanie całości procesu decyzyjnego w danym organie władzy – w sposób bardziej otwarty i przejrzysty dla obywatela;
- **edukacyjną** – dzięki otwartości formuły konsultacji obywatele w nich uczestniczący mają możliwość bezpośredniego poznania zasad i procedur podejmowania decyzji charakterystycznych dla danego organu władzy publicznej. Konsultacje to również metoda urzeczywistniania i upowszechniania demokratycznych zasad sprawowania władzy.
- **prewencyjną** – jest to metoda na ograniczenie ryzyka podjęcia decyzji, która mogłaby przynieść szkodę interesowi publicznemu lub spowodować konflikty wynikające z braku akceptacji danego rozstrzygnięcia przez interesariuszy.

Do tej listy należałoby dodać jeszcze jedną podstawową funkcję, która do pewnego stopnia zawiera się we wszystkich wyżej wymienionych punktach, niemniej jednak warto ją uwypuklić, zwłaszcza w kontekście konsultacji związanych z procesami prawotwórczymi – mianowicie **funkcję legitymizacyjną**. Prawidłowo przeprowadzone konsultacje są bowiem formą wzmocnienia prawomocności i społecznej recepcji rozstrzygnięcia.

Ogólne standardy konsultacji społecznych

Zanim przejdziemy do zasadniczej części opracowania, omówmy jeszcze krótko kwestię standardów, według których powinny być organizowane konsultacje społeczne. Mając jednak do dyspozycji ograniczone miejsce, skupimy się wyłącznie na wybranych wątkach i dokumentach opisujących, w jaki sposób powinno się prowadzić konsultacje społeczne. Rzecz jest o tyle ważna, że choć, jak zaraz się okaże,

dysponujemy całkiem bogatym instrumentarium instytucjonalno-prawnym pozwalającym na korzystanie z formuły konsultacji społecznych, to jedną z najczęstszych przyczyn niedowładu całego tego oprzyrządowania jest nieumiejętność, a często też brak woli do posługiwania się nim zarówno po stronie decydentów, jak i tych, których procesy decyzyjne dotyczą. Owe ramy prawne i instytucjonalne nie są po prostu wypełniane przez dobre praktyki. Tych natomiast nie sposób wymóc środkami prawnymi. Można je jednak opisać i upowszechnić właśnie przez dokumenty wyznaczające pewne podstawowe zasady i standardy konsultacji społecznych.

Po stronie sektora publicznego największą pracę odnośnie wyznaczenia standardów konsultacji społecznych wykonano na poziomie administracji rządowej. Fakt ten wiąże się w dużym stopniu z koniecznością realizacji zobowiązań wobec Komisji Europejskiej i innych instytucji międzynarodowych (w szczególności OECD). W ramach wieloletniego Programu Reformy Regulacji⁴⁵ opracowano między innymi dokument opisujący uwarunkowania prawidłowej organizacji konsultacji społecznych na okoliczność prac nad projektami ustaw i rozporządzeń⁴⁶. Są one kierowane przede wszystkim do urzędów centralnych (głównie resortów), ale jednocześnie można odnieść je do innych typów procesów decyzyjnych i innych organów władzy publicznej, w tym samorządów poziomu lokalnego.

I tak na przykład, **konsultacje powinny mieć jasno określony cel**. Z góry powinno się zaplanować i przedstawić wszystkim zainteresowanym metody, jakie zostaną użyte (ważne jest, aby było wiadomo, czy konsultacje będą polegać na przykład na organizacji paneli dyskusyjnych, warsztatów, czy też będą miały formę dyskusji na forach internetowych etc.). Wiedza o tym pozwoli wszystkim stronom na oszacowanie możliwości udziału w tym procesie. **Organizator konsultacji powinien określić grupy docelowe**, zachowując przy tym odpowiedni balans między jego pełną otwartością (co z jednej strony zagwarantuje, że wszyscy zainteresowani wezmą w nich udział i pojawi się wiele konstruktywnych stanowisk i opinii, ale z drugiej strony może skutkować dezorganizacją i spowolnieniem całego procesu) i dopuszczeniem przede wszystkim tych, co do których jest nadzieja, że wniosą możliwie duży merytoryczny wkład. W końcu ostatnim ważnym elementem konsultacji powinno być **zaprojektowanie i wdrożenie mechanizmu komunikowania się** nie tylko z interesariuszami, ale też z ogółem obywateli. Dzięki temu wszyscy zainteresowani będą mogli śledzić przebieg konsultacji i dowiedzą się o ich rezultacie. Przy czym ów rezultat, którym będzie konkretna decyzja, powinien też zawierać informację o tym, dlaczego przybrała ona taki a nie inny kształt, jakie argumenty, opinie i stanowiska zostały wzięte pod uwagę, a jakie zostały odrzucone i dlaczego.

Standardy konsultacji o nieco bardziej ogólnym charakterze, ale nie mniej ważne, opisują wspomniani już wcześniej Jakub Wygnański i Dagmir Długosz⁴⁷. Poniżej, bazując na propozycjach tych autorów, wymienimy kilka kluczowych zasad konsultacji:

- **dobra wiara** – konsultacje muszą być inicjowane i prowadzone z jasną intencją uzyskania dobrego rozstrzygnięcia, a nie manipulacji interesariuszami;

⁴⁵ http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/8B7D02A4-0E03-47D9-8A9E-E0157C8F26A9/56451/ProgramReformyRegulacji_20062008.pdf.

⁴⁶ *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2009.

⁴⁷ D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, op. cit.

- **poszanowanie interesu publicznego** – konsultacje powinny uwzględniać nie tylko interesy ich bezpośrednich uczestników, ale też cele i wartości ogólnospołeczne czy też sytuację konkretnej społeczności (np. wspólnoty samorządowej);
- **legalność** – konsultacje z jednej strony powinny przebiegać zgodnie z prawem, ale też i w ramach prawa; powinno się też brać pod uwagę, że przepisy prawa zawsze pozostawiają pewien margines do interpretacji, stąd też powinno się z nich korzystać w taki sposób, żeby rozszerzać, a nie zawężać samą formułę konsultacji;
- **reprezentatywność i równość** – wszyscy interesariusze powinni mieć równe szanse w dostępie do udziału w konsultacjach, a głównym kryterium ewentualnej selekcji uczestników powinna być ich zdolność do reprezentowania bądź to grup zainteresowanych konkretnymi rozstrzygnięciami, bądź to interesu publicznego;
- **rzetelność** – stanowiska, opinie i argumenty uczestników konsultacji powinny być przedstawiane w sposób merytoryczny i zrozumiały, a sam proces powinien być zorganizowany w taki sposób, aby uczestnicy mieli szansę na pełną prezentację swoich stanowisk, ale też i świadomość tego, że stają się współtwórcami danego rozstrzygnięcia, przyjmując za nie współodpowiedzialność;
- **przejrzystość** – konsultacje powinny być jawne, a dostęp do informacji o ich przebiegu otwarty dla ogółu obywateli;
- **dokumentowanie** – konsultacje powinny znaleźć odzwierciedlenie w dokumentach, nagraniach, wszelkiego rodzaju źródłach, dzięki którym można byłoby prześledzić cały proces, wymianę argumentów, zmiany stanowisk etc.;
- **koordynacja** – konsultacje powinny być procesem skoordynowanym i efektywnie zarządzanym przez organ władzy publicznej w taki sposób, aby rozstrzygnięcie zostało ocenione jako dobre i zadowalające dla wszystkich interesariuszy.

Opisane wyżej zasady są na tyle uniwersalne, że mogą z powodzeniem stanowić punkt odniesienia również w przypadku konsultacji na poziomie samorządowym.

Warto jednocześnie odnotować, że jeśli chodzi o szczebel samorządowy, to do tychczas nie pojawiły się żadne powszechnie uznawane i propagowane dokumenty opisujące standardy konsultacji samorządowych. Istnieje natomiast pewien zbiór podręczników i poradników na temat konsultacji społecznych, których autorzy poświęcają też uwagę między innymi kwestii standaryzacji. W dużym stopniu są one zbieżne z tym, o czym była już mowa. Czasem zestaw zasad konsultacji społecznych jest uzupełniany o specyficzne elementy, jak na przykład wymóg kierowania się ogólnymi zasadami współpracy między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną, wpływającymi z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – zasadami subsydiarności, partnerstwa, suwerenności stron, efektywności, jawności i uczciwej konkurencji⁴⁸. Inni autorzy słusznie skądinąd uszczegóławiają zestaw standardów o konieczność zapewnienia nie tylko odpowiedniej metody prowadzenia konsultacji, ale także miejsca, gdzie interesariusze będą mogli się spotkać twarzą w twarz, miejsca przyjaznego i dostępnego dla wszystkich, lub też wymogu zagwarantowania odpowiednich ram czasowych, tak żeby każdy zainteresowany

⁴⁸ A. Ferens, R. Kondas, I. Matysiak, G. Rzeźnik, M. Szyrski, *Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach? Zasady i najlepsze praktyki współpracy samorządów z przedstawicielami społeczności lokalnych*. Przewodnik dla samorządów, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2010.

mógł włączyć się w ten proces. Nawiasem mówiąc ten ostatni wymóg wcale nie jest błahy, zważywszy że jedną z najczęstszych przyczyn fiaska konsultacji społecznych jest praktyka polegająca na tym, że są organizowane w czasie, w którym nikt z zainteresowanych nie może się w nie włączyć – na przykład wyłącznie w godzinach pracy urzędów.

Po tym krótkim wstępie przybliżającym instytucję konsultacji społecznych oraz ich ogólne znaczenie dla procesu decyzyjnego przejdźmy do omówienia ram prawnych i instytucjonalnych umożliwiających wykorzystanie tego mechanizmu na poziomie samorządowym.

Instytucjonalno-prawne ramy konsultacji społecznych w samorządach. Kluczowe rozwiązania ustrojowe i ustawowe

Zacznijmy od wskazania pewnych ogólnych przesłanek uprawomocniających stosowanie konsultacji społecznych na poziomie samorządowym, wynikających mniej lub bardziej wprost z Konstytucji RP. Przede wszystkim w ustawie zasadniczej zawartych jest kilka zasad ustrojowych, które uzasadniają stosowanie konsultacji społecznych. Jest to **zasada demokratycznego państwa prawnego**, która zakłada między innymi bezpośredni udział obywateli w procesach podejmowania decyzji przez organy władzy publicznej. Inną istotną przesłanką jest **zasada dialogu społecznego**, wyrażona w preambule Konstytucji, według której ustroj państwa powinien opierać się na współdziałaniu władz i współpracy z partnerami społecznymi, do których zalicza się między innymi organizacje społeczne, związki zawodowe czy kościoły.

W preambule odnajdziemy też **zasadę pomocniczości**, która, ujmując rzecz w skrócie, sprowadza się do tego, że problemy czy potrzeby obywateli powinny być rozwiązywane i zaspokajane na jak najniższym szczeblu organizacji społecznej⁴⁹. Jeśli coś może być zapewnione przez rodzinę, władza nie powinna odbierać jej tej możliwości, podobnie jeśli jakiś problem lub potrzebę może zaspokoić organizacja społeczna czy wspólnota samorządowa. Władza publiczna wyższego szczebla powinna rozpoznawać możliwości działania samych obywateli i wspierać ich, a nie wyręczać. Realizacja zasady pomocniczości powinna umacniać uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Jedną z dróg realizacji tej zasady jest też podnoszenie poziomu partycypacji publicznej, również poprzez praktykowanie konsultacji społecznych.

Wspomnieć można jeszcze o dwóch innych zasadach – **społeczeństwa obywatelskiego i zaufania obywateli do państwa**⁵⁰. Pierwsza oznacza między innymi, że obywatele mają prawo do zrzeszania się, tworzenia organizacji społecznych, prowadzenia działalności politycznej, samodzielnego definiowania, czym jest interes publiczny i dążenia do jego realizacji, artykułowania wobec organów władzy własnych interesów i dążeń etc. Zasada ta leży u podstaw idei samorządu lokalnego. I to właśnie w ramach lokalnej wspólnoty samorządowej najpełniej ma szansę wyrazić się podmiotowość obywatela, który powinien, przynajmniej co do idei, być jej aktywnym

⁴⁹ Por. M. Rymśza, A. Hryniewicka, P. Derwich, *Jak wprowadzić w życie zasadę pomocniczości państwa: doświadczenia lat dziewięćdziesiątych*, [w:] *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, red. M. Rymśza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.

⁵⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber, Warszawa 2012, s. 61.

członkiem i brać czynny udział w jej funkcjonowaniu, na przykład przez uczestnictwo w konsultacjach społecznych. Zasada zaufania obywateli do państwa z kolei zobowiązuje między innymi organy władzy publicznej do działania w sposób jawny i otwarty wobec obywatela. Nie pozwala na podejmowanie decyzji, a w szczególności rozstrzygnięć legislacyjnych w sposób, który będzie zastawiał na nas „pułapki”. Obywatel bowiem powinien mieć możliwość działania i realizacji swoich uprawnień w zaufaniu, że nie narazi się na negatywne skutki, których nie był w stanie uprzednio przewidzieć (dotyczy to na przykład sytuacji, gdy z powodu niejasnych przepisów podatkowych podatnik naraża się na grzywny lub odpowiedzialność karną)⁵¹. Budowanie owego zaufania obywatela do państwa może się natomiast dokonywać poprzez dopuszczenie go do uczestnictwa w procesach decyzyjnych (zwłaszcza do udziału w procesach stanowienia prawa), a to może się dokonać między innymi poprzez konsultacje społeczne.

⁵¹ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 1994-05-24, sygn. K 1/94.

W Konstytucji odnajdziemy zatem solidne podstawy konsultacji społecznych na poziomie pryncypiów. Istnieją jednak też konkretne przepisy, do których później nawiązują bądź to rozwiązania aktów niższego rzędu, bądź to praktyka. **Kluczowy, podobnie jak w przypadku wszelkich mechanizmów partycypacyjnych, jest art. 4 Konstytucji**, który stanowi, że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu i to On ją wykonuje, bądź to przez przedstawicieli wybieranych w wyborach powszechnych, bądź to bezpośrednio. Odwołując się do tego przepisu można argumentować, że konsultacje społeczne (obok takich typowych zachowań, jak uczestnictwo w wyborach czy referendum) są właśnie jednym ze sposobów bezpośredniego sprawowania władzy przez obywateli.

W kontekście funkcjonowania samorządu warto również wspomnieć o art. 16 Konstytucji, który precyzuje, że to ogół mieszkańców stanowi wspólnotę samorządową, a nie wyłącznie instytucje władzy lokalnej. Samorząd jest zatem co do idei wspólnotą organiczną (w Durkheimowskim rozumieniu tego słowa⁵²), której członkowie mają zagwarantowane prawo do aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym, a instytucje lokalnej władzy powinny tworzyć takie warunki, aby to uprawnienie można było wykonywać.

⁵² Por. É. Durkheim, *O podziale pracy społecznej*, tł. K. Wakar, PWN, Warszawa 1999, s. 92–142.

Wspomnieć można jeszcze o nieco innym typie konstytucyjnego uprawomocnienia konsultacji społecznych. Odnosi się on do przepisów gwarantujących jawność życia publicznego, w tym zwłaszcza artykułów 54, 61 i 74 Konstytucji, które regulują kwestię dostępu do informacji publicznej, swobody uczestnictwa w pracach kolegialnych organów władzy pochodzących z wyboru czy informacji o ochronie środowiska. W tym kontekście należy postrzegać konsultacje społeczne nie tylko jako mechanizm partycypacyjny, ale też sposób zapewniania jawności procesu decyzyjnego i formę dostępu do informacji publicznej.

Przejdźmy tymczasem do ustawowych ram konsultacji społecznych, które mogą być przeprowadzane na poziomie samorządu. W tej części wymienimy jedynie i scharakteryzujemy kluczowe regulacje dotyczące bądź to konsultacji *sensu stricto*, bądź

to tworzące konkretne instytucjonalne rozwiązania (np. różnego rodzaju rady czy zespoły, w ramach których można prowadzić konsultacje z różnymi grupami interesariuszy). Jakkolwiek bowiem konsultacje społeczne pojawiają się w różnych aktach prawnych, to na potrzeby niniejszej analizy wychodzimy poza dosłowną treść przepisów, które zaraz omówimy. Staramy się przedstawić zagadnienie konsultacji społecznych w szerszej perspektywie, opisując również takie regulacje, które choćby pośrednio pozwalają na praktyczną realizację tej procedury.

- 1. Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2012 r., Nr 0, poz. 567).** Przepisy art. 4a, art. 5, art. 5a, art. 5b, art. 35 tej ustawy przewidują możliwość przeprowadzenia dwóch typów konsultacji – obligatoryjnych i fakultatywnych. Władze samorządu gminnego są zobowiązane do zorganizowania konsultacji społecznych w przypadku: (1) tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic; (2) nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalenia jego granic; (3) ustalenia lub zmiany nazw gmin oraz siedzib ich władz; (4) utworzenia jednostki pomocniczej (np. sołectwa, osiedla etc.) i nadania jej statutu. Gminy mogą też organizować konsultacje w innych przypadkach przewidzianych ustawą oraz w sprawach ważnych dla wspólnoty. W celu upowszechniania idei samorządności mogą również tworzyć **młodzieżowe rady gminy**, które pełnią funkcje konsultacyjne. Co ciekawe, przepis art. 4a wyłącza możliwość przeprowadzenia konsultacji w sprawach utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia jej granic, jeśli wcześniej odbyły się na tę okoliczność referenda. W tych sprawach mieszkańcy nie mają więc szansy na szersze uczestnictwo procesie decyzyjnym. Na mocy art. 5 ustawy samorządy szczebla gminnego mogą również tworzyć **jednostki pomocnicze** (sołectwa, kolonie, osiedla etc.). Te, będąc same w sobie formą organizacji mieszkańców, pełnią także rolę platformy konsultacyjnej.
- 2. Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r., Nr 91, poz. 578).** Przepisy art. 3a, 3b, 3c, 3d, podobnie jak w przypadku samorządu gminnego, przewidują możliwość przeprowadzania konsultacji obligatoryjnych i fakultatywnych. Te pierwsze dotyczą kwestii tworzenia powiatów, włączania doń lub wyłączenia gmin, zmian granic powiatu lub uzyskania, ewentualnie przywrócenia statusu miasta na prawach powiatu. Powiaty mogą również organizować konsultacje społeczne w innych sprawach, związanych z realizacją przepisów ustawy bądź też istotnych z punktu widzenia społeczności powiatu. Ponadto, na podstawie art. 38a starosta tworzy **komisję bezpieczeństwa i porządku**, której zadaniem jest między innymi analizowanie zagrożeń dla porządku publicznego na terenie powiatu, opiniowanie pracy policji i innych służb powiatowych, przygotowywanie programu zapobiegania przestępczości, opiniowanie budżetu powiatu w zakresie, w jakim dotyczy problemów bezpieczeństwa publicznego. W skład tego ciała oprócz przedstawicieli samorządu wchodzi też między innymi eksperci, osoby cieszące się autorytetem i zaufaniem, przedstawiciele

organizacji pozarządowych. Jest to zatem organ odpowiedzialny za współtworzenie istotnej części lokalnej polityki publicznej, a jednocześnie potencjalna platforma konsultacyjna.

3. Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r., Nr 91, poz. 576). Przepisy regulujące bezpośrednio funkcjonowanie samorządu wojewódzkiego zawierają tylko jeden punkt odnoszący się bezpośrednio do wykorzystania formuły konsultacji społecznych. Artykuł 10a stanowi, że samorząd może zorganizować konsultacje społeczne w sprawach, które zostaną uznane za ważne lub w sytuacjach, w których użycie tego mechanizmu przewiduje inna ustawa.

4. Ustawa z 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r., Nr 96, poz. 873). Jest to akt prawny, który zawiera chyba najwięcej przepisów stymulujących władze samorządowe i mieszkańców (przynajmniej tych działających w organizacjach społecznych) do stosowania procedur konsultacji społecznych.

Artykuł 5 nakłada na samorządy obowiązek konsultowania z organizacjami pozarządowymi (tak jak zostały one zdefiniowane w art. 3 ust 3 ustawy) projektów aktów normatywnych dotyczących sfer działalności pożytku publicznego oraz związanych z dziedzinami, w których one działają. W tym samym artykule ust. 5 stanowi również, że jedną z form współpracy między samorządem a organizacjami pozarządowymi może być **tworzenie zespołów o charakterze doradczym i konsultacyjnym**.

Przepisy art. 5a ust. 1 z kolei zobowiązują samorządy wszystkich szczebli do opracowania i po uprzednich konsultacjach uchwalenia rocznego programu współpracy między daną jednostką a organizacjami pozarządowymi działającymi na jej terenie. Na mocy art. 5b samorządy mogą również ustanawiać wieloletnie programy współpracy z organizacjami, również po uprzednich konsultacjach.

Z kolei Rozdział 6 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie opisuje dość szczegółowo procedurę tworzenia i funkcjonowania samorządowych **rad działalności pożytku publicznego**. Mogą one być powoływane na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego, a ich główne funkcje mają charakter konsultacyjno-doradczy w sprawach związanych z funkcjonowaniem organizacji pozarządowych i stanowieniem aktów prawa miejscowego, wówczas gdy ma ono dotyczyć organizacji i ich działalności.

5. Ustawa z 15 września 2000 roku o referendum lokalnym (Dz.U. z 2000 r., Nr 88, poz. 985). Choć ustawa ta reguluje odrębny od konsultacji mechanizm bezpośredniego udziału obywateli w procesie sprawowania władzy, to w powiązaniu z art. 170 Konstytucji możemy wyodrębnić specyficzny rodzaj referendów lokalnych – o charakterze opiniodawczym. Wspomniany przepis ustawy zasadniczej stanowi, że mieszkańcy mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty. Jest tu powiedziane wprost, że referendum lokalne

jest formą współdecydowania o sprawach lokalnych i może być inicjowane ilekroć zajdzie taka potrzeba. Nie musi mieć przy tym charakteru rozstrzygającego i może być stosowane właśnie jako formuła konsultacji, niezależnie od tego, czy w danej sprawie odpowiednie kompetencje mają organy samorządowe czy też nie (np. gdy chodzi o wniosek do prezesa rady ministrów o zmianę statusu gminy z wiejską na miejską). Mieszkańcy mogą więc wnioskować o przeprowadzenie referendum opiniodawczego na przykład wtedy, gdy nie są zadowoleni z konsultacji przeprowadzanych w innym trybie⁵³.

- 6. Ustawa z 6 lipca 2001 roku o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2001 r., Nr 100, poz. 1080). Tworzy wojewódzkie komisje dialogu społecznego.** Są one regionalnymi odpowiednikami Komisji Trójstronnej – forum dialogu głównie między organizacjami pracodawców i pracowników oraz przedstawicielami wojewódzkiej administracji rządowej. Komisje są tworzone przez wojewodę na wniosek co najmniej jednej organizacji pracowników i jednej organizacji pracodawców. Do ich głównych zadań należy wyrażanie opinii w sprawach, którymi zajmują się związki zawodowe i organizacje pracodawców (np. problemy stosunków pracy). Jednocześnie komisje mogą też zabierać głos w sprawach społecznych i gospodarczych, powodujących konflikty między pracodawcami a pracownikami, a do ich prac oprócz wspomnianych już kategorii uczestników zapraszani są reprezentanci marszałków województw. Komisje mogą również zapraszać reprezentantów gmin i powiatów danego województwa, stając się w ten sposób szerokim forum, na którym mogą być konsultowane sprawy istotne dla całego regionu, związane z polityką rynku pracy i rozwojem przedsiębiorczości.
- 7. Ustawa z 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2008 r., Nr 199, poz. 1227).** Dział trzeci tej ustawy reguluje kwestie związane z uczestnictwem społeczeństwa w tworzeniu polityk publicznych dotyczących ochrony środowiska na poziomie wszystkich szczebli samorządu terytorialnego. Przepisy szczegółowo określają tryb informowania i sposób, w jaki obywatele mogą wziąć udział w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska (w tym w szczególności udział organizacji ekologicznych). I choć udział ten polegać ma przede wszystkim na przedkładaniu skarg i wniosków, to jednak w tym przypadku procedury są na tyle rozbudowane, iż można uznać, że stanowią one jeszcze jedną formę organizacji konsultacji społecznych. Rozdział czwarty z kolei reguluje funkcjonowanie **regionalnych komisji do spraw ocen oddziaływania na środowisko**, w skład których oprócz przedstawicieli instytucji publicznych i ekspertów wchodzi również reprezentanci organizacji ekologicznych.
- 8. Ustawa z 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r., Nr 62, poz. 627).** Ustawa ta zobowiązuje (art. 17) jednostki samorządu

⁵³ Zastosowanie referendum opiniodawczego jest niestety utrudnione ze względu na niezgodność niektórych przepisów Ustawy z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym z Konstytucją RP. W momencie gdy powstawał niniejszy tekst, w Sejmie toczyły się prace nad nowelizacją ustawy o referendum lokalnym. Por. G. Makowski, *Senatorowie poprawiają ustawę o referendum lokalnym, ale posłom się nie spieszy* – <http://www.isp.org.pl/aktualnosci,1,1094.html>.

terytorialnego wszystkich szczebli do zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa w przygotowywaniu lokalnych programów ochrony środowiska – na przykład przez wykorzystanie trybu konsultacji. Czy interesujące nas mechanizmy zostaną wykorzystane, zależy od otwartości samorządu i interpretacji przepisów omawianej już ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Włączając bowiem społeczeństwo do prac nad rzeczonymi programami, jednostki samorządowe powinny stosować się do przepisów tej ustawy. Podobny wymóg został sformułowany odnośnie przygotowań programów ochrony środowiska przed hałasem, o czym mówi art. 119 omawianej ustawy.

- 9. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 roku Prawo wodne (Dz.U. z 2001 r., Nr 115, poz. 1229).** To kolejny akt ustawowy dający podstawę prowadzenia konsultacji społecznych na poziomie samorządu wojewódzkiego. Ustawa ta jest dość specyficzna z tego względu, że w większym stopniu jej wykonawcami jest administracja rządowa, w mniejszym stopniu natomiast urzędy marszałkowskie. Niemniej jednak tworzy ona istotny obszar konsultacji społecznych angażujących mieszkańców konkretnych województw. Przepis art. 100 stanowi o utworzeniu **rad gospodarki wodnej**, w skład których wchodzi między innymi przedstawiciele samorządów i organizacji społecznych, których działalność związana jest z gospodarką wodną. Jest to ciało o charakterze opiniodawczo-konsultacyjnym, wspierające dyrekcję regionalnego zarządu gospodarki wodnej w tworzeniu programów wodno-środowiskowych, planów zarządzania ryzykiem powodziowym etc. Dokumenty te z kolei muszą być tworzone między innymi w ramach konsultacji społecznych z mieszkańcami konkretnych regionów⁵⁴.
- 10. Ustawa z 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2006 r., Nr 227, poz. 1658).** Ustawa zobowiązuje podmioty przygotowujące projekty strategii rozwoju do konsultowania tych dokumentów z partnerami społecznymi i gospodarczymi (w tym między innymi z samorządami i organizacjami społecznymi). Z kolei kształt i realizacja programów operacyjnych na poziomie regionów jest nadzorowana przez **komitety monitorujące** tworzone przez zarządy województw na mocy art. 36 ustawy. W ciałach tych zasiadają przedstawiciele partnerów społecznych i tworzą one kolejną platformę, w ramach której możliwe jest prowadzenie konsultacji społecznych odnośnie niezwykle istotnych kwestii, jak na przykład wydatkowanie funduszy unijnych.
- 11. Ustawa z 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz.U. z 2004 r., Nr 64, poz. 593).** Co prawda nie bezpośrednio, ale jednak przez struktury samorządu gminnego mieszkańcy mogą wziąć udział w projektowaniu powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych. Przepis art. 19 zobowiązuje powiat, aby ten w ramach zadań własnych tworzył tego rodzaju dokumenty po uprzednich konsultacjach z właściwymi terytorialnie gminami. Przepis art. 21 z kolei zobowiązuje województwa do przygotowania regionalnej strategii polityki

⁵⁴ P. Matczak, *Formy partycypacji w procesie politycznym w zakresie ochrony środowiska*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 130–155.

społecznej, która ma być konsultowana z właściwymi władzami powiatów. Co ciekawe, wedle art. 17 gminy w ramach zadań własnych opracowują lokalne programy pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka. Ustawa nie nakłada jednak na samorządy obowiązku konsultowania kształtu tych dokumentów z mieszkańcami.

12. Ustawa z 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2004 r., Nr 99, poz. 1001). Według przepisów art. 23 tej ustawy organy wykonawcze samorządów powołują do życia **wojewódzkie i powiatowe rady zatrudnienia**, które są ciałami o charakterze konsultacyjnym, wspierającymi tworzenie lokalnych polityk rynku pracy (opiniują na przykład podział środków z Funduszu Pracy). W ramach prac tych ciał mogą również być organizowane konsultacje społeczne dotyczące problemów rynku pracy.

13. Ustawa z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717). W tym akcie prawnym odnajdziemy rozrzucone w kilku miejscach ogólne przepisy, na których podstawie samorządy (w czym biorą udział zarówno organy stanowiące, jak i wykonawcze) mogą uruchamiać procesy konsultacyjne dotyczące dokumentów określających warunki zagospodarowania przestrzennego, np. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Do tych przepisów należą między innymi artykuły 11 – 27 (dotyczące szczebla gminnego) oraz artykuły 41 – 45 (dotyczące szczebla wojewódzkiego). Na ile jednak będą one wykorzystywane w celu przeprowadzania konsultacji społecznych w przyjętym na potrzeby niniejszej analizy rozumieniu – w dużym stopniu zależy od otwartości samego samorządu.

14. Ustawa z 25 czerwca 2010 roku o sporcie (Dz.U. z 2010 r., Nr 127, poz. 857). Na mocy art. 30 organy wykonawcze samorządu terytorialnego wszystkich szczebli mogą powoływać do życia rady sportu. Tak jak inne podobne ciała, celem działania tych rad jest opiniowanie strategii rozwoju kultury fizycznej, programów rozwoju bazy sportowej, opiniowanie projektów aktów prawa lokalnego związanych merytorycznie z funkcjonowaniem rad. W skład tych organów mogą wchodzić między innymi eksperci i przedstawiciele organizacji pozarządowych. Mogą one zatem pełnić rolę lokalnych ciał konsultacyjnych w zakresie rozwoju sportu i kultury fizycznej.

15. Ustawa z 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 1997 r., Nr 123, poz. 776). Przepisy art. 44a i 44b nakładają na samorządy (organy wykonawcze) szczebla wojewódzkiego i powiatowego obowiązek tworzenia **społecznych rad do spraw osób niepełnosprawnych**. To kolejne ciało o charakterze opiniodawczo-doradczym, w skład którego wchodzi przedstawiciele lokalnych organów władzy oraz partnerów społecznych (w tym m.in. organizacji pozarządowych), które może być wykorzystywane jako platforma konsultacji dotyczących lokalnych polityk

publicznych wobec osób niepełnosprawnych. Tak jak wcześniej opisywane rady sportu, tak też i w zakres zadań tego ciała wchodzi opiniowanie lokalnych programów skierowanych do osób niepełnosprawnych, decyzji czy projektów aktów prawa lokalnego adekwatnych do specjalizacji rady.

16. Ustawa z 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz.U. z 1991 r., Nr 95, poz. 425). Jest to kolejna ustawa, która daje samorządom (organom stanowiącym) podstawę do tworzenia ciał, w ramach których potencjalnie można organizować konsultacje społeczne. Przepis art. 48 stanowi, że organy stanowiące samorządu terytorialnego wszystkich szczebli mogą tworzyć **lokalne rady oświatowe**. Mają one charakter opiniodawczo-doradczy i wykonują podobne funkcje co powiatowa rada zatrudnienia czy rady sportu, z tą różnicą oczywiście, że robią to wyłącznie w obszarze lokalnej polityki oświatowej.

Jak widać z powyższego wyliczenia, w ramach systemu prawa mamy do czynienia z całkiem bogatym zestawem rozwiązań, w których istnieje możliwość stosowania konsultacji. Nie jest to jednocześnie zestawienie wyczerpujące, a jedynie wyliczenie i omówienie kluczowych aktów rangi ustawowej, które bądź to nakładają obowiązek prowadzenia konsultacji, bądź to dają taką możliwość lub też mniej lub bardziej bezpośrednio stymulują do stosowania przez samorządy tej formy partycypacji publicznej. Nie ma tu już miejsca, żeby poddać analizie rozwiązania, które często są zawarte w aktach wykonawczych do ustaw czy w aktach prawa lokalnego (odnotujmy przy tym, że w dużej części tam, gdzie ustawa mówi o obowiązku lub możliwości przeprowadzania konsultacji, zobowiązuje też samorządy do uregulowania trybu tych konsultacji w formie uchwały – nie jest to jednak zasada). Wiadomo jedynie, że jakość tych regulacji (zwłaszcza aktów prawa miejscowego dotyczących konsultacji) bywa różna, ale żeby móc wypowiedzieć się na ich temat, należałoby przeprowadzić szczegółowe badania.

Zanim przejdziemy do podsumowania, warto również wspomnieć, że oprócz przepisów prawa krajowego istnieją też międzynarodowe rozwiązania, które także stawiają pewne wymogi (również bezpośrednio wobec jednostek samorządu terytorialnego) lub przynajmniej stymulują do korzystania z mechanizmów konsultacji społecznych na poziomie samorządowym.

Wymienić należy w tym miejscu co najmniej trzy dokumenty rangi międzynarodowej. Pierwszym jest **Europejska Karta Samorządu Lokalnego**⁵⁵. Oprócz zobowiązania krajów sygnatariuszy do zachowywania na poziomie samorządu ducha demokracji i obywatelskości zawiera też konkretne wskazówki odnośnie używania mechanizmu konsultacji społecznych – na przykład wymóg uregulowania obowiązku przeprowadzania konsultacji społecznych w związku ze zmianami granic wspólnot samorządowych czy postulat, aby obywatele byli konsultowani z zastosowaniem odpowiedniego trybu, terminów i z dbałością o odpowiednie miejsce konsultacji. Można dodać w tym miejscu, że jednym z efektów oddziaływania Karty były rezolucje i inne dokumenty postulujące częstsze i bardziej efektywne wykorzystywanie

⁵⁵ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku (Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607).

mechanizmów konsultacyjnych na poziomie wspólnot samorządowych przez kraje reprezentowane w Radzie Europy (np. rezolucja nr 91 z 2000 roku o odpowiedzialnym obywatelstwie i partycypacji w życiu publicznym).

Drugim, bardzo istotnym dokumentem, jest **Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach środowiska** (tzw. Konwencja z Aarhus)⁵⁶. Wyznacza ona wiele standardów, jak łatwo się domyślić z samego tytułu w zakresie form partycypacji publicznej (w tym konsultacji), zwłaszcza w kwestiach związanych z procesami decyzyjnymi dotyczącymi środowiska naturalnego⁵⁷.

W końcu istnieje **wiele dokumentów unijnych o charakterze rekomendacyjnym i eksperckim, promujących stosowanie mechanizmów partycypacyjnych** (np. Europejska Biała Księga Rządzenia⁵⁸). Ich znaczenie nie polega jednak tylko na tym, że budują korzystny klimat dla stosowania konsultacji społecznych. Zawarte w nich postulaty znajdują odzwierciedlenie na poziomie unijnych aktów prawnych i przekładają się też na rozwiązania krajowe (czego przykładem mogą być chociażby opisywane wyżej przepisy ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, wymuszające stosowanie partycypacyjnego modelu planowania i wydatkowania środków z funduszy unijnych).

Konkluzje

Ten krótki przegląd ram instytucjonalno-prawnych konsultacji pokazuje z jednej strony, z jak dużą różnorodnością mamy w tej kwestii do czynienia. Z drugiej strony natomiast jest to obraz pewnego chaosu. Część opisanych regulacji prawnych i mechanizmów instytucjonalnych musi być stosowana obowiązkowo, inne są jedynie fakultatywne. W niektórych przypadkach już na poziomie ustawy mamy do czynienia z całkiem precyzyjnym opisem trybu konsultacji, w innych zaledwie wzmiankę o tym, że mogą one zostać przeprowadzone, bez jakichkolwiek wskazówek, jak należałoby to zrobić. Część ustaw stanowi jednoznacznie, że tryb przeprowadzania konsultacji powinien zostać uregulowany przez samorządy w specjalnych uchwałach, inne ustawy nie zawierają takiej delegacji.

Widać również ogromne zróżnicowanie w relacji do obszarów polityk publicznych, których tworzenie mogłoby być przedmiotem konsultacji społecznych. Do problematyki, nazwijmy to, ekologicznej i związanych z nią konsultacji odnosi się kilka ustaw. Jednocześnie kwestie konsultacji dotyczących szeroko pojętej polityki edukacyjnej czy oświatowej są przedmiotem tylko jednej ustawy.

Kolejne zróżnicowanie dotyczy ewentualnych uczestników konsultacji. Niektóre ustawy narzucają, kto może być konsultowany, inne nie określają grup docelowych konsultacji. Daje się też zauważyć, że przepisy regulujące tryb i zakres konsultacji są zwykle bardziej precyzyjne, gdy ich potencjalnymi beneficjentami mają być organizacje społeczne niż indywidualni obywatele.

⁵⁶ Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 roku (Dz.U. z 2003 r., Nr 78, poz. 706).

⁵⁷ Szerzej na temat Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach środowiska por. G. Makowski, *Międzynarodowe standardy partycypacji publicznej na poziomie lokalnym: analiza wybranych aktów prawa międzynarodowego* [w niniejszym tomie].

⁵⁸ European Governance. A white paper – http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf.

Istniejące przepisy w zakresie stosowania konsultacji społecznych w samorządach nie tworzą zatem spójnych ram prawnych i instytucjonalnych. Są rozproszone i zróżnicowane przede wszystkim ze względu na zakres przedmiotowy i podmiotowy oraz szczegółowość. Wszystko to czyni je trudnymi do wykorzystania przez przeciętnego obywatela, chcącego zainicjować lub włączyć się w procesy konsultacyjne.

Stąd też pierwszy wniosek, jaki nasuwa się jest taki, że w zasadzie nie mamy problemu z niedostatkiem ram prawnych konsultacji społecznych. Raczej mamy do czynienia z ich nadmiarem, niespójnością i zbytnią komplikacją. Stąd też postulowane czasem tworzenie nowych regulacji w tym obszarze wcale nie musi przełożyć się na bardziej efektywne wykorzystanie mechanizmu konsultacji. Tymczasem jednym z pomysłów pojawiających się w debacie na ten temat jest opracowanie ogólnej ustawy o konsultacjach społecznych, która miałaby wyznaczać minimalne standardy ich przeprowadzania. Wejście takiej ustawy w życie miałyby jednak pozytywny skutek tylko wtedy, gdyby została ona wprowadzona na zasadzie *one in one out*, to znaczy musiałaby ona uchylać część tych przepisów, które obowiązują dziś⁵⁹. Jednocześnie takie rozwiązanie budzi inne zasadnicze wątpliwości.

Czy za sprawą jednej ogólnej ustawy rzeczywiście jest szansa na wyznaczenie jednolitych standardów konsultacji społecznych w wielu bardzo jednak odmiennych obszarach tworzenia polityk publicznych? Kształt obowiązujących przepisów jest wynikiem nacisków, często nawet uzasadnionych, różnych grup interesu. Przykładowo przyczyna, dla której obowiązuje tak wiele regulacji dotyczących konsultacji społecznych w zakresie spraw związanych z ochroną środowiska, a tak niewiele jest przepisów dotyczących na przykład sportu i kultury fizycznej, leży między innymi w tym, że organizacje ekologiczne są bardziej skuteczne w walce o zapewnienie sobie właściwego miejsca w procesie decyzyjnym i wyższego poziomu standaryzacji. Inną kwestią jest to, że kwestie ochrony środowiska są newralgiczne dla tak silnych organizacji międzynarodowych, jak Unia Europejska, która stawia również bardziej skomplikowane wymogi względem regulacji uczestnictwa społeczeństwa w procesach decyzyjnych w tym obszarze. W końcu natura tych przykładowych obszarów polityk publicznych jest po prostu na tyle odmienna, że wymusza różnorodne formy regulacji konsultacji społecznych.

Uwspólnienie przepisów dotyczących konsultacji w ramach jednej regulacji, nawet gdyby miała ona wyznaczać jedynie pewne minimum, może więc okazać się niewykonalne. Być może lepszym zabiegiem legislacyjnym, ułatwiającym recepcję i bardziej efektywne korzystanie z przepisów regulujących konsultacje społeczne, byłaby redukcja liczby przepisów i ich uwspólnienie w ramach konkretnych obszarów polityki publicznej (np. w przypadku rzeczonych kwestii ochrony środowiska).

Jednak najistotniejszym pozostaje pytanie, czy działaniami legislacyjnymi rzeczywiście można sprawić, aby konsultacje społeczne były wykorzystywane częściej i bardziej efektywnie, to znaczy podnosiły jakość decyzji i prawa miejscowego, sprawiały, że poziom społecznej recepcji tych decyzji będzie wyższy, że dzięki nim mieszkańcy

⁵⁹ R. Skiba, *Wnioski z analizy przepisów prawa polskiego dotyczących konsultacji społecznych w zakresie stanowienia prawa ze szczególnym uwzględnieniem konsultacji z organizacjami pozarządowymi*, MPlPS, Warszawa 2010.

samorządów będą mieli silniejsze poczucie sprawstwa i odpowiedzialności za kształt i jakość życia publicznego w ich wspólnotach – krótko mówiąc, że konsultacje społeczne będą realizować funkcje, o których była mowa na początku tego opracowania. Niestety, istnieje wiele przesłanek wskazujących na to, że zasadnicze problemy niskiej efektywności konsultacji społecznych wcale nie leżą w (może niedoskonałych, ale jednak dość rozbudowanych) ramach instytucjonalno-prawnych.

Analiza tego zagadnienia wykracza poza ramy niniejszego opracowania, kończąc wspomnijmy jednak o wynikach dwóch badań poświęconych konsultacjom społecznym, które pokazują, że problemy z funkcjonowaniem tego mechanizmu leżą raczej w braku swego rodzaju kultury konsultacji niż jego oprzyrządowaniu instytucjonalno-prawnym.

Pierwsze z badań zostało zrealizowane na zlecenie Departamentu Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w 2011 roku i koncentrowało się na kompleksowej ocenie efektywności konsultacji społecznych na wszystkich szczeblach sprawowania władzy, w tym również w samorządach. Badania miały charakter ogólnopolski, wykorzystano w nich zarówno techniki ilościowe, jak i jakościowe. Przynotujemy tylko kilka głównych wniosków sformułowanych przez autorów tego badania⁶⁰:

- „W zdecydowanej większości urzędów nie ma dedykowanej jednostki organizacyjnej, która przeprowadza konsultacje społeczne. [...]”
- [Na poziomie samorządu wojewódzkiego – przyp. G.M.] konsultacje społeczne traktowane są zazwyczaj jako obowiązek, który należy spełnić, a nie jak próba budowania trwałych ram współpracy z organizacjami i obywatelami. Efektem takiego podejścia bywa prowadzenie fasadowych pozbawionych wpływu na proces decyzyjny konsultacji.
- Konsultacje prowadzone są najczęściej w przypadkach, w których wprost wymagają tego przepisy prawa.
- Zazwyczaj konsultacje społeczne dotyczą ostatecznej wersji dokumentów lub prowadzone są w końcowej fazie projektowania inwestycji.
- Najczęściej wykorzystywane są pasywne metody zasięgnięcia opinii”

Drugie badanie, które warto przywołać w tym miejscu, było elementem projektu systemowego „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”, realizowanego w latach 2010–2012. Dotyczyło ono współpracy między organizacjami obywatelskimi a administracją samorządową przy tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i ochrony środowiska. Siłą rzeczy w jego zakresie mieściły się również kwestie związane ze stosowaniem konsultacji społecznych. Oto kilka wyimków z ekspertyzy konsumującej wyniki tego przedsięwzięcia:

- „Jeśli współpraca jest sankcjonowana w przepisach i ma obligatoryjny charakter, rodzi to zjawisko fasadowych konsultacji. Jednak niechęć do współpracy należy traktować jako pochodną innych czynników, niekorzystnie wpływających na

⁶⁰ Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych, MPIPS, Warszawa 2011 – http://www.efs.gov.pl/AnalizyRaporty/ Podsumowania/baza_projektow_badawczych_efs/Documents/zam_372_druk07122011.pdf.

współtworzenie polityki przez podmioty sfery pozarządowej i samorządowej. Do istotnych przeszkód leżących po stronie administracji należy zaliczyć brak przygotowania administracji terytorialnej do wypełniania obowiązków związanych ze współpracą międzysektorową, tak w aspekcie organizacyjnym, jak i kadrowym.

- Poziom gminny jest najslabiej przygotowany do tworzenia polityk publicznych pod względem organizacyjnym i zasobów ludzkich. W wielu małych miastach i wiejskich gminach powstają wymagane ustawowo programy, lecz w praktyce nikt ich nie wdraża, a polityków lokalnych i przedstawicieli organizacji nie interesują kwestie harmonogramów i planowanych działań.
- Z kolei do przeszkód, które nazwać można systemowymi, zaliczyć trzeba niedostateczny przepływ informacji i brak płaszczyzn komunikacyjnych między stronami. Wynika to często z braku kompetencji i wiedzy (organizacje nie wiedzą, do którego urzędnika należy zwrócić się z problemem, nie znają zakresu uprawnień i odpowiedzialności urzędów administracyjnych, natomiast samorządowcy nie znają środowiska pozarządowego), zbyt dużej liczby obowiązków, a także wykorzystywania kanałów komunikacji niedostosowanych do specyfiki organizacji pozarządowych (np. przesyłki listowe)⁶¹.

Są to ustalenia opierające się na badaniach, które ewidentnie świadczą o niedostatku swoistego „treningu obywatelskiego” przede wszystkim po stronie potencjalnych i faktycznych organizatorów konsultacji, jak również po stronie uczestników tych procesów, którzy nie są w stanie wymusić bardziej efektywnego stosowania tego mechanizmu.

Zatem wysiłki zmierzające do poprawy efektywności konsultacji społecznych należałoby skoncentrować przede wszystkim na budowaniu kultury partycypacji, czego istotnym elementem powinno być stałe informowanie obywateli i promowanie istniejących rozwiązań prawnych i instytucjonalnych. Jest to przede wszystkim zadanie samej administracji samorządowej, organizacji zrzeszających jednostki samorządowe (np. Związku Miast Polskich czy Związku Powiatów Polskich) oraz organizacji pozarządowych, zwłaszcza tych, których misją jest propagowanie idei demokracji lokalnej i partycypacji.

⁶¹ M. Arczewska, *Współpraca międzysektorowa przy tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i ochrony środowiska*, MPiPS, Warszawa 2011.

Tabela 1. Charakterystyka prawno-institutionalnych ram konsultacji społecznych na poziomie samorządu (kluczowe mechanizmy i rozwiązania).

Lp.	Ustawa	Ramy prawne procedury	Ramy instytucjonalne	Szczebel samorządu	Organ odpowiedzialny	Główna grupa docelowa po stronie społecznej	Zakres możliwych konsultacji (wg obszarów partycypacji publicznej projektu „Decydujemy razem”)
1.	Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2012 r., Nr 0, poz. 567)	<ul style="list-style-type: none"> • konsultacje obligatoryjne w sprawach wymienionych w ustawie • konsultacje fakultatywne we wszystkich sprawach istotnych dla gminy/miasta • szczegółowe zasady przeprowadzania konsultacji regulowane uchwałą rady gminy/miasta 	<ul style="list-style-type: none"> • jednostki pomocnicze – sołectwa, osiedla, dzielnice, sioła, przysiółki, kolonie, okręgi, obwody, rejony, rewiry (fakultatywnie) • młodzieżowe rady gminy (fakultatywnie) 	<ul style="list-style-type: none"> • gmina 	<ul style="list-style-type: none"> • rada gminy 	<ul style="list-style-type: none"> • ogół mieszkańców 	<ul style="list-style-type: none"> • zatrudnienie • integracja społeczna • przedsiębiorczość • zrównoważony rozwój
2.	Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r., Nr 91, poz. 578)	<ul style="list-style-type: none"> • konsultacje obligatoryjne w sprawach wymienionych w ustawie • konsultacje fakultatywne we wszystkich sprawach istotnych dla powiatu • szczegółowe zasady przeprowadzania konsultacji regulowane uchwałą rady powiatu 	<ul style="list-style-type: none"> • komisja bezpieczeństwa i porządku (obligatoryjnie) 	<ul style="list-style-type: none"> • powiat 	<ul style="list-style-type: none"> • rada powiatu 	<ul style="list-style-type: none"> • ogół mieszkańców 	<ul style="list-style-type: none"> • zatrudnienie • integracja społeczna • przedsiębiorczość • zrównoważony rozwój
3.	Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r., Nr 91, poz. 576)	<ul style="list-style-type: none"> • konsultacje fakultatywne we wszystkich sprawach istotnych dla województwa • szczegółowe zasady przeprowadzania konsultacji regulowane uchwałą sejmiku województwa 	<ul style="list-style-type: none"> • brak 	<ul style="list-style-type: none"> • województwo 	<ul style="list-style-type: none"> • sejmik województwa 	<ul style="list-style-type: none"> • ogół mieszkańców 	<ul style="list-style-type: none"> • zatrudnienie • integracja społeczna • przedsiębiorczość • zrównoważony rozwój

PRAWO. PARTYCYPACJA PUBLICZNA. POLITYKA PAŃSTWA.

PRZEGLĄD PRAWNO-INSTYTUCJONALNYCH RAM KONSULTACJI SPOŁECZNYCH NA POZIOMIE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Lp.	Ustawa	Ramy prawne procedury	Ramy instytucjonalne	Szczebel samorządu	Organ odpowiedzialny	Główna grupa docelowa po stronie społecznej	Zakres możliwych konsultacji (wg obszarów partycypacji publicznej projektu „Decydujmy razem”)
4.	Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003r., Nr 96, poz. 873)	<ul style="list-style-type: none"> • konsultacje obligatoryjne projektów aktów prawa miejscowego związanych z działalnością organizacji pozarządowych, rocznych i wieloletnich programów współpracy • możliwość przeprowadzenia referendum opiniodawczego 	<ul style="list-style-type: none"> • zespoły doradcze i konsultacyjne (fakultatywne) • lokalne rady • działalności pożytku publicznego (fakultatywne) • brak 	<ul style="list-style-type: none"> • gmina • powiat • województwo 	<ul style="list-style-type: none"> • organy stanowiące samorządów 	<ul style="list-style-type: none"> • organizacje pozarządowe w rozumieniu art. 3 ust. 3 ustawy 	<ul style="list-style-type: none"> • zatrudnienie • integracja społeczna • przedsiębiorczość • zrównoważony rozwój
5.	Ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2000 r., Nr 88, poz. 985)	<ul style="list-style-type: none"> • możliwość przeprowadzenia referendum opiniodawczego 	<ul style="list-style-type: none"> • brak 	<ul style="list-style-type: none"> • gmina • powiat • województwo 	<ul style="list-style-type: none"> • organy stanowiące samorządów 	<ul style="list-style-type: none"> • ogół mieszkańców 	<ul style="list-style-type: none"> • zatrudnienie • integracja społeczna • przedsiębiorczość • zrównoważony rozwój
6.	Ustawa z 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2001 r., Nr 100, poz. 1080).	<ul style="list-style-type: none"> • brak 	<ul style="list-style-type: none"> • wojewódzkie komisje dialogu społecznego (fakultatywne) 	<ul style="list-style-type: none"> • województwo 	<ul style="list-style-type: none"> • wojewoda tworzy komisję na wniosek co najmniej jednej organizacji pracowników i jednej organizacji pracodawców 	<ul style="list-style-type: none"> • organizacje pracowników i pracodawców 	<ul style="list-style-type: none"> • zatrudnienie • integracja społeczna • przedsiębiorczość • zrównoważony rozwój
7.	Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego	<ul style="list-style-type: none"> • ogólne regulacje dotyczące wymogu włączenia mieszkańców i organizacji społecznych w tworzenie polityk publicznych dotyczących ochrony 	<ul style="list-style-type: none"> • regionalne komisje ds. ocen oddziaływania na środowisko (obligatoryjnie) 	<ul style="list-style-type: none"> • gmina • powiat • województwo 	<ul style="list-style-type: none"> • regionalny dyrektor ochrony środowiska • właściwe organy wykonawcze administracji samorządowej 	<ul style="list-style-type: none"> • ogół społeczeństwa • organizacje ekologiczne 	<ul style="list-style-type: none"> • przedsiębiorczość • zrównoważony rozwój

<p>ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2008 r., Nr 199, poz. 1227)</p>	<p>środowiska (przede wszystkim informowanie i konsultowanie)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • brak 	<ul style="list-style-type: none"> • gmina • powiat • województwo 	<ul style="list-style-type: none"> • właściwe organy wykonawcze administracji samorządowej 	<ul style="list-style-type: none"> • ogół społeczeństwa • organizacje ekologiczne 	<ul style="list-style-type: none"> • przedsiębiorczość • zrównoważony rozwój
<p>8. Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r, Nr 62, poz. 627)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ogólne regulacje dotyczące wymogu włączania mieszkańców i organizacji społecznych w tworzenie polityk publicznych dotyczących ochrony środowiska (przede wszystkim informowanie i konsultowanie) 	<ul style="list-style-type: none"> • rady gospodarki wodnej (obligatoryjnie) 	<ul style="list-style-type: none"> • województwo 	<ul style="list-style-type: none"> • wojewoda 	<ul style="list-style-type: none"> • ogół mieszkańców • organizacje pozarządowe specjalizujące się w problematyce gospodarki wodnej 	<ul style="list-style-type: none"> • przedsiębiorczość • zrównoważony rozwój
<p>9. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2001 r., Nr 115, poz. 1229)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ogólne regulacje dotyczące wymogu włączania mieszkańców i organizacji społecznych w tworzenie polityk publicznych dotyczących gospodarki wodnej (przede wszystkim informowanie i konsultowanie) 	<ul style="list-style-type: none"> • regionalne komitety monitorujące (obligatoryjnie) 	<ul style="list-style-type: none"> • województwo 	<ul style="list-style-type: none"> • wojewoda 	<ul style="list-style-type: none"> • partnerzy społeczni (m.in. przedstawiciele organizacji pracowników i pracodawców) • przedstawiciele władz samorządowych • organizacje pozarządowe 	<ul style="list-style-type: none"> • integracja społeczna • zatrudnienie • przedsiębiorczość • zrównoważony rozwój
<p>10. Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2006 r., Nr 227, poz. 1658)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ogólne regulacje dotyczące wymogu włączania partnerów społecznych w tworzenie polityk publicznych dotyczących rozwoju regionalnego (przede wszystkim gospodarowania środkami unijnymi na poziomie regionów) 	<ul style="list-style-type: none"> • regionalne komitety monitorujące (obligatoryjnie) 	<ul style="list-style-type: none"> • województwo 	<ul style="list-style-type: none"> • wojewoda 	<ul style="list-style-type: none"> • partnerzy społeczni (m.in. przedstawiciele organizacji pracowników i pracodawców) • przedstawiciele władz samorządowych • organizacje pozarządowe 	<ul style="list-style-type: none"> • integracja społeczna • zatrudnienie • przedsiębiorczość • zrównoważony rozwój

PRAWO. PARTYCYPACJA PUBLICZNA. POLITYKA PAŃSTWA.

PRZEGLĄD PRAWNO-INSTYTUCJONALNYCH RAM KONSULTACJI SPOŁECZNYCH NA POZIOMIE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Lp.	Ustawa	Ramy prawne procedury	Ramy instytucjonalne	Szczebel samorządu	Organ odpowiedzialny	Główna grupa docelowa po stronie społecznej	Zakres możliwych konsultacji (wg obszarów partycypacji publicznej projektu „Decydujemy razem”)
11.	Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2004 r., Nr 64, poz. 593)	<ul style="list-style-type: none"> ogólne regulacje dotyczące wymogu włączenia mieszkańców w tworzenie powiatowych polityk rozwiązywania problemów społecznych (za pośrednictwem władz samorządowych szczebla gminnego) 	<ul style="list-style-type: none"> brak 	<ul style="list-style-type: none"> powiat 	<ul style="list-style-type: none"> organ wykonawczy samorządu powiatowego 	<ul style="list-style-type: none"> ogół mieszkańców 	<ul style="list-style-type: none"> integracja społeczna zrównoważony rozwój
12.	Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2004 r., Nr 99, poz. 1001)	<ul style="list-style-type: none"> brak 	<ul style="list-style-type: none"> wojewódzkie rady zatrudnienia (obligatoryjnie) powiatowe rady zatrudnienia (obligatoryjnie) brak 	<ul style="list-style-type: none"> powiat województwo 	<ul style="list-style-type: none"> organ wykonawczy samorządu powiatowego organ wykonawczy samorządu wojewódzkiego 	<ul style="list-style-type: none"> ogół mieszkańców 	<ul style="list-style-type: none"> zatrudnienie integracja społeczna przedsięwziętość
13.	Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717)	<ul style="list-style-type: none"> ogólne regulacje dotyczące wymogu włączenia mieszkańców w tworzenie dokumentów określających warunki zagospodarowania przestrzennego 	<ul style="list-style-type: none"> brak 	<ul style="list-style-type: none"> gmina województwo 	<ul style="list-style-type: none"> organy stanowiący i wykonawczy samorządu gminnego organy stanowiący i wykonawczy samorządu wojewódzkiego 	<ul style="list-style-type: none"> ogół mieszkańców 	<ul style="list-style-type: none"> przedsięwziętość zrównoważony rozwój
14.	Ustawa z 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2010 r., Nr 127, poz. 857)	<ul style="list-style-type: none"> brak 	<ul style="list-style-type: none"> rady sportu (fakultatywnie) 	<ul style="list-style-type: none"> gmina powiat województwo 	<ul style="list-style-type: none"> właściwe organy wykonawcze administracji samorządowej 	<ul style="list-style-type: none"> organizacje pozarządowe zajmujące się sportem i kulturą fizyczną 	<ul style="list-style-type: none"> integracja społeczna zrównoważony rozwój

15.	Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 1997 r., Nr 123, poz. 776)	• brak		• społeczne rady ds. niepełnosprawności (fakultatywnie)	• powiat • województwo	• organy wykonawczy samorządu gminnego • organy wykonawczy samorządu wojewódzkiego	• organizacje pozarządowe zajmujące się niepełnosprawnością	• zatrudnienie • integracja społeczna • zrównoważony rozwój
16.	Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 1991 r., Nr 95, poz. 425)	• brak		• rady oświatowe (fakultatywnie)	• gmina • powiat • województwo	• organy stanowiące administracji samorządowej	• ogół mieszkańców	• integracja społeczna • zrównoważony rozwój

Źródło: Opracowanie własne.

Anna Krajewska

Odmowa udostępnienia informacji publicznej: wybrane problemy

Wprowadzenie

Partycypacja publiczna nie jest możliwa bez informacji – a dostęp do informacji publicznej w Polsce wiąże się z różnymi trudnościami i wątpliwościami⁶². Źródłem problemów są przy tym nie tylko nieprecyzyjne czy niejasne przepisy regulujące dostęp do informacji publicznej, ale także praktyka ich stosowania. Urzędy niechętnie udostępniają zwłaszcza dane o liczbie zatrudnionych, premiach i nagrodach, faktury, opinie prawne, rozmaite dane statystyczne. Z roku na rok rośnie liczba kierowanych do sądów skarg na bezczynność urzędników ignorujących trafiające do nich wnioski o udostępnienie tego typu informacji: w roku 2007 napłynęło do sądów 183 takich skarg, a w roku 2010 – 512. Wzrasta też – choć mniej dynamicznie – liczba skarg na odmowę udzielenia dostępu do informacji; w roku 2007 do sądów administracyjnych skierowano 118 skarg tego rodzaju, w roku 2010 natomiast – 214⁶³. Polski prawodawca ma więc jeszcze sporo do zrobienia w zakresie udostępniania informacji publicznej, nie mniej ważne jest jednak wdrażanie dobrych praktyk wiążących się z udostępnianiem informacji. W niniejszym tekście przyjrzymy się wybranym przypadkom, w których organy administracji odmówiły obywatelom udostępnienia określonych treści w trybie przewidzianym w ustawie o dostępie do informacji publicznej i spór musiał rozstrzygać sąd; do analizy zostały wybrane charakterystyczne orzeczenia wydane w ostatnich latach. Jakiego rodzaju informacji nie chciały udostępniać urzędy? Jak wyglądała argumentacja obu stron sporu? Na jakie przesłanki powoływały się organy władzy publicznej odmawiając ujawnienia informacji? I wreszcie – jak odnosiły się do tych sytuacji sądy? Analiza wybranych orzeczeń sądowych pozwoli odpowiedzieć na te pytania, dotyczące praktycznych problemów obywateli z dostępem do informacji publicznej.

Jakie informacje podlegają udostępnieniu?

Jednym z głównych powodów odmowy udostępnienia informacji publicznej jest – jak się wydaje – niejasna definicja tego pojęcia. Gros problemów pojawiających się

⁶² Por. m.in.: A. Krajewska, *Problemy z dostępem do informacji publicznej: Polska na tle innych państw*, tekst informacyjny z 31 października 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

⁶³ Za: *Urzędy ukrywają za dużo informacji*, tekst informacyjny z 10 października 2011, dostępny na stronie: www.portalsamorzadowy.pl.

w praktyce dotyczy właśnie kwestii tego, czy żądana przez obywatela informacja jest – czy też nie jest – informacją publiczną. Wątpliwości tego rodzaju powodują często, że spór między organem administracyjnym i domagającym się ujawnienia określonej informacji obywatelem trafia do sądu. Rozwiązywanie dylematów dotyczących uznania danej treści za informację publiczną odbywa się więc kazuistycznie, poprzez odniesienie do konkretnych sytuacji. Warto przyjrzeć się wybranym orzeczeniom ilustrującym problemy tego typu; dotyczą one kwestii szczególnie kontrowersyjnych, a niektóre z nich stanowią rozstrzygnięcia o charakterze precedensowym.

Dokumenty wytworzone przez podmioty zewnętrzne wobec administracji publicznej

Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) wydał 3 marca 2012 roku wyrok dotyczący skargi pewnej spółki na bezczynność Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA)⁶⁴. W 2009 roku spółka skierowała do MSWiA wnioski o udostępnienie kserokopii wszystkich ekspertyz wykonywanych na rzecz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w okresie od 1 stycznia 2008 roku do dnia otrzymania przez organ wniosku. W odpowiedzi ministerstwo wskazało, że zostały sporządzone trzy takie ekspertyzy, stanowią one jednak „utwory w znaczeniu ustawy (...) o prawie autorskim i prawach pokrewnych (...) i jako takie podlegają ochronie przewidzianej w przepisach tej ustawy. W konsekwencji przedmiotowe ekspertyzy (...), jako przedmioty prawa autorskiego, nie są informacją publiczną w rozumieniu ustawy (...) o dostępie do informacji publicznej, a zatem nie podlegają udostępnieniu w trybie przepisów tej ustawy. W ocenie organu powyższych ekspertyz, sporządzanych przez podmioty zewnętrzne, nie można nadto uznać za dokumenty urzędowe w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej”⁶⁵.

Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA), do którego trafiła skarga na bezczynność ministra, uznał, że żądana przez spółkę informacja ma jednak charakter informacji publicznej i powinna zostać udostępniona, o ile nie zawiera danych objętych tajemnicą ustawowo chronioną. Ten wyrok został jednak uchylony w efekcie skargi kasacyjnej przez Naczelny Sąd Administracyjny NSA, który wskazał, że sąd I instancji nie odniósł się do podstawowego problemu – nie wskazał powodów, na podstawie których uznał, że organ pozostawał w bezczynności. W wyniku ponownego rozpoznania sprawy WSA oddalił skargę spółki na bezczynność ministra, uzasadniając, że była ona złożona zbyt wcześnie – jeszcze przed terminem, w jakim organ administracyjny miał obowiązek odnieść się do wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Spółka ponownie wniosła sprawę do WSA i po licznych perturbacjach, nieistotnych z punktu widzenia problematyki niniejszego opracowania, skarga spółki została uznana za zasadną.

Argumentacja WSA była następująca: zgodnie z art. 1 ust. 1 i art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej⁶⁶ i w kontekście art. 61 Konstytucji⁶⁷ informacją publiczną jest „każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także

⁶⁴ Sygnatura akt: I OSK 2265/11.

⁶⁵ Uzasadnienie do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 marca 2012 roku, sygnatura akt: I OSK 2265/11.

⁶⁶ Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198 ze zm).

⁶⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483).

wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. (...) informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z nim bądź w jakikolwiek sposób dotyczących go. Są nią zarówno treści dokumentów bezpośrednio przez organ wytworzonych, jak i te, których używa się przy realizacji przewidzianych prawem zadań (także te, które tylko w części go dotyczą), nawet gdy nie pochodzą wprost od niego”⁶⁸. Dlatego też – jak uznał sąd – ekspertyzy przygotowywane dla organu administracji również stanowią informację publiczną, ponieważ zostały wykonane na potrzeby realizacji określonych zadań publicznych i na zlecenie organu administracji publicznej. Jeżeli jednak organ uważał, że na mocy przepisów o ochronie informacji niejawnych lub o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych nie należało ujawniać informacji o ekspertyzach, powinien był wydać w tej sprawie decyzję o odmowie udzielenia informacji. A ponieważ minister ani nie udzielił spółce żądanych informacji, ani nie wydał decyzji odmownej – pozostawał w bezczynności.

⁶⁸ *Ibidem*.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji skierowało do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę kasacyjną na wyrok sądu I instancji. Minister argumentował m.in., że na gruncie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej informacją taką jest „treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy”⁶⁹. A zatem ekspertyzy sporządzone przez podmioty zewnętrzne nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu przepisów ustawy.

⁶⁹ *Ibidem*.

Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną ministra, podtrzymując argumentację, jaką przedstawił sąd I instancji. Sąd uznał więc, że „informację publiczną stanowi więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej. Są to zarówno dokumenty wytworzone przez organy administracji, jak i te, których używa się przy realizacji prawem przewidzianych zadań, nawet gdy nie pochodzą one wprost od organów administracji”⁷⁰. Ekspertyzy zostały sporządzone na zamówienie i na użytek organu administracji publicznej, dotyczyły projektu informatyzacji sfery publicznej i wiązały się z wydatkowaniem środków publicznych – są więc one materiałami urzędowymi i nie podlegają w związku z tym ochronie na gruncie przepisów prawa autorskiego. Tym samym powinny one zostać ujawnione spółce w trybie udostępniania informacji publicznej.

⁷⁰ *Ibidem*.

Podobny tok rozumowania przyjął NSA w sprawie, która dotyczyła opinii prawnych sporządzanych na rzecz organów administracyjnych. W wydanym 13 stycznia 2011 roku wyroku sąd musiał rozstrzygnąć o charakterze prawnym opinii sporządzanych na użytek administracji, będących podstawą podejmowanych przez organy rozstrzygnięć⁷¹. Skargę kasacyjną od wyroku sądu I instancji wniósł do sądu rektor wyższej uczelni, który odmówił udostępnienia Zakładowej Organizacji Związkowej

⁷¹ Sygnatura akt: I OSK 1855/10.

uniwersytetu opinii prawnej dotyczącej wyboru członków komisji konkursowej powołanej dla przeprowadzenia konkursu na stanowisko kierownika jednej z uniwersyteckich klinik. Rada wydziału dokonała wyboru pięcioosobowej komisji, władze uczelni unieważniły jednak wybory, opierając się na opinii prawnej sporządzonej przez prawników świadczących pomoc prawną dla uniwersytetu. Rektor odmówił udostępnienia tej informacji, w związku z czym organizacja związkowa skierowała do WSA skargę na jego bezczynność.

Rektor argumentował m.in., że żądana przez organizację opinia prawna nie stanowi informacji publicznej: „nie została sporządzona przez organ administracji publicznej, ale przez podmiot zewnętrzny w stosunku do uczelni (Kancelarię Prawną), a jej wydanie służyło do wykorzystania przez organ, a nie przez osoby trzecie. Na podstawie tych opinii zostało sprecyzowane stanowisko organu, co znalazło odzwierciedlenie w piśmie z dnia (...) stycznia 2010 roku, stanowiącym odpowiedź dla skarżącego. Dopiero tak wytworzone pismo stanowi informację publiczną”⁷². Rektor wskazywał przy tym, że opinia zawiera dane osobowe pracowników uczelni, sposób głosowania i liczbę otrzymanych przez poszczególnych kandydatów głosów, co dodatkowo unie możliwia jej ujawnienie.

⁷² Uzasadnienie do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2011 roku, sygnatura akt: I OSK 1855/10.

Sąd I instancji uznał jednak, że „żądana opinia prawna stanowi informację publiczną. Jest nią wszelkiego rodzaju treść dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z nim, bądź w jakikolwiek sposób dotyczących go. Są nią zarówno treści dokumentów bezpośrednio przez organ wytworzonych, jak i te, których organ używa do zrealizowania przewidzianych prawem zadań, nawet gdy nie pochodzą wprost od niego i nawet, gdy prawa autorskie należą do innego podmiotu”⁷³. Stanowisko WSA podtrzymał również Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając skargę kasacyjną rektora. Jak czytamy w uzasadnieniu wyroku NSA, opinia prawna sporządzona na rzecz rektora uczelni wyższej (który jest podmiotem reprezentującym osobę prawną) w celu wykonania należących do jego kompetencji zadań publicznych stanowi informację publiczną. „Konkurs prowadzony w celu obsadzenia stanowisk kierowniczych w państwowej szkole wyższej należy do sfery publicznej, zaś udział rektora w tej procedurze jest zadaniem publicznym”⁷⁴. Tym samym opinie prawne tego rodzaju podlegają udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ *Ibidem*.

Faktury VAT

Charakter informacji publicznej mają również faktury VAT dokumentujące wydatki administracji publicznej. Tak uznał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wydanym 8 lutego 2012 roku wyroku⁷⁵. Sprawa dotyczyła skargi na bezczynność wójta gminy, wniesionej przez stowarzyszenie, które domagało się od wójta udostępnienia informacji na temat funduszu sołeckiego. Chodziło m.in. o uchwały rady gminy o wyodrębnieniu takiego funduszu oraz dokumenty potwierdzające wydatki ze środków

⁷⁵ Sygnatura akt: II SAB/Łd 99/11.

funduszu w 2010 roku (faktury, rachunki itp.). Wójt udostępnił większość żądanych przez stowarzyszenie danych poza dokumentami potwierdzającymi wydatki z funduszu. Argumentował przy tym, że faktury VAT nie stanowią informacji publicznej. W opinii wójta dokumenty potwierdzające wydatki ze środków funduszu sołeckiego nie są dokumentem urzędowym, nie niosą komunikatów w sprawach publicznych – stąd też żądanie wglądu w nie jest nieuprawnione⁷⁶.

⁷⁶ Por. A. Krajewska, *Nieudostępnienie informacji publicznej: wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego*, tekst informacyjny z 20 marca 2012 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas/>.

Rozpoznając skargę, Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazał, że na gruncie orzecznictwa sądowego oraz doktryny przyjmuje się – na podstawie dość ogólnych sformułowań ustawowych – szerokie rozumienie pojęcia „informacji publicznej”. „Za taką uznaje się wszelkie informacje wytworzone przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które wykonują funkcje publiczne lub gospodarują mieniem publicznym (komunalnym bądź Skarbu Państwa), jak również informacje odnoszące się do wspomnianych władz, osób i innych podmiotów, niezależnie od tego, przez kogo zostały wytworzone”⁷⁷. Co więcej, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. c) ustawy o dostępie do informacji publicznej⁷⁸, udostępnieniu podlega informacja dotycząca majątku publicznego – w tym majątku jednostek samorządu terytorialnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził zatem, że zawarta w fakturach informacja o wydatkach z funduszu sołeckiego wyodrębnionego z budżetu gminy jest bez wątpienia informacją publiczną, a argumentacja wójta odmawiającego jej udostępnienia była błędna.

⁷⁷ Uzasadnienie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2012 roku, sygnatura akt: II SAB/Ld 99/11.

⁷⁸ Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198 ze zm.).

Problemem, który wiązał się z opisywaną sprawą, była kwestia ujawnienia danych osobowych kontrahentów, zawartych w fakturach dokumentujących wydatki z funduszu sołeckiego. Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał jednak, że udostępnienie faktur nie oznacza automatycznie konieczności przekazania wnioskodawcom danych osobowych. Wójt mógł w tej sytuacji rozważyć ewentualnie odmowę udzielenia informacji publicznej z uwagi na ochronę danych osobowych kontrahentów albo dane te utajnić, w związku z czym niezbędne byłoby odpowiednie przetworzenie informacji. Nie skorzystał jednak z żadnej z tych możliwości, przez co należy uznać, że pozostawał w bezczynności. W konsekwencji sąd zobowiązał wójta do udostępnienia informacji publicznej zgodnie z treścią wniosku stowarzyszenia w części, w jakiej informacja ta nie została udzielona, w terminie 14 dni od dnia doręczenia prawomocnego wyroku.

Dane osobowe

Problem ujawniania informacji o kontrahentach urzędu był z kolei przedmiotem innej głośniejszej sprawy sądowej⁷⁹. Udostępniania personaliów osób, z którymi warszawski magistrat zawarł cztery umowy, domagał się w 2009 roku warszawski radny Jarosław Krajewski⁸⁰. Ratusz odmówił ujawnienia żądanych przez radnego informacji o kontrahentach, powołując się na przepis art. 5 ust. 2 prawa do informacji publicznej, zgodnie z którym dostęp do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu

⁷⁹ Sygnatura akt: I CSK 190/12.

⁸⁰ Por. A. Krajewska, *Dostęp do informacji publicznej: wyrok Sądu Najwyższego*, tekst informacyjny z 15 listopada 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://www.isp.org.pl/> decydujmyrazem/ i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Orzeczenie wydane przez Sąd Najwyższy zakończyło spór sądowy, który nastąpił po odmowie udostępnienia radnemu żądanych przez niego treści. Radny wygrał wprawdzie sprawę przed sądem II instancji, władze miasta wniosły jednak skargę kasacyjną na ten wyrok.

Rozpoznając sprawę, sąd musiał odnieść się do problemu konfliktu dwóch uprawnień: prawa do prywatności osób fizycznych (w tym przypadku kontrahentów urzędu miasta) i prawa do informacji publicznej. Pełnomocnik miasta wskazał, że najistotniejsze dane dotyczące umów, jakich udostępnienia żądał radny – a więc o kwotach i zadaniach realizowanych na podstawie umów – zostały mu przekazane. Argumentował też, że ograniczenie dostępu do informacji publicznej ze względu na ochronę prywatności osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy nie dotyczy jedynie informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji oraz przypadków, w których osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa. Żadna z tych sytuacji nie miała miejsca w opisywanej sprawie. Pełnomocnik władz miejskich przekonywał więc, że personalia kontrahentów urzędu – jako osób prywatnych – muszą podlegać ochronie, a ustawa o dostępie do informacji publicznej nie powinna być traktowana jako „furtka” do naruszania ich prawa do prywatności.

Sądu Najwyższego nie przekonała jednak ta argumentacja. Sąd uznał, że prawo do prywatności nie obejmuje personaliów osoby, która zawarła umowę z urzędem i korzysta na jej mocy ze środków publicznych. Jak podkreślił sąd, bez ujawniania tych danych dostęp do informacji publicznej miałby wręcz iluzoryczny charakter, ponieważ to, z kim została podpisana umowa finansowana przez urząd, nierzadko jest ważniejsze od ustalonej w niej kwoty. Można dodać, że możliwość zatajenia takich informacji otwiera furtkę dla rozmaitych nadużyć, np. nepotyzmu. Jak wynika z precedensowego wyroku Sądu Najwyższego, zgoda kontrahenta zawierającego umowę cywilną z urzędem na ujawnienie jego danych nie jest potrzebna. Urzędy publiczne są zatem zobowiązane do ujawniania imion i nazwisk osób, z którymi zawarły umowy za wynagrodzeniem.

Ujawnieniu mają podlegać zresztą nie tylko informacje o kontrahentach urzędów pobierających wynagrodzenia z publicznych pieniędzy, ale także o uczestnikach zebrań organizowanych przez jednostki samorządowe, w trakcie których zapadają istotne dla lokalnych społeczności decyzje. Taką zasadę uznał Naczelny Sąd Administracyjny na początku grudnia 2012 roku, odnosząc się do zaskarżonego wyroku wydanego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie⁸¹.

Sprawa dotyczyła skargi wniesionej przez pewne stowarzyszenie na odmowę udzielenia informacji publicznej przez wójta gminy K.⁸² Stowarzyszenie zwróciło się do urzędu gminy K. o udostępnienie informacji publicznej obejmującej dane dotyczące wyodrębnienia, realizacji i sposobu wydatkowania funduszu sołectkiego oraz zebrań wiejskich przeprowadzonych w każdym sołectwie. Wniosek obejmował m.in. udostępnienie list obecności osób uczestniczących w zebraniach wiejskich w latach

⁸¹ Sygnatura akt: II SA/OI 194/12.

⁸² Por. G. Makowski, *Partycypując jesteś osobą publiczną – ważny wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie dostępu do informacji publicznej*, tekst informacyjny z 14 grudnia 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://www.isp.org.pl/decydujmyrazem/> i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

2009 i 2010. Uzasadniając odmowę udzielenia tych informacji, wójt powołał się m.in. na ustawę o ochronie danych osobowych.

W swojej skardze stowarzyszenie argumentowało, że „wyłączenie jawności list obecności osób obecnych na zebraniu wiejskim narusza prawo obywatela do kontroli społecznej. Skoro sołectwo, jako jednostka pomocnicza gminy, pełni zadania publiczne, zarządza i korzysta z mienia komunalnego, to mieszkańcy sołectwa są uprawnieni do kontroli, czy zebranie to, jako organ uchwałodawczy sołectwa, odbyło się zgodnie ze statutem sołectwa. Prawo do tej kontroli nie może być ograniczone (...) przez ochronę praw osobistych lub prawo do prywatności, które nie są w żaden sposób zagrożone. Ochroną tą objęta jest dziedzina życia prywatnego, rodzinnego, towarzyskiego. Nie obejmuje ona zaś działalności publicznej osoby ani sfery działań, które wiążą się z działalnością publiczną”⁸³.

⁸³ Uzasadnienie do wyroku Wojewódzkiego Sądu w Olsztynie z dnia 30 kwietnia 2012 roku, sygnatura akt: II SA/OI 194/12.

Wojewódzki Sąd Administracyjny, rozpoznając skargę stowarzyszenia na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego, podtrzymując stanowisko wójta, przyjął, że żądana przez stowarzyszenie informacja miała charakter informacji publicznej. W uzasadnieniu wyroku WSA wskazał, że choć wprawdzie „zebranie wiejskie nie pochodzi z wyborów, a osobom biorącym w nim udział nie można przypisać cech funkcjonariusza publicznego, to w ocenie Sądu, z uwagi na powierzenie zebraniu wiejskiemu funkcji uchwałodawczej w sprawach publicznych dotyczących jednostki pomocniczej gminy, kwestie związane ze zwołaniem i przebiegiem zebrań wiejskich stanowią informację publiczną”⁸⁴. Sąd uznał jednak, że w opisywanej sprawie prawo dostępu do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na ochronę danych osobowych uczestników zebrań wiejskich. Osoby te nie wyraziły zgody na ujawnienie ich personaliów, poza tym informacja tego rodzaju nie ma – w ocenie sądu – znaczenia dla możliwości sprawowania społecznej kontroli nad działalnością organu uchwałodawczego sołectwa. W konsekwencji WSA orzekł, że nieudzielenie żądanej przez stowarzyszenie informacji było zasadne.

⁸⁴ *Ibidem*.

Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił jednak tego stanowiska. Sąd potwierdził wprawdzie, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy, jednak uznał, że w tym przypadku sytuacja była inna. Jak uznał NSA, „osoba decydując się na udział w zebraniu wiejskim, które jest organem stanowiącym sołectwa – podmiotu prawa publicznego, staje się osobą pełniącą funkcję publiczną (nie mylić z funkcjonariuszem publicznym). Współdecyduje bowiem o sprawach istotnych tak dla sołectwa, jako komórki instytucjonalnej, jak i dla społeczności, która tę organizację tworzy”⁸⁵. A zatem, „chcąc brać udział w podejmowaniu decyzji publicznych, musimy się zgodzić na współodpowiedzialność za te decyzje i na to, że ktoś będzie i nas chciał za nie rozliczyć. Partytując nie jesteśmy już tylko osobami prywatnymi”⁸⁶.

⁸⁵ G. Makowski, *Partytując jesteś osobą publiczną – ważny wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie dostępu do informacji publicznej*, op. cit.

⁸⁶ *Ibidem*.

Inne przyczyny odmowy udostępnienia informacji publicznej

Forma wniosku o udostępnienie informacji publicznej

Powodem odmowy udostępnienia informacji publicznej bywa niekiedy forma, w jakiej domaga się tego wnioskodawca. Organy administracji próbują narzucać obywatelom określone sposoby, jakimi mają oni składać wnioski w sprawie uzyskania informacji publicznej. Czy takie zabiegi są uprawnione?

Tego problemu dotyczył wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, wydany 2 sierpnia 2011 roku⁸⁷. Sprawa, w której zapadło orzeczenie, wyglądała następująco⁸⁸: skarżąca drogą mailową zwróciła się do burmistrza swojego miasta z prośbą o udzielenie jej informacji na temat liczby remontów wykonanych w urzędzie miasta we wskazanym przez nią okresie, kosztu tych remontów oraz firm, jakie je wykonały. Wniosek wysłała na adres mailowy dostępny na stronie urzędu i zamieszczony w oficjalnych pismach wysyłanych przez urząd. Jej prośba nie została jednak spełniona, w związku z czym wniosła ona do WSA skargę na bezczynność burmistrza miasta.

Burmistrz wniósł o oddalenie skargi argumentując (między innymi), że w internetowym Biuletynie Informacji Publicznej miasta znajduje się zarządzenie burmistrza w sprawie realizacji przez urząd zasad udostępniania informacji publicznych oraz wzór wniosku, jaki powinna wypełnić osoba chcąca uzyskać tego rodzaju informacje. Podniósł, że skarżąca nie dochowała określonej przez urząd formy, w jakiej należy składać wniosek o udostępnienie informacji publicznej oraz wysłała go na niewłaściwy adres mailowy. Skarżąca utrzymywała natomiast, że burmistrz miał obowiązek udostępnić jej żądane informacje niezależnie od formy, w jakiej złożyła wniosek; wskazywała też, że adres mailowy, na jaki wysłała swoje pismo, był jedynym adresem udostępnionym na stronie internetowej urzędu miasta.

Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że rację w sporze ma skarżąca. Sąd wskazał, że „przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowią, iż każdy ma prawo do informacji o działalności władzy publicznej, a ograniczenie tego prawa może nastąpić jedynie w wyjątkowych przypadkach ze względu na ustawowo chronione dobra. Również przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej zakazują ograniczania prawa do informacji poprzez uzależnianie jej udzielenia od złożenia wniosku w stosownej formie czy o odpowiedniej treści”⁸⁹. Możliwe jest nawet udostępnienie takiej informacji na ustny wniosek, jeżeli jest możliwe jej niezwłoczne udostępnienie. Jak podkreślił WSA, „dla ułatwienia wnioskodawcom możliwości składania wniosków organ może opracować pewne formularze, lecz samo już udzielenie informacji nie może zostać uzależnione od tego, czy na takim formularzu wniosek zostanie złożony czy też nie”⁹⁰. Mail wysłany do urzędu powinien więc zostać potraktowany jako „pełnoprawny” wniosek o udostępnienie informacji publicznej i na jego podstawie organ

⁸⁷ Sygnatura akt: IV SAB/GI 36/11.

⁸⁸ Por. A. Krajewska, *Forma wniosku o udostępnienie informacji publicznej: wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego*, tekst informacyjny z 28 września 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

⁸⁹ Uzasadnienie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 2 sierpnia 2011 roku, sygnatura akt: IV SAB/GI 36/11.

⁹⁰ *Ibidem*.

administracyjny ma obowiązek podjąć stosowne czynności związane z udostępnianiem żądanych informacji.

Problem interesu publicznego uzasadniającego udostępnienie informacji przetworzonej

⁹¹ Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2001 r., Nr 112, poz. 1198 ze zm.).

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej⁹¹ obywatele mają prawo do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego, a także prawo wglądu do dokumentów urzędowych i dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. W przywołanym przepisie użyte zostało pojęcie „interesu publicznego”, ustawa nie przesądza jednak jednoznacznie, kto i w jaki sposób powinien wykazać istnienie takiego interesu. Kontrowersji odnoszących się do tego zagadnienia dotyczył wydany 24 listopada 2011 roku wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim⁹².

⁹² Sygnatura akt: II SA/Go 667/11.

Orzeczenie miało związek ze sprawą mężczyzny, któremu wójt gminy G. odmówił udzielenia informacji dotyczącej zaopatrzenia urzędu gminy G. i podległych mu jednostek w opał w latach 2006–2009, w tym informacji o tym, kto realizował dostawę, o jakiej wartości, na jakiej podstawie i w jakiej formie (czy przetargowej, czy bez przetargu)⁹³. Wójt argumentował, że – z uwagi na to, że żądana informacja jest informacją przetworzoną w rozumieniu przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej – niezbędnym warunkiem jej udostępnienia jest wykazanie przez wnioskodawcę uzasadniającego to interesu publicznego. Wnioskodawca wyjaśnił więc, że odbywając spotkania z mieszkańcami gminy, musiał wysłuchiwać rozmaitych plotek i pomówień na temat sposobu zakupu opału przez urząd gminy. Sam jest urzędnikiem państwowym i nie chciał dopuścić do szerszenia szkodliwych dla urzędu pogłosek – stąd wnioski o udostępnienie stosownych informacji. W odpowiedzi wójt gminy G. argumentował m.in., że nie jest „interesem publicznym” chęć położenia kresu rozprzestrzenianiu się niepopartych żadnymi faktami szkodliwych plotek.

⁹³ Por. A. Krajewska, *Odmowa udostępnienia informacji publicznej: wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego*, tekst informacyjny z 20 stycznia 2012 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas/>.

Sprawa trafiła do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, a następnie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, który uchylił wyrok sądu I instancji i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez WSA. Ten orzekł, że – mimo braku jednoznacznej regulacji ustawowej w tym zakresie – istnienie interesu publicznego w udostępnieniu określonej informacji publicznej powinien wykazać wnioskodawca. Jeżeli jednak tego nie zrobi, organ dysponujący żądaną informacją powinien we własnym zakresie zbadać, czy taki interes publiczny występuje. W razie ustalenia przez organ, że nie istnieje interes publiczny, ze względu na który szczególnie istotne byłoby udostępnienie informacji, powinien on wydać decyzję odmowną, szczegółowo przy tym uzasadniając podstawy nieudzielenia informacji publicznej. W opisywanej sprawie żaden z organów administracyjnych tego nie zrobił – sąd też ich decyzje sąd uznał za błędne.

Forma odmowy udostępnienia informacji publicznej

Zgodnie z art. 16 ustawy o dostępie do informacji publicznej⁹⁴ odmowa udzielenia takiej informacji (a także umorzenie postępowania o udostępnienie informacji) przez organ władzy publicznej następuje w drodze decyzji. Daje to wnioskodawcy możliwość odwołania się od decyzji organu, przy czym odwołanie od decyzji musi zostać rozpoznane w terminie 14 dni. Nie zawsze jednak organy administracyjne stosują się do tych wymogów. Przykładem takiej sytuacji jest sprawa, którą rozpoznał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z 16 października 2012 roku⁹⁵.

Skarga została wniesiona do sądu przez J. B., który wcześniej zwrócił się do burmistrza M. o udostępnienie informacji publicznej, obejmującej m.in. treść umów o telefonię komórkową i umów o obsługę prawną, zawartych przez urząd⁹⁶. W odpowiedzi na wniosek J. B. burmistrz wyjaśnił, że umowy z telefonią komórkową są standardowymi umowami o świadczenie usług telekomunikacyjnych i stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa, dlatego nie mogą być udostępnione osobom trzecim; to samo dotyczy umowy o obsługę prawną urzędu. W skierowanej do WSA skardze J. B. zarzucił burmistrzowi bezczynność, polegającą na nieudostępnieniu mu wspomnianych umów. Argumentował też, że organ postąpił niezgodnie z prawem, ponieważ odmowa udzielenia informacji publicznej powinna nastąpić w formie decyzji administracyjnej.

Zgodnie z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej możliwe jest wprowadzenie ograniczenia dostępu do określonych informacji publicznych ze względu na prywatność osoby fizycznej lub z uwagi na ochronę informacji niejawnych lub innych tajemnic ustawowo chronionych. Burmistrz, uzasadniając nieudzielenie informacji o umowach z telefonią komórkową i o obsługę prawną ochroną tajemnicy przedsiębiorstwa, powinien jednak odmówić udzielenia tych informacji w drodze decyzji administracyjnej. Jak wskazał sąd, „niewydanie decyzji w takiej sprawie jest bezczynnością, która musi prowadzić do uwzględnienia skargi i zobowiązania organu do działania przewidzianego prawem. Bowiern dopiero wydanie decyzji administracyjnej i uzasadnienie jej (...) daje stronie gwarancję kontroli sądowej prawidłowości odmowy udostępnienia informacji publicznej”⁹⁷. W konsekwencji skarga J. B. została uwzględniona i burmistrz został zobowiązany do rozpatrzenia jego wniosku o udzielenie informacji publicznej w terminie 14 dni od dnia doręczenia mu prawomocnego orzeczenia z aktami sprawy.

Podsumowanie

Jak wynika z zaprezentowanego przeglądu wybranych orzeczeń sądowych dotyczących przypadków odmowy udostępnienia obywatelom informacji publicznej, źródłem tego typu sytuacji jest często wąska i niewłaściwa interpretacja regulujących tę kwestię przepisów przez organy administracyjne. Trudno przy tym określić, na ile tego typu problemy są efektem nieprecyzyjnych, źle skonstruowanych przepisów,

⁹⁴ Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198 ze zm.).

⁹⁵ Sygnatura akt: II SAB/OI 67/12.

⁹⁶ Por. A. Krajewska, *Co stanowi informację publiczną: wyrok WSA, tekst informacyjny z 30 października 2012 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.*

⁹⁷ Uzasadnienie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2012 roku, sygnatura akt: II SAB/OI 67/12.

a na ile na taką praktykę wpływa po prostu niechęć władz do udostępniania obywatelom danych na temat ich działalności. Warto jednak wspomnieć, że w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji toczą się prace nad kolejną nowelizacją ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Jak czytamy na stronie resortu, „w ciągu ostatnich kilku miesięcy minister Boni organizował nieformalne dyskusje – okrągłe stoły dotyczące funkcjonowania systemu dostępu do informacji publicznej. W czasie tych spotkań pytał ekspertów i interesariuszy o opinie o dobrych i złych stronach obecnej sytuacji. Celem spotkań było zidentyfikowanie najważniejszych dylematów związanych z funkcjonowaniem ustawy o dostępie do informacji publicznej i najsukuteczniejszych i najszybszych praktykach, jakie mogą usprawnić system udostępniania informacji w administracji publicznej”⁹⁸. W toku spotkań ustalono, że najważniejszymi zagadnieniami wymagającymi ulepszenia w ramach nowelizacji są: definicja informacji publicznej, katalog ograniczeń dostępu do informacji publicznej, regulacja trybów dostępu do informacji publicznej oraz rozdział dotyczący powtórnego wykorzystania informacji publicznej. Jak widać, planowane przez ministerstwo modyfikacje będą dotyczyły przepisów, które – jak wynika z opisywanych przypadków – stanowią główne źródło problemów z dostępem obywateli do informacji publicznej. W czasie, gdy powstawał niniejszy tekst, projekt nowelizacji nie był jednak jeszcze dostępny nawet w formie założeń.

⁹⁸ Warsztat w MAC o dostępie do informacji publicznej, tekst informacyjny z dnia 5 listopada 2012 roku, zamieszczony pod adresem: <http://mac.gov.pl/dzialania/warsztat-w-mac-o-dostepie-do-informacji-publicznej/>.

Anna Krajewska

Skarga obywateli na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego: wybrane orzeczenia sądów administracyjnych

Wprowadzenie

Jednym z podstawowych instrumentów, jakimi dysponują mieszkańcy jednostek samorządu terytorialnego, gdy chcą wpłynąć na treść tworzonego w ich jednostce prawa, jest możliwość zaskarżania uchwał podejmowanych przez samorządowe organy stanowiące. Inne dostępne na gruncie prawa drogi wpływania na kształt przyjmowanych przez organy samorządowe regulacji na ogół nie dają obywatelom możliwości bezpośredniego decydowania o treści prawa. Ich udział w procesie tworzenia prawa miejscowego przeważnie sprowadza się do opiniowania projektów aktów normatywnych lub przedstawiania władzom propozycji określonych rozwiązań; opinie i postulaty nie są jednak wiążące dla organów stanowiących. Zaskarżenie podjętej przez władze samorządowe uchwały będzie więc często jedynym sposobem, w jaki mieszkańcy mogą zapobiec wprowadzeniu i obowiązywaniu przepisów, których treść z jakichś powodów im nie odpowiada. Oczywiście, możliwość skorzystania z drogi sądowej jest w takich sytuacjach obwarowana pewnymi wymogami. W niniejszym tekście zostaną zaprezentowane regulacje prawne odnoszące się do zaskarżania uchwał samorządowych organów stanowiących przez obywateli oraz wybrane kontrowersje i niejasności dotyczące tej problematyki, rozstrzygnięte na gruncie pochodzącego z ostatnich lat orzecznictwa. Do analizy wybrano orzeczenia dotyczące zagadnień mających istotne praktyczne znaczenie dla mieszkańców zainteresowanych skorzystaniem z możliwości zaskarżenia do sądu uchwały samorządowego organu stanowiącego.

Regulacja prawna zaskarżania uchwał organów samorządowych przez obywateli

Przepisy normujące możliwość zaskarżania uchwał organów samorządowych przez obywateli znajdują się w ustawach ustrojowych regulujących funkcjonowanie jednostek poszczególnych szczebli oraz w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁹⁹. Artykuł 101 ustawy o samorządzie gminnym¹⁰⁰ stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. W przywoływanym przepisie „legitymacja skargowa została oparta na subiektywnym przekonaniu danej osoby, iż został naruszony jej interes prawny lub uprawnienie”¹⁰¹. Chodzi przy tym o „takie naruszenie subiektywnie pojmowanego przez skarżącego jego interesu, które obiektywnie polega na nieprzestrzeganiu przez organ norm prawnych powszechnie obowiązujących. Interes prawny osoby wnoszącej skargę powszechną do sądu administracyjnego może wynikać zarówno z jej uprawnień indywidualnych, jak też z jej uprawnień jako członka wspólnoty mieszkańców”¹⁰². Uprawnieni do wniesienia skargi są przy tym nie tylko mieszkańcy gminy, której organ wydał uchwałę; prawo to „obejmuje każdego, kto uważa, że jego interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone uchwałą rady lub zarządzeniem wójta gminy. Natomiast nie stanowi podstawy do wniesienia skargi samo zagrożenie naruszeniem praw chronionych”¹⁰³. Skargę można wnieść w imieniu własnym lub reprezentując grupę mieszkańców gminy, którzy na to wyrażą pisemną zgodę. W odniesieniu do wezwania do usunięcia naruszenia stosuje się przepisy o terminach załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym. Analogiczne rozwiązania można znaleźć również w pozostałych ustawach ustrojowych: w ustawie o samorządzie powiatowym¹⁰⁴ oraz ustawie o samorządzie województwa¹⁰⁵.

Zgodnie z przepisami regulującymi postępowanie przed sądami administracyjnymi prawo do wniesienia skargi do sądu ma każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym. „Interes prawny” osoby uprawnionej do wniesienia skargi musi mieć oparcie w przepisach prawa. „Najczęściej będą to przepisy prawa materialnego; jednakże mogą to być również przepisy procesowe lub ustrojowe”¹⁰⁶. Skarżący musi wykazać związek między chronionym przez przepisy prawa interesem prawnym a aktem lub czynnością organu administracji publicznej.

Dopuszczalne jest wystąpienie kilku osób w roli skarżących, jeżeli ich skargi dotyczą tej samej decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności albo bezczynności organu. Skargę na uchwałę można wnieść po uprzednim wezwaniu organu, który wydał uchwałę, do usunięcia naruszenia prawa. Termin na wniesienie skargi wynosi

⁹⁹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r., Nr 153, poz. 1270 ze zm.).

¹⁰⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r., Nr 16, poz. 95 ze zm.).

¹⁰¹ G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, 3. wyd. zm. i zaktualizowane, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r., Nr 91, poz. 578).

¹⁰⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r., Nr 91, poz. 576).

¹⁰⁶ B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, 4. wyd., Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.

trzydzieści dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, skargę należy wnieść w terminie sześćdziesięciu dni od dnia wniesienia wezwania o usunięcie naruszenia prawa. Skargę kieruje się do sądu za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi.

Co do zasady, wniesienie skargi do sądu administracyjnego nie wstrzymuje wykonania zaskarżonego aktu lub czynności. Jednak w przypadku skarg na uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków oraz na akty terenowych organów administracji rządowej właściwy organ może, z urzędu lub na wniosek skarżącego, wstrzymać wykonanie uchwały lub aktu w całości lub w części, z wyjątkiem przepisów prawa miejscowego, które już weszły w życie. Wstrzymanie wykonania zaskarżonych uchwał lub aktów jest dokonywane przez organy w ramach uznania administracyjnego.

W przypadku uwzględnienia skargi sąd administracyjny stwierdza nieważność uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały one wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych, wydane na podstawie uchylonej uchwały lub aktu, podlegają wzruszeniu w trybie określonym w postępowaniu administracyjnym albo w postępowaniu szczególnym. Od wyroków wydanych przez wojewódzkie sądy administracyjne przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA). Może ją wnieść każda ze stron, prokurator lub Rzecznik Praw Obywatelskich po doręczeniu im odpisu orzeczenia z uzasadnieniem. Skargę kasacyjną można oprzeć tylko na dwóch podstawach: naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie lub naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. W razie uwzględnienia skargi kasacyjnej NSA uchyla zaskarżone orzeczenie w całości lub w części i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania sądowi, który wydał orzeczenie, a gdyby sąd ten nie mógł rozpoznać jej w innym składzie – innemu sądowi.

Zarysowana pokrótce regulacja prawna zaskarżania uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego nie jest jednak wolna od niejasności, czego dowodem są stosunkowo liczne orzeczenia sądów administracyjnych, służące doprecyzowaniu ustawowych unormowań. Znaczna część tych orzeczeń dotyczy dwóch podstawowych zagadnień: warunków wstępnych wniesienia skargi do sądu oraz podmiotów uprawnionych do zaskarżenia uchwały. W niniejszym tekście przyjrzymy się wybranym problemom dotyczącym tych dwóch kwestii, do których odnosiły się wydane w ostatnich latach orzeczenia sądów administracyjnych.

Warunki wstępne skargi

Jak stanowi art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, wniesienie do wojewódzkiego sądu administracyjnego skargi na podjętą przez radę gminy uchwałę wymaga od

¹⁰⁷ Por. A. Krajewska, *Zaskarżanie uchwał rady gminy: dwa orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego*, tekst informacyjny z 22 grudnia 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

skarżącego uprzedniego wezwania rady do usunięcia naruszenia prawa; brak wezwania będzie skutkowało odrzuceniem skargi przez Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA). Źródłem problemów dotyczących tego wymogu bywa regulacja odnosząca się do terminów związanych z wezwaniem do usunięcia naruszenia. Tego zagadnienia dotyczy postanowienie NSA z 9 czerwca 2011 roku (sygn. II OSK 1108/11)¹⁰⁷.

Postanowienie zapadło w sprawie skargi wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu przez pewną spółkę na uchwałę rady miasta w przedmiocie uchwalenia zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dzielnicy. Wojewódzki Sąd Administracyjny skargę odrzucił, wskazując, że została ona wniesiona po terminie. Sytuacja wyglądała następująco: przed wniesieniem skargi do WSA spółka – zgodnie z wymogami określonymi w art. 101 ustawy o samorządzie gminnym – wezwała radę miasta do usunięcia naruszenia. Artykuł 101 precyzuje, że w sprawie wezwania do usunięcia naruszenia stosuje się przepisy o terminach załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym. Ze względu na brak odpowiedzi na wezwanie, sześćdziesięciodniowy termin do wniesienia skargi do sądu administracyjnego upłynął w dniu 7 grudnia 2010 roku. Skarga do WSA została natomiast wniesiona przez pełnomocnika spółki 17 grudnia 2010 roku. Wprawdzie pismem z 19 listopada 2010 roku burmistrz poinformował spółkę o wyznaczeniu terminu rozpatrywania jej wezwania na 31 stycznia 2011 roku (z uwagi na zawichość sprawy oraz fakt, że nie został jeszcze wyłoniony nowy skład rady miasta), WSA stwierdził jednak, że pismo burmistrza nie stanowiło odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. W związku z tym skarga wniesiona do sądu przez spółkę została uznana za niedopuszczalną. Spółka wniosła skargę kasacyjną do NSA.

Naczelnny Sąd Administracyjny wskazał, że bieg terminu sześćdziesięciu dni na wniesienie skargi do sądu rozpoczyna się z dniem wniesienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa – mimo że sprawa udzielenia odpowiedzi na to pytanie jest otwarta. Z przepisów ustawy o samorządzie gminnym wynika, że „organ gminy powinien załatwić wezwanie bezzwłocznie, ewentualnie nie później niż w terminie określonym w art. 35 k.p.a. Przeciwno takiemu stanowisku nie może przemawiać to, że załatwienie wezwania przez radę gminy wymaga zwołania posiedzenia rady, na co potrzeba stosownego czasu”¹⁰⁸.

Jeżeli organ udzieli odpowiedzi na wezwanie, od dnia doręczenia odpowiedzi rozpoczyna bieg (określony w przepisach o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) termin trzydziestu dni na wniesienie skargi. Jeśli natomiast organ nie udzieli odpowiedzi na wezwanie, to nieprzerwanie biegnie termin sześćdziesięciu dni, liczony od dnia wniesienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Naczelnny Sąd Administracyjny zwrócił również uwagę, że jedynym warunkiem, jaki musi być spełniony przed wniesieniem skargi na uchwałę do sądu administracyjnego, jest uprzednie bezskuteczne wezwanie organu do usunięcia naruszenia prawa. „O bezskuteczności tego wezwania można mówić zarówno wówczas, gdy organ nie uwzględnił wezwania i to stanowisko przedstawi w odpowiedzi na wezwanie, jak i wtedy, gdy właściwy organ

¹⁰⁸ Uzasadnienie do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 czerwca 2011 roku – sygn. akt II OSK 1108/11.

gminy nie zajął stanowiska w sprawie wezwania i nie udzielił odpowiedzi skarżącemu¹⁰⁹. Naczelny Sąd Administracyjny podtrzymał więc stanowisko WSA i uznał, że skarga spółki została wniesiona do WSA po wyznaczonym prawem terminie. Skarga kasacyjna została oddalona.

¹⁰⁹ *Ibidem.*

Drugie postanowienie wiążące się z tematyką wezwania organu do usunięcia prawa zostało wydane przez NSA 11 maja 2011 roku (sygn. akt II OSK 744/11). W tym przypadku sąd rozstrzygał dwie kwestie: pytanie dotyczące tego, ile razy można wezwać organ, który wydał uchwałę, do usunięcia naruszenia oraz problem tego, ile razy można wnosić skargę na uchwałę, w przypadku gdy jej postanowienia naruszają interes prawny wielu podmiotów.

Sprawa dotyczyła podjętej przez radę miasta uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jednej z dzielnic¹¹⁰. Właściciele działek objętych uchwałą zaskarżyli ją do sądu administracyjnego; skarga dotyczyła całości uchwały, ze szczególnym uwzględnieniem działek należących do poszczególnych autorów skargi. Wojewódzki Sąd Administracyjny skargę odrzucił, wskazując, że wszystkie osoby skarżące wносиły już skargi WSA na tę samą uchwałę rady, zaskarżając ją również w całości, ze szczególnym uwzględnieniem należących do nich działek; w sprawie tych skarg zostały już wydane prawomocne orzeczenia. W obu przypadkach wniesienie skargi do sądu zostało poprzedzone wezwaniem rady do usunięcia naruszenia prawa. Jeden ze skarżących właścicieli działek wniósł skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, wskazując m.in., że przeszkodą do orzekania przez sąd administracyjny mogłaby być jedynie powaga rzeczy osądzonej, która istniałaby wówczas, gdyby o całości jego żądania merytorycznie rozstrzygnął Wojewódzki Sąd Administracyjny.

¹¹⁰ Por. A. Krajewska, *Zaskarżanie uchwał rady gminy: dwa orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego*, tekst informacyjny z 22 grudnia 2011 roku, *op. cit.*

Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że w sprawie zaskarżonej przez właścicieli działek uchwały zapadło już prawomocne orzeczenie; po pierwszym jej wniesieniu skarga została oddalona przez WSA. Sąd wydał również inny wyrok dotyczący tejże uchwały, w którym stwierdził nieważność jednego z jej postanowień; autorem skargi w tym przypadku był S. L. – ten sam właściciel działki, który później wniósł skargę kasacyjną do NSA. W tej sytuacji NSA uznał, że ponowne wniesienie skargi na uchwałę rady przez właścicieli działek było niedopuszczalne, ponieważ sprawa między tymi samymi stronami została już prawomocnie osądzona. Jak czytamy w uzasadnieniu, „bez znaczenia jest w tym zakresie podniesiona w skardze kasacyjnej okoliczność, że Sąd nie uwzględnił żądania skarżącego o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, stwierdzając jej nieważność jedynie w części wskazanej w sentencji wyroku. Istotne jest bowiem, że Sąd rozpoznał skargę S. L. na przedmiotową uchwałę Rady m. (...) w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co powoduje w stosunku do niej stan rzeczy osądzonej”¹¹¹. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, określone w art. 101 ust. 1 ustawy z o samorządzie gminnym, jest czynnością prawną, która przysługuje danemu podmiotowi w stosunku do

¹¹¹ Uzasadnienie do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 maja 2011 roku – sygn. akt II OSK 744/11.

określonej uchwały tylko jednokrotnie. W związku z tym skarga kasacyjna S. L. została oddalona.

Podmioty uprawnione do wniesienia skargi

Krąg podmiotów uprawnionych do zaskarżania uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego jest określony dość szeroko. Na tle tych przepisów pojawiają się jednak w praktyce rozmaite wątpliwości, dotyczące m.in. takich zagadnień, jak: kwestia zdolności sądowej, wykazanie interesu prawnego uzasadniającego wniesienie skargi czy też możliwość reprezentowania uprawnionych podmiotów przed sądem. Orzeczenia sądów administracyjnych, które zostaną zaprezentowane, odnoszą się do tego rodzaju kontrowersji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w postanowieniu wydanym 3 lutego 2011 roku (sygn. akt II SA/Lu 17/11) wypowiedział się na temat zdolności sądowej w zakresie wystąpienia ze skargą na uchwałę gminy¹¹². Skargę wniósł do sądu zarząd osiedla – jednostki pomocniczej miasta. Dotyczyła ona uchwały rady miasta, w której rada wyraziła swoją opinię na temat budowy elektrowni biometanowej. Sąd administracyjny uznał skargę za niedopuszczalną; powodem jej odrzucenia był brak zdolności sądowej strony skarżącej.

Jak wskazał WSA, krąg podmiotów, którym taka zdolność przysługuje, został określony w art. 25 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, który przesądza, że mają ją osoby fizyczne i osoby prawne, państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, a także organizacje społeczne nieposiadające osobowości prawnej. Zdolność sądowa przysługuje również innym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, jeżeli przepisy prawa dopuszczają możliwość nałożenia na te jednostki obowiązków lub przyznania uprawnień lub skierowania do nich nakazów i zakazów, a także stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Jak widać, ustawowy katalog podmiotów wyposażonych w zdolność sądową w postępowaniu sądowoadministracyjnym, a więc uprawnionych m.in. do występowania ze skargami na uchwały samorządowych organów stanowiących, nie obejmuje samorządowych jednostek pomocniczych. Jak zauważył WSA, powierzenie przez gminę części swoich kompetencji jednostkom pomocniczym oznacza, że działają one jako „jednostka macierzysta”, czyli *de facto* jako gmina. Wyłącza to możliwość ich występowania przeciwko gminie w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym. Sąd dodał jednak, że „skargę w trybie art. 101 ust. 2a mogą natomiast wnosić mieszkańcy skarżących Osiedli bądź w imieniu własnym, bądź reprezentując grupę mieszkańców gminy, którzy na to wyrażą pisemną zgodę”¹¹³.

Problemu reprezentacji mieszkańców gminy przed sądem w sprawie dotyczącej skargi na uchwałę rady gminy dotyczyło również postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lipca 2010 roku (sygn. akt II OSK 1267/2010).

¹¹² Por. A. Krajewska, *Skarga na uchwałę rady gminy: dwa orzeczenia sądów administracyjnych*, tekst informacyjny z 29 kwietnia 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

¹¹³ Uzasadnienie do postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 3 lutego 2011 roku – sygn. akt II SA/Lu 17/11.

Rozpatrywana przez NSA skarga kasacyjna została wniesiona przez stowarzyszenie, które reprezentowało grupę mieszkańców pewnej gminy. Mieszkańcy zaskarżyli do sądu administracyjnego uchwałę rady gminy, dotyczącą studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Skarżący skorzystali w tym przypadku z uprawnienia uregulowanego w art. 101 ust. 2a ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że skargi na uchwały organów gminy można wnieść do sądu w imieniu własnym bądź reprezentując grupę mieszkańców, którzy na to wyrażą pisemną zgodę.

Sąd I instancji odrzucił wniesioną przez stowarzyszenie skargę, argumentując, że reprezentowana przez nie „grupa mieszkańców gminy” powinna udzielić stowarzyszeniu pisemnego upoważnienia do reprezentacji przed sądem, a upoważnienie należy dołączyć do skargi – czego wnoszący skargę nie zrobił. Brak takiego pisemnego upoważnienia WSA ocenił jako brak formalny skargi, uniemożliwiający nadanie sprawie dalszego biegu. Braki można wprawdzie uzupełnić w terminie siedmiu dni od wezwania, w tym przypadku jednak we wskazanym terminie usunięty został jedynie brak w postaci przedłożenia imiennej listy mieszkańców gminy, natomiast dołączone upoważnienia nie obejmowały zaskarżonej uchwały.

Naczelny Sąd Administracyjny, rozpoznając skargę kasacyjną, przychylił się do argumentacji sądu I instancji, stwierdzając, że „nie ulega (...) wątpliwości, że przepis art. 101 ust. 2a ustawy o samorządzie gminnym daje podstawę do reprezentowania mieszkańców gminy przez inny podmiot, ale warunkiem skuteczności tej reprezentacji jest udzielenie pisemnej zgody. Jest to (...) warunek formalny, od którego spełnienia ustawa uzależnia nadanie sprawie biegu, a w konsekwencji, w przypadku jego nieuzupełnienia, zastosowanie znajdzie przepis o odrzuceniu skargi”¹¹⁴. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że strona skarżąca była zobowiązana złożyć pisemne upoważnienia mieszkańców gminy, których reprezentuje w postępowaniu sądowym, a brak tego dokumentu stanowi brak formalny skargi. Warto jednak dodać, że w omawianej sprawie NSA uchylił zaskarżone przez stowarzyszenie postanowienie WSA. Stwierdził bowiem, że w tym przypadku sąd I instancji nie był uprawniony do odrzucenia skargi, ponieważ nie doszło do skutecznego doręczenia stronie skarżącej wezwania do uzupełnienia braków formalnych skargi.

Uprawnienie do zaskarżania uchwał, określone na gruncie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, dotyczy oczywiście nie tylko osób fizycznych; mogą z niego skorzystać także osoby prawne i inne podmioty, o ile spełniają określone w tym przepisie warunki. Chcąc wpłynąć na treść stanowionego w jednostkach samorządowych prawa, mieszkańcy mogą zatem działać również za pośrednictwem rozmaitych organizacji obywatelskich. Do problemu możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego przez organizację społeczną odnosi się kolejne orzeczenie, jakie zostanie zaprezentowane w ramach niniejszego przeglądu.

¹¹⁴ Uzasadnienie do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lipca 2010 roku – sygn. akt II OSK 1267/2010.

PRAWO. PARTYCYPACJA PUBLICZNA. POLITYKA PAŃSTWA

SKARGA OBYWATELI NA UCHWAŁĘ ORGANU JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO:
WYBRANE ORZECZENIA SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

¹¹⁵ Por. A. Krajewska, *Zaskarżanie uchwał rady gminy przez organizacje ekologiczne: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego*, tekst informacyjny z 2 września 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 grudnia 2010 roku (sygn. akt II OSK 1919/10) dotyczył prawa do zaskarżania uchwał rady gminy przez organizacje, które prowadzą działalność statutową w obszarze ochrony środowiska¹¹⁵. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał skargę kasacyjną wniesioną przez stowarzyszenie będące organizacją ekologiczną. Organizacja kwestionowała niekorzystny dla niej wyrok wydany przez Wojewódzki Sąd Administracyjny. Sprawa dotyczyła następującego problemu: stowarzyszenie zgłosiło uwagi do przygotowanego w gminie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który przewidywał utworzenie na jej terenie elektrowni wiatrowej. Elektrownia sąsiadowałaby m.in. z obszarem Natura 2000, co – w opinii przedstawicieli organizacji – mogłoby mieć negatywny wpływ na znajdujące się tam siedliska przyrodnicze. Uwagi stowarzyszenia do planu nie zostały jednak rozpatrzone; zanim złożyło ono do WSA skargę na podjętą przez radę miasta uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wezwało radę do usunięcia naruszenia prawa, na co rada nie zareagowała. Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił skargę, organizacja skierowała więc sprawę do NSA.

Rozstrzygając skargę stowarzyszenia, sąd musiał m.in. odpowiedzieć na pytanie, czy w takiej sytuacji, jak opisana wyżej, organizacja ma prawo zaskarżyć uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do sądu administracyjnego? Jak czytamy w uzasadnieniu wyroku NSA, uprawnienie do zgłaszania uwag do przygotowywanych w gminach planów zagospodarowania przestrzennego wynika z art. 18 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹¹⁶. Zgodnie z tym przepisem uwagi do projektu planu miejscowego może wnieść każdy, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu, wyłożonym do publicznego wglądu. Uprawnienie do zaskarżenia uchwały rady gminy jest natomiast uregulowane w art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącym, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ administracji publicznej, może po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa zaskarżyć je do sądu administracyjnego. Stowarzyszenie skorzystało więc z obu tych przepisów.

Zarówno WSA, jak i NSA zakwestionowały jednak możliwość zastosowania w jego przypadku regulacji art. 101 ustawy samorządowej. Zgodnie z tym przepisem legitymacja do wniesienia skargi do sądu administracyjnego przysługuje jedynie takim podmiotom, których interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone zaskarżaną uchwałą. Jak podkreślił przy tym NSA, „owo naruszenie winno (...) być wyraźne, bezpośrednie, realne i indywidualne, odnoszące się do określonej normy prawnej i konkretnego podmiotu (...) oraz wykazane przez stronę”¹¹⁷. To, że organizacja mogła złożyć uwagi do projektu planu zagospodarowania przestrzennego – czego sąd nie kwestionował – nie oznacza automatycznie, że będzie mogła zaskarżyć uchwałę o przyjęciu tego planu. Stowarzyszenie nie wykazało swojego interesu prawnego ani przysługującego mu uprawnienia, co pozwoliłoby mu skorzystać z prawa do

¹¹⁶ Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.).

¹¹⁷ Uzasadnienie do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 grudnia 2010 roku – sygn. akt II OSK 1919/10.

skargi, regulowanego w art. 101 ustawy o samorządzie gminnym. Skarga unormowana w tym przepisie nie ma charakteru skargi obywatelskiej, tj. takiej, którą może wnieść dowolny obywatel – nawet jeżeli nie jest bezpośrednio dotknięty sprawą – bo przemawia za tym ważny interes publiczny. Aby dany podmiot mógł skorzystać z uprawnienia normowanego art. 101 ustawy samorządowej, musi wykazać, że istnieje „bezpośredni związek pomiędzy zaskarżoną uchwałą a własną, indywidualną i prawnie gwarantowaną sytuacją, na którą wpływ ma zaskarżona uchwała. Sama sprzeczność uchwały z prawem, jak też zagrożenie interesu społecznego, nie uprawnia do wniesienia skargi do sądu administracyjnego”¹¹⁸. Zgłaszając uwagi do projektu planu zagospodarowania przestrzennego, stowarzyszenie miało na celu zapobieżenie naruszeniu zasad ochrony środowiska, nie rodzi to jednak po jego stronie „interesu prawnego” czy „uprawnienia”. Kwestie poruszane przez organizację są „ogólne” i – jak ujął to sąd – „należą do materii interesu faktycznego”, nie prawnego.

¹¹⁸ *Ibidem*.

Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że uprawnienie do zaskarżania uchwał rady gminy nie może wynikać „z ogólnych reguł działania organizacji ekologicznych i ich celów funkcjonowania, gdyż jest to niewystarczające”¹¹⁹. Realizowanie zadań z zakresu działalności statutowej organizacji nie oznacza więc automatycznie, że będzie ona mogła zaskarżać uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego dotyczące obszaru, w jakim mieści się jej działalność. W konsekwencji skarga kasacyjna wniesiona przez stowarzyszenie ekologiczne została oddalona.

¹¹⁹ *Ibidem*.

Konkluzje

Przysługujące obywatelom uprawnienie do wnoszenia skarg na uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego jest instrumentem partycypacji, który można określić jako „wyjście ostateczne”. W praktyce skarga stosowana jest w przypadkach, w których przyjęta uchwała godzi w interesy mieszkańców danej jednostki samorządowej – jest więc środkiem wykorzystywanym do obalania „złego prawa” na szczeblu lokalnym. W tym więc sensie – jako narzędzie umożliwiające wyeliminowanie niekorzystnych rozwiązań – służy „poprawianiu” jakości aktów normatywnych tworzonych na poziomie samorządowym również wtedy, gdy już weszły one w życie.

W tym kontekście pojawia się jednak pytanie: czy mieszkańcy – poza możliwością obalania we wspomniany sposób niechcianych przez nich regulacji – mogą zmusić organy stanowiące jednostek samorządowych do przyjęcia określonych, pożądanych rozwiązań? Instrumentem, który umożliwia proponowanie organom regulacji prawnych o określonej treści, jest oczywiście lokalna inicjatywa uchwałodawcza; tutaj jednak decyzja o przyjęciu uchwały o stosownej treści pozostaje ostatecznie w gestii władz publicznych. Środkiem bezpośredniego wpływania na treść podejmowanych decyzji władczych jest referendum lokalne, w którym mieszkańcy wyrażają w drodze głosowania swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej

wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki. Czy jednak członkowie wspólnoty samorządowej mogą żądać od organów wydania uchwały o określonej treści, kierując do sądu skargę w związku z brakiem takiego uregulowania?

Tego problemu dotyczył wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego z dnia 13 grudnia 2011 roku (sygn. akt III SAB/Lu 34/11)¹²⁰. Orzeczenie zapadło w sprawie wniesionej przez pewne stowarzyszenie, którego celem statutowym jest m.in. pomoc ludziom poszkodowanym i pokrzywdzonym oraz osobom biednym. Za pośrednictwem swojego przedstawiciela stowarzyszenie zwróciło się do rady miasta P. o podjęcie uchwały wprowadzającej w tym mieście „Kartę Dużej Rodziny” – akt prawa miejscowego przewidujący rozmaite przywileje dla rodzin wielodzietnych. Nie doczekawszy się jednak przyjęcia żądanej uchwały, stowarzyszenie skierowało do sądu administracyjnego skargę na bezczynność rady.

Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że skarga stowarzyszenia nie zasługuje na uwzględnienie. Wskazał, że aby wnieść skargę na organ, który nie wykonuje czynności nakazanych prawem – w tym nie podejmuje nakazanej prawem działalności prawotwórczej – konieczne jest wskazanie regulacji prawnej, z której wynika obowiązek uchwałodawczy tego organu. Jednocześnie trzeba wykazać związek przyczynowy między bezczynnością organu w wykonaniu tego obowiązku a naruszeniem interesu prawnego czy uprawnienia skarżącego. W ustawie o pomocy społecznej, w katalogu zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym nie wymieniono spraw, których regulacji domagało się stowarzyszenie. Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał zatem, że nie jest dopuszczalne uwzględnienie skargi w sytuacji, gdy organ stanowiący nie podejmuje czynności wynikających z przepisu określającego jedynie możliwość, a nie obowiązek określonego działania. Dodatkowo, stowarzyszenie nie wykazało, by brak uchwały wprowadzającej „Kartę Dużej Rodziny” naruszał jego interes prawny lub uprawnienie. Sam fakt, że cele statutowe stowarzyszenia obejmują pomoc osobom ubogim, nie przesądza jeszcze o tym, że doszło do takiego naruszenia. „Wymuszenie” na organie samorządowym wydania regulacji na podstawie orzeczenia sądowego wymaga więc spełnienia ściśle określonych przepisami prawa przesłanek; w praktyce będzie to dotyczyło przypadków jednoznacznego niedopełnienia przez organ nałożonych prawem obowiązków. W innych sytuacjach pozostają więc obywatelom „miękkie” instrumenty partycypacyjne, polegające na przedstawianiu władzom propozycji określonych rozwiązań, niemających jednak wiążącego charakteru.

¹²⁰ Por. A. Krajewska, *Wpływanie organizacji społecznych na lokalne prawo: wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego*, tekst informacyjny z 1 marca 2012 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas/>.

Grzegorz Makowski

Prawo o stowarzyszeniach – ważny instrument partycypacji publicznej. Oczekiwanie na zmianę przepisów

Gdy mowa o udziale obywateli w życiu publicznym, podejmowanie wspólnych działań w tym kierunku jest jedną z kluczowych kwestii. Te z kolei najłatwiej prowadzić poprzez organizacje społeczne. Partycypacja nie musi się oczywiście odbywać w ten sposób. Może być podejmowana przez indywidualnych obywateli lub mniej lub bardziej sformalizowane grupy. Niemniej jednak oczywistym jest, że obywatele działając wspólnie mogą brać udział w procesach decyzyjnych efektywniej. Począwszy od tak prozaicznych rzeczy, jak możliwość dzielenia się uczestnictwem w spotkaniach, konsultacjach, konferencjach etc. (w pojedynkę trudno jest brać udział we wszystkich wydarzeniach związanych z danym procesem decyzyjnym, zwłaszcza gdy trzeba dzielić czas między pracę, sprawy rodzinne i działalność publiczną), a skończywszy na tym, że uczestnictwo w procesach decyzyjnych nierzadko wymaga rozległych kompetencji, znajomości prawa, a czasem dogłębnej wiedzy na temat dyskutowanego zagadnienia. Ten ostatni problem widać chociażby na przykładzie ochrony środowiska, gdzie obywatele i organizacje pozarządowe z mocy prawa mają wiele możliwości włączenia się w procesy decyzyjne, ale częstokroć nie są w stanie z nich skorzystać właśnie między innymi z powodu braku odpowiednich kwalifikacji¹²¹. Pojedyncze osoby rzadko są wystarczająco wszechstronne. Jest natomiast większa szansa, że grupa obywateli, zrzeszona lub działająca w organizacji, współpracując ze sobą, będzie aktywnie i kompetentnie uczestniczyć w dialogu z władzą i ostatecznie przyczyni się do tego, że podejmowane decyzje będą lepsze – korzystniejsze dla lokalnej społeczności czy dla społeczeństwa, a jednocześnie wzmacniające legitymizację i prestiż tych, którzy je ostatecznie podejmują.

Najlepszą formą organizacji społecznej, poprzez którą obywatele mogliby brać udział w szeroko rozumianych procesach podejmowania decyzji publicznych, jest stowarzyszenie. Jest to zarazem najbardziej demokratyczna w swojej istocie struktura

¹²¹ Por. *Współpraca międzysektorowa przy tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i ochrony środowiska. Raport końcowy*, red. M. Koziarek, P. Matczak, MPIPS, Warszawa 2011.

¹²² Trzeba w tym miejscu jednocześnie zaznaczyć, że w Polsce, przynajmniej z perspektywy przepisów Konstytucji, fundacje mają dokładnie taki sam mandat jak stowarzyszenia. Zgodnie z art. 12 Konstytucji fundacje są zaliczane do organizacji społecznych. I choć wciąż owo zrównanie w prawach fundacji ze stowarzyszeniami budzi pewne kontrowersje – niektóre urzędy i sądy kwestionują prawo przedstawicieli fundacji do udziału w postępowaniach administracyjnych, to jednak w doktrynie prawnej coraz silniej utrwała się pogląd, że fundacja również jest organizacją społeczną. Kluczowa w tej kwestii jest uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 grudnia 2012 roku (II OPS 4/05). Sąd uznał wówczas, że w obliczu braku ustawowej definicji organizacji społecznej należy odnieść się wprost do przepisów Konstytucji. Według tych z kolei fundacje nie przypadkiem wymieniono w art. 12 wraz ze stowarzyszeniami czy związkami zawodowymi. Tak jak tamte są organizacjami tworzonymi dobrowolnie przez osoby fizyczne lub prawne, ich struktura i forma działalności są uregulowane w prawie, ich cele i działalność są określone statutem i muszą pozostawać w zgodzie z celami państwa jako takiego, organy pochodzą z wyboru tych, którzy je tworzą, w końcu pozostają pod nadzorem organów władzy publicznej.

¹²³ W 2011 roku sytuację stowarzyszeń zainteresowała się Kancelaria Prezydenta, z nadzieją na kontynuację prac legislacyjnych nad zmianami w prawie o stowarzyszeniach, zainicjowanych jakiś czas wcześniej. W celu ustrukturyzowania debaty wokół sytuacji stowarzyszeń i możliwości wprowadzenia zmian w obowiązującym prawie stworzono w Kancelarii zespół. W jego skład weszli między innymi przedstawiciele trzeciego sektora, parlamentu, urzędnicy, prawnicy. Na potrzeby tego gremium w 2011 roku przygotowano specjalne opracowanie na

zinstytucjonalizowanego społeczeństwa obywatelskiego. Stowarzyszenia są wyrazem mobilizacji obywateli i chęci do podejmowania wspólnych działań. Zwykle są tworzone przez ludzi o zbliżonych poglądach, którzy chcą je publicznie wyrażać; dążących do osiągnięcia jakiegoś celu, rozwiązania problemu czy zaspokojenia jakiejś potrzeby. Opierają się głównie na społecznej pracy swoich członków, chcących zrobić coś w imię dobra wspólnego. Stąd też są potencjalnie najlepszym źródłem kapitału społecznego i same w sobie pełnią funkcje „szkół” partycypacji. Biorąc to pod uwagę, stowarzyszenia będą też naturalnymi platformami reprezentacji różnorodnych społecznych interesów. Ich korporacyjna natura daje im silniejszą legitymację do włączania się w procesy decyzyjne niż innego rodzaju organizacjom społecznym – fundacjom, spółkom non-profit, czy nawet spółdzielniom¹²². Dlatego, dążąc do zwiększenia aktywności obywateli w sferze publicznej i wzmocnienia ich roli w procesie podejmowania decyzji przez organy władzy, powinno się tworzyć im odpowiednie ramy działalności w tej właśnie formie.

Sytuacja stowarzyszeń AD 2012

Sytuacja stowarzyszeń w Polsce nie jest najlepsza, a w tym i ramy prawne ich działalności pozostawiają wiele do życzenia¹²³. Zaczniemy od omówienia najważniejszych problemów, z jakimi borykają się te organizacje.

W 2011 roku w rejestrze REGON figurowało blisko 90 tys. stowarzyszeń. W liczbie tej zawiera się również około 16 tys. ochotniczych straży pożarnych, które ze względu na swoją specyfikę (w tym zwłaszcza bezpośrednie powiązanie z samorządami) nie są brane w tej analizie pod uwagę¹²⁴. Jednocześnie trzeba odnotować, że nie dysponujemy żadnymi wiarygodnymi szacunkami co do liczby istniejących stowarzyszeń zwykłych. Są one zobowiązane do zgłoszenia rozpoczęcia swojej działalności jedynie do starostów, a ci nie zawsze mają aktualne dane. Dotychczas nie prowadzono też żadnych przekrojowych badań na temat stowarzyszeń zwykłych, stąd też również i ich nie będziemy brać pod uwagę¹²⁵.

Już od drugiej połowy lat 90. ubiegłego wieku obserwuje się stagnację, a nawet spadek liczby nowo rejestrowanych stowarzyszeń. Jednocześnie według szacunków Stowarzyszenia Klon/Jawor, organizacji, która od lat prowadzi badania poświęcone kondycji trzeciego sektora, prawdopodobnie jedna czwarta (a więc około 50 tys.) zarejestrowanych stowarzyszeń faktycznie prowadzi jakąkolwiek działalność¹²⁶.

Stowarzyszenia są aktywne w bardzo różnych obszarach życia społecznego. Większość z nich to małe organizacje – kluby sportowe, „towarzystwa przyjaciół” etc., skupiające się na sprawach konkretnej, lokalnej społeczności w gminie czy mieście. Jedna trzecia stowarzyszeń działa w dużych miastach bądź aglomeracjach, większość (42%) w mniejszych ośrodkach miejskich i na wsi (25%). Główny obszar specjalizacji to kultura fizyczna – według danych za 2010 rok na tej działalności koncentrowało się 42% stowarzyszeń. Dalej, kolejnymi istotnymi sferami działalności są kultura i sztuka

oraz edukacja (po 13% wskazań jako główny obszar działalności). Wiele stowarzyszeń jest też aktywnych w obszarze pomocy społecznej, ochronie zdrowia i ochronie środowiska.

Jak łatwo się domyślić głównym problemem, jaki zgłaszają stowarzyszenia, jest brak środków finansowych. W badaniu trzeciego sektora, przeprowadzonym na przełomie 2010 i 2011 roku wspólnie przez Instytut Spraw Publicznych i Stowarzyszenie Klon/Jawor, aż 61% stowarzyszeń wskazało trudności w pozyskiwaniu środków finansowych bądź sprzętu jako główny problem¹²⁷. Ale już na drugim miejscu w rankingu problemów podniesiono brak osób gotowych bezinteresownie angażować się w działania organizacji (52% wskazań). I w rzeczywistości tę drugą kwestię należałoby uznać za najważniejszy problem stowarzyszeń, zważywszy że „stowarzyszenia to ludzie”, którzy jeśli zdecydowali się utworzyć organizację, powinni przynajmniej teoretycznie aktywnie ją wspierać i angażować się w jej działania. Wrócimy do tej kwestii jeszcze w dalszej części tekstu.

Tymczasem wspomnijmy o innych problemach wskazywanych przez stowarzyszenia jako ważne, ale już nie tak bardzo jak dwie kwestie wspomniane wyżej. Kolejno zatem jako istotne problemy stowarzyszeń wskazywano: trudności we współpracy z administracją publiczną, wypalenie działaczy, trudności w utrzymaniu wolontariuszy i personelu (co jest ściśle związane z kwestią finansową i brakiem zaplecza społecznego). Co ciekawe, na kategorię „niedoskonałość lub brak przepisów regulujących funkcjonowanie organizacji” wskazało jedynie 24% przedstawicieli stowarzyszeń. Widać zatem, że możliwości „ożywienia” tych organizacji jako formuły społecznego działania i partycypacji publicznej poprzez zmiany legislacyjne są ograniczone. I są tego świadomi również sami ich przedstawiciele.

Głównym problemem, jak już wspomniano, jest bowiem niska zdolność mobilizacyjna samych stowarzyszeń, jako pewnej struktury podejmowania zorganizowanego działania przez obywateli, partycypacji publicznej i reprezentacji określonych dążeń czy interesów społecznych. Ten problem ma bardziej ogólne źródła.

Związany jest między innymi z ogólnie niską aktywnością Polaków w sferze publicznej. Nie będziemy się w tym miejscu zagłębiać w analizę tego wątku. Wspomnijmy jednak choćby o kilku wskaźnikach potwierdzających ową tezę. Weźmy pod uwagę chociażby frekwencję w wyborach powszechnych, a zwłaszcza w wyborach samorządowych, która w ponad dwudziestoletniej historii demokratycznej i obywatelskiej III Rzeczypospolitej nigdy nie przekroczyła pięćdziesięciu procent¹²⁸. Inny wskaźnik, pokazujący niestety niekorzystny obraz zaangażowania społeczeństwa w sprawy publiczne, to wyniki sondaży CBOS, ilustrujące wiarę Polaków w to, że mają wpływ na tok spraw publicznych. Odkąd w 1992 roku CBOS po raz pierwszy zapytał o tę kwestię, przez ponad dwadzieścia lat odsetek respondentów przekonanych o tym, że mają wpływ na to, co dzieje się w ich gminie czy mieście, nie był większy niż 52%¹²⁹. Zatem blisko połowa mieszkańców gmin i miast ma poczucie bezradności wobec spraw publicznych, które dzieją się w ich najbliższym otoczeniu. W końcu warto przytoczyć

temat sytuacji stowarzyszeń w Polsce i najważniejszych problemów, z jakimi się one borykają (opracowanie miało charakter dokumentu roboczego, nie było upowszechniane na zewnątrz). Na nim między innymi opiera się ta część tekstu.

¹²⁴ A. Panasiuk, *Sprawozdanie z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za lata 2010 i 2011*, MPIPS, Warszawa 2012.

¹²⁵ Informacja na temat funkcjonowania stowarzyszeń zwykłych na posiedzeniu Sejmowej Komisji Praw człowieka, MPIPS, Warszawa 2012 (maszynopis).

¹²⁶ *Zmiany w prawie o stowarzyszeniach. Społeczeństwo obywatelskie – kapitał społeczny*, „Biuletyn Forum Debaty Publicznej” nr 15, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2012, s. 17.

¹²⁷ J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2010*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2011.

¹²⁸ Dane Państwowej Komisji Wyborczej – <http://www.pkw.gov.pl/>.

¹²⁹ M. Feliksiak, *Poczucie wpływu na sprawy publiczne i zaangażowanie obywatelskie. Komunikat z badań*, Warszawa 2012 – http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_142_12.PDF.

¹³⁰ Por. Dyktat czy uczestnictwo? *Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, t. 1, red. A.Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 25–53 i 151–176.

dane z badań przeprowadzonych w ramach projektu „Decydujmy razem”, z których wynika, że od 53% do 65% mieszkańców jest gotowych włączać się w procesy decyzyjne w gminach w jakiegokolwiek formie¹³⁰. Może się to wydawać dużo. Biorąc jednak pod uwagę inny wynik, pokazujący, że w skali kraju tylko 25% Polaków jest skłonnych poszukiwać informacji na temat decyzji podejmowanych przez lokalne władze, a niespełna 2% miała w 2011 roku jakiegokolwiek doświadczenie w pracach grupy mieszkańców uczestniczących w tworzeniu lokalnej polityki publicznej, trudno twierdzić, że zaangażowanie społeczeństwa w sprawy publiczne rozgrywane się w ich najbliższym otoczeniu jest bardzo silne.

Oczywiście można byłoby wskazać jeszcze wiele innych danych, wniosków zawartych w analizach, raportach czy artykułach naukowych, które świadczą aż nadto dosadnie o niskim poziomie partycypatywności polskiego społeczeństwa czy ogólniej – o niedojrzałości kultury obywatelskiej, która koniec końców przekłada się również na słabość zaplecza społecznego stowarzyszeń. Jednocześnie istnieją tego przyczyny, tkwiące w samych stowarzyszeniach.

Ich kluczowi członkowie – założyciele, a przede wszystkim osoby wchodzące w skład zarządów – samemu będąc niewątpliwie bardzo aktywnymi jednostkami, częstokroć nie potrafią zarażać ową aktywnością innych – nawet tych, którzy już zdążyli się zapisać do organizacji, nie wspominając już o powiększaniu bazy członkowskiej. Najczęściej jest to rezultat braku umiejętności liderkich, niezdolności definiowania misji, a w tym przede wszystkim niedoceniania funkcji rzeczniczej, jaką mają do spełniania wszystkie organizacje społeczne, a wśród nich zwłaszcza stowarzyszenia. Wszak jedną z ich głównych funkcji jest właśnie reprezentowanie, wobec władz i innych obywateli, konkretnych interesów, dążeń czy problemów, wokół których skupiają się ci, którzy tworzą stowarzyszenia. Ten istotny element misji często porzuca się, koncentrując się głównie na działalności usługowej (nawet nie bezpośrednio wobec społeczeństwa, ale częściej wobec organów władzy). Stowarzyszenia, tak jak i inne organizacje, przejawiają silną tendencję do przekształcania się w wykonawców zadań zleczanych im przez administrację publiczną czy to na poziomie lokalnym, czy krajowym¹³¹.

Stąd też nie powinny dziwić rezultaty badań Stowarzyszenia Klon/Jawor, z których wynika, że połowa stowarzyszeń nie zrzesza więcej niż trzydziestu członków, a tylko co szesnaste ma ich więcej niż sto. Nie powinny dziwić też deklaracje dwóch trzecich stowarzyszeń, iż jedynie połowa ich członków aktywnie włącza się w ich działalność (jednocześnie 32% twierdzi, że aktywnych jest nie więcej niż jedna czwarta)¹³². Aż 43% organizacji w ogóle (tym razem nie tylko stowarzyszeń) nie podejmuje żadnych działań zmierzających do zdobycia nowych pracowników czy wolontariuszy.

Na tle problemów opisanych powyżej trudności wynikające z niedostatków prawnej regulacji działalności stowarzyszeń rzeczywiście mogą przedstawiać się mniej poważnie. Mimo to również i jakość ram prawnych funkcjonowania stowarzyszeń jest daleka od optimum. Powstaje jedynie pytanie, na ile i jakie zmiany w prawie mogą sprawić, że obywatele będą chętniej się stowarzyszać i angażować się w sprawy

¹³¹ G. Makowski, *Czy spełniły się nasze sny? Wymarzony i realny pejzaż społeczeństw obywatelskich w Europie Środkowo-Wschodniej*, „Trzeci Sektor” 2012, nr 26.

¹³² J. Przewłocka, P. Adamiak, A. Zając, *Życie codzienne organizacji pozarządowych w Polsce*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2012.

publiczne w tej formule? Na ile poprzez interwencję legislacyjną można skłonić stowarzyszenia do większego zaangażowania w wykonywanie funkcji rzeczniczej, do lepszego zarządzania własnymi zasobami ludzkimi, do aktywnego poszukiwania nowych członków, wolontariuszy czy wsparcia społecznego?

Krótką historią najnowszych wysiłków w kierunku polepszenia ram prawnych działalności stowarzyszeń

Jak słusznie odnotował Hubert Izdebski w ekspertyzie przygotowanej w 2009 roku dla Kancelarii Senatu, ustawa z 1989 roku prawo o stowarzyszeniach jest niezwykle stabilnym aktem prawnym¹³³. Odkąd została uchwalona do momentu, w którym powstał niniejszy tekst, doczekała się zaledwie jedenastu zmian, spośród których tylko jedna (pierwsza wprowadzona ustawą z 1990 roku o zmianie ustawy – Prawo o stowarzyszeniach i ustawy o szkolnictwie wyższym¹³⁴) była bezpośrednią nowelizacją tego aktu prawnego. Reszta była pochodną przyjęcia innych aktów prawnych i miała charakter dostosowawczy. Przez ponad dwadzieścia lat prawo o stowarzyszeniach nie doczekało się zatem żadnej większej reformy. Z jednej strony można traktować ów fakt jako oznakę wysokiej jakości tego aktu prawnego. Jakkolwiek by go dziś nie krytykować, nie ulega wątpliwości, że spełnił swoją rolę przynajmniej w pierwszych latach transformacji ustrojowej. Na bazie przepisów tej ustawy w pierwszej połowie lat 90. jej obowiązywania zarejestrowano około 23 tys. stowarzyszeń¹³⁵.

Z drugiej jednak strony brak jakichkolwiek głębszych zmian przez tyle lat w jednym z kluczowych dla stymulowania aktywności obywatelskiej akcie prawnym może być też przejawem braku zainteresowania decydentów czy wręcz ich niechęci do zajmowania się tą sferą życia publicznego. Faktem jest, że obecnie obowiązująca ustawa w wielu punktach nie przystaje do standardów europejskich. Jest też dość restrykcyjna i przez to może wpływać negatywnie na poziom mobilizacji i aktywności obywatelskiej polskiego społeczeństwa. Ustawa prawo o stowarzyszeniach, uchwalona w 1989 roku, zawierała (i wciąż zawiera) wiele elementów, również tych negatywnych (jak na przykład ograniczenia w zakresie prawa do zrzeszania się cudzoziemców), z rozporządzenia Prezydenta RP z 1932 roku „Prawo o stowarzyszeniach”¹³⁶. Nie przypadkiem rozporządzenie to obowiązywało również w okresie PRL, dawało bowiem organom państwa względnie szerokie kompetencje w zakresie kontroli i nadzoru nad zrzeszeniami obywateli. W ustawie z 1989 roku owo skrzywienie w kierunku ścisłej kontroli wciąż było obecne. Przejawiało się na przykład w uprawnieniu organu nadzoru (starosty) do udziału w postępowaniu rejestracyjnym. Uprawniona jest więc także i teza mówiąca o tym, że decydenci byli i są zainteresowani utrzymaniem *status quo* w sprawie regulacji funkcjonowania stowarzyszeń, ponieważ nie chcą rozluźnić kontroli nad działalnością obywatelską¹³⁷.

Z tego bądź innego powodu faktem jest, że ustawa prawo o stowarzyszeniach z 1989 roku przetrwała w niemal niezmienionej postaci przez ponad dwadzieścia lat

¹³³ H. Izdebski, *Prawne warunki funkcjonowania stowarzyszeń w Polsce. Propozycje zmian legislacyjnych*, „Opinie i Ekspertyzy” 2009, nr 101, Kancelaria Senatu RP.

¹³⁴ Ustawa z dnia 23 lutego 1990 roku o zmianie ustawy – Prawo o stowarzyszeniach i ustawy o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 1990 r., Nr 14, poz. 86).

¹³⁵ A. Juros, E. Leś, S. Nałęcz, I. Rybka, M. Rymśza, J. Wygnański, *From Solidarity to Subsidiarity: The Nonprofit Sektor in Poland*, [w:] *Future of Civil Society. Making Central European Nonprofit Organizations Work*, red. A. Zimmer, E. Priller, współpraca M. Freise, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2004.

¹³⁶ A. Krajewska, *Prawo o stowarzyszeniach: ewolucja regulacji prawnej*, [w:] *Wymiary użyteczności społecznej. Biznes, administracja i organizacje pozarządowe a społeczeństwo obywatelskie*, red. M. Koziarek, G. Makowski, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.

¹³⁷ Por. P. Frączak, *Stowarzyszenia i inne formy zrzeszeniowe w polskim sektorze pozarządowym*, „Federalista” 2011, nr 6–7.

od chwili wejścia w życie. W tym czasie pojawiło się aż nadto argumentów, żeby ją zmienić.

Pierwsze próby nowelizacji podejmowano już w 1995 roku. Uchwalono wówczas przepisy dotyczące ujednoczenia zasad członkostwa osób prawnych w stowarzyszeniach oraz kosztów likwidacji¹³⁸. Niestety, była to zaledwie zmiana kosmetyczna. Nie uelastyczniła ona specjalnie ram prawnych funkcjonowania stowarzyszeń. Rok wcześniej pojawił się poselski projekt nowelizacji, w którym proponowano między innymi zniesienie prawa organu nadzorczego do wypowiedzania się o wniosku o rejestrację stowarzyszenia (jeden z postulatów, który wciąż jest aktualny). Ten projekt jednak odrzucono w pierwszym czytaniu¹³⁹. Hubert Izdebski wspomina również o projekcie zmian z 1998 roku, zmierzającym do umożliwienia swobodnego zrzeszenia się osób prawnych. Nie trafił on jednak nawet pod obrady Sejmu¹⁴⁰. Kolejny, poselski projekt nowelizacji ustawy prawo o stowarzyszeniach przedłożono w 2003 roku i dotyczył on głównie kwestii odpowiedzialności za zobowiązania jednostek terenowych oraz dysponowania majątkiem likwidowanych jednostek¹⁴¹. Ten projekt również nie przekształcił się w ustawę.

Pod koniec 2010 roku z inicjatywy senatorów skupionych w Parlamentarnym Zespole ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi zapoczątkowano prace nad głębszą reformą prawa o stowarzyszeniach. Zatrzymajmy się przy tym wątku na chwilę, ponieważ chociaż ostatecznie projektu senackiego także nie uchwalono, to prace nad nim dały impet do dyskusji nad potrzebą zmiany obowiązujących przepisów.

Inicjatywa ta była próbą zastąpienia obecnie obowiązującej ustawy nowym aktem prawnym – ustawą o zrzeszeniach¹⁴². Jej autorzy przyjęli za punkt wyjścia założenie, iż obecny stan prawny nie tylko utrudnia realizację konstytucyjnego prawa do zrzeszania się i podejmowania wspólnych działań, ale wręcz ją uniemożliwia. W uzasadnieniu stwierdzono między innymi, że: „Polskie doświadczenia związane z funkcjonowaniem społeczeństwa obywatelskiego wskazują na rozbieżności pomiędzy deklaracją polityczną a rzeczywistością, w szczególności dotyczy to małej aktywności (uczestnictwa) obywateli w: procesie stanowienia prawa powszechnie obowiązującego, w tym miejscowego, procesach planowania społeczno-gospodarczego, działalności socjalnej i usługach społecznych. W ocenie projektodawców wynika to w znacznej mierze z braku pełnej swobody zrzeszania się zarówno osób fizycznych, jak i prawnych”.

Interesujące, że właśnie w związku z niedowładem w wypełnianiu funkcji rzeczniczej dostrzegano palącą potrzebę stworzenia nowych ram prawnych funkcjonowania stowarzyszeń. Zaproponowano całkowitą przebudowę istniejących regulacji w zakresie funkcjonowania stowarzyszeń. Według nowej ustawy stowarzyszać mógłby się „każdy z każdym” – osoby fizyczne i prawne – w ramach własnego grona i między sobą. Przewidywano możliwość tworzenia nowych typów stowarzyszeń (zrzeszeń) – stowarzyszenia, stowarzyszenia zwykłe, zrzeszenia nierejestrowe i porozumienia partnerskie. Te nowe byty prawne miałyby wyłonić się z mieszanki różnych przepisów – odziedziczonych po poprzedniej ustawie prawo o stowarzyszeniach oraz

¹³⁸ Ustawa z dnia 10 stycznia 1996 roku o zmianie ustawy – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 1996 r., Nr 27, poz.118).

¹³⁹ Druk sejmowy nr 827 z dnia 21 grudnia 1994 roku.

¹⁴⁰ H. Izdebski, *Fundacje i stowarzyszenia. Komentarz, orzecznictwo, skorowidz*, Oficyna Wydawnicza Anna Wilamowska, Łomianki 2004, s. 307–311.

¹⁴¹ Druk sejmowy nr 1882 z dnia 30 lipca 2003 roku.

¹⁴² Druk senacki nr 1028 z dnia 3 marca 2011 roku.

zapożyczeń między innymi z przepisów kodeksu cywilnego czy prawa spółek handlowych. Inną istotną innowacją proponowaną w omawianym projekcie było opisanie mechanizmów łączenia się, dzielenia i przekształcania się zrzeszeń z jednej formy w drugą (np. ze stowarzyszenia zwykłego w zrzeszenie nierejestrowe). Projektodawcy zaproponowali również wiele urozmaiceń (niestety nie zawsze oznaczających uproszczenie) w procedurach rejestracyjnych. Jednym z najbardziej interesujących rozwiązań była na przykład formuła „stowarzyszenia w organizacji”. Miała ona umożliwić rozpoczęcie działalności przez zrzeszenie zobowiązane do rejestracji już od momentu uchwalenia statutu i powołania zarządu. Proponowano też wiele innowacji dotyczących wewnętrznego ładu w stowarzyszeniach. Te mające powyżej dziesięciu członków byłyby zobowiązane do tworzenia wewnętrznego organu badającego prawidłowość sprawozdań. Każdy członek zrzeszenia miałby ustawowo gwarantowane prawo wglądu we wszelkie dokumenty związane z działalnością organizacji oraz prawo żądania od organów zarządzających wyjaśnień dotyczących działalności stowarzyszenia¹⁴³.

Dla wielu propozycje senatorów okazały się zbyt daleko idące. Projekt od samego początku zderzył się z falą krytyki i trzeba przyznać, że była ona w dużym stopniu uzasadniona. Najsilniej protestowali sami przedstawiciele środowiska pozarządowego. Wskazywano między innymi na to, iż twierdzenie, że w Polsce nie ma swobody stowarzyszania się i reprezentowania swoich interesów, jest zupełnie nietrafione i nie może być punktem wyjścia do tak radykalnych zmian, jakie zaproponowano. Owszem, obowiązujące przepisy pozostawiają wiele do życzenia, ale tylko niewielu z tych, którzy założyli stowarzyszenia i już w nich działają, byłoby skłonnych zgodzić się całkowitą przebudową prawa o stowarzyszeniach. Inny istotny argument przeciwko projektowi przedstawionemu przez senatorów wskazywał, że gdyby stał się on ustawą, to przekreśliłby ogromny dorobek prawny wynikający z ponad dwudziestoletniego obowiązywania dotychczasowych przepisów, w szczególności orzecznictwo sądów. Wbrew temu, co w uzasadnieniu twierdzili projektodawcy, wejście w życie nowych przepisów oznaczałoby też ogromne koszty tak dla państwa, jak i dla istniejących stowarzyszeń, związane między innymi z koniecznością wprowadzenia zmian w statutach i uaktualniania danych w Krajowym Rejestrze Sądowym¹⁴⁴. Ostatecznie projekt upadł, choć senatorowie byli już gotowi przeforsować go w Sejmie, tuż przed wyborami w 2011 roku¹⁴⁵. O fiasku tej inicjatywy zdecydował także brak poparcia politycznego wewnątrz Platformy Obywatelskiej. Mimo wielu wad projektu senackiego i napiętej debaty, która wytworzyła się wokół niego, jak już wspomniano, zwrócił on uwagę decydentów na problemy funkcjonowania stowarzyszeń. Co więcej, sytuacja ta zmobilizowała do działania także same środowiska pozarządowe. Trzeci sektor przygotował własne założenia do projektu zmian w przepisach dotyczących stowarzyszeń. W jakim kierunku one zmiierają i czy mają szansę przynieść oczekiwane rezultaty?

¹⁴³ Por. G. Makowski, *Nowa o ustawa o stowarzyszeniach (zrzeszeniach), cz. 1* – <http://www.isp.org.pl/aktualnosci,1,549.html> oraz G. Makowski, *Nowa o ustawa o stowarzyszeniach (zrzeszeniach), cz. 2* – <http://isp.org.pl/decydujmyrazem/aktualnosci,1,317.html>, teksty informacyjne z 24 listopada 2010 roku.

¹⁴⁴ G. Makowski, *Kolejne głosy krytyki projektu ustawy o zrzeszeniach*, tekst informacyjny z 28 lutego 2011 roku – <http://isp.org.pl/decydujmyrazem/aktualnosci,1,336.html>.

¹⁴⁵ G. Makowski, *Senatorowie rezygnują z projektu ustawy o zrzeszeniach*, tekst informacyjny z 14 marca 2011 roku – <http://www.isp.org.pl/decydujmyrazem/aktualnosci,1,340.html>.

Kierunki zmian w prawie o stowarzyszeniach – stan na koniec 2012 roku. Czy mogą zmienić sytuację stowarzyszeń?

Najnowsza odsłona propozycji zmian w przepisach regulujących funkcjonowanie stowarzyszeń bazuje w dużym stopniu na postulatach wypracowanych przez sam sektor pozarządowy, w reakcji na omówiony wcześniej projekt autorstwa senatorów. W chwili gdy powstawał niniejszy tekst, miała ona postać już nie tylko założeń do projektu ustawy, ale także konkretnych przepisów. W tym miejscu skupimy się na omówieniu jedynie tych najważniejszych, które mogą mieć wpływ na partycypacyjny potencjał stowarzyszeń.

Przede wszystkim koncepcja zmian prezentowana przez środowiska pozarządowe nie ma charakteru rewolucyjnego. Proponuje się zachowanie dotychczas obowiązującej ustawy, dzięki czemu można byłoby bezpośrednio odwoływać się do istniejącej już doktryny prawnej, orzecznictwa sądów i pozostałego dorobku prawnego, powstałego na bazie ustawy prawo o stowarzyszeniach z 1989 roku.

Pierwszą kluczową zmianą jest umożliwienie zrzeszania się w formie stowarzyszeń wszystkim zainteresowanym, a nie tylko obywatelom polskim. Byłoby to wyjście naprzeciw postulatowi dostosowania polskich przepisów do standardów międzynarodowych. Zmiana artykułów 1, 3 i 4 ustawy (tam bowiem zdefiniowano prawo do stowarzyszania jako uprawnienie wyłącznie obywateli polskich) w tym zakresie pozwoliłaby między innymi na realizację prawa do stowarzyszenia cudzoziemcom państw trzecich (tzn. spoza państw Unii Europejskiej), przebywającym na terenie Polski, i zbliżyłaby nas tym samym do wymogów Konwencji Rady Europy o uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na poziomie lokalnym¹⁴⁶.

Kolejną istotną propozycją, która może uczynić stowarzyszenia bardziej skutecznym instrumentem partycypacji, jest obniżenie liczby osób niezbędnych do założenia stowarzyszenia rejestrowego z piętnastu do dziewięciu i wprowadzenie pewnych ułatwień w postępowaniu rejestracyjnym. Zaproponowano również inne rozwiązania ułatwiające tworzenie stowarzyszeń. Przykładowo, na etapie rejestrowania stowarzyszenia nie zawiązywano by komitetu założycielskiego, a jedynie powoływano władze tymczasowe. Oprócz paru innych mniejszej lub większej wagi korekt dotyczących procedury zakładania stowarzyszenia, ważną zmianą jest wyłączenie udziału organu sprawującego nadzór (starosty) z postępowania przed sądem, dzięki czemu proces rejestracji ma szansę znacznie się skrócić. Sądy nie będą bowiem musiały już ustosunkowywać się do stanowisk i opinii zajmowanych przez urzędy starostów. Dzięki tej zmianie znikłoby również rozwiązanie nawiązujące do poprzedniej epoki, w której władze chętniej kontrolowały aktywność obywateli niż ją stymulowały.

Kolejne propozycje zmian, o których warto wspomnieć w kontekście partycypacji, regulują kwestię łączenia się stowarzyszeń w izby. Struktury te na wzór izb gospodarczych miałyby pełnić funkcje ciał reprezentujących interesy sektora stowarzyszeń wobec społeczeństwa, organów władzy publicznej i polityków. Do zadań izb miałyby

¹⁴⁶ Por. G. Makowski, *Międzynarodowe standardy partycypacji publicznej na poziomie lokalnym: analiza wybranych aktów prawa międzynarodowego* [w niniejszym tomie].

należąc wypracowywanie i upowszechnianie standardów działania stowarzyszeń. Mogłyby one pełnić też funkcję instytucji lustracyjnych wobec swoich członków. Obok izb funkcjonowałyby także inne ciała – związki organizacji pozarządowych. Te ostatnie mogłyby zrzeszać wszystkie podmioty kwalifikowane na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jako organizacje pozarządowe¹⁴⁷. Dziś na równych prawach mogą się zrzeszać jedynie stowarzyszenia. Inne podmioty mogą być jedynie członkami wspierającymi. Nie dyskutując w tym miejscu z sensownością tych rozwiązań zaznaczmy jedynie, że ich wyraźną intencją jest wsparcie procesu federalizacji stowarzyszeń (i całego sektora pozarządowego), tak aby zorganizowani obywatele mieli szansę stać się znaczącymi partnerami wobec decydentów.

¹⁴⁷ Por. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r., Nr 96, poz. 873).

Jednak z punktu widzenia stymulowania aktywności obywatelskiej i uczestnictwa w procesach podejmowania decyzji naprawdę kluczowa jest propozycja przydania stowarzyszeniom zwykłym ułomnej osobowości prawnej (formy prawnej, która powoduje, że podmiot może pozywać i być pozywanym, może również nabywać prawa i zaciągać zobowiązania, za które członkowie takiego podmiotu ponoszą odpowiedzialność subsydiarną). Jest to postulat zgłaszany już od wielu lat, z nadzieją, że jego realizacja zachęci obywateli do współpracy i formalizowania jej w postaci mikro-stowarzyszeń. Dziś stowarzyszenia zwykłe, z uwagi na bardzo ograniczone możliwości działania, a zwłaszcza pozyskiwania środków na działalność (w zasadzie mogą one pochodzić wyłącznie ze składek), nie należą do popularnych form samoorganizacji i działalności. Po ewentualnych zmianach stowarzyszenia zwykłe mogłyby zaciągać zobowiązania, być stroną umów, przyjmować darowizny i organizować zbiórki publiczne. Nowe przepisy uregulowałyby również kwestie reprezentacji i odpowiedzialności majątkowej. Obowiązki zostałyby nałożone po prostu na wszystkich członków tworzących stowarzyszenie. Jednocześnie, jeśli taka byłaby wola założycieli, mogliby oni powołać zarząd. Odpowiadałby on za prowadzenie bieżących spraw organizacji i reprezentowanie jej na zewnątrz. Odpowiedzialność za zobowiązania dalej spoczywałaby na wszystkich członkach.

Interesująca jest również propozycja utworzenia centralnej ewidencji stowarzyszeń zwykłych. Założyciele tych podmiotów mieliby obowiązek wpisać stowarzyszenie do tego rejestru za pośrednictwem organu nadzorującego (starosty). Procedura miałaby być prosta i możliwa do realizacji drogą elektroniczną. Rejestr zaś byłby cennym źródłem informacji nie tylko o liczbie stowarzyszeń zwykłych (dziś tego rodzaju operat nie istnieje, co bardzo utrudnia jakiegokolwiek analizy w tym obszarze), ale i o aktywności obywateli i ich skłonności do zrzeszania się i podejmowania wspólnych działań. Wszak liczba i dystrybucja stowarzyszeń zwykłych byłaby dobrym wskaźnikiem zaangażowania w sprawy publiczne, kapitału społecznego czy partycypatywności.

Wszystkie omówione powyżej propozycje zmian w prawie o stowarzyszeniach niewątpliwie są godne rozważenia. Większość z nich zapewne ułatwiłaby zorganizowaną aktywność obywateli. Wróćmy jednak do drugiej części tego artykułu, gdzie

omawialiśmy sytuację stowarzyszeń i problemy, z którymi borykają się one na co dzień. Dwie główne kwestie to: brak zasobów ludzkich (przy jednoczesnym wypaleniu tych, którzy już działają w ramach tych organizacji) oraz ściśle powiązany z tym brak środków finansowych na działalność. Oba te problemy mają, jak to już wykazaliśmy, charakter systemowy – wiążą się ogólnie z niskim zainteresowaniem społeczeństwa sprawami publicznymi i małym potencjałem partycypacyjnym. Sama tylko korekta ram prawnych funkcjonowania stowarzyszeń niestety nie rozwiąże tych problemów. Nawet najprostsze i najbardziej przyjazne przepisy nie przekonają bowiem do częstszego zakładania stowarzyszeń i aktywnego działania w tej formule na arenie publicznej – włączania się w dialog z organami władzy, artykułowania interesów lokalnych społeczności, rozwiązywania problemów czy zaspakajania potrzeb mieszkańców samorządów. Przepisy dotyczące stowarzyszeń można i nawet powinno się zmienić, ale zarówno one same, jak i ogólnie – idea wspólnego działania i partycypacji – wymagają jeszcze wiele wysiłku edukacyjnego i promocyjnego, żebyśmy mogli osiągnąć zmianę.

Część 2

**Prawo
i partycypacja
publiczna
na poziomie
lokalnym**

Anna Krajewska

Uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej: studia przypadku

Regulacja prawna inicjatywy lokalnej w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁴⁸

Instytucja inicjatywy lokalnej, w ramach której mieszkańcy określonej jednostki samorządowej bezpośrednio lub za pośrednictwem organizacji pozarządowych mogą złożyć do władz danej jednostki wnioski o realizację zadania publicznego, pojawiła się w polskim prawie stosunkowo niedawno. Jako nowa forma współpracy mieszkańców jednostek samorządowych z organami administracji, została uregulowana w nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (UDPPIW) z 2010 roku¹⁴⁹. Podstawowym celem, jakemu służy ta instytucja, jest pobudzenie działań obywateli w kierunku wspólnego rozwiązywania ważnych spraw społeczności lokalnych; pozwala ona na realizowanie spontanicznie pojawiających się, okresowych zadań dotyczących m.in.: infrastruktury, działalności charytatywnej, edukacji itp. Dostępne wcześniej na gruncie prawa formy organizowania się mieszkańców jednostek samorządowych w celu zrealizowania przedsięwzięcia na rzecz lokalnej społeczności były mało przydatne w przypadku krótkofalowych zadań związanych z zaspokajaniem bieżących potrzeb mieszkańców. Forma prawna stowarzyszenia czy fundacji ma charakter trwały – potrzebne było więc stosunkowo proste rozwiązanie, umożliwiające wygodną i szybką realizację krótkookresowych przedsięwzięć. Inicjatywa lokalna została uregulowana w dodanym do UDPPIW rozdziale 2a; początkowo instytucja ta miała mieć zastosowanie wyłącznie na poziomie gminy, w toku prac nad projektem nowelizacji zrezygnowano jednak z tego ograniczenia.

W ramach inicjatywy mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego bezpośrednio albo za pośrednictwem organizacji pozarządowych mogą złożyć wniosek o realizację zadania publicznego do jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której mają miejsce zamieszkania lub siedzibę. Zadania realizowane w ramach inicjatywy lokalnej mogą dotyczyć obszarów wskazanych w art. 19 b ustawy. Są to m.in. przedsięwzięcia dotyczące: lokalnej infrastruktury (dróg, kanalizacji, sieci wodociągowej,

¹⁴⁸ Ustawa z dnia 23 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r., Nr 96, poz. 873).

¹⁴⁹ Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 roku o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 28, poz. 146).

budynków i obiektów architektury stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego), działalności charytatywnej, podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowych, działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych, kultury, sztuki i dziedzictwa narodowego czy też edukacji, oświaty i wychowania. „Nowość wprowadzona do ustawy polega na tym, że w ramach inicjatywy lokalnej mieszkańcy przychodzą nie tylko z pomysłem na realizację konkretnego przedsięwzięcia, ale deklarują współudział w jego realizacji. Współudział może polegać na świadczeniu pracy społecznej, na świadczeniach pieniężnych lub rzeczowych”¹⁵⁰. Wniosek składany przez obywateli podlega unormowaniom zawartym w Kodeksie postępowania administracyjnego¹⁵¹.

Zgodnie z przepisami ustawy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa tryb i kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Ustawa zezwala na sporą elastyczność w uregulowaniu kwestii dotyczących inicjatywy w poszczególnych samorządach. Organ stanowiący może przyjąć np. różne rozwiązania w zakresie świadczeń akceptowanych jako wkład własny ze strony mieszkańców (przesądając np., czy dopuszczalne będą świadczenia pieniężne), terminów składania wniosków (czy będzie to stały nabór, czy też wyznaczony zostanie jeden termin dla wszystkich inicjatyw itp.). W gestii władz samorządowych pozostawiono też określenie formy, jaką powinien przyjąć wniosek¹⁵². Szczegółowe kryteria oceny wniosku powinny przede wszystkim uwzględniać wkład pracy społecznej w realizację planowanego przedsięwzięcia, jednak i tutaj organ stanowiący ma pewną swobodę w decydowaniu o tym, co konkretnie będzie brane pod uwagę przy ocenie propozycji mieszkańców. Kryterium może być np. „wielkość wkładu mieszkańców w realizację inicjatywy, liczebność grupy wnioskującej o realizację inicjatywy czy liczba beneficjentów realizowanego zadania. Kryterium oceny może być również sfera, w której zadanie jest realizowane”¹⁵³; w tym przypadku pierwszeństwo mogłyby mieć inicjatywy zgodne z priorytetami danej jednostki samorządowej. Oceniając wniosek, organ bierze pod uwagę nie tylko poszczególne kryteria określone w uchwale, ale także jego celowość z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej.

Po uwzględnieniu wniosku organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego zawiera na czas określony umowę o wykonanie inicjatywy lokalnej z wnioskodawcą. Ustawa nie określa formy tej umowy, strony ustalają ją więc swobodnie zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego. Umowa powinna zawierać postanowienia dotyczące podziału obowiązków między wnioskodawcą a stroną samorządową i precyzować, do jakich świadczeń zobowiązują się obie strony. Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego wspólnie z wnioskodawcą opracowuje dokumenty niezbędne do przeprowadzenia inicjatywy lokalnej, w tym harmonogram i kosztorys.

Organy administracji mogą użyczyć wnioskodawcy na czas trwania umowy rzeczy niezbędnych do wykonania inicjatywy; udzielane przez nich wsparcie nie polega jednak w żadnym wypadku na przyznaniu mieszkańcom dotacji na wykonanie

¹⁵⁰ J. Blicharz, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.

¹⁵¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071).

¹⁵² *Ibidem*.

¹⁵³ *Ibidem*.

zadania, ale na pomocy rzeczowej lub organizacyjnej¹⁵⁴. Jolanta Blicharz zwraca uwagę, że – w związku z potrzebą wspierania realizacji zadań w ramach inicjatyw lokalnych – władze samorządowe powinny wypracować mechanizm, który umożliwiłaby zaplanowanie środków na ten cel w budżecie jednostki. Rozwiązaniem może tu być np. takie ustalenie terminu na składanie wniosków dotyczących inicjatywy, by ich finansowe konsekwencje można było uwzględnić w budżecie. Można też zaplanować środki na ewentualne przedsięwzięcia realizowane w ramach inicjatywy w poszczególnych działach budżetu; inną możliwością jest wydzielenie w budżecie rezerwy celowej na wspieranie inicjatyw lokalnych¹⁵⁵. Jeżeli natomiast chodzi o wkład wnioskodawcy w wykonanie zadania w ramach inicjatywy, może on polegać na świadczeniu pracy społecznej, świadczeniach rzeczowych lub pieniężnych.

¹⁵⁴ *Ibidem.*

¹⁵⁵ *Ibidem.*

Jak już zostało wspomniane, UDPPiW dopuszcza spory zakres swobody w precyzowaniu przez organ stanowiący trybu i kryteriów oceny wniosków dotyczących inicjatywy lokalnej. Mając to na uwadze, w kolejnej części niniejszego tekstu przyjrzymy się kilku uchwałom dotyczącym inicjatywy lokalnej, przyjętym przez jednostki samorządowe wybrane do monitoringu w ramach projektu „Decydujemy razem”. Interesować nas będzie nie tylko zgodność tych aktów z zakreślonymi wyżej wymogami prawa, ale także zróżnicowanie przyjętych na ich gruncie rozwiązań.

Uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej: analiza przypadków

Analiza, której wyniki zostaną przedstawione, objęła 20 samorządów różnych szczebli: cztery samorządy wojewódzkie (województwo warmińsko-mazurskie, pomorskie, świętokrzyskie oraz dolnośląskie), osiem samorządów powiatowych (ełcki, olsztyński, kwidzyński, sztumski, kielecki, skarżyski, oławski i złotoryjski), cztery gminy miejskie (Ełk, Kwidzyn, Skarżysko-Kamienną i Oławę) oraz cztery gminy wiejskie (Świątki, Sztum, Morawicę i Zagrodno). Pierwszym, co zwraca uwagę, jest fakt, że większość objętych analizą jednostek nie podjęła jeszcze w połowie 2012 roku uchwały określającej tryb i kryteria oceny wniosków dotyczących inicjatywy lokalnej, mimo że – jak wynika z art. 19c ust. 1 UDPPiW – przyjęcie takiego aktu jest obligatoryjne. W efekcie, analizie zostało poddanych jedynie 6 dokumentów (1 pochodzący z samorządu powiatowego, 3 z gminy miejskiej, 2 z gminy wiejskiej), z których jeden miał wciąż postać założeń do projektu. Założenia nie zawierały jednak żadnej propozycji kryteriów i trybu oceniania wniosków w sprawie inicjatywy lokalnej, a były tylko dość skrótowym powtórzeniem regulacji dotyczącej tej instytucji, zawartej w rozdziale 2a UDPPiW. Bardzo skromna liczba uchwał podjętych przez objęte monitoringiem jednostki samorządowe ujawnia jednak pewne zróżnicowanie zawartych w nich regulacji.

W pierwszym rzędzie trzeba zauważyć, że nie wszystkie te akty ograniczają się wyłącznie do opisu trybu i sformułowania szczegółowych kryteriów oceny wniosków dotyczących inicjatywy lokalnej, jak wynikałoby z upoważnienia zawartego

w ustawie. W dwóch uchwałach zamieszczono definicje inicjatywy (inicjowanie i współdziałanie w realizacji przedsięwzięć w dziedzinach należących do różnych sfer funkcjonowania jednostki samorządowej, forma współpracy jednostki samorządu terytorialnego z jej mieszkańcami w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej), których treść odpowiada regulacji zawartej w UDPPiW. Uchwały powtarzają również unormowanie ustawy, dotyczące kręgu podmiotów uprawnionych do wystąpienia z inicjatywą; jedna z uchwał doprecyzowuje, że organizacja pozarządowa (lub utworzona przez kościół bądź związek wyznaniowy), za której pośrednictwem mieszkańcy składają wniosek w sprawie inicjatywy lokalnej, musi mieć siedzibę na terenie danej jednostki samorządowej.

W części uchwał (4 przypadki) można również znaleźć (wykraczające poza zakres określony w upoważnieniu ustawowym) postanowienia dotyczące umowy, jaką organ administracji zawiera z inicjatorem przedsięwzięcia realizowanego w ramach inicjatywy lokalnej. Organ stanowiący dookreślił w uchwałach zakres zagadnień, jakie ma regulować taka umowa; są to m.in.: kwestie dotyczące zakresu i przedmiotu zadania publicznego realizowanego w ramach inicjatywy oraz termin jego realizacji, określenie udziału wnioskodawcy i administracji w przedsięwzięciu, zagadnienie finansowania wykonania zadania, sposób kontroli nad jego realizacją. Dwie uchwały dodatkowo zawierają zastrzeżenie dotyczące możliwości odstąpienia przez organy administracyjne od umowy w przypadku, gdy po jej zawarciu zostaną ujawnione okoliczności uniemożliwiające realizację inicjatywy lokalnej bądź gdy wnioskodawca nie wywiąże się ze swoich obowiązków w ramach inicjatywy.

We wszystkich analizowanych uchwałach zamieszczono również przepis określający rodzaje zadań, w których dopuszczalne jest występowanie przez mieszkańców z inicjatywą lokalną. Postanowienia takie na ogół zawierają powtórzenie katalogu zadań zawartego w art. 19b UDPPiW (niekiedy poprzez proste odesłanie do przepisu ustawy). Wyjątkiem jest uchwała przyjęta przez jedną z gmin w 2008 roku, a więc przed pojawieniem się ustawowego uregulowania instytucji inicjatywy lokalnej; rozwiązaniom zawartym w tej uchwale przyjrzymy się w dalszej części analizy. W uchwałach znaleźć można też postanowienia dotyczące form wkładów wnoszonych przez obie strony do realizacji zadania w ramach inicjatywy; i tutaj organy stanowiące zastosowały powtórzenia rozwiązań zapisanych w UDPPiW.

Regulacje dotyczące samej procedury składania wniosku w poszczególnych uchwałach różnią się nie tylko treścią, ale też stopniem szczegółowości. Uchwały precyzują, jak powinna wyglądać zawartość wniosku (w dwóch objętych analizą jednostkach samorządowych wprowadzono formularz wniosku) oraz jakie dokumenty mają być do niego dołączone. Przyjmowaniem wniosków zajmują się różne podmioty i komórki organizacyjne urzędów: wójt, Biuro Obsługi Ludności, kancelaria Urzędu Gminy lub odpowiednia komórka merytoryczna urzędu właściwa ze względu na przedmiot inicjatywy. Zróżnicowane są też rozwiązania dotyczące oceniania złożonych wniosków: część uchwał (zgodnie z unormowaniem UDPPiW) jako podmiot dokonujący oceny

wskazuje organ wykonawczy jednostki (wójta, prezydenta), niekiedy zastrzegając, że ocena jest wydawana na podstawie opinii sformułowanej przez odpowiednią komórkę merytoryczną (właściwą ze względu na rodzaj zadania realizowanego w ramach inicjatywy). W jednej z uchwał przyjęto, że komórka merytoryczna dokonuje „wstępnej oceny” wniosku – decyzję o jego przyjęciu podejmuje natomiast na jej podstawie organ wykonawczy. *De facto* więc kompetencję do oceniania zgłoszonych przez mieszkańców inicjatyw przekazuje się w takiej formule wydziałom merytorycznym urzędu. W jednym z urzędów komórka organizacyjna dokonuje nie tyle „wstępnej”, ale pełnej oceny wniosku z wykorzystaniem sformalizowanej „karty oceny”; wypełniona karta jest przekazywana następnie organowi wykonawczemu, który podejmuje oficjalną decyzję o przyjęciu lub odrzuceniu wniosku. Warto dodać, że część jednostek samorządowych nałożyła na organ wykonawczy obowiązek uzasadnienia decyzji o odrzuceniu wniosku dotyczącego inicjatywy lokalnej. Takie rozwiązanie sprzyja niewątpliwie transparentności całej procedury.

Rozwiązania dotyczące „sedna” analizowanych uchwał – a więc szczegółowych kryteriów oceny wniosków – są relatywnie zbliżone. Odwołują się one do regulacji zawartych w UDPPiW; ocena jest dokonywana na podstawie wysokości wkładów (w postaci pracy społecznej, rzeczowych lub pieniężnych) zadeklarowanych przez wnioskodawców, stopnia zaawansowania przygotowań do realizacji zadania objętego inicjatywą, doświadczenia wnioskodawców w realizowaniu tego rodzaju zadań, zgodności inicjatywy z potrzebami społeczności lokalnej czy też liczby beneficjentów określonego zadania publicznego. W ocenie brane są także pod uwagę możliwości budżetowe jednostki samorządowej. Przy tej okazji warto wspomnieć, że żadna z objętych analizą uchwał nie przewiduje rozwiązania polegającego na ustaleniu terminu składania wniosków, tak by poprzedzał on termin uchwalania budżetu (co umożliwiłoby uwzględnienie zaakceptowanych do realizacji inicjatyw w planach finansowych jednostki).

Jedna z objętych monitoringiem jednostek samorządowych przyjęła wysoce sformalizowany sposób oceniania wniosków dotyczących inicjatywy lokalnej: załącznik do uchwały w tej sprawie stanowi mająca postać tabeli karta, zawierająca szczegółowe kryteria oceniania wniosków. Każde z drobiazgowo rozpisanych kryteriów jest oceniane w skali punktowej; najwyższym ocenianym kryterium „po stronie” wnioskodawcy jest jego „wkład własny w formie pracy społecznej”, największą liczbę punktów jednak przypisano kryterium „zaangażowania środków budżetowych”. Zgodnie z postanowieniem zawartym w uchwale, „podstawą do ustalania priorytetów przedsięwzięć będą wnioski, którym przyznano największą liczbę punktów”¹⁵⁶. Chociaż można z pewnością argumentować, że sam proces przyznawania punktów może przebiegać w znacznym stopniu uznaniowo, jednak karta oceny wniosków daje mieszkańcom zainteresowanym zgłoszeniem inicjatywy jasne wyobrażenie na temat tego, czego oczekuje od nich administracja i jaką wagę organ oceniający będzie przywiązywał do poszczególnych kryteriów. To z kolei powinno ułatwić przygotowanie wniosku w sprawie inicjatywy.

¹⁵⁶ Por. Uchwała Nr LIV/105/2010 Rady Miasta Skarżyska-Kamiennej z dnia 4 listopada 2010 roku w sprawie ustalenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

Postanowienia dotyczące wejścia w życie uchwał nie są jednolite. W większości przypadków organ stanowiący słusznie uznał uchwałę w sprawie inicjatywy za akt prawa miejscowego, co znalazło odzwierciedlenie w regulacji dotyczącej jej opublikowania w dzienniku urzędowym i zachowania odpowiedniego terminu *vacatio legis*. W dwóch spośród analizowanych uchwał znajdujemy jednak postanowienie o ich wejściu w życie z dniem podjęcia, co – przypomnijmy – zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym przez organy nadzoru stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności całego aktu.

Interesującym – i w związku z tym wartym osobnego krótkiego omówienia – przypadkiem jest jedna z analizowanych uchwał, przyjęta w 2008 roku przez gminę wiejską, a więc zanim jeszcze instytucja inicjatywy lokalnej została usankcjonowana w nowelizacji UDPPiW z 2010 roku. Jest to uchwała „w sprawie regulaminu finansowania inicjatyw lokalnych”¹⁵⁷. Inicjatywa na gruncie tego dokumentu oznacza realizację zadań własnych gminy, dotyczących przede wszystkim jej infrastruktury, ale także „innych spraw związanych z warunkami życia mieszkańców” w jednej z trzech form: poprzez realizację robót w imieniu i na rachunek gminy przy wsparciu innych podmiotów, w imieniu i na rachunek podmiotu niezależnego od gminy, ale przy jej wsparciu albo poprzez inwestycję wspólną gminy i podmiotu od niej niezależnego. „Podmioty niezależne” przy tym to osoby prawne, organizacje społeczne, podmioty gospodarcze, co najmniej pięciu właścicieli nieruchomości objętych inicjatywą, rady sołeckie oraz osoby fizyczne – mieszkańcy gminy, których siedliska utraciły z przyczyn obiektywnych dostęp do wody pitnej. Celem inicjatyw ma być „przyspieszenie realizacji zadań wpływających na poprawę warunków życia mieszkańców gminy lub zadań umożliwiających realizację innych inwestycji niezbędnych na terenie gminy”¹⁵⁸. Uchwała doprecyzowuje treść wniosku, jaki powinni składać zainteresowani realizacją zadania w ramach inicjatywy, procedurę jego akceptacji (której dokonuje wójt) oraz zasady zawierania porozumień i umów z podmiotami, z którymi gmina współdziała przy wykonywaniu przedsięwzięcia objętego inicjatywą. Przyjęcie poszczególnych typów zadań do realizacji wymaga wniesienia przez zainteresowanych mieszkańców minimalnego (określonego na gruncie uchwały) wkładu finansowego; przykładowo, w przypadku zadań dotyczących budowy i modernizacji chodników i dróg, wkład ten nie może być mniejszy niż 30% ogólnych kosztów, w odniesieniu do zadań związanych z budową kanalizacji sanitarnej – nie mniejszy niż 10% ogólnych kosztów itp. Środki deklarowane przez mieszkańców biorących udział w inicjatywie są gromadzone na rachunku prowadzonym przez gminę. Uczestnicy inwestycji realizowanej w ramach inicjatywy lokalnej mogą utworzyć „Komitet Społeczny”, który działa w ich imieniu na podstawie udzielonego pełnomocnictwa; w przypadku utworzenia komitetu to z nim współpracuje gmina przy realizacji objętego inicjatywą przedsięwzięcia.

Przywołana uchwała to ciekawy przykład tego, jak regulowano instytucję inicjatywy lokalnej, kiedy jeszcze funkcjonowała ona jako spontaniczne rozwiązanie

¹⁵⁷ Uchwała Nr XVIII/112/2008 Rady Gminy Świątki z dnia 30 września 2008 roku w sprawie regulaminu finansowania inicjatyw lokalnych.

¹⁵⁸ *Ibidem*.

przyjmowane przez niektóre samorzady. Postanowienia uchwały pod wieloma względami odbiegają od „ducha” tej instytucji, określonego na gruncie przepisów UDPPiW: wyraźnie dominuje finansowy wymiar współpracy mieszkańców i administracji, krąg uprawnionych do uczestniczenia w inicjatywie jest określony inaczej niż w ustawie, katalog zadań objętych inicjatywą jest otwarty, a więc z założenia szerszy niż katalog ustawowy. Trzeba dodać przy tym, że po wejściu w życie przepisów nowelizacji UDPPiW z 2010 roku organ stanowiący gminy nie przyjął nowej uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej, w połowie roku 2012 (kiedy realizowano monitoring) nadal więc obowiązywały w wielu punktach niezgodne z unormowaniem ustawowym rozwiązania z 2008 roku.

W kolejnej części tekstu przyjrzymy się orzeczeniom dotyczącym instytucji inicjatywy lokalnej. Analiza orzecznictwa dostarczy dodatkowych wskazówek, które umożliwią ocenę objętych monitoringiem uchwał pod kątem ich zgodności z wymogami formalnymi i zidentyfikowanie najważniejszych problemów wiążących się z praktyką regulowania inicjatywy lokalnej przez samorządowe organy stanowiące.

Inicjatywa lokalna w orzecznictwie sądowym i administracyjnym

Ponieważ prawna regulacja inicjatywy lokalnej jest rozwiązaniem relatywnie nowym, orzecznictwo jej dotyczące jest na razie skromne. Warto jednak przyrzeć się bliżej wiążącym się z nią kwestiom, które do tej pory wzbudziły wątpliwości i zastrzeżenia.

Kontrowersje wywołało na przykład zagadnienie kręgu uprawnionych do występowania z wnioskiem o realizację zadania w ramach inicjatywy lokalnej¹⁵⁹. Rada miasta M. wydała uchwałę dotyczącą procedury składania takich wniosków, w której określiła m.in., że uprawnieni do występowania z inicjatywą są wyłącznie „pełnoletni” mieszkańcy gminy. Uchwała w tej właśnie części została zakwestionowana przez wojewodę, który podkreślił, że rada miejska, tak formułując postanowienie uchwały, zmodyfikowała unormowanie zawarte w UDPPiW. To z kolei jest istotnym naruszeniem prawa i uzasadnia wnioski o stwierdzenie nieważności tego fragmentu aktu. Organ nadzoru wskazał, że ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie zawiera delegacji, na mocy której rada miejska byłaby uprawniona do stanowienia o elementach treści wniosku – a zostały one określone w załączniku do uchwały. Wojewoda argumentował, że zgodnie z przepisami UDPPiW, „wniosek o realizację zadania publicznego jest wnioskiem w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. (...) Przepisy regulujące procedurę administracyjną nie zawierają natomiast żadnych szczególnych wymagań dotyczących składników wniosku. Wnioski należy więc traktować niezwykle szeroko”¹⁶⁰.

W odpowiedzi na zarzuty wojewody rada miasta broniła się, argumentując, że użycie sformułowania „pełnoletni” w postanowieniu uchwały nie modyfikuje przepisów

¹⁵⁹ Por. A. Krajewska, *Inicjatywa lokalna: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego*, tekst informacyjny z 11 kwietnia 2012 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas/>.

¹⁶⁰ Por. Uzasadnienie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 grudnia 2011 roku, sygnatura akt III SA/Wr 570/11.

ustawy ani nie prowadzi do ich interpretacji niezgodnej z intencjami ustawodawcy. „Realizacja zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej nastąpi po podpisaniu umowy cywilnoprawnej, z której wynikają określone obowiązki i sankcje”¹⁶¹. Zgodnie z prawem cywilnym pełną zdolność do czynności prawnych nabywa się z momentem osiągnięcia pełnoletności; dookreślenie na gruncie uchwały wieku mieszkańców uprawnionych do występowania z inicjatywą lokalną sprzyja więc jedynie czytelności przyjętych rozwiązań. Rada nie zgodziła się również z zarzutem przekroczenia delegacji ustawowej i wskazała, że „została upoważniona do uregulowania trybu oceny wniosków, przez co należy rozumieć również kompetencję do określenia wzoru wniosku i jego części składowych”¹⁶².

¹⁶¹ *Ibidem*.

¹⁶² *Ibidem*.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, do którego trafiła skarga wojewody, to jemu przyznał rację w sporze. W ocenie sądu organ nadzoru trafnie przyjął, że akty prawa miejscowego powinny być stanowione w taki sposób, by jedynie uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące, wydawane przez inne podmioty. Niedopuszczalne jest więc regulowanie przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego tego, co już zostało uregulowane ustawowo albo przekraczanie zakresu upoważnienia ustawowego. Przepisy UDPPiW mówią jedynie o „mieszkańcach jednostki samorządu terytorialnego” jako uprawnionych do występowania z wnioskiem w sprawie inicjatywy lokalnej – i organy samorządowe nie są uprawnione do „dookreślenia” kręgu uprawnionych w ramach wydawanych przez nie uchwał.

Kwestią, która również wywołała wątpliwości w praktyce, okazało się zagadnienie kwalifikacji prawnej uchwały dotyczącej inicjatywy lokalnej. Rada gminy Ł. przyjęła uchwałę w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, w której określiła, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia. Wojewoda lubelski w rozstrzygnięciu nadzorczym¹⁶³ stwierdził jej nieważność, wskazując, że rada gminy błędnie przyjęła, iż uchwała dotycząca inicjatywy nie jest aktem prawa miejscowego – a więc nie wymaga publikacji w dzienniku urzędowym i zachowania czternastodniowego okresu *vacatio legis*. Jak argumentował organ nadzoru, przyjęta przez radę gminy Ł. uchwała jest aktem prawa lokalnego, o czym przesądza generalny i abstrakcyjny charakter zawartych w niej unormowań. „O generalności uchwały decyduje bowiem fakt, że na brzmienie jej przepisów będą mogli powołać się w szczególności mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego oraz organizacje pozarządowe działające na terenie gminy i podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego, za pośrednictwem których mieszkańcy będą mogli złożyć wniosek o realizację zadania publicznego do jednostki samorządu terytorialnego”¹⁶⁴. Na abstrakcyjny charakter postanowień uchwały wskazuje natomiast możliwość ich wielokrotnego stosowania. Jako akt prawa miejscowego, uchwała powinna zatem wejść w życie po upływie 14 dni od dnia jej opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Nieprawidłowe określenie sposobu i terminu jej wejścia w życie skutkuje nieważnością całego aktu.

¹⁶³ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 15 marca 2012 roku, sygnatura akt NK-II.4131.62.12.

¹⁶⁴ Por. Uzasadnienie do rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Lubelskiego z dnia 15 marca 2012 roku, sygnatura akt NK-II.4131.62.12.

W tej samej uchwale rady gminy Ł. pojawił się również inny problem, na który zwrócił uwagę organ nadzoru. Zastrzeżenia wojewody lubelskiego wzbudziła regulacja dotycząca terminów rozpatrywania wniosków o wykonanie zadania w ramach inicjatywy lokalnej. W uchwale przyjęto, że rozpatrzenie wniosku następuje w terminie miesiąca, a wniosku szczególnie skomplikowanego w terminie dwóch miesięcy od dnia wpływu. Wojewoda wskazał, że zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego (które – przypomnijmy – mają zastosowanie w odniesieniu do takiego wniosku) organy administracyjne winny załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki – i taka właśnie regulacja powinna znaleźć się w uchwale rady gminy Ł. Dopiero załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego może nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Określając te terminy inaczej niż ujęto to w Kodeksie postępowania administracyjnego (k.p.a.), rada gminy w ocenie organu nadzoru przekroczyła swoje kompetencje i tym samym naruszyła art. 7 Konstytucji RP, stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Nadmierna ingerencja organu stanowiącego w regulacje dotyczące wniosku w sprawie inicjatywy lokalnej była powodem zakwestionowania przez organ nadzoru również innej uchwały – przyjętej przez radę miejską w gminie L. W załączniku do uchwały rada miejska szczegółowo określiła, jak powinna wyglądać treść wniosku o wykonanie zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Wojewoda dolnośląski w rozstrzygnięciu nadzorczym¹⁶⁵ przypomniał, że zgodnie z wolą ustawodawcy, wyrażoną w UDPPiW, do wniosku mają zastosowanie odpowiednie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. „Nie ma zatem podstaw do podejmowania szczegółowej regulacji w tym zakresie przez radę gminy. Taka regulacja wydana bez podstawy prawnej narusza w sposób istotny prawo”¹⁶⁶. Posługując się taką samą argumentacją, za nieważne organ nadzoru uznał również inne postanowienie uchwały, na mocy którego burmistrz został zobowiązany do wydania zarządzenia w sprawie wzoru wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego nie przysługuje zatem prawo ograniczania możliwości wystąpienia z wnioskiem w sprawie inicjatywy lokalnej poprzez wprowadzenie wymogu skorzystania z określonego wzoru formularza takiego wniosku i podania w nim żądanych przez organ treści.

Jako niedopuszczalne w świetle obowiązujących regulacji ustawowych wojewoda dolnośląski ocenił także zawarte we wspomnianej uchwale rady miejskiej w L. rozwiązanie, w którym określono sposób wnoszenia wniosków – osobiście lub przesyłką na adres urzędu gminy. Organ nadzoru ponownie podkreślił, że i w tym zakresie obowiązują regulacje k.p.a. (i wydanych na jego podstawie rozporządzeń), odnoszące się do wniosku, a zgodnie z nimi wnioski mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu.

¹⁶⁵ Por. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 14 lutego 2012 roku, sygnatura akt NK-N13.4131.91.2012.JT1-1.

¹⁶⁶ Uzasadnienie do rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Dolnośląskiego z dnia 14 lutego 2012 roku, sygnatura akt NK-N13.4131.91.2012.JT1-1.

¹⁶⁷ *Ibidem*. Podobnie w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Dolnośląskiego z dnia 23 grudnia 2011 roku, sygnatura akt NK-N.4131.1049.2011.MW2.

¹⁶⁸ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 23 grudnia 2011 roku, *op. cit.*

¹⁶⁹ Por. Uzasadnienie do rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Dolnośląskiego z dnia 23 grudnia 2011 roku, sygnatura akt NK-N.4131.1049.2011.MW2.

¹⁷⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r., Nr 16, poz. 93 ze zm.).

¹⁷¹ Por. Uzasadnienie do rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Dolnośląskiego z dnia 23 grudnia 2011 roku – sygnatura akt NK-N.4131.1049.2011.MW2; podobnie w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Dolnośląskiego z dnia 14 lutego 2012 roku, sygnatura akt NK-N13.4131.91.2012.JT1-1

¹⁷² Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie z dnia 21 września 2010 roku – sygnatura akt XXIII/4365/10.

Organ stanowiący jednostki samorządowej nie jest więc uprawniony do modyfikowania tych unormowań w uchwale¹⁶⁷.

Wątpliwości organu nadzoru wzbudziło również postanowienie zawarte w przyjętej przez radę miasta B. uchwale w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej¹⁶⁸. Rada miasta powołała uchwałą zespół wyposażony w uprawnienia do oceniania wniosków, przyjmowania ich do realizacji bądź odrzucania. W skład zespołu mieli wchodzić przedstawiciele rady miejskiej oraz pracownicy urzędu miasta. Wojewoda uznał, że powołanie takiego zespołu i przyznanie mu wspomnianych kompetencji w sposób istotny modyfikuje obowiązujący porządek prawny. Artykuł 19c UDPPiW przesądza, że do oceny wniosku (a następnie, po jego przyjęciu, zawarcia umowy z wnioskodawcą) jest upoważniony organ wykonawczy gminy. Organ nadzoru wskazał przy tym, że „powołanie jakiegokolwiek zespołu, komisji czy innego organu musi mieć (...) wyraźne umocowanie w ustawie. Nie ma przy tym żadnego znaczenia, czy powołany organ wyposażony został w kompetencje władcze czy też tylko opiniodawcze. Inny mi słowy, każdy powołany organ, bez względu na przyznane kompetencje, musi mieć podstawy w obowiązującym prawie”¹⁶⁹. Ponieważ nie istnieje przepis ustawowy, który upoważniałby organy samorządowe do tworzenia zespołu zajmującego się analizą wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, dokonywaniem jego oceny czy podejmującym decyzję o przyjęciu wniosku do realizacji lub odrzuceniu go – a jednocześnie ustawa wyraźnie wskazuje, że kompetencje te należą do organu wykonawczego jednostki samorządowej – powoływanie takich podmiotów nie jest dopuszczalne.

W omawianej uchwale rady miasta B. znalazło się jeszcze jedno postanowienie, które wojewoda uznał za nieuprawnione. Określono w nim okoliczności, w jakich gmina może odstąpić od wykonania zawartej z wnioskodawcą umowy w sprawie inicjatywy lokalnej. Organ nadzoru podkreślił, że zgodnie z przepisami UDPPiW do tego rodzaju umowy mają zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego¹⁷⁰. W ocenie wojewody taka regulacja „wyklucza automatycznie kompetencję Rady Miasta do zamieszczania w przyjętej przez siebie uchwale takich zapisów, które odnoszą się do wad złożonego oświadczenia woli, wpływającą na jego skuteczność prawną, możliwości uchylenia się od jego skutków, wykonania zobowiązania i skutków ich niewykonania. Oczywiście istnieje możliwość przyjęcia przez strony umowy odpowiednich warunków, na jakich umowa będzie wykonana, jednak jest to możliwe wyłącznie w drodze czynności cywilnoprawnej”¹⁷¹. Rada miasta nie jest stroną takiej umowy (przypomnijmy, że kompetencję do jej zawierania ma organ wykonawczy jednostki samorządowej), dlatego też nie przysługuje jej (jako podmiotowi niebędącemu stroną stosunku cywilnoprawnego) prawo do określania składników umowy.

Rozstrzygnięcie podjęte przez Regionalną Izbę Obrachunkową (RIO) w Rzeszowie¹⁷² wskazuje z kolei, że innym problematycznym obszarem dotyczącym uregulowania inicjatywy lokalnej jest kwestia tego, czego może dotyczyć wnioski mieszkańców

w zakresie inicjatywy. Rada miejska w L. przyjęła uchwałę w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, w której określiła m.in. „podmioty, które mogą ubiegać się o dotacje na realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, podstawę otrzymania dofinansowania zadania publicznego realizowanego w ramach inicjatywy lokalnej, elementy wniosku o realizację inicjatywy lokalnej, w tym planowaną wysokość dofinansowania oraz planowany sposób wydatkowania tego dofinansowania”¹⁷³. Regionalna Izba Obrachunkowa uznała uchwałę za nieważną, argumentując, że mieszkańcy jednostki samorządowej mogą w ramach inicjatywy lokalnej złożyć do jednostki samorządu terytorialnego, na której terenie mają miejsce zamieszkania lub siedzibę, wniosek o realizację zadania publicznego – a nie o dotację. Wsparcie realizacji zadania w ramach inicjatywy ze strony organu administracyjnego może przybrać postać użyczenia na czas trwania umowy rzeczy niezbędnych do wykonania inicjatywy – nie należy jednak mylić tego z dofinansowaniem realizacji zadania. Wniosek dotyczący inicjatywy lokalnej nie może więc być wnioskiem o dotację na realizację zadania publicznego do jednostki samorządu terytorialnego. Te dwa rozwiązania – co podkreślali już autorzy projektu nowelizacji UDPPiW wprowadzającego instytucję inicjatywy lokalnej – mają być traktowane rozłącznie¹⁷⁴.

Jak wynika z przywołanych orzeczeń sądowych i administracyjnych, głównym problemem pojawiającym się w odniesieniu do będących ich przedmiotem uchwał jest wykraczanie poza zakres spraw, jakie organom wolno w takich uchwałach unormować. Na gruncie skromnego na razie orzecznictwa dotyczącego tej instytucji wyraźnie podkreśla się, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego „dysponuje wyłącznie upoważnieniem do określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, a więc dokonania opisu procedury, przy pomocy której następuje ocena złożonego wniosku o realizację zadania publicznego oraz wskazania, jakie kryteria będą miały zastosowanie przy tej ocenie”¹⁷⁵. Jak zatem jasno wynika z orzecznictwa, zakres zagadnień, które wolno regulować władzom lokalnym w uchwałach dotyczących inicjatywy lokalnej, jest *de facto* dość skromny.

Konkluzje

Analiza nielicznych na razie orzeczeń dotyczących inicjatywy lokalnej oraz bliższe przyjrzenie się uchwałom przyjętym przez objęte monitoringiem jednostki samorządu terytorialnego pokazują, że funkcjonowanie regulacji odnoszących się do tej względnie nowej instytucji nie jest wolne od problemów. Zwraca uwagę i niepokoi to, że w większości monitorowanych samorządów nie podjęto jeszcze – mimo upływu ponad dwóch lat od wejścia w życie ustawowego obowiązku – uchwał normujących tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania w ramach inicjatywy lokalnej. Z jednej strony oznacza to istnienie istotnego problemu po

¹⁷³ Por. Uzasadnienie faktyczne do uchwały Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie z dnia 21 września 2010 roku, sygn. akt XXIII/4365/10.

¹⁷⁴ Por. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1727, Sejm VI kadencji, s. 6.

¹⁷⁵ Por. Uzasadnienie do rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Dolnośląskiego z dnia 23 grudnia 2011 roku, *op. cit.*

stronie organów administracyjnych, które z jakichś powodów ignorują nałożony na nie ustawą obowiązek, z drugiej strony natomiast – brak takiej regulacji może stanowić barierę w podejmowaniu inicjatyw przez mieszkańców. To z kolei sprawi, że jeden z głównych celów wprowadzenia tej instytucji – aktywizowanie lokalnej społeczności – nie zostanie osiągnięty.

Innym charakterystycznym zjawiskiem, widocznym w odniesieniu do skromnej próbki omówionych uchwał, jest częste wykraczanie organów stanowiących jednostek samorządowych poza zakres upoważnienia ustawowego i regulowanie w uchwałach kwestii, których – zgodnie z założeniami ustawy – regulować w nich nie należy. Można odnieść wrażenie, że do instytucji inicjatywy lokalnej, „partnerskiej” ze swojej istoty, niektóre z władz samorządowych podchodzą „niepartnersko”, narzucając mieszkańcom rozwiązania, które powinny pozostać niedookreślone i elastyczne. Warto podkreślić, że projektodawcy nowelizacji UDPPiW, wprowadzającej instytucję inicjatywy lokalnej, zakładali, że będzie ona przejawem realizacji zasady pomocniczości: „esencją” inicjatywy ma być aktywność samych mieszkańców jako tych, którzy najlepiej rozpoznają potrzeby lokalnej społeczności i podejmują działania w celu ich optymalnego zaspokojenia. Nadmierna „administratywizacja” inicjatywy lokalnej wydaje się więc niezgodna z „duchem” tej instytucji w kształcie, jaki ma ona na gruncie przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W praktyce więc „potencjał partycypacyjny” inicjatywy lokalnej – z założenia mający służyć inkluzji obywatelskiej – będzie istotnie osłabiony.

Anna Krajewska

Radni i partycypacja publiczna: studium przypadków

Wprowadzenie: rola radnych we wspólnotach samorządowych

Status radnego oraz prawa i obowiązki radnych zostały uregulowane w poszczególnych ustawach ustrojowych: ustawie o samorządzie gminnym, ustawie o samorządzie powiatu oraz ustawie o samorządzie województwa. Kluczowe z perspektywy tematyki partycypacji publicznej znaczenie ma art. 23 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym¹⁷⁶ i analogiczne art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym¹⁷⁷ oraz art. 23 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa¹⁷⁸, zgodnie z którymi radny jest zobligowany kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy (powiatu, województwa), ma obowiązek utrzymywać stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmować zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawiać je organom jednostki samorządowej do rozpatrzenia. Zgodnie z uormowaniami przyjętymi w ustawach ustrojowych radny pełni więc rolę pośrednika między mieszkańcami jednostki samorządowej a jej władzami.

Tak zdefiniowana rola wydaje się o tyle istotna z punktu widzenia partycypacji publicznej, że w wielu jednostkach samorządowych możliwości bezpośredniego wpływu na treść tworzonego przez władze samorządowe prawa są bardzo znikome. Statuty jednostek samorządu terytorialnego często nie przewidują możliwości występowania przez mieszkańców z inicjatywą uchwałodawczą. Tendencja ta jest dodatkowo wzmocniana przez organy nadzoru i sądy administracyjne, wydające kontrowersyjne orzeczenia, w których kwestionowana jest dopuszczalność inicjatywy uchwałodawczej obywateli w jednostkach samorządowych¹⁷⁹. Role konsultacyjno-opiniotwórcze w samorządach są natomiast częstokroć zarezerwowane dla organizacji pozarządowych, których działalność koncentruje się na określonych obszarach tematycznych, nie stanowią więc one de facto reprezentacji lokalnej wspólnoty. Radni – jako główni „prawodawcy” w samorządzie lokalnym – są zatem kluczowymi rzecznikami interesów i postulatów mieszkańców jednostki samorządowej w gremiach decyzyjnych. W tym kontekście interesująca jest kwestia możliwości

¹⁷⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r., Nr 16, poz. 95 ze zm.).

¹⁷⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r., Nr 91, poz. 578 ze zm.).

¹⁷⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r., Nr 91, poz. 576 ze zm.).

¹⁷⁹ Por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2006 roku, sygn. akt III SA/Wr 584/05 lub wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 28 października 2008 roku, sygn. akt II SA/OI 737/08.

wpływania mieszkańców na działania podejmowane przez radnych. Analizę tych możliwości wypada rozpocząć od krótkiego omówienia regulacji ustawowych obowiązujących w tym zakresie.

Ustawowe regulacje dotyczące radnych

Unormowania dotyczące radnych poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego zawarte we wspomnianych przepisach ustaw ustrojowych są sformułowane dość ogólnikowo; z założenia podlegają one konkretyzacji w praktyce działalności poszczególnych jednostek samorządowych. Jakie podstawowe prawa i obowiązki radnych w związku z pełnieniem przez nich funkcji pośredników między samorządowymi władzami a mieszkańcami można jednak wyinterpretować z regulacji ustawowych? Chociaż na gruncie przepisów ustaw ustrojowych rola radnych nie jest ujęta jako „reprezentowanie wyborców” – a mandat radnego ma cechy mandatu wolnego – to jednak zadania radnego w znacznym stopniu obejmują obowiązki wiążące się właśnie z reprezentowaniem mieszkańców jednostki samorządowej. Realizowaniu tej roli służy m.in. obowiązek utrzymywania stałej więzi z mieszkańcami. Ustawy nie regulują kwestii zasad i form tych kontaktów, „pozostawiając to unormowaniom statutowym, jako sprawę z zakresu organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy rady i jej organów”¹⁸⁰.

W tym miejscu wypada zaznaczyć, że problem dopuszczalności uregulowania form kontaktów radnych z mieszkańcami w statucie nie jest wolny od kontrowersji. Wojewoda zachodniopomorski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 21 stycznia 2013 roku¹⁸¹ uznał na przykład, że określanie takich kwestii w statucie gminy stanowi istotne naruszenie prawa. Rozstrzygnięcie dotyczyło uchwały pewnej zachodniopomorskiej gminy nowelizującej statut gminy. W uchwale przewidziano m.in., że radni mają obowiązek przynajmniej raz na kwartał odbywać dyżur w swoim okręgu wyborczym w celu przyjmowania postulatów od mieszkańców okręgu oraz uczestniczyć w zebraniach samorządu mieszkańców. To właśnie postanowienie było jednym z zakwestionowanych przez organ nadzoru. Jak uzasadnił on swoje stanowisko?

Przywołując art. 23 ustawy o samorządzie gminnym, nakazujący radnym utrzymywać stałą więź z mieszkańcami, wojewoda podkreślił, że „ustawodawca nie określił zasad, form ani metod tych kontaktów, nie upoważnił do tego także organu stanowiącego gminy, w związku z czym organ ten nie ma możliwości wprowadzania takich regulacji w podejmowanych przez siebie aktach – w tym w uchwale w przedmiocie przyjęcia statutu gminy”. Zgodnie z art. 94 Konstytucji¹⁸² organy samorządu terytorialnego mogą tworzyć akty prawa miejscowego jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym stanowią z kolei, że gminy są uprawnione do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych. Na podstawie tych regulacji wojewoda uznał, że rada gminy nowelizując statut przekroczyła

¹⁸⁰ G. Jyż, Z. Plawecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, 4. wyd., Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.

¹⁸¹ Por. Dz.Urz. z dnia 21 stycznia 2013 roku, poz. 299.

¹⁸² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483).

granice upoważnienia ustawowego, a tym samym w istotny sposób naruszyła prawo. Dlatego też przywołane postanowienia uchwały zostały przez wojewodę uchylone.

Podobnej argumentacji użył Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w uzasadnieniu wyroku z dnia 8 maja 2008 roku¹⁸³. Rozpoznawana przez sąd sprawa dotyczyła przepisów zawartych w statucie pewnej gminy, na mocy których nałożono na radnych obowiązek spotykania się z wyborcami nie rzadziej niż dwa razy w roku i – nie rzadziej niż raz na kwartał – przyjmowania wyborców w swoich okręgach wyborczych, w terminie i miejscu podanym uprzednio do wiadomości mieszkańców. W tym czasie wyborcy mieliby możliwość składać skargi, wnioski i postulaty. Przepis statutu wprowadzający te regulacje został zakwestionowany przez organ nadzoru; w efekcie sporu z gminą wojewoda skierował sprawę do sądu administracyjnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że rację w sporze ma organ nadzoru. Sąd przypomniał, że rada gminy jest zobowiązana do przestrzegania przepisów ustaw i niewykraczania poza określone w nich upoważnienia; w tym przypadku granice swobody prawodawczej rady określa ustawa o samorządzie gminnym. Jak czytamy w uzasadnieniu wyroku, „ustawa ta, zgodnie z przyjętym modelem wolego mandatu radnego, nie zawiera (...) przepisu, który mógłby stanowić podstawę normatywnej regulacji w tym zakresie o charakterze wykonawczym. Także w innych ustawach, regulujących kwestie związane z mandatem radnego, w szczególności w ustawie (...) Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (...), brak jest takiego przepisu. Sąd zatem stwierdza, że w sytuacji braku stosownego upoważnienia ustawowego za skarżone przepisy zostały wydane w warunkach nieważności”¹⁸⁴.

Niezależnie jednak od tego, w jaki sposób (i w jakim akcie) zostaną określone obowiązki radnych związane z utrzymywaniem więzi z mieszkańcami, muszą one umożliwiać realizację kilku podstawowych celów¹⁸⁵. I tak, w ramach kontaktów z wyborcami, radni muszą mieć możliwość przyjmowania ich postulatów, wniosków, skarg i zażaleń oraz uwag i propozycji. Uwagi i postulaty mieszkańców radny przekazuje organom samorządowym; może to przybierać formę interpelacji lub zapytań kierowanych do przedstawicieli władz (te zagadnienia regulują statuty poszczególnych jednostek). Do obowiązków radnych należy również informowanie wyborców o aktualnej sytuacji gminy oraz celach, kierunkach i formach działania jej organów; w doktrynie przyjmuje się, że jest to podstawowy obowiązek radnego, któremu odpowiada – po stronie wyborców – prawo do „bycia poinformowanym”¹⁸⁶. Radni są też zobligowani do konsultowania z mieszkańcami ważniejszych zamierzonych przez radę i zarząd przedsięwzięć oraz informowania o już podjętych uchwałach i decyzjach, ich wyjaśniania i propagowania. Kontakty z wyborcami mają poza tym służyć zachęcaniu ich do współdziałania w przedsięwzięciach podejmowanych w jednostce samorządowej. Radni powinni też informować mieszkańców o swojej działalności w radzie i innych organach samorządowych, do których zostali wybrani lub desygnowani¹⁸⁷.

W praktyce obowiązek utrzymywania przez radnych więzi z mieszkańcami jest najczęściej realizowany poprzez „okresowe bezpośrednie spotkania z ogółem wyborców

¹⁸³ Sygnatura akt: III SA/Wr 119/08.

¹⁸⁴ Uzasadnienie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 maja 2008 roku, sygnatura akt: III SA/Wr 119/08.

¹⁸⁵ Za: G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, op. cit.

¹⁸⁶ *Ibidem*.

¹⁸⁷ *Ibidem*.

(niektóre statuty i regulaminy rad ustalają nawet minimalną liczbę tych spotkań w ciągu roku), udział radnego w zebraniach różnych gremiów samorządowych (zebraniach wiejskich, zebraniach samorządu mieszkańców itp.), pełnienie dyżurów w okręgu wyborczym lub w siedzibie organów gminy, w ustalonych i podanych do wiadomości wyborców terminach, jak również – na zaproszenie stosownych władz – uczestnictwo w zebraniach organizacji społecznych, zawodowych i politycznych działających na terenie gminy¹⁸⁸. Skargi i wnioski mieszkańców mogą być zgłaszane radnym zarówno bezpośrednio, podczas spotkań czy dyżurów, ale również drogą korespondencyjną; radni powinni także reagować na problemy zgłaszane przez wyborców za pośrednictwem środków masowego przekazu¹⁸⁹.

¹⁸⁸ *Ibidem*.

¹⁸⁹ M. Augustyniak, R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, A. Jochymczyk, C. Martysz, A. Matan, T. Moll, A. Wierzbica, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.

¹⁹⁰ G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, *op. cit.*

¹⁹¹ M. Augustyniak, R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, A. Jochymczyk, C. Martysz, A. Matan, T. Moll, A. Wierzbica, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, *op. cit.*

¹⁹² *Ibidem*.

W doktrynie podkreśla się jednak, że radny nie jest związany instrukcjami wyborców – jego mandat ma charakter mandatu wolnego – nie może zatem być przez nich zobowiązany do reprezentowania określonego stanowiska wobec organów samorządowych. Jak wynika z odpowiednich przepisów ustaw ustrojowych, radny w swojej działalności ma kierować się dobrem wspólnoty samorządowej, co oznacza, że powinien mieć na względzie rozwój i lepsze zaspokajanie potrzeb **całej** wspólnoty oraz poprawę warunków życia **wszystkich** jej członków, a nie partykularne interesy grupy wyborców¹⁹⁰. Jak więc pogodzić tę zasadę z rolą „rzecznika” wyborców? Konstrukcja prawna przyjęta w ustawach ustrojowych powoduje, że w praktyce sprawowania funkcji radnego możliwa jest „kolizja pomiędzy zasadą wolnego mandatu a wpływami politycznymi, wynikającymi z faktu przynależności do określonej partii politycznej oraz utworzonego według klucza partyjnego klubu radnych”¹⁹¹ oraz pośredniczenia między samorządowymi władzami a konkretną grupą wyborców. W takich sytuacjach „często radny, uczestnicząc w podejmowaniu uchwał, będzie musiał rozstrzygać takie dylematy we własnym sumieniu. Zgodnie jednak z ustawą winien w takim przypadku kierować się zawsze dobrem nadrzędnym, którym jest dobro gminnej wspólnoty samorządowej. Wszelkie jednak postulaty zgłaszane radnemu przez wyborców radny winien przedstawiać właściwym organom gminy do rozpatrzenia, zgodnie z ich właściwością”¹⁹².

Ogólnikowość ustawowych rozwiązań dotyczących kontaktów radnych z mieszkańcami nie jest oczywiście przypadkowa. Dzięki ramowemu charakterowi tych unormowań możliwe jest elastyczne dopasowywanie konkretnych rozwiązań obowiązujących w poszczególnych samorządach do panujących w nich zwyczajów i lokalnej praktyki. Jak zatem wyglądają te rozwiązania w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego? Analizie tego problemu poświęcona jest kolejna część niniejszego tekstu.

Studium przypadków: wyniki

Informacje o monitoringu

Monitoring, którego wyniki zostaną zaprezentowane, miał na celu znalezienie odpowiedzi na kilka podstawowych pytań dotyczących możliwości wpływania przez mieszkańców na działania podejmowane przez radnych. Czy radni są dostępni dla mieszkańców? W jaki sposób się z nimi kontaktują? Czy mieszkańcy mają możliwość zasięgnięcia informacji o działaniach poszczególnych radnych? Jak regulowane są uprawnienia i obowiązki radnych w aktach prawa miejscowego?

Analiza objęła regulacje zawarte w aktach prawa lokalnego oraz dostępne na stronach internetowych i w Biuletynach Informacji Publicznej informacje dotyczące radnych 10 jednostek samorządu terytorialnego: 2 samorządów wojewódzkich (lubuskiego i opolskiego), 4 powiatów (nowosolskiego, głogowskiego, kluczborskiego i prudnickiego) oraz 4 gmin (Bytom Odrzański, Kluczbork, Żukowice, Lubrza). Istniejące w poszczególnych jednostkach rozwiązania prawne i praktyczne zostały ocenione pod kątem ich „propartykypacyjnego” charakteru.

Informacje o radnych i ich działalności

Podstawową informacją, jakiej potrzebują mieszkańcy, gdy chcą skontaktować się ze swoimi reprezentantami w samorządowym organie stanowiącym, są oczywiście dane dotyczące personaliów poszczególnych radnych. Tego rodzaju informacje są dostępne we wszystkich objętych analizą jednostkach, najczęściej w prostej formie list imiennych, z reguły z zaznaczeniem osób pełniących funkcje przewodniczących i wiceprzewodniczących rady lub sejmiku. Na stronach internetowych jednostek lub ich Biuletynach Informacji Publicznej można również znaleźć dane na temat składu poszczególnych komisji stałych rady, co pozwala zorientować się w obszarach zainteresowań i działalności konkretnych radnych. W dwóch analizowanych jednostkach (szczebla wojewódzkiego) obok informacji o poszczególnych radnych zamieszczono również ich zdjęcia. Warto jednak zauważyć, że taka praktyka byłaby pewnie bardziej przydatna w mniejszych jednostkach samorządowych, gdzie mieszkańcy mają ze sobą częstszy i bliższy kontakt; zamieszczenie na stronie internetowej urzędu zdjęć radnych gminy spowodowałoby, że byłiby oni bardziej rozpoznawalni dla wyborców.

Dla mieszkańców, chcących zgłosić radnemu jakiś problem czy oczekujących od nich interwencji w określonej sprawie, istotne może być również zagadnienie opcji politycznej i światopoglądowej, jaką reprezentują poszczególni członkowie organu stanowiącego. W większych jednostkach samorządowych (województwach, powiatach) ważną informacją dla mieszkańców może być również kwestia pochodzenia radnego z określonej miejscowości czy okręgu wyborczego. Dane dotyczące

przynależności politycznej (tj. do określonych klubów) były dostępne na stronach obu samorządów szczebla wojewódzkiego; w jednej z gmin na liście imiennej składu rady podano również informację o komitetach wyborczych poszczególnych radnych. W innych jednostkach tego rodzaju dane nie zostały opublikowane. Informacja o tym, z jakiej miejscowości pochodzi radny, była dostępna na stronach obu urzędów marszałkowskich oraz jednego powiatu. Jeden z urzędów marszałkowskich udostępnił również dane na temat wykształcenia radnych, co może stanowić dodatkową wskazówkę co do ich zainteresowań i kompetencji.

W wyrobieniu poglądu na temat tego, jakimi sprawami interesuje się radny i jak wygląda jego aktywność, pomocne mogą być również informacje na temat indywidualnie podejmowanych przez niego lub nią działań. Wglądu w te sfery mogą dostarczyć dane na temat interpelacji i zapytań kierowanych przez poszczególnych radnych do przedstawicieli władz samorządowych. W jednostkach samorządowych objętych analizą informacje takie (obejmujące przedmiot zapytania lub interpelacji, ich adresata oraz autora) były dostępne na stronach obu urzędów marszałkowskich; w jednym z nich zainteresowani mogli pobrać ze strony skany oryginalnego dokumentu interpelacji. Na stronie drugiego urzędu z kolei udostępniono formularz interpelacji i zapytania do pobrania przez użytkowników strony. W pozostałych objętych monitoringiem samorządach informacje tego rodzaju nie były dostępne na stronach internetowych.

Informacje o działaniach organu stanowiącego

Innym źródłem informacji pomocnych w wyrobieniu sobie opinii na temat aktywności radnego i obszarów jego czy jej zainteresowań są dane na temat działalności organu stanowiącego jednostki. Informacje tego typu umożliwiają również zainteresowanym śledzenie działalności władz samorządowych i włączanie się w nią lub interweniowanie (np. poprzez kontakt z radnymi i „uczulanie” ich na określone zagadnienia), gdy uznają to za potrzebne. Istotny w tym kontekście będzie dostęp mieszkańców do informacji na temat planowanych sesji rady czy sejmiku oraz przewidywanego porządku obrad, dostęp do protokołów z posiedzeń rad lub sejmików oraz komisji, a także dostępność informacji na temat planów „prawodawczych” organu stanowiącego – czyli projektów uchwał.

Wszystkie te informacje są publikowane na stronach obu objętych analizą urzędów marszałkowskich; gorzej jest z ich dostępnością w analizowanych samorządach niższych szczebli. O ile zawiadomienia o planowanych sesjach rady są publikowane na stronach wszystkich jednostek, o tyle już nie wszędzie można znaleźć informacje na temat planowanego porządku obrad; mieszkańcy 3 objętych analizą jednostek nie mają możliwości zorientowania się (przez prosty dostęp drogą internetową) w tematyce, jaka będzie poruszana podczas nadchodzącej sesji rady. Nie wszystkie jednostki publikują również projekty uchwał, jakie mają być podejmowane w trakcie

planowanych sesji rady. W rezultacie mieszkańcy są pozbawieni informacji „wstępnych”, mogących zainspirować ich ewentualny kontakt z radnym i przekazanie informacji, które mogły być istotne w podejmowaniu decyzji o poparciu określonych projektów. To z kolei może wydatnie osłabiać możliwości realizowania roli „rzeczniczki” przez radnych.

Dostępność radnych

Kluczowe znaczenie w odniesieniu do utrzymywania przez radnych więzi z mieszkańcami mają też kwestie czysto techniczne: rozwiązania, które umożliwią mieszkańcom dotarcie do konkretnych radnych i przekazanie im wniosków, postulatów czy skarg. Czy dane zawarte na stronach internetowych i w Biuletynach Informacji Publicznej objętych monitoringiem jednostek samorządowych umożliwiają bezpośrednie kontaktowanie się z radnymi?

Na stronach obu samorządów szczebla wojewódzkiego można znaleźć dane kontaktowe do wszystkich radnych sejmiku: adresy ich poczty elektronicznej i telefony. W pozostałych jednostkach (a więc wszystkich objętych analizą powiatach i gminach) takie informacje nie są udostępniane. Na większości analizowanych stron nie ma również informacji dotyczących dyżurów radnych, kwestia ta nie pojawia się także w statutach analizowanych jednostek (poza dwoma wyjątkami, przy czym w jednym z nich statut stanowi, iż radny „może” prowadzić dyżury). Na stronach urzędów marszałkowskich można znaleźć dane na temat dyżurów pojedynczych osób: dwóch osób w jednej z analizowanych jednostek szczebla wojewódzkiego (dyżury odbywają się raz w miesiącu), jednej radnej w drugim przypadku (dyżurującej trzy razy w tygodniu). W jednym z powiatów dyżurują wszyscy radni, po dwie osoby co wtorek (rozpiska planowanych dyżurów poszczególnych radnych jest dostępna na stronie). W pozostałych monitorowanych jednostkach samorządowych dostępne są ewentualnie informacje o terminie, w jakim przyjmuje mieszkańców przewodniczący rady. W czterech jednostkach (jednym powiecie, trzech gminach) w ogóle nie ma informacji na temat dyżurów czy terminów przyjęć jakichkolwiek członków rady, w tym także przewodniczących. W dwóch przypadkach (jednym samorządzie wojewódzkim i jednym powiecie) możliwe jest umówienie się na spotkanie z radnym za pośrednictwem biura obsługującego organ stanowiący.

Z praktycznego punktu widzenia istotne jest również to, w jakich godzinach dostępni są dyżurujący radni (lub przewodniczący rady). W analizowanych przypadkach – tam, gdzie taka informacja w ogóle została podana (w jednym z samorządów, mimo przewidzianych dyżurów radnych, nie zamieszczono informacji o miejscu i godzinach przyjęć) – były to godziny pomiędzy 14:00 a 15:30 lub (w jednym przypadku) 16:00. Jak zatem widać, radni objętych analizą jednostek są dostępni w porze, w której na ogół mieszkańcy są w pracy, co w praktyce uniemożliwia wielu z nich spotkanie ze swoim przedstawicielem w organie stanowiącym.

Inne zagadnienia dotyczące kontaktów radnych z mieszkańcami

Regulacje dotyczące utrzymywania przez radnych więzi z mieszkańcami znalazły się w statutach sześciu analizowanych jednostek samorządowych. Tylko jeden ze statutów (samorządu powiatowego) przewiduje konieczność pełnienia przez radnych dyżurów w siedzibie starostwa; pozostałe rozwiązania są przeważnie sformułowane dość ogólnie. Zgodnie z nimi radni mają obowiązek utrzymywania więzi z mieszkańcami i przyjmowania ich wniosków, postulatów i uwag. W dwóch jednostkach (jednym powiecie i jednej gminie) lista obowiązków wiążących się z utrzymywaniem kontaktów z mieszkańcami jest bardziej rozbudowana i obejmuje takie działania, jak: informowanie mieszkańców o stanie jednostki samorządowej i o działalności radnego w radzie, konsultowanie z nimi spraw wnoszonych pod obrady, propagowanie zamierzeń i dokonań rady, przyjmowanie postulatów, wniosków i skarg mieszkańców (oraz – w jednej jednostce – dodatkowo nadzór nad ich wykonaniem, a także przyjmowanie mieszkańców w siedzibie urzędu). W czterech spośród jednostek objętych monitoringiem zagadnienie kontaktowania się radnych z mieszkańcami w ogóle nie zostało poruszone, a dotyczące radnych regulacje skupiają się na ich obowiązkach związanych z udziałem w pracach organów, do których zostali wybrani, oraz na określeniu zasad funkcjonowania klubów radnych.

Radni i partycypacja publiczna: konkluzje

Analiza stron internetowych i Biuletynów Informacji Publicznej oraz statutów objętych monitoringiem jednostek samorządowych prowadzi do wniosku, że rola radnych w zakresie „pośredniczącej partycypacji publicznej” nie jest mocno akcentowana w większości z nich. W wielu jednostkach – w tym, co szczególnie znaczące, „podstawowego” szczebla gminnego – już samo ustalenie tego, który z radnych (ze względu na swoje zainteresowania, kwalifikacje i dotychczasową aktywność) mógłby pełnić funkcję „rzecznika” mieszkańców zgłaszających określony problem, nie będzie łatwe. Utrudnione będzie również dotarcie do radnego ze względu na brak jakichkolwiek danych kontaktowych i informacji o terminach ich ewentualnych dyżurów. Głównym sposobem na zobaczenie się z radnymi będzie więc udział mieszkańców w posiedzeniach rady (o których planowanym porządku, *nota bene*, nie wszędzie można się dowiedzieć). W praktyce oznacza to, że to mieszkańcy są zmuszeni wychodzić z inicjatywą „utrzymywania stałej więzi” ze swoimi reprezentantami, mimo że przecież to radni mają taki ustawowy obowiązek. W efekcie skromnych lub wręcz szczątkowych rozwiązań dotyczących pełnienia przez radnych funkcji pośredników między wyborcami a samorządowymi władzami ich znaczenie dla możliwości partycypacji publicznej mieszkańców w objętych analizą samorządach jest znikome. Co ciekawe, rozwiązania dotyczące dostępności radnych i informacji o ich działalności okazują się znacząco staranniej wypracowane w objętych monitoringiem samorządach

marszałkowskich niż w analizowanych jednostkach niższych szczebli. Prowadzić to może to pesymistycznego wniosku, że im (teoretycznie) „bliżej” władzom do mieszkańców, paradoksalnie tym mniej dbają one o kontakty z nimi.

Trzeba podkreślić, że analiza, której wyniki zostały zaprezentowane, objęła jedynie drobną próbkę samorządów i z pewnością nie uprawnia do uogólnień, jednak problem roli i znaczenia radnych potwierdzają również inne badania¹⁹³. Radni – mimo że powinni pełnić funkcję „wyłącznych twórców agendy legislacyjnej” – pozostają *de facto* w cieniu urzędników, a ich działalność toczy się „na uboczu” przedsięwzięć dominującej władzy wykonawczej. „Dramatycznie została zdeprecjonowana pozycja rad gmin i samych radnych jako «narzędzi» kontrolnych nad gminnymi zarządami i urzędnikami. Komisje rad nie mają zdolności kontrolnych, a sami radni nie są w stanie sprostać merytorycznie dominującym urzędnikom. (...) Często na sesjach rady nie ma czasu na sprawy wnoszone przez radnych, a między sesjami radni nie są aktywni”¹⁹⁴. Trudności z realizacją „rzeczniczej” roli radnych i ich niewielkie znaczenie dla możliwości wpływania przez mieszkańców na toczące się w jednostce samorządowej procesy decyzyjne są więc nie tylko kwestią niekorzystnej praktyki, ale problemem o systemowych źródłach.

¹⁹³ Zob. wyniki analiz opisane w raporcie autorstwa J. Bobera, J. Hausnera, H. Izdebskiego, W. Lachewicza, S. Mazura, A. Nelickiego, B. Nowotarskiego, W. Puzyny, K. Surówki, I. Zachariasza, M. Zawickiego pt. *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, MSAP, Kraków 2013 – http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport_dysfunkcje.pdf.

¹⁹⁴ *Ibidem*, s. 29.

Grzegorz Makowski

Programy aktywności lokalnej – czy mogą pobudzić partycypację publiczną?

Jeszcze kilka lat przed powstaniem tego artykułu partycypacja wcale nie była modnym hasłem. W czasie, gdy był publikowany, w mediach, wydawnictwach naukowych, w debacie publicznej niemal codziennie można było się natknąć na informacje o nowych projektach poświęconych temu zagadnieniu, inicjatywach, rozwiązaniach, mechanizmach. Włączanie obywateli w procesy decyzyjne stało się standardowym elementem wszelakich strategii rządowych i dokumentów planistycznych opracowywanych przez samorządy (co nie oznacza oczywiście, że stało się również standardową praktyką).

Co i raz proponowane są różnego rodzaju, mniej lub bardziej innowacyjne, instrumenty partycypacyjne – najczęściej wykorzystujące internet. Od kilku lat rząd buduje ogólnopolski system świadczenia usług przez administrację publiczną – ePUAP (Elektroniczną Platformę Usług Administracji Publicznej), który, jeśli tylko użyć go kreatywnie, mógłby dostarczać obywatelom bieżących informacji o funkcjonowaniu najbliższych im urzędów, a tym samym zachęcać ich do bardziej aktywnego włączania się w sprawy publiczne. Tworzone są portale konsultacyjne, na przykład pozarządowy portal Fundacji Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” – mamzdanie.org.pl. W pierwszych miesiącach 2013 roku będzie uruchomiony rządowy ogólnopolski portal konsultacji on-line. Pojawiają się nowe zasoby wiedzy i narzędzia zachęcające obywateli do włączania się w życie publiczne i pomagające im w zdobyciu niezbędnego minimum informacji, które pozwoliłoby im angażować się rozważnie i kompetentnie. Jako przykłady można by tutaj wymienić chociażby opracowany w ramach projektu „Decydujemy razem” „Licznik partycypacji”, służący do pomiaru poziomu partycypacji w gminach, czy portal naszakasa.org.pl, dostarczający podstawowych informacji o budżetach samorządów.

Na tym tle tradycyjne instrumenty pobudzania aktywności – rozwiązania prawne (np. regulacja tzw. inicjatywy lokalnej w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie) czy różnego rodzaju dokumenty strategiczne (plany, programy etc.) wydają się mało atrakcyjne. Nie powinno się jednak ich ignorować. Często bowiem faktyczna lub domniemana niska skuteczność tego rodzaju mechanizmów wynika

z braku wiedzy o tym, że w ogóle istnieją. Nierzadko jest to nieumiejętność użycia ich w taki sposób, aby rzeczywiście przyczyniały się do zwiększenia poziomu partycypacji. Jednak w rękach sprawnych i kreatywnych obywateli i decydentów litera prawa czy zapisy programu lub strategii mogą przynieść rzeczywistą zmianę i stać się impulsem do pobudzania partycypacji publicznej, podobnie jak dobry portal konsultacyjny czy inne nowatorskie rozwiązania. Przykładem może być tu chociażby opisywana w jednej z poprzednich edycji *Bilansu monitoringu prawa* instytucja obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej¹⁹⁵, która mimo różnego rodzaju kontrowersji natury prawnej często jest regulowana w statutach samorządów i coraz częściej promowana i wykorzystywana przez mieszkańców do przedstawiania własnych propozycji kształtowania lokalnego życia publicznego. Do tego rodzaju rozwiązań należą (lub mogłyby należeć) również programy aktywności lokalnej (PAL), którym poświęcony jest niniejszy tekst.

¹⁹⁵ Por. G. Makowski, *Lokalna inicjatywa ludowa. Pomysł na aktywizację obywateli?*, [w:] *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu prawa 2010*, red. G. Makowski, P. Sobiesiak, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.

Ramy prawne programów aktywności lokalnej

Z formalnego punktu widzenia status programów aktywności lokalnej nie jest do końca jasny. Jako podstawa prawna przyjmowania PAL służy co najmniej kilka przepisów różnych ustaw. Za punkt wyjścia podaje się na przykład przepisy ustawy z 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹⁹⁶ czy też ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii¹⁹⁷. Zobowiązują one samorządy do opracowywania i wdrażania programów profilaktyki w zakresie przeciwdziałania uzależnieniom. A ponieważ ogólnie idea programu aktywności lokalnej koncentruje się głównie na problemie bierności grup zagrożonych marginalizacją (do których niewątpliwie zaliczają się osoby uzależnione i ich rodziny), samorządy czasem wykorzystują właśnie te przepisy i na ich bazie przygotowują dokumenty nazywane „programami aktywności lokalnej”.

¹⁹⁶ Ustawa z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 1982 r., Nr 35, poz. 230 ze zm.).

¹⁹⁷ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 2005 r., Nr 179, poz. 1485 ze zm.).

Najczęściej jednak autorzy programów przywołują art. 110 ust. 10 lub art. 112 ust. 13 ustawy z 2004 roku o pomocy społecznej¹⁹⁸. Przepisy te nakazują gminom, powiatom i województwom opracowywanie i wdrażanie programów pomocy społecznej. W ustawie (podobnie jak i w tych wcześniej wspomnianych) nigdzie nie pojawia się pojęcie „programu aktywności lokalnej”. Należałoby zatem uznać, że PAL jest tożsamy z lokalnym programem polityki społecznej. Istnieją jednocześnie samorządy, w których równolegle funkcjonują oba te dokumenty lub obowiązuje swego rodzaju hybryda – „lokalny program pomocy społecznej i aktywności lokalnej” (np. w Brzegu).

¹⁹⁸ Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz.U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.).

Programy aktywności lokalnej a paradygmat aktywnej polityki społecznej

Przepisy ustawy o pomocy społecznej nie precyzują, co powinny zawierać lokalne programy polityki społecznej. Nie do końca wiadomo więc, jak ma być rozumiane w tym kontekście pojęcie „aktywności” i na ile ma ono spajać pomoc społeczną (czy nawet szerzej – politykę społeczną) z ideą partycypacji publicznej. Z innych przepisów

ustawy o pomocy społecznej wynika jednak, że działania w tej dziedzinie mają być ukierunkowane między innymi na wzmacnianie aktywności społecznej osób i rodzin. Praca socjalna na przykład ma być wykonywana we współpracy ze społecznością lokalną. Do zadań pracowników socjalnych ma należeć między innymi „pobudzenie społecznej aktywności i inspirowanie działań samopomocowych”. Trudno zatem wyobrazić sobie spełnienie tych wymogów bez uwzględnienia szerszego kontekstu, a w tym bez stymulowania (w ramach lokalnej polityki społecznej) także partycypacji publicznej – nie tylko tych osób, do których kierowana jest pomoc społeczna, ale całej społeczności, w której one funkcjonują.

Ustawa o pomocy społecznej w ograniczonym stopniu co prawda, ale jednak dąży do realizacji postulatu aktywnej polityki społecznej. Jest to kierunek, który już w pierwszej połowie lat 90. ubiegłego wieku obrała Unia Europejska¹⁹⁹. Debata wokół realizacji tego postulatu w Polsce jeszcze do niedawna koncentrowała się głównie na problemach rynku pracy. Tam przede wszystkim widziano możliwość realizacji tej idei, poprzez tworzenie zachęt dla obywateli, aby podejmowali lub kontynuowali szeroko pojętą aktywność ekonomiczną²⁰⁰. Na tym tle próbowano stworzyć warunki rozwoju takich narzędzi, jak *flexicurity* – modelu zatrudnienia, w którym z jednej strony ułatwia się pracodawcom zwalnianie i zatrudnianie pracowników (ang. *flexibility* – elastyczność), ale z drugiej strony zapewnia się duże bezpieczeństwo socjalne pracownikom (ang. *security* – bezpieczeństwo) w okresach, w których pozostają bez pracy, stymulując ich jednocześnie do poszukiwania nowych zajęć i możliwości rozwoju²⁰¹.

Aktywna polityka społeczna nie odnosi się jednak wyłącznie do rynku pracy. Cały system pomocy społecznej powinien być podporządkowany tej logice. Przewagę powinny mieć w nim więc nie mechanizmy „bierne” (np. zasiłki), ale „aktywizujące” – mobilizujące na przykład bezrobotnych do poszukiwania pracy, podnoszenia kwalifikacji, mobilności, a osoby zagrożone z różnych względów marginalizacją (np. uzależnione) do przezwyciężania tego problemu przez większą integrację z otoczeniem.

Nie ma tu miejsca, aby dokładnie omówić ideę aktywnej polityki społecznej, warto jednak podkreślić, że zasadza się ona na stałej współpracy – obywateli, aparatu państwa, pracodawców, środowisk lokalnych i organizacji społecznych. Jak słusznie swego czasu podkreślał Ryszard Szarfenberg, powołując się na dokumenty Komisji Europejskiej, aktywna polityka społeczne polega mniej na utrzymywaniu poziomu dochodu, a bardziej na pomaganiu słabszym jednostkom w integracji z gospodarką i społeczeństwem²⁰².

U podstaw współczesnej aktywnej polityki społecznej leżą także idee decentralizacji i subsydiarności. To z kolei oznacza, że podmiotami owej polityki stają się lokalne wspólnoty, organizacje społeczne i ogólniej – obywatele²⁰³. To ci aktorzy, w miarę możliwości, powinni (a najlepiej samodzielnie) rozwiązywać problemy w swoim otoczeniu i wedle zasady subsydiarności powinni robić to na możliwie jak najniższym poziomie organizacji – w ramach lokalnej wspólnoty czy przez organizacje społeczne. Natomiast struktury organizacyjne wyższego rzędu (np. administracja samorządowa

¹⁹⁹ Green Paper. European Social Policy. Options for the Union, listopad 1993, Komisja Europejska, COM 93/551, s. 18.

²⁰⁰ M. Rymśza, T. Kaźmierczak, Aktywna polityka społeczna. Stan obecny i szanse upowszechnienia koncepcji, „Analizy i Opinie ISP” 2005, nr 48.

²⁰¹ Por.: Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne. *Flexicurity po polsku?*, red. M. Rymśza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005.

²⁰² Por.: R. Szarfenberg, Modele polityki społecznej w teorii i praktyce, 2009 (maszynopis); *idem*, Aktywna polityka społeczna, 2006 (maszynopis).

²⁰³ M. Rymśza, Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce, [w:] *W stronę aktywnej polityki społecznej*, red. T. Kaźmierczak, M. Rymśza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.

czy instytucje państwa) powinny im w tym pomagać, ale nie wyręczać ich. Dlatego w tej perspektywie rośnie znaczenie aktywności obywatelskiej, partycypacji czy organizacji pozarządowych.

Skupmy się na chwilę na organizacjach. To one, co do idei, powstają jako rezultat społecznej mobilizacji. Są bliżej obywateli i ich problemów niż administracja publiczna. Z tego tytułu mogą bardziej efektywnie tym problemom przeciwdziałać, rozpoznawać potrzeby danej społeczności i reagować na nie szybciej. Podobnie przedsiębiorstwa społeczne (często tworzone zresztą przez organizacje pozarządowe lub na ich bazie) są wymieniane jako jedno z głównych narzędzi aktywnej polityki społecznej. To one bowiem faktycznie mają szansę utrzymać osoby wychodzące z bezrobocia lub zagrożone wykluczeniem (np. niepełnosprawni) nie tylko na rynku pracy, ale i zintegrować z otoczeniem. Także wolontariat może być ważnym instrumentem aktywnej polityki społecznej. Nie tylko dlatego, że wolontariusze często stanowią siłę roboczą organizacji pozarządowych. Wolontariat sam w sobie jest formą pracy społecznie użytecznej, jest wykonywany nie tylko z pobudek ideologicznych, ale też może być sposobem zdobywania kwalifikacji przydatnych do podjęcia pracy zarobkowej. W ramach paradygmatu aktywnej polityki społecznej wolontariat jest zatem traktowany jako instrument aktywizujący (i tak zresztą został uregulowany w ustawie z 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁰⁴).

Stąd też i partycypacja – aktywność członków społeczności lokalnych, ich chęć włączania się w sprawy publiczne, jest ważnym czynnikiem, bez którego prowadzenie aktywnej polityki społecznej jest niemożliwe. Organizacje pozarządowe czy przedsiębiorstwa społeczne – jedne z kluczowych instrumentów tej polityki nie będą przecież powstawać, jeśli obywatele nie będą chcieli ich tworzyć. Jak prawidłowo rozpoznawać problemy społeczne, jak projektować konkretne działania, jeśli nie będzie aktywności po stronie samych obywateli, jeśli nie będą oni sygnalizować swoich problemów i potrzeb? Trudno też sobie wyobrazić, że pracownicy socjalni będą w stanie wykonywać swoje działania efektywnie – dobrze pracować w środowisku społecznym, animować je w taki sposób, żeby sprzyjało rozwiązywaniu problemów osób wykluczonych czy marginalizowanych z najróżniejszych powodów, jeśli będą stykać się z biernością tegoż środowiska.

²⁰⁴ Por.: *U progu zmian. Pięć lat ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, red. G. Makowski, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.

Programy aktywności lokalnej a fundusze unijne

Jak wspomniano, ustawa o pomocy społecznej ani nie definiuje, czym są programy aktywności lokalnej, ani nawet nie uwypukla dostatecznie idei aktywnej polityki społecznej. Stąd też ustalenie na tej podstawie, czym właściwie są PAL-e, wymaga odwołania się do szerszego kontekstu, w jakim ustawa i ten konkretny instrument są osadzone.

Bardziej konkretne w tym zakresie są wymogi Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). W ramach priorytetu VII Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL),

finansowanego ze środków EFS, który dotyczy działań w zakresie promocji integracji społecznej, jednym z wymogów nałożonych na wnioskodawców (a dokładniej – na samorządy) starających się o dofinansowanie projektów dotyczących rozwijania i promocji metod aktywnej integracji społecznej, jest właśnie przyjmowanie programów aktywności lokalnej²⁰⁵.

²⁰⁵ Por. I. Rybka, Programy Aktywności Lokalnej w gminach miejskich (małych, średnich, dużych), CAL, Warszawa 2011 (maszynopis).

Dokumenty dotyczące wydatkowania środków z Europejskiego Funduszu Społecznego w nieco techniczny, ale też konkretny sposób, określają PAL-e jako jeden z podstawowych instrumentów aktywnej polityki społecznej (obok kontraktów socjalnych czy programów integracji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych)²⁰⁶.

²⁰⁶ Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.

W dokumentacji PO KL odnajdziemy też definicję programów aktywności lokalnej²⁰⁷ – jest to dokument przyjmowany przez samorządowy organ stanowiący: „[...] w celu realizacji działań na rzecz aktywizacji społecznej i rozwiązywania problemów społeczności lokalnej oraz w celu zapewnienia współpracy i koordynacji działań instytucji i organizacji istotnych dla zaspokajania potrzeb członków społeczności lokalnej [...]”.

²⁰⁷ Zasady przygotowania, realizacji i rozliczania projektów systemowych Ośrodków Pomocy Społecznej, Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie oraz Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.

Ponadto cechą PAL-i ma być to, że są one skierowane do konkretnych środowisk lub członków społeczności (np. konkretnych rodzin). Różnią się zatem co do idei od programów pomocy społecznej, które zwykle są dość ogólne i dotyczą całej wspólnoty samorządowej. Dokument *Zasady przygotowania, realizacji i rozliczania projektów systemowych Ośrodków Pomocy Społecznej, Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie oraz Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej* (...) określa także wymogi, jakie powinny spełniać PAL-e.

Przed wszystkim powinny korespondować nie tylko z dokumentami strategicznymi dotyczącymi rozwoju i przeciwdziałania problemom społecznym w danej jednostce samorządowej, ale także ich elementy powinny wprost nawiązywać do strategii szczebla wojewódzkiego i krajowego (np. do Narodowej Strategii Spójności). Jest to wymóg o tyle niebagatelny, że zmusza autorów tych programów do spojrzenia na problemy w ich lokalnych społecznościach z punktu widzenia szerszych priorytetów, którymi kieruje się państwo czy dany region.

Oprócz standardowych cech, takich jak: celowość, szczegółowy opis działań, budżet czy harmonogram i elementów typowych dla pomocy społecznej (jak środowiskowa praca socjalna czy prace społecznie użyteczne) warto podkreślić, co w naszym przypadku jest szczególnie istotne, że program aktywności lokalnej ma obejmować działania propartykypacyjne. Powinny one mieć charakter środowiskowy, między innymi z zakresu edukacji obywatelskiej, organizacji spotkań, konsultacji, debat społecznych dla mieszkańców. Główne pytanie zatem, które chcielibyśmy postawić w niniejszym tekście, brzmi: na ile programy aktywności lokalnej uwzględniają ten ostatni aspekt – choćby formalnie, na poziomie dokumentów. Oczywiście interesującym byłoby podjęcie próby oceny, na ile w praktyce PAL-e rzeczywiście są instrumentami stymulującymi aktywność i partycypację członków lokalnych społeczności. Ustalenie tego wymagałoby jednak nie tylko analizy materiałów zastanych, ale i przeprowadzenia badań terenowych.

Programy aktywności lokalnej jako narzędzie stymulowania partycypacji

Dotychczas programy aktywności lokalnej nie były częstym przedmiotem analiz. Bodaj na najszerszą skalę badało je Stowarzyszenie Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej (CAL). Ta organizacja w 2011 roku zleciła wykonanie kilku ekspertyz poświęconych PAL-om. Jednocześnie były one również studiami przypadku, jedynie wzbogaconymi o komponent badań terenowych. Wycinkowe dane dotyczące poszczególnych województw lub samorządów, na których terenie realizowano programy aktywności lokalnej, pochodzą również z badań ewaluacyjnych dotyczących wydatkowania środków w ramach priorytetu VII PO KL, rzadziej dotyczą konkretnie interesujących nas dokumentów. Stąd też w tej części tekstu skupimy się przede wszystkim na skrótowym przedstawieniu głównych wniosków z ekspertyz CAL i przejdziemy do omówienia danych (w tym dwóch przypadków), które analizowaliśmy w ramach monitoringu prawa w projekcie „Decydujmy razem”.

Eksperci CAL przebadali kilkanaście programów aktywności lokalnej funkcjonujących głównie na poziomie gminnym w różnych częściach kraju. Przynajmniej w warstwie deklaratywnej w większości przypadków odpowiadały one wymogom określonym w dokumentach Europejskiego Funduszu Społecznego. Jerzy Krzyszkowski, autor jednej z analiz²⁰⁸, stwierdził, że badane przez niego programy w mniejszym bądź większym stopniu odwoływały się do takich wartości, jak: samopomoc, wzajemność, dobro wspólne. W ich treści była mowa o potrzebie współpracy władz z organizacjami pozarządowymi, mieszkańcami. Krzyszkowski uznał, że generalnie: „Analizowane programy kładą duży nacisk na stymulowanie aktywności i samopomocy mieszkańców objętych zaprogramowanymi działaniami. Główną ideą takiego podejścia jest wyzwalenie i wykorzystanie endogenicznych zasobów społeczności lokalnej, zwłaszcza w sferze kapitału ludzkiego i społecznego”. W programach zobowiązywano się ponadto do użycia szerokiego wachlarza metod i technik aktywizacji, od środowiskowej pracy socjalnej, przez instrumenty aktywizacji zawodowej organizowanej w ramach centrów i klubów integracji społecznej, po aktywizację zdrowotną (np. programy korekcyjno-edukacyjne).

Na poziomie dokumentacji wszystko zatem prezentuje się bardzo obiecująco. W praktyce jednak z realizacją programów bywa różnie, co pokazuje druga z ekspertyz CAL, autorstwa Izabeli Rybki. Generalnie w przypadkach analizowanych w tym opracowaniu PAL-e okazywały się całkiem udanym instrumentem polityki społecznej. Na przykład gminne ośrodki pomocy społecznej, uwzględnione w ekspertyzie, które dotąd nie realizowały programów i w żaden inny sposób nie próbowały rozszerzać swojej działalności na pracę środowiskową, dzięki PAL-om zaczęły w ogóle wykorzystywać instrumenty aktywnej integracji (np. streetworkerów czy lokalnych animatorów). Działanie w nowej formule dla pracowników socjalnych częstokroć okazywało się o wiele bardziej atrakcyjne i angażujące (autorka pisze wręcz o pasji,

²⁰⁸ J. Krzyszkowski, Ekspertyza dotycząca programów aktywności lokalnej (PAL) w gminach wiejskich, CAL, Łódź 2011 (maszynopis).

którą odkryła w sobie część pracowników) niż wykonywanie tradycyjnych czynności wchodzących w zakres ich kompetencji.

Jednocześnie z ustaleń Rybki wynika, że w wymiarze partycypacyjnym znaczenie programów aktywności lokalnej jest niewielkie. Ograniczają się one głównie do sfery wąsko pojętej pracy socjalnej z klientami pomocy społecznej – konkretnymi osobami, rodzinami lub co najwyżej grupami. Praca z szerszym otoczeniem (np. sąsiedztwem czy całą społecznością danej jednostki samorządowej) była spychana na dalszy plan. Sam proces tworzenia PAL-i był raczej mało partycypacyjny. W raporcie możemy przeczytać, że konsultacje programów z reguły ograniczały się wyłącznie do grona pracowników socjalnych, bez kontaktu z grupami, do których PAL-e miałyby być kierowane, czy z podmiotami realizującymi inne programy aktywizujące. Przy czym w procesie tworzenia PAL-i ignorowano nie tylko podmioty zewnętrzne, w szczególności organizacje pozarządowe, ale także inne instytucje samorządowe. Warto podkreślić to ustalenie, ponieważ zamknięcie procesu tworzenia PAL-i na udział innych aktorów samo w sobie jest oczywiście ograniczeniem pola udziału obywateli w istotnych procesach decyzyjnych, ale też obniża wartość programów jako instrumentu stymulującego aktywność obywatelską w lokalnych środowiskach. Jest to tym bardziej niezrozumiałe, że sam program ostatecznie jest przyjmowany w formie uchwały samorządowego organu stanowiącego. Jest to zatem również proces prawotwórczy (jakkolwiek sama uchwała o przyjęciu programu aktywności lokalnej nie musi być aktem prawa miejscowego), który, jeśli tylko naszym celem jest podnoszenie poziomu partycypacji, powinien być szeroko dostępny dla mieszkańców.

Wnioski z raportu Rybki przywodzą na myśl konkluzje projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”²⁰⁹. Jednym z komponentów tego przedsięwzięcia były badania poświęcone udziałowi organizacji pozarządowych w tworzeniu lokalnych polityk publicznych dotyczących spraw społecznych, w tym przede wszystkim polityki społecznej²¹⁰. Autorzy raportu z tych badań wskazali między innymi, że choć wiele organizacji pozarządowych specjalizuje się w pomocy społecznej lub realizuje działania aktywizujące lokalne środowiska, to najczęściej ich rola sprowadza się jednak do realizatora konkretnych działań z zakresu szeroko pojętej polityki społecznej, a nie współtwórcy planów, strategii czy programów, takich jak na przykład PAL. Niemniej jednak, w porównaniu na przykład do procesów tworzenia polityk z zakresu ochrony środowiska, w obszarze polityki społecznej i tak częściej zetkniemy się z partnerskim podejściem po stronie lokalnych władz. Skoro więc istnieje już potencjał, możemy zidentyfikować wiele dobrych praktyk w zakresie włączania organizacji pozarządowych i obywateli w procesy decyzyjne, dobrze byłoby, gdyby jednym z kierunków poszerzania pola partycypacji publicznej w samorządach stały się też procesy tworzenia programów aktywności lokalnej.

Przejdźmy tymczasem do omówienia informacji na temat programów aktywności lokalnej, które zgromadziliśmy w ramach monitoringu prawa prowadzonego na

²⁰⁹ Por.: http://www.pokl541.pozYTEK.gov.pl/Projekt_Model_wspolpracy_administracji_publicznej_z_organizacjami_pozarządowymi,20.html.

²¹⁰ *Współpraca międzysektorowa przy tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i ochrony środowiska. Raport końcowy z badań*, red. M. Koziarek, P. Matczak, Instytut Spraw Publicznych, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2011.

potrzeby projektu „Decydujemy razem”. Województwo podlaskie jest tu szczególnie interesujące, ponieważ na jego terenie przeprowadzono ewaluację tych programów²¹¹. Raport może budzić pewne zastrzeżenia metodologiczne, niemniej jest cenny, ponieważ, jak już wspomniano, dane na temat wykorzystania PAL-i są wycinkowe, a badania poświęcone specyficznie temu właśnie instrumentowi są póki co rzadkością.

Na badania będące podstawą wspomnianego raportu składały się 132 wywiady telefoniczne (CATI) z przedstawicielami ośrodków pomocy społecznej (OPS) i powiatowych centrów pomocy rodzinie (PCPR), seria 22 wywiadów indywidualnych i jeden grupowy wywiad zogniskowany (FGI) – również z przedstawicielami OPS i PCPR (stąd też jednym z głównych zarzutów, które można wysunąć wobec tego badania, jest to, że nie uwzględniło ono w żaden sposób opinii osób czy grup objętych programami aktywności lokalnej). Nie będziemy w tym miejscu streszczać całości wyników wspomnianych badań. Skupimy się jedynie na ustaleniach, które są interesujące w kontekście wykorzystania PAL-i w charakterze instrumentów stymulujących aktywność obywateli i ich partycypację w lokalnych procesach decyzyjnych.

Warto przede wszystkim zwrócić uwagę, że w województwie podlaskim tylko 21% powiatów i zaledwie 7% samorządów szczebla gminnego zdecydowało się na realizację PAL. Zważywszy, że na przykład w województwie warmińsko-mazurskim w 2009 roku ponad trzy czwarte samorządów szczebla gminnego wdrożyło programy, nie jest to wysoki wynik²¹². Ogólny wniosek, który można w tym miejscu sformułować, byłby zatem taki, że w skali kraju mamy do czynienia z dość dużym zróżnicowaniem w wykorzystaniu PAL. Warto by więc zastanowić się nad jakąś formą zmotywowania samorządów czy to poprzez zachęty na szczeblu krajowym, czy wojewódzkim, aby programy były uchwalane i realizowane częściej. W ten sposób skala ich zastosowania rozkładałaby się też bardziej równomiernie na regiony.

Drugi wniosek, o którym warto wspomnieć, dotyczy wykorzystania w ramach PAL rozwiązań o charakterze aktywizującym środowiska, przy czym nie tylko w wymiarze pracy socjalnej, ale ogólniej – zaangażowania obywatelskiego i partycypacji. Według deklaracji respondentów biorących udział w sondażu CATI wszystkie PCPR-ry i dwie trzecie OPS-ów stosowały w ramach programów działania o charakterze środowiskowym. Odpowiednio dwie trzecie i trzy czwarte OPS-ów i PCPR-ów stosowało społeczne instrumenty integracji społecznej. Duży odsetek OPS-ów i PCPR-ów deklarował również wykorzystanie edukacyjnych instrumentów aktywnej integracji czy środowiskowej pracy socjalnej. To jednak wyłącznie deklaracje.

Wgląd w treść programów pokazuje, że większość z nich tylko w ograniczony sposób rzeczywiście realizuje ideę aktywnej polityki społecznej (co koresponduje ze spostrzeżeniami zawartymi w opisywanym wcześniej raporcie Izabeli Rybki).

Działania o charakterze środowiskowym zwykle ograniczają się niemal wyłącznie do środowiska samych bezpośrednich adresatów PAL – osób bezrobotnych, niepełnosprawnych czy długotrwale korzystających z pomocy społecznej. Programy z województwa podlaskiego nie przewidują niemal w ogóle pracy z szerszym otoczeniem

²¹¹ Raport końcowy z badania „Programy Aktywności Lokalnej – skala ich wdrażania na terenie woj. podlaskiego”, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Białymstoku, Białystok 2012.

²¹² I. Rybka, Programy Aktywności Lokalnej w gminach miejskich (małych, średnich, dużych), *op. cit.*, s. 74.

tych grup – w ramach sąsiedztw, z organizacjami pozarządowymi czy z ogółem mieszkańców danej wspólnoty samorządowej. Prawie żaden z programów nie uwzględniał w realizacji współpracy z partnerami społecznymi – organizacjami pozarządowymi czy bezpośrednio – z grupami mieszkańców, którzy mogliby być zainteresowani rozwiązaniem danego problemu. Partnerami wymienianymi w dokumentacji PAL-i były co najwyżej (a to i też rzadko) inne instytucje i agendy samorządowe – powiatowe urzędy pracy, szkoły publiczne, instytucje pomocy społecznej wyższego szczebla czy z sąsiednich samorządów, nawet straż graniczna. Trudno uznać, że PAL-e w województwie podlaskim są tworzone i realizowane w sposób partycypacyjny. To swoisty paradoks, bo włączanie możliwie szerokich grup interesariuszy w prace przygotowawcze i wdrażanie tych programów byłoby ze wszech miar pożądane.

Można jednocześnie założyć, że większość PAL-i było przygotowywanych i realizowanych zupełnie samodzielnie – przez konkretny OPS czy PCPR. Nie towarzyszyły im żadne konsultacje – ani z adresatami PAL-i, ani z organizacjami pozarządowymi, ani tym bardziej z szerszym gronem interesariuszy. Warto przy tym odnotować, że od 2010 roku znowelizowana ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nakazuje organom samorządowym konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych dotyczących ich działalności statutowej (art. 5 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy)²¹³. Program aktywności lokalnej, jako dokument przyjmowany w drodze uchwały organu stanowiącego, niewątpliwie może, a nawet powinien być takim konsultacjom poddany. Tym bardziej że wśród organizacji pozarządowych nie brakuje takich, których statutowym obszarem działania jest pomoc osobom wykluczonym, niepełnosprawnym, bezrobotnym czy też świadczenie innych usług z zakresu szeroko pojętej pomocy społecznej. Samorządy więc, gdyby tylko chciały przeprowadzić konsultacje PAL-i, nie powinny mieć problemu ze znalezieniem kompetentnego partnera.

Tymczasem respondenci biorący udział w omawianym badaniu, odpowiadając na pytanie o partnerstwo, zwykle stwierdzali, że „program realizowany jest samodzielnie, gdyż założenia PAL nie wymagają podjęcia współpracy czy partnerstwa”. Najwyraźniej podobne sformułowania były używane na tyle często, że autorzy podlaskiego raportu uznali za stosowne kodować w ten sposób informacje o partnerstwie w formularzach charakteryzujących programy aktywności lokalnej. Zatrzymajmy się przy tym na chwilę, ponieważ jest to bardzo wiele mówiący szczegół. Świadczy on o tym, że twórcy programów opisując ich założenia po prostu nie dostrzegali potrzeby ich realizacji w ramach partnerstwa z kimkolwiek, a co za tym idzie, także w formule wykraczającej poza krąg instytucji publicznych. Jakby ignorowali w ten sposób wszelkie wytyczne, strategie i plany, jak również samą ideę aktywnej polityki społecznej. A przecież to ona właśnie wyznacza standardy realizacji projektów służących aktywnej integracji społecznej, podkreślając nie tylko potrzebę, ale wręcz konieczność realizowania działań w tym obszarze we współpracy z różnorodnymi partnerami społecznymi.

²¹³ Ustawa o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw z dnia 22 stycznia 2010 roku (Dz.U. z 2010 r., Nr 28, poz. 146).

Można w tym miejscu zaryzykować stwierdzenie, że programy w województwie podlaskim (ale sądząc po ustaleniach ekspertów CAL jest to problem występujący w skali całego kraju) są konstruowane i realizowane wbrew zasadzie partnerstwa i problem ten wynika z nieświadomości ich twórców, że taki wymóg istnieje, bądź też z nieznamomości i/ lub niezrozumienia dokumentacji będącej podstawą wydatkowania środków przeznaczanych na aktywną integrację społeczną. Przyczyną jest też zapewne ogólnie niski poziom kultury współpracy samorządów z partnerami społecznymi, na co dowody znajdziemy na przykład w rezultatach wspomnianego już projektu „Model współpracy”²¹⁴.

Wspomnijmy o jeszcze jednym spostrzeżeniu, które można wywieść z analizy programów aktywności lokalnej w województwie podlaskim. Tamtejsze PAL-e nie tylko bardzo wąsko odnoszą się do działań środowiskowych i ignorują zasadę partnerstwa, ale też nie zawierają elementów, które można by traktować jako wyraz dążenia do zintensyfikowania partycypacji publicznej mieszkańców.

Tylko kilka z programów uwzględniło ten wątek. W gminie Drohiczyn w województwie podlaskim za cel postawiono sobie między innymi „zwiększenie aktywności mieszkańców oraz ich świadomości obywatelskiej” oraz „aktywizację do samopomocy”. W gminie Narewka wyłącznym celem programu było aktywizowanie społeczności lokalnej i zachęcanie do podejmowania działań na rzecz dobra wspólnego. Jednak nawet w tych miejscowościach, choć w ramach ogólnych celów uwzględniono wątki partycypacyjne, to przegląd instrumentów i działań przewidywanych do realizacji nie przewidywał już punktów, które pozwoliłyby sądzić, że realizacja programów mogłaby się przyczynić do realnego zwiększenia poziomu partycypacji. Nie odnajdziemy tam więc żadnych konkretnych zapisów o edukacji obywatelskiej, podnoszeniu świadomości potrzeby włączania się w życie publiczne, o upowszechnianiu konsultacji społecznych czy o rozwijaniu innych mechanizmów partycypacyjnych, o zapraszaniu mieszkańców do aktywnego włączania się w rozwiązywanie problemów społecznych, angażowania się w wolontariat na rzecz osób potrzebujących etc. Poza ogólnymi deklaracjami o tym, że w ramach programów tego rodzaju wątek będzie brany pod uwagę, nie występują niemal żadne propozycje konkretnych działań.

Do podobnych wniosków prowadzi analiza programów aktywności lokalnej w konkretnych samorządach objętych monitoringiem w ramach projektu „Decydujemy razem”. Z uwagi na ograniczone miejsce omówimy tu jedynie dwa przypadki.

Przykładem programu aktywności lokalnej (niestety niespełniającego oczekiwań, które można byłoby sformułować wobec takiego dokumentu na podstawie wytycznych dotyczących wydatkowania środków z Europejskiego Funduszu Społecznego czy też odwołując się do postulatów aktywnej polityki społecznej) jest program przyjęty w gminie Oława w województwie dolnośląskim. Samorząd ten był przedmiotem monitoringu w ramach projektu „Decydujemy razem” w pierwszej połowie 2012 roku. PAL w tej gminie został natomiast przyjęty w 2009 roku i miał być realizowany do roku 2013. Teoretycznie więc obowiązywał lub też był nawet zrealizowany w momencie

²¹⁴ M. Dudkiewicz, G. Makowski, *Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową. Problemy, wyzwania i rekomendacje*, Instytut Spraw Publicznych, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2011.

przeprowadzania monitoringu. Jednak już sama objętość programu (zaledwie cztery strony) pozwala sądzić, że nie mamy do czynienia w tym przypadku z rzeczywistą chęcią stworzenia we wspólnocie uwarunkowań, które przyczynią się do większego zaangażowania mieszkańców w sprawy lokalne i rozwiązania problemów grup defaworyzowanych.

Autorzy zdawkowo odwołują się do dokumentów strategicznych, których postanowienia w praktykę, w konkretnych wspólnotach samorządowych, powinny zmieniać właśnie programy aktywności lokalnej. W oławskim PAL-u wymienia się między innymi Strategię Rozwoju Kraju na lata 2007–2015 oraz Narodową Strategię Integracji Społecznej. Twórcy powołują się też na strategię rozwoju województwa i własną, lokalną strategię rozwiązywania problemów społecznych. Jednak omówienie wszystkich tych dokumentów jest nader zdawkowe i mieści się w ledwie jednym akapicie. Nie zadano sobie trudu głębszego przeanalizowania tych strategii i wykorzystania ich zapisów choćby do uzasadnienia działań proponowanych w programie.

Głównym celem PAL-u przyjętego w Oławie jest zwiększenie aktywności mieszkańców gminy ze szczególnym uwzględnieniem środowisk zagrożonych wykluczeniem (co ciekawe, w programie nigdzie nie zdefiniowano, jakie to są grupy). Autorzy dokumentu deklarują, że będą tworzyć warunki sprzyjające inicjatywom obywatelskim, wzmacniać postawy obywatelskie poprzez działania edukacyjne i informacyjne, działać na rzecz aktywnej integracji osób zagrożonych wykluczeniem, poprawiać jakość życia mieszkańców. Są to jednak stwierdzenia bardzo ogólne.

Na podobnych ogólnikach opierają się też części opisujące kierunki działań i metody realizacji PAL-u. Nie byłoby więc zasadnym, żeby je dokładniej w tym miejscu referować. Stąd też ograniczymy się do podania kilku przykładów. I tak, w oławskim programie możemy przeczytać, że gmina będzie między innymi wyszukiwać i wspierać lokalnych liderów, inicjować ruchy samopomocowe i obywatelskie (dlaczego miałyby to robić gmina, sic!), no i oczywiście angażować się w środowiskową pracę socjalną. Nie wiemy jednak, w jaki dokładnie sposób te działania zostaną przeprowadzone.

Ogólnikowości programu towarzyszy brak diagnozy problemu czy nawet podstawowych informacji na temat faktycznej realizacji zawartych w nim założeń. Nie dowiemy się zatem, jaka jednostka administracji samorządowej ma być odpowiedzialna za wykonanie PAL. W treści uchwały ani w samym programie nie odnajdziemy też żadnej informacji na temat harmonogramu, poza tytułową deklaracją, że działania mają obejmować okres od 2009 do 2013 roku. Oławski PAL nie wskazuje też środków, z których miałyby zostać pokryta jego realizacja ani też choćby oszacowania kosztów wdrożenia, co jest wbrew oczywistym zasadom konstruowania tego rodzaju dokumentów.

Nieco lepiej prezentuje się program aktywności lokalnej na przykład w Kluczborku (województwo opolskie), innym mieście objętym monitoringiem w ramach projektu „Decydujemy razem” w 2012 roku. W tym dokumencie również brakuje pogłębionej diagnozy i konkretnych odniesień do dokumentów strategicznych. Cele są opisane

równie ogólnikowo co w przypadku Oławy. Niemniej jednak PAL z Kluczborka w części zawierającej opis sposobu wykonania programu jest już o wiele bardziej konkretny.

Przede wszystkim realizacja działań ma się koncentrować wokół klubu „Lubię być mamą”, utworzonego przy Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej. To jednocześnie ukierunkowało całość programu, którego realizacja miała pomóc, jak łatwo się domyślić, w aktywizacji społecznej i zawodowej (głównie) matek, będących jednocześnie beneficjentkami ośrodka pomocy społecznej. Jednym z podstawowych działań w ramach PAL-u było stworzenie miejsca, w którym rodzice mogliby się podzielić swoimi doświadczeniami, wymienić radami co do sposobu wychowywania dzieci, poszukiwania pracy etc.

Celem autorów programu było wewnętrzne zintegrowanie środowiska rodziców, korzystających z pomocy Ośrodka Pomocy Społecznej, ale też otwarcie go na zewnątrz, poprzez organizację pikników i imprez czy zaangażowania w wolontariat. Program niestety nie przewidywał bliskiej współpracy z organizacjami pozarządowymi. Jego jedynymi realizatorami była gmina Kluczbork i miejscowy Ośrodek Pomocy Społecznej.

Formalna strona programu spełniała w zasadzie wszystkie wymogi stawiane w dokumentach Europejskiego Funduszu Społecznego – autorzy opracowali harmonogram, wskazali źródło finansowania (PAL był częścią szerszego programu aktywizacji zawodowej i społecznej w gminie Kluczbork „Nowe kompetencje – nowe życie”, finansowanego ze środków EFS), wskazano też, jaka jednostka będzie odpowiedzialna za koordynację działań.

Jako istotny mankament kluczborskiego PAL-u można natomiast wskazać krótki horyzont czasowy. Realizacja programu została przewidziana jedynie na 2010 rok, co oczywiście musiało znacznie obniżyć trwałość rezultatów projektu. Niemniej jednak marszałek województwa opolskiego przyznał w 2011 roku miastu Kluczbork nagrodę „Kapitałni w Opolskiem” za działania na rzecz rozwoju kapitału społecznego, między innymi właśnie za realizację tego Programu Aktywności Lokalnej.

Konkluzje

Podsumowując, programy aktywności lokalnej, tak jak wszystkie inne podobne rozwiązania, potencjalnie mogą być dobrym instrumentem podnoszenia aktywności i partycypacji obywatelskiej. Wszystko zależy od tego, na ile poważnie traktują je decydenci odpowiedzialni za ich opracowanie i wdrażanie.

Specyfika PAL-i polega na tym, że w duchu założeń aktywnej polityki społecznej ogniskują one kwestie udziału w życiu publicznym wokół problemów społecznych, z którymi borykają się lokalne społeczności. Co do idei powinny one mobilizować mieszkańców samorządów do włączania się w pomoc osobom czy grupom zagrożonym biedą lub wykluczeniem z różnych względów – bezrobocia, niepełnosprawności, braku samodzielności i umiejętności radzenia sobie z problemami życiowymi.

Programy te powinny być punktem wyjścia dla samorządów do tworzenia (inter)aktywnego środowiska społecznego, w którym mieszkańcy będą czuli się współodpowiedzialni za rozwiązywanie najróżniejszych problemów społecznych i będą chcieli współdecydować o sposobach radzenia sobie z nimi. PAL-e powinny być instrumentami zarządzania polityką społeczną w samorządzie, ale też sposobem edukowania i uświadamiania lokalnym społecznościom, że tylko przez wspólne zaangażowanie można efektywnie rozwiązywać problemy ubóstwa, bezrobocia czy wykluczenia.

Niestety, przykłady programów z monitoringu prowadzonego w ramach projektu „Decydujemy razem” oraz innych badań i ekspertyz, choć wycinkowe, pozwalają na postawienie tezy, że PAL-e są zwykle wykorzystywane dość instrumentalnie – jako doraźny sposób na pozyskanie środków z funduszy europejskich i wykorzystanie ich na potrzeby bieżącego funkcjonowania Ośrodków Pomocy Społecznej i Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie. Jeśli nawet na poziomie deklaracji zawartych w dokumentach uwzględniają priorytety aktywnej polityki społecznej i postulat szerszego włączania obywateli w życie publiczne i rozwiązywanie otaczających ich problemów, to w praktyce są opracowywane wyłącznie przez instytucje samorządowe (OPS-y i PCPR-y), bez konsultacji z mieszkańcami czy organizacjami pozarządowymi i wdrażane również bez udziału partnerów społecznych. W rezultacie więc PAL-e prawdopodobnie częściej służą zaspokojeniu potrzeb obsługujących je instytucji niż rozwiązywaniu problemów, którym są dedykowane.

Powierzchność programów aktywizacji lokalnej może wynikać z niezrozumienia ich ogólnych, ideologicznych podstaw i celów. Stąd też samorządy województw i instytucje szczebla krajowego (np. resort polityki społecznej czy Ministerstwo Rozwoju Regionalnego) powinny włożyć nieco wysiłku w motywowanie samorządów do przyjmowania programów aktywności lokalnej, ale też w przekazywanie wiedzy i wyjaśnianie (poprzez szkolenia czy kampanie informacyjne), czemu co do idei dokumenty te powinny służyć.

Część 3

**Monitoring prawa
dotyczącego
partycypacji 2012.
Wybór tekstów**

INFORMOWANIE

Trybunał poprawił dostęp do informacji publicznej²¹⁵

²¹⁵ Tekst informacyjny z 19 kwietnia 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://www.isp.org.pl/> kompas i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

Trybunał Konstytucyjny²¹⁶ orzekł o niezgodności z konstytucją²¹⁷ przepisu art. 1 pkt. 4 lit. a nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw²¹⁸, który pozwalał decydentom na dyskrejonalne utajnianie dokumentów związanych z gospodarowaniem mieniem publicznym lub zdolnością negocjacyjną Skarbu Państwa, na przykład w procesie zawierania umów międzynarodowych lub też w relacjach z najważniejszymi instytucjami unijnymi – Radą Europejską lub Radą Unii Europejskiej. Warto dodać, że tzw. poprawka Rockiego (bo tak nazwano art. 1 pkt. 4 lit. a nowelizacji – zgłosił ją bowiem na ostatnim etapie parlamentarnych prac legislacyjnych senator PO Marek Rocki) mogła również dotyczyć samorządów – w zakresie, w jakim gospodarują one mieniem Skarbu Państwa (powiaty przykładowo gospodarują nieruchomościami należącymi do Skarbu Państwa).

²¹⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 kwietnia 2012 roku (sygn. K 33/11).

²¹⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

²¹⁸ Ustawa z dnia 16 września 2011 roku o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r., Nr 204, poz. 1195).

To dobrze, że zapadł taki a nie inny wyrok Trybunału, oznacza on bowiem, że dostęp do informacji publicznej nie będzie podlegał dodatkowym ograniczeniom. Warto jednak odnotować, że sędziowie analizowali wyłącznie kwestię trybu, w jakim ową poprawkę wprowadzono. Senat po prostu przekroczył swoje kompetencje forsując poprawkę, która nie miała charakteru porządkowego, ale była nowym przepisem projektu. Trybunał nie wypowiedział się natomiast co do samej materii „poprawki Rockiego”.

Zły przepis zniknie zatem z ustawy. Nie rozwiąże to jednak bardziej podstawowych problemów, związanych z regulacją dostępu do informacji publicznej. Jednym z nich jest na przykład definicja informacji publicznej – jej wersja ustawowa jest niespójna z wersją zawartą w Konstytucji. Kolejnym problemem jest katalog wyłączeń – częściowo zawarty w samej ustawie, a częściowo w przepisach odrębnych, co czyni całą regulację niejasną. Jeszcze innym problemem jest funkcjonowanie Biuletynu Informacji Publicznej – przepisy wykonawcze do ustawy nie narzucają w tym zakresie wystarczająco dobrych standardów i również powinny zostać zmienione. Nowych kłopotów przybyło wraz z samą nowelizacją. Regulacje dotyczące wykorzystania informacji przetworzonych (np. raportów, opracowań czy ekspertyz) są bardzo niedoskonałe. Przykładowo, żeby móc skorzystać z tej samej informacji kilkakrotnie, każdorazowo trzeba występować z nowym wnioskiem i czekać nawet do 20 dni. A to tylko przykład niedoskonałości nowych przepisów. Przy tym wcale nie taki błahy, bo

z wnioskiem do Rzecznika Praw Obywatelskich o możliwość wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie tego właśnie przepisu zwróciło się Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich (SLLGO). Zdaniem SLLGO taki tryb udostępniania informacji przetworzonej godzi w konstytucyjną zasadę wolności pozyskiwania i rozpowszechniania informacji.

Krótko mówiąc, z ustawą o dostępie do informacji publicznej problemów jest multum. Wykreślenie „poprawki Rockiego” jest niewątpliwie dobrą wiadomością, byłoby jednak lepiej, gdyby ten wyrok zapoczątkował głębszą reformę prawa w tym obszarze.

Źródło: Materiały własne; Trybunał Konstytucyjny.

Anna Krajewska

Zawiadomienie o zamiarze likwidacji szkoły: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego²¹⁹

²¹⁹ Tekst informacyjny z 10 lipca 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://isp.org.pl/decydujmyrazem> i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

22 lutego 2012 roku Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) wydał orzeczenie odnoszące się do problemu likwidacji szkoły uchwałą rady gminy²²⁰. Zgodnie z przepisami ustawy o systemie oświaty²²¹ szkoła publiczna może być zlikwidowana z końcem roku szkolnego przez organ prowadzący szkołę po zapewnieniu przez ten organ uczniom możliwości kontynuowania nauki w innej szkole publicznej tego samego typu, a także odpowiednio o tym samym lub zbliżonym profilu kształcenia ogólnozawodowego albo kształcącej w tym samym lub zbliżonym zawodzie. Organ prowadzący szkołę jest też obowiązany w terminie co najmniej 6 miesięcy przed terminem planowanej likwidacji zawiadomić o zamiarze i przyczynach likwidacji szkoły między innymi rodziców uczniów tej placówki. Informowanie obywateli o planowanych przez władze działaniach to jeden z podstawowych „warunków wstępnych” komunikacji i współpracy między administracją publiczną a mieszkańcami. Wspomniany wyrok NSA odnosi się do sposobu realizacji wymogu poinformowania rodziców uczniów o zamiarze likwidacji szkoły.

²²⁰ Wyrok NSA w Warszawie z 22 lutego 2012 roku (sygn. I OSK 2376/11).

²²¹ Ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz.U. z 1991 r., Nr 95, poz. 425 ze zm.).

Sprawa, w której zapadło orzeczenie, dotyczyła uchwały podjętej przez Radę Gminy Dorohusk o likwidacji publicznego gimnazjum w Brzeźnie przez zaniechanie naboru uczniów do pierwszej klasy. Zgodnie z uchwałą likwidacja miała rozpocząć się 1 września 2011 roku, a jej zakończenie wyznaczono na 31 sierpnia 2013 roku. W maju 2011 roku do Delegatury Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Chełmie wpłynęły oświadczenia rodziców uczniów szkoły, która miała zostać zlikwidowana; informowali oni, że nie zostali w skuteczny sposób powiadomieni przez gminę o zamiarze likwidacji placówki. Wojewoda lubelski wydał rozstrzygnięcie nadzorcze, w którym stwierdził nieważność uchwały z powodu niedopełnienia przez gminę procedury związanej z informowaniem rodziców uczniów o zamiarze likwidacji gimnazjum. Jak wskazał organ nadzoru, w niektórych przypadkach zawiadomienia były kierowane do obojga małżonków jednocześnie, zamiast do każdego z rodziców odrębnie. Z części adnotacji na zwrotnych potwierdzeniach odbioru zawiadomień nie wynikało

również, że osoby, które odebrały przesyłki, podjęły się ich przekazania adresatom, co narusza wymogi dotyczące doręczeń, przewidziane na gruncie kodeksu postępowania administracyjnego²²².

²²² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1960 r., Nr 30, poz. 168 ze zm.).

Rada Gminy Dorohusk wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Lublinie, w której domagała się uchylenia rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody w całości. W skardze wskazano między innymi, że „powiadomienie rodziców o planach dotyczących likwidacji szkoły nastąpiło «z ostrożności» i obejmowało wszystkie możliwe sposoby dotarcia do nich, za pomocą poczty, jak i przez pracowników gminy. Ponadto (...) doręczenie informacji jednemu z rodziców ucznia jest wystarczające, jeśli oboje sprawują władzę rodzicielską nad dzieckiem”. W skardze podkreślono również, że „z doręczeniem pisma dorosłemu domownikowi lub sąsiadowi, który podjął się przekazania pisma adresatowi, wiąże się domniemanie prawidłowości doręczenia”. Nietrafny był też – w opinii strony skarżącej – zarzut uchybienia terminowi doręczeń, określonego w ustawie o systemie oświaty, ponieważ „nie doszło w tym przypadku do likwidacji szkoły, ale jej stopniowego wygaszania”, które miało zakończyć się dopiero 31 sierpnia 2013 roku. Ponieważ jednak WSA oddalił skargę rady, sprawa trafiła ostatecznie do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA)²²³.

²²³ Wyrok WSA w Lublinie z 30 sierpnia 2011 roku (sygn. III SA/Kr 381/11).

Rozpoznając skargę kasacyjną, NSA również nie podzielił stanowiska Rady Gminy Dorohusk. Uznał, że rada nie dokonała prawidłowego zawiadomienia zainteresowanych rodziców, ponieważ część z nich w ogóle nie otrzymała informacji o zamiarze likwidacji szkoły, a w części przypadków zastosowano doręczenie zastępcze. Sąd przyjął więc, że rada miała obowiązek poinformować każdego z rodziców uczniów indywidualnie. Sąd wskazał też, że przepisy prawa nie przewidują trybu likwidacji szkoły polegającego na „stopniowym wygaszaniu”, dlatego wiążący w tej sprawie był nie termin ostatecznej likwidacji gimnazjum (a więc 31 sierpnia 2013 roku), ale termin, w którym rozpoczynano likwidację – czyli 1 września 2011 roku. Zawiadomienie rodziców powinno więc dokonać się co najmniej 6 miesięcy przed tym właśnie terminem. Z tych względów skarga kasacyjna nie została uwzględniona, a rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody utrzymano w mocy.

Źródło: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

Anna Krajewska

Dostęp więźniów do informacji publicznej²²⁴

²²⁴ Tekst problemowy z 12 lipca 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://isp.org.pl/> decydujmyrazem i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

21 czerwca 2012 roku Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) rozpatrzył precedensową sprawę dotyczącą problemu dostępu do informacji publicznej osób odbywających karę pozbawienia wolności²²⁵.

²²⁵ Wyrok NSA w Warszawie z 21 czerwca 2012 roku (sygn. I OSK 730/12).

Skargę kasacyjną wniósł do NSA B. P., który w trakcie odbywania kary więzienia zwrócił się do ministra sprawiedliwości z wnioskiem o udostępnienie mu w formie papierowej informacji publicznej dotyczącej Ministerstwa Sprawiedliwości, zawartej w Biuletynie Informacji Publicznej. Informacji mu jednak nie udzielono, a w odpowiedzi z ministerstwa wskazano, że zgodnie z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej²²⁶ na wniosek udostępniane są te informacje, których nie ma w BIP. B. P. argumentował, że nie może dotrzeć do informacji zawartych w biuletynie, bo – jako więzień – nie ma dostępu do komputera podłączonego do Internetu. Ponieważ zażalenie na bezczynność wniesione przez niego do ministra sprawiedliwości nie przyniosło oczekiwanego skutku, skierował skargę na bezczynność organu w rozpatrzeniu jego wniosku o udostępnienie informacji publicznej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie. W skardze wskazał między innymi, że naruszono jego prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, gwarantowane w art. 61 Konstytucji²²⁷.

²²⁶ Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198 ze zm.).

Sąd oddalił jednak skargę B. P. Jak czytamy w uzasadnieniu tego wyroku (sygn. akt II SAB/Wa 252/11), skarżący nie mógł domagać się udostępnienia informacji na podstawie wniosku, ponieważ była ona już udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej; żądanie skarżącego było więc niezgodne z art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej²²⁸ (zgodnie z którym na wniosek udostępniane są jedynie informacje nie zamieszczone w BIP). Jak podkreślił sąd, „przepis art. 10 ust. 1 ustawy ma charakter wiążący i nie zezwala na odmienne traktowanie osób odbywających karę pozbawienia wolności”. Sąd wskazał również, że – na mocy regulacji kodeksu karnego wykonawczego²²⁹ – skazany ma prawo do składania wniosków, skarg i prośb organowi właściwemu do ich rozpatrzenia oraz przedstawiania ich między innymi administracji zakładu karnego i kierownikom jednostek organizacyjnych Służby Więziennej. „Ponadto zauważyć należy, że fakt odbywania kary pozbawienia wolności w zakładzie karnym nie przesądza z góry, iż skazany jest pozbawiony dostępu do Internetu, a w konsekwencji do zapoznania się z Biuletynem Informacji Publicznej

²²⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

²²⁸ Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198 ze zm.).

²²⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 1997 r., Nr 90, poz. 557 ze zm.).

zamieszczonym na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości. Zgodnie bowiem z treścią art. 102a § 2 k.k.w., dyrektor zakładu karnego może zezwolić skazanemu na posiadanie w celi między innymi sprzętu komputerowego, jeżeli posiadanie tych przedmiotów nie narusza zasad porządku i bezpieczeństwa obowiązujących w zakładzie karnym". Wojewódzki Sąd Administracyjny zaznaczył, że nie można uznać tego prawa za uzależnione wyłącznie od dobrej woli administracji zakładu karnego, ponieważ osadzony ma prawo dochodzenia swoich racji w trybie przewidzianym w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobów załatwiania wniosków, skarg i prośb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych²³⁰. Ograniczenie jego prawa do dostępu do informacji publicznej (w tym przypadku – poprzez odmówienie mu dostępu do Internetu) mogłoby nastąpić (zgodnie z art. 61 Konstytucji) jedynie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Sąd uznał zatem, że „skazany nie jest systemowo pozbawiony prawa do informacji publicznej poprzez brak dostępu do Biuletynu Informacji Publicznej." Skarga na bezczynność ministra była więc bezpodstawna.

B. P. zaskarżył wyrok WSA do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który jednak oddalił skargę kasacyjną. Podobnie jak wcześniej WSA, NSA podkreślił, że odbywanie kary pozbawienia wolności w zakładzie karnym nie wyklucza dostępu do Internetu. „Nie oznacza to jednak, że ma to być dostęp nieograniczony i można żądać każdej informacji. Skazani mogą z tego korzystać, ale na zasadach obowiązujących w zakładzie karnym. Mogą też uzyskać informację publiczną w innej formie niż internetowa, na zasadach określonych w kodeksie karnym wykonawczym”.

Źródło: www.rp.pl; www.lex.pl; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

²³⁰ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 stycznia 2012 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobów załatwiania wniosków, skarg i prośb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych (Dz.U. z 2012 r., Nr 0, poz. 56).

Anna Krajewska

Forma wniosku o udostępnienie informacji publicznej: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego²³¹

²³¹ Tekst informacyjny z 23 lipca 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://isp.org.pl/> decydujmyrazem i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

Jednym z problemów, stale pojawiających się w związku z tematyką partycypacji publicznej, jest kwestia udostępniania obywatelom informacji publicznej. Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Lublinie wydał orzeczenie²³², w którym wypowiedział się na temat dopuszczalnej formy wniosku o udostępnienie tego rodzaju informacji.

Rozpoznawana przez WSA skarga dotyczyła wniosku skierowanego przez pewne stowarzyszenie do burmistrza gminy z prośbą o udostępnienie informacji związanych z funduszem sołeckim. Stowarzyszenie przesłało wniosek w formie dokumentu elektronicznego i zostało wezwane przez burmistrza do uzupełnienia braków formalnych wniosku. Burmistrz wskazał, że „podania wnoszone w formie dokumentu elektronicznego powinny być uwierzytelnione przy użyciu mechanizmów określonych w art. 20a ust. 1 albo ust. 2 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne²³³ i powinny zawierać dane w ustalonym formacie, zawartym we wzorze podania określonym w odrębnych przepisach, jeżeli te przepisy nakazują wnoszenie podań według określonego wzoru”. Stowarzyszenie odmówiło uzupełnienia tego braku argumentując, że zgodnie z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej²³⁴ wniosek może być złożony nawet ustnie, bez zachowania jakichkolwiek wymogów formalnych. W odpowiedzi burmistrz poinformował stowarzyszenie o pozostawieniu jego wniosku bez rozpoznania. Stowarzyszenie skierowało więc skargę na bezczynność organu do sądu administracyjnego.

Sąd uznał, że okoliczności sprawy nie uzasadniają bezczynności burmistrza. Jak czytamy w uzasadnieniu wyroku, „podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej (...) nie ma prawa żądać przy wniosku przesłanym w formie elektronicznej autoryzowania go przez wnioskodawcę bezpiecznym podpisem elektronicznym, chyba że wnioskodawca domaga się informacji przetworzonej. Intencją ustawodawcy w zakresie udostępniania informacji publicznej było bowiem odformalizowanie

²³² Wyrok WSA w Lublinie z 30 marca 2012 roku (sygn. II SAB/Lu 10/12).

²³³ Ustawa z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2005 r., Nr 64, poz. 565 ze zm.).

²³⁴ Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198 ze zm.).

postępowania w tym zakresie, w celu zapewnienia realizacji konstytucyjnej zasady jawności życia publicznego”. Ustawa o dostępie do informacji publicznej dopuszcza nawet – w przypadkach, gdy informacja może być udzielona niezwłocznie – jej udostępnienie w formie ustnej lub pisemnej bez konieczności składania pisemnego wniosku. Wniosek o udostępnienie informacji publicznej może więc przybrać dowolną formę, „a osoba jej żądająca nie musi nawet w pełni być zidentyfikowana, tym bardziej że nie musi wykazywać ani interesu faktycznego, ani prawnego (o ile nie dotyczy udzielenia informacji przetworzonej)”. Brak autoryzowanego podpisu pod wnioskiem przesłanym w formie elektronicznej nie stanowi zatem braku formalnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał więc, że burmistrz pozostawał w bezczynności i zobowiązał go do rozpoznania złożonego przez stowarzyszenie wniosku.

Źródło: www.rp.pl; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

Anna Krajewska

Co stanowi informację publiczną: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego²³⁵

²³⁵ Tekst informacyjny z 29 października 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://isp.org.pl/> decydujmyrazem i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

Prawo do informacji – jeden z podstawowych warunków partycypacji publicznej – w praktyce wiąże się z wieloma problemami, czego potwierdzeniem jest bogate orzecznictwo sądowe dotyczące tego zagadnienia. Jednym z takich problemów jest pytanie, co stanowi informację publiczną – a więc jakiego rodzaju treści podlegają udostępnieniu obywatelom. Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Olsztynie²³⁶ odniósł się do tej właśnie kwestii.

²³⁶ Wyrok WSA w Olsztynie z 16 października 2012 roku (sygn. II SAB/OI 67/12).

Skarga została wniesiona do sądu przez J. B., który wcześniej zwrócił się do burmistrza M. o udostępnienie informacji publicznej, obejmującej między innymi treść umów o telefonię komórkową i umów o obsługę prawną, zawartych przez urząd. W kolejnym piśmie wnioskodawca zażądał ujawnienia informacji o tym, kto w urzędzie posiada służbowy telefon komórkowy i jakie są numery tych telefonów. W odpowiedzi burmistrz wyjaśnił, że umowy z telefonią komórkową są standardowymi umowami o świadczenie usług telekomunikacyjnych i stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa, dlatego nie mogą być udostępnione osobom trzecim; to samo dotyczy umowy o obsłudze prawnej urzędu. W skierowanej do WSA skardze J. B. zarzucił burmistrzowi bezczynność polegającą na nieudostępnieniu mu wspomnianych umów. Argumentował też, że organ postąpił niezgodnie z prawem, ponieważ odmowa udzielenia informacji publicznej powinna nastąpić w formie decyzji administracyjnej.

Rozpoznając sprawę, sąd musiał odpowiedzieć na pytanie, czy informacje dotyczące przedsiębiorstwa nie będącego podmiotem publicznym mogą stanowić informację publiczną – i w jakich sytuacjach można je za takowe uznać. W opisywanym przypadku sąd uznał, że nie ma wątpliwości, iż „żądane przez stronę skarżącą dane mają charakter informacji publicznych. Żądane przez wnioskodawcę umowy stanowiły podstawę do wydania dyspozycji wypłaty ze środków Urzędu Miasta określonych kwot na rzecz podmiotów świadczących na jego rzecz usługi telekomunikacyjne oraz obsługi prawnej. Zatem domaganie się dostępu do tego rodzaju informacji jest w pełni uprawnione na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej”. Sąd

przypomniał, że pojęcie „informacji publicznej” należy rozumieć szeroko: obejmuje ono wszelkie sprawy publiczne, także wówczas, gdy informacja nie została wytworzona przez podmiot publiczny, a jedynie się do nich odnosi.

²³⁷ Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198 ze zm.).

Zgodnie z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej²³⁷ możliwe jest wprowadzenie ograniczenia dostępu do określonych informacji publicznych ze względu na prywatność osoby fizycznej lub z uwagi na ochronę informacji niejawnych lub innych tajemnic ustawowo chronionych. Burmistrz, uzasadniając nieudzielenie informacji o umowach z telefonią komórkową i o obsługę prawną ochroną tajemnicy przedsiębiorstwa, powinien jednak odmówić udzielenia tych informacji w drodze decyzji administracyjnej. Niewydanie takiej decyzji przesądza więc o beczynności organu. W konsekwencji skarga J. B. została uwzględniona i burmistrz został zobowiązany do rozpatrzenia jego wniosku o udzielenie informacji publicznej w terminie 14 dni od dnia doręczenia mu prawomocnego orzeczenia z aktami sprawy.

Źródło: www.rp.pl; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

Anna Krajewska

Jaka informacja o stowarzyszeniu jest informacją publiczną?²³⁸

²³⁸ Tekst informacyjny z 10 października 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://isp.org.pl/> decydujmyrazem i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

Zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej²³⁹ jednostki organizacyjne wykonujące zadania publiczne lub dysponujące majątkiem publicznym – na przykład organizacje pozarządowe – są zobowiązane do ujawniania informacji publicznej na swój temat. Pojawia się jednak pytanie o zakres informacji podlegającej ujawnieniu: jakie informacje dotyczące działalności takich podmiotów będą stanowiły informację publiczną? W tej kwestii wypowiedział się pod koniec 2011 roku Naczelny Sąd Administracyjny (NSA), rozpoznając skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

²³⁹ Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198 ze zm.).

Sprawa, w której zapadł wyrok NSA²⁴⁰, wyglądała następująco: skarżący T. G. zwrócił się do Aeroklubu Polskiego (AP) – powołując się przy tym na przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej i Konstytucji RP – z wnioskiem o udostępnienie (jako informacji publicznej) imiennej listy członków stowarzyszenia, z rozbiciem na poszczególne aerokluby regionalne i ze wskazaniem, jaki status mają poszczególni członkowie. Jak wyjaśnił później w uzasadnieniu skargi kasacyjnej, Aeroklub Polski dysponuje dużym majątkiem w nieruchomościach przekazywanych mu nieodpłatnie przez Skarb Państwa; majątkiem tym dysponuje Walne Zgromadzenie Delegatów wybierane przez członków stowarzyszenia. „Uchwałą podjętą przez delegatów na Walne Zgromadzenie AP, wybranych przez «niejawnych» członków aeroklubów regionalnych (będących elementami struktury AP) majątek ten ma być przekazywany na rzecz aeroklubów regionalnych, czyli na rzecz «tajnej» grupy osób. Dysponowanie majątkiem publicznym, nawet po przekazaniu go stowarzyszeniu, jest – zdaniem skarżącego – sprawą publiczną”.

²⁴⁰ Wyrok NSA w Warszawie z 29 grudnia 2011 roku (sygn. I OSK 1845/11).

Stowarzyszenie odpowiedziało jednak wnioskodawcy, że informacja, której ujawnienia się domaga, nie jest informacją publiczną w rozumieniu przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, ale informacją o sprawach członkowskich stowarzyszenia. Aeroklub wskazał również, że jako „jednostka organizacyjna dysponująca majątkiem publicznym” jest obowiązany do ujawniania informacji publicznych jedynie w ograniczonym zakresie – wyłącznie w odniesieniu do informacji wiążących się z dysponowaniem tym majątkiem.

T. G., kierując do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargę na bezczynność stowarzyszenia, zarzucił mu wykładnię prawa sprzeczną z Konstytucją i ustawą o dostępie do informacji publicznej i wniósł o nakazanie Aeroklubowi ujawnienia żądanej informacji o jego członkach. „W uzasadnieniu skargi podniósł, że Aeroklub Polski wykonuje określone zadania publiczne, a ponadto wskazał, że wnioskowana informacja dotyczy wyłącznie niezbędnych danych osobowych, jawnych na podstawie zapisu w Konstytucji, które nie pozwalają na ich użycie sprzeczne z celami ustawy. Zaznaczył, że członkostwo w Aeroklubie Polskim musi być jawne, ponieważ art. 13 Konstytucji²⁴¹ zabrania utajniania członkostwa w organizacji”.

²⁴¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Zarówno Wojewódzki Sąd Administracyjny, jak i rozpoznający skargę kasacyjną T. G. Naczelny Sąd Administracyjny przyznały jednak rację w sporze stowarzyszeniu, uznając, że nie miało ono obowiązku udzielenia skarżącemu żądanej przez niego informacji, ponieważ nie ma ona charakteru informacji publicznej. Żądane przez T. G. informacje stanowią dane osobowe, należące do sfery życia prywatnego członków Aeroklubu. NSA wskazał przy tym, że „regułą jest prawo do nieujawniania informacji o charakterze danych osobowych, a wyjątkiem od reguły – zobowiązanie do ich ujawnienia, które może zostać nałożone wyłącznie w drodze ustawy”. Ustawa Prawo o stowarzyszeniach²⁴² jasno określa, jakiego rodzaju dane dotyczące stowarzyszenia podlegają ujawnieniu: komitet założycielski jest zobowiązany do złożenia w sądzie rejestrowym wniosku o rejestrację ze statutem i listą założycieli (która zawiera między innymi ich imiona i nazwiska oraz adresy). Nie ma więc podstawy prawnej, na mocy której ujawnieniu podlegałaby imienna lista członków stowarzyszenia. Sąd nie zgodził się również z argumentem dotyczącym „utajniania członkostwa” w Aeroklubie; w uzasadnieniu wyroku czytamy, że jeżeli stowarzyszenie w statucie bądź w ramach prowadzonej działalności naruszyłoby zakaz utajnienia struktur lub członkostwa, spowodowałoby to odmowę jego zarejestrowania przez sąd rejestrowy. Zarejestrowanemu stowarzyszeniu przysługuje zatem domniemanie legalności. Ponieważ informacja o członkach stowarzyszenia – nawet jeżeli jest ono podmiotem wykonującym zadania publiczne oraz dysponującym majątkiem publicznym – nie jest informacją publiczną, skarga kasacyjna T. G. została oddalona.

²⁴² Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 1989 r., Nr 20, poz. 104 ze zm.).

Źródło: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>; www.samorzad.lex.pl.

Grzegorz Makowski

Partycypując jesteś osobą publiczną – ważny wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie dostępu do informacji publicznej²⁴³

²⁴³ Tekst problemowy z 14 grudnia 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://isp.org.pl/> decydujmyrazem i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

Wiedzieć to mieć zdolność do partycypacji. Powtórzmy tę prostą prawdę, ponieważ po raz kolejny okazuje się, że aby ją wykazać nie wystarczy zdrowy rozsądek ani przepis ustawowy. Znowu obywatel musi przejść przez całą ścieżkę postępowania administracyjnego – od wydania decyzji, aż po rozprawę przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, żeby móc zrealizować swoje prawo do dostępu do informacji publicznej.

Niestety po raz kolejny okazuje się też, że niechęć do dzielenia się informacjami jest nie tylko przypadłością urzędników, ale dotyczy również najprostszyc form organizacji społecznej – tym razem jednostek pomocniczych samorządów. Sołectwa, bo o nich będzie mowa w tej wiadomości, bądź co bądź są wyrazem chęci wspólnego i oddolnego działania członków jakiejś konkretnej lokalnej społeczności (stąd też w pewnym sensie są podobne do stowarzyszeń). Mogłoby się zatem wydawać, że ci, którzy decydują się stworzyć taką jednostkę i nią zarządzać, zasiadając w zgromadzeniach wiejskich czy obejmując funkcje sołtysów, będą niejako z natury otwarci na obywatela i współmieszkańca. Nic bardziej mylnego. Historia sporu z wójtem gminy Kowale Oleckie, w który zaangażowało się Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich (SLLGO), dowodzi, że nawet w sprawach dotyczących poziomu sołectwa typowa biurokratyczna mentalność może być bardzo silna.

W październiku 2011 roku SLLGO zwróciło się do wójta gminy Kowale Oleckie o udostępnienie list obecności na zebraniach wiejskich sołectw wchodzących w skład gminy, z lat 2009–2012. Stowarzyszenie chciało ustalić, kto konkretnie podejmował decyzje o wydatkowaniu środków z funduszy sołeckich. Można by się spodziewać, że tego rodzaju informacja jest niejako z definicji otwarta. Wszak wiedza o tym, kto

MONITORING PRAWA DOTYCZĄCEGO PARTYCYPACJI 2012

PARTYCYPUJĄC JESTEŚ OSOBĄ PUBLICZNĄ – WAŻNY WYROK NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W SPRAWIE DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

decyduje o publicznych pieniądzach w tak małej społeczności, jaką tworzy sołectwo, powinna być osiągalna dla każdego i bez żadnych ograniczeń. Tymczasem wójt odmówił udostępnienia list twierdząc, że nazwiska osób uczestniczących w zebraniach wiejskich nie są informacją publiczną i podlegają ochronie, tak jak dane osobowe.

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich zwróciło się więc do samorządowego kolegium odwoławczego, które podzieliło stanowisko wójta, kierując sprawię do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Olsztynie. WSA w Olsztynie wydał wyrok²⁴⁴ podtrzymujący decyzję wójta i kolegium, przedstawiając doń kuriozalne uzasadnienie. Sąd stwierdził na przykład, że „(...) z uwagi na powierzenie zebraniu wiejskiemu funkcji uchwałodawczej w sprawach publicznych dotyczących jednostki pomocniczej gminy, kwestie związane ze zwołaniem i przebiegiem zebrań wiejskich stanowią informację publiczną”. Można by zatem sądzić, że i imienna lista uczestników takiego zgromadzenia też będzie informacją publiczną. Ale w kolejnym akapicie sąd sam sobie zaprzeczył, wskazując „(...) że osoby biorące udział w zebraniach wiejskich nie wyraziły zgody na udostępnienie ich danych osobowych” i z tego tytułu należy się im ochrona prywatności. Po tym wyroku Stowarzyszeniu nie pozostało nic innego jak zwrócić się do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA).

²⁴⁴ Wyrok WSA w Olsztynie z 30 kwietnia 2012 roku (sygn. II SA/OI 194/12).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku²⁴⁵ z początku grudnia 2012 roku uznał zasadność skargi SLLGO, nakazując ujawnienie nazwisk uczestników zebrania wiejskiego. Warto podkreślić dwa kluczowe elementy tego wyroku.

Przede wszystkim sędzia podkreśliła, że „prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu wyłącznie ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy” – to się rozumie samo przez się. Ale sędzia wskazała też, że osoba decydując się na udział w zebraniu wiejskim, które jest organem stanowiącym sołectwa – podmiotu prawa publicznego, staje się osobą pełniącą funkcję publiczną (nie mylić z funkcjonariuszem publicznym). Współdecyduje bowiem o sprawach istotnych tak dla sołectwa, jako komórki instytucjonalnej, jak i dla społeczności, która tę organizację tworzy.

I tu, poza kwestią dostępu do informacji publicznej, kryje się jeszcze jedno bardzo ważne przesłanie – w szczególności z perspektywy aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym. Chcąc brać udział w podejmowaniu decyzji publicznych, musimy się zgodzić na współodpowiedzialność za te decyzje i na to, że ktoś będzie i nas chciał za nie rozliczyć. Partycypując nie jesteśmy już tylko osobami prywatnymi.

Źródło: Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich; „Rzeczpospolita”; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

²⁴⁵ Wyrok NSA w Warszawie z 6 grudnia 2012 roku (sygn. I OSK 2021/12).

Anna Krajewska

Prawo autorskie a informacja publiczna: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego²⁴⁶

²⁴⁶ Tekst informacyjny z 27 grudnia 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://isp.org.pl/> decydujmyrazem i <http://www.decdujmyrazem.pl>

Jednym z problemów, jakie pojawiają się w związku z zagadnieniem udostępniania obywatelom informacji publicznej, jest kolizja prawa do informacji z innymi uprawnieniami – na przykład prawem do prywatności, na które powołują się niekiedy organy, odmawiając ujawnienia określonych informacji obywatelom. 12 grudnia 2012 roku Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał sprawę dotyczącą odmowy udostępnienia informacji obywatelowi opierając się na argumente, że żądane przez niego dane podlegają ochronie na gruncie prawa autorskiego²⁴⁷.

²⁴⁷ Wyrok NSA w Warszawie z 12 grudnia 2012 roku (sygn. I OSK 2149/12).

Skarga, którą rozpatrzył NSA, dotyczyła następującej sytuacji: K. G. złożył do urzędu miasta wnioski o udostępnienie mu mapy cyfrowej w wersji wektorowej lub rastrowej: „Kierunki rozwoju przestrzennego. Studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego miasta R.”. Mapa nie została mu przekazana, a burmistrz miasta R. wyjaśnił, że nie podlegała ona udostępnieniu na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej²⁴⁸ z uwagi na ochronę praw autorskich przysługujących Pracowni Projektowej Architektury i Urbanistyki J. B., która ją wykonała. Jak wskazał burmistrz, mapa, której udostępnienia domagał się K. G., stanowi utwór w rozumieniu przepisów prawa autorskiego: została ona sporządzona „w oparciu o twórczą pracę grafików za pomocą licencjonowanych narzędzi informatycznych”; istotne znaczenie dla jej wykonania miało duże doświadczenie grafików, a praca nad mapą była żmudna i skomplikowana.

²⁴⁸ Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2001 nr 112 poz. 1198 ze zm.).

K. G. wniósł skargę na bezczynność burmistrza do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Krakowie. Skarżący argumentował, że prawo autorskie nie stwarza przeszkód dla udostępnienia żądanej przez niego mapy. Wskazał, że stanowi ona – niezależnie od jej formy – dokument urzędowy, ponieważ „weszła (...) w skład uchwalonego studium, a zatem od momentu uchwalenia studium nie pozostaje już projektem, do którego prawa autorskie mogłyby przysługiwać projektantom”. Jako dokument urzędowy natomiast nie podlega prawu autorskiemu na mocy art. 4 pkt 2 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych²⁴⁹. W odpowiedzi na skargę burmistrz

²⁴⁹ Ustawa z dnia 4 lutego 1994 roku o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. z 1994 r., Nr 24, poz. 83 ze zm.).

podniósł między innymi, że „mapa ta wykonana została według ustaleń organu po uchwaleniu przez Radę Miasta studium, stąd nie była integralną częścią uchwały w sprawie przyjęcia studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego Miasta i Gminy R. i w konsekwencji nie znajduje do niej zastosowania przepis art. 4 prawa autorskiego”. Dodał też, że urząd nie nabył autorskich praw majątkowych do mapy od pracowni, która ją wykonała, więc nie mógł jej rozpowszechniać.

W ocenie wojewódzkiego sądu administracyjnego burmistrz błędnie przyjął, że żądana przez K. G. informacja jest objęta ochroną na gruncie prawa autorskiego i w związku z tym nie może być rozpowszechniana²⁵⁰. Mapy, o których udostępnienie wniósł K. G., w formie barwnego wydruku stanowią załączniki do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, są więc integralną częścią dokumentu urzędowego. W związku z tym nie stanowią przedmiotu prawa autorskiego. Krakowski WSA przywołał przy tym wyrok wydany przez WSA w Opolu w 2007 roku²⁵¹, w którym sąd stwierdził, że „publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów w jakikolwiek sposób dotyczących organu, bez względu na to, co jest ich przedmiotem, przy czym nie chodzi tylko o dokumenty wytworzone przez organ, ale i takie, których organ używa przy realizacji przewidzianych prawem zadań (także te, które tylko w części dotyczą organu), nawet gdy nie pochodzą wprost od niego”. W konsekwencji „opracowania, mapy, ekspertyzy dołączone do dokumentów i sporządzone na zlecenie organu administracji nie są chronione prawem autorskim w zakresie uniemożliwiającym ich udostępnienie w drodze dostępu do informacji publicznej”. Ponieważ burmistrz był w posiadaniu żądanej przez K. G. informacji publicznej, powinien ją udostępnić wnioskodawcy, chyba że środki techniczne, którymi dysponował, nie umożliwiały udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku. WSA orzekł w efekcie, że burmistrz miasta R. pozostaje w bezczynności.

Burmistrz wniósł skargę kasacyjną na ten wyrok do Naczelnego Sądu Administracyjnego, ten jednak skargę oddalił. Uznał, że w opisywanym przypadku nie może być mowy o ochronie wynikającej z praw autorskich – podtrzymał więc stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w tym zakresie.

Źródło: www.rp.pl; orzeczenia.nsa.gov.pl.

²⁵⁰ Wyrok WSA w Krakowie z 20 marca 2012 roku (sygn. II SAB/Kr 35/12).

²⁵¹ Wyrok WSA w Opolu z 13 marca 2007 roku (sygn. II SA/Op 20/07).

**PARTYCYPACJA PUBLICZNA
PRZEZ ORGANIZACJE
POZARZĄDOWE**

Grzegorz Makowski

Ruch Palikota wykonał ruch w kierunku zmiany prawa o stowarzyszeniach²⁵²

²⁵² Tekst informacyjny z 10 lutego 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://www.isp.org.pl/kompas> i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

Posłowie Ruchu Palikota przesłali do łaski marszałkowskiej projekt nowelizacji ustawy prawo o stowarzyszeniach²⁵³. Na pozór zmiany są niewinne, mogą jednak wpłynąć na sposób funkcjonowania stowarzyszeń zwykłych, czyli jednej z najprostszyc form współdziałania obywateli.

²⁵³ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o stowarzyszeniach, druk sejmowy nr 246.

Nie od dziś wiadomo, że ten sposób samoorganizacji obywateli i partycypacji w życiu publicznym napotyka na wiele barier. Stowarzyszenia zwykłe są słabe i nie przyczyniają się wydatnie do większego poziomu aktywności społecznej. Nie mogą na przykład być stroną umów, mają bardzo ograniczone możliwości pozyskiwania środków na działalność, rzadko są partnerem dla administracji publicznej itd. Mimo wielu prób ożywienia tej formy aktywności obywatelskiej (w 2010 roku swój projekt nowej ustawy o zrzeszeniach przedstawili senatorowie, w 2011 roku z własną inicjatywą wystąpiły organizacje, sprawą zajmuje się też Kancelaria Prezydenta), dotychczas nie udało się wiele zdziałać w tym zakresie.

Propozycja Ruchu Palikota nie idzie zbyt daleko. Jest to projekt zmian zaledwie dwóch artykułów obowiązującej dziś ustawy prawo o stowarzyszeniach²⁵⁴. Znowelizowany ma być art. 10 ust. 1 pkt 6 ustawy, opisujący sposób reprezentowania stowarzyszenia i zaciągania zobowiązań. W nowym brzmieniu przedstawia się on następująco: „sposób reprezentowania stowarzyszenia, a w szczególności zaciągania zobowiązań majątkowych, a także warunki ważności jego uchwał”. Zmiana ta polega na włączeniu do pojęcia „reprezentacji” czynności polegających na zaciąganiu zobowiązań majątkowych. Zdaniem projektodawców, dzisiejsze brzmienie tego przepisu niesłusznie rozdziela te dwie kwestie, co powoduje, że osobie reprezentującej stowarzyszenie każdorazowo trzeba udzielić pełnomocnictw. A to jest szczególnie uciążliwe w przypadku stowarzyszeń zwykłych, ponieważ pełnomocnictwa reprezentantowi takiego podmiotu muszą udzielić wszyscy jego członkowie. To oczywiście osłabia zdolność działania stowarzyszeń zwykłych.

²⁵⁴ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 1989 r., Nr 20, poz. 104 ze zm.).

Drugi znowelizowany przepis to art. 42 ustawy. W tym przypadku projektodawcy proponują dodać przepisy regulujące status majątku, pozostającego w gestii stowarzyszenia zwykłego. Ich zdaniem status owego majątku (czyli na przykład sumy

wpłaconych składek) jest niedookreślony. W związku z tym w praktyce każdy członek, powołując się na przepisy kodeksu cywilnego, może w każdej chwili żądać zniesienia współwłasności majątku stowarzyszenia. Każdy jest też równouprawniony do dysponowania wspólnym majątkiem. Nie wiadomo też, kto i w jakim zakresie odpowiada za zobowiązania podejmowane w imieniu stowarzyszenia zwykłego.

Sednem propozycji Ruchu Palikota jest wprowadzenie do ustawy instytucji „współwłasności łącznej”. Jak tłumaczy jeden z portali prawniczych: „Z istoty współwłasności łącznej wynika jej bezudziałowy charakter i dlatego współwłaściciel nie może rozporządzać swoim prawem dopóty, dopóki trwa współwłasność łączna” – i tak właśnie zdefiniowano to w nowelizacji. Zabieg ten ma umocnić odrębność majątkową stowarzyszenia zwykłego od majątków jego członków przy zachowaniu osobistego charakteru relacji i zaufania łączących osoby tworzące taki podmiot. A to w konsekwencji zwiększy operatywność stowarzyszeń zwykłych i zabezpieczy je przed kaprysami poszczególnych członków.

Trudno ocenić, na ile omawiane propozycje zmian ułatwią (bądź utrudnią) funkcjonowanie stowarzyszeń w Polsce. Być może warto je wprowadzić, ale byłoby jeszcze lepiej gruntownie znowelizować całą ustawę prawo o stowarzyszeniach, zawiera ona bowiem o wiele więcej anachronicznych i demotywuujących do działania przepisów.

Źródło: Materiały własne; serwis adwokat.com; Sejm RP.

Grzegorz Makowski

Przedwczesny projekt nowelizacji prawa o stowarzyszeniach²⁵⁵

²⁵⁵ Tekst problemowy z 30 sierpnia 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://isp.org.pl/decydujmyrazem> i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

Już kilka miesięcy temu opisywaliśmy projekt nowelizacji ustawy prawo o stowarzyszeniach, przygotowany przez grupę posłów Ruchu Palikota²⁵⁶. Tymczasem 29 sierpnia 2012 roku odbyło się pierwsze posiedzenie sejmowej nadzwyczajnej podkomisji, powołanej do prac nad tym projektem.

Celem inicjatywy poselskiej jest ułatwienie stowarzyszeniom zwykłym działalności i wzmocnienie ich struktury. Miałyby się to dokonać, według posłów, poprzez wprowadzenie do obecnie obowiązujących przepisów ustawy prawo o stowarzyszeniach²⁵⁷ dwóch zmian. Po pierwsze, zmienić miałyby się zasady reprezentacji stowarzyszeń w taki sposób, że wybrany reprezentant miałby również prawo do zaciągania zobowiązań w imieniu stowarzyszenia (dziś nie może tego robić bez upoważnienia). Po drugie, posłowie zaproponowali, aby wzorem spółek cywilnych wprowadzić do funkcjonowania stowarzyszeń formułę tzw. współwłasności łącznej. Ten zabieg ich zdaniem uczyniłby bardziej klarownymi kwestie majątkowe w stowarzyszeniach zwykłych, wzmocnił odrębność majątkową tych podmiotów i zachęcił obywateli do korzystania z tej formuły zaangażowania w życie publiczne.

²⁵⁶ Por. G. Makowski, *Ruch Palikota wykonał ruch w kierunku zmiany prawa o stowarzyszeniach*, tekst informacyjny z 10 lutego 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://www.isp.org.pl/kompas> i <http://www.decdujmyrazem.pl> oraz w niniejszym tomie.

²⁵⁷ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku *Prawo o stowarzyszeniach* (Dz.U. z 1989 r., Nr 20, poz. 104 ze zm.).

Na papierze wszystko wygląda całkiem sensownie: słuszne argumenty, zawarte w uzasadnieniu i proste (przynajmniej teoretycznie) zmiany, które miałyby przywrócić do życia prawie martwą dziś formułę stowarzyszenia zwykłego. Niestety, już pierwsze analizy i posiedzenie podkomisji nadzwyczajnej pokazały, że nawet tak niewielka nowelizacja może w sobie kryć poważne kontrowersje.

W trakcie posiedzenia podkomisji Piotr Frączak z Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych zwrócił uwagę, że pomysł, aby zmienić zasady reprezentacji stowarzyszenia, stowarzyszeniom zwykłym niewiele pomoże, a sprawi poważne kłopoty stowarzyszeniom rejestrowanym. Konsekwencją propozycji posłów byłaby bowiem konieczność dokonania zmian w statucie, co musiałoby przeprowadzić kilkadziesiąt tysięcy podmiotów. Wiązałoby się z tym również dodatkowe obciążenie dla sądów rejestrowych. Trzeba byłoby się również liczyć ze znacznymi kosztami przeprowadzenia tego rodzaju operacji – zarówno po stronie państwa, jak i samych stowarzyszeń.

Inny argument przeciwko zmianom w zakresie sposobu reprezentacji stowarzyszenia zwykłego podnosiła sędzia sądu rejestrowego obecna na posiedzeniu podkomisji. Gdyby chcieć rzeczywiście wyposażyć stowarzyszenia zwykłe w formułę „współwłasności łącznej”, to nie należałoby reprezentanta stowarzyszenia wyposażać w uprawnienia dysponowania jego majątkiem. Współwłasność łączna sama z siebie nie kreuje bowiem majątku stowarzyszenia, wciąż jest to majątek poszczególnych jego członków, o którego wykorzystaniu powinni oni decydować wspólnie. Zatem wyposażanie przewodniczącego w zdolność do samodzielnego podejmowania decyzji o wykorzystaniu majątku, który nie należy ani do niego, ani do stowarzyszenia, które reprezentuje, jest po prostu nielogiczne.

Trzeba jednak odnotować, na co z kolei wskazało Biuro Analiz Sejmowych, że zamiana art. 10 ust. 1 pkt 6 ustawy prawo o stowarzyszeniach, regulującego sposób reprezentacji stowarzyszeń, jest jednak pożądana, ale z innych względów, na które wskazują projektodawcy. Po prostu dzisiejsze brzmienie tego przepisu jest wadliwe, istotnie bowiem, zgodnie z nauką prawa, pojęcie „reprezentacji” obejmuje również uprawnienie do zaciągania zobowiązań w imieniu reprezentowanego podmiotu.

W swojej opinii Biuro Analiz Sejmowych (co zostało potwierdzone również przez niemal wszystkich uczestników posiedzenia podkomisji) zwróciło także uwagę, że proponowana przez posłów formuła „współwłasności łącznej” wcale nie pomoże stowarzyszeniom w tworzeniu własnego majątku i utrzymaniu stabilnego funkcjonowania. Jak już wspomniano, współwłasność łączna nie zmieniłaby bowiem statusu środków (np. składek) wnoszonych do stowarzyszenia przez członków. Nadal byłyby to ich osobiste pieniądze lub majątek. Gdyby zatem korzystając z formuły współwłasności łącznej stowarzyszenie zwykłe nabyło, dajmy na to, jakąś nieruchomości, a później któryś z członków zechciałby stowarzyszenie opuścić, należałoby mu również „oddać” jego wkład. To rodziłoby dalsze komplikacje, na przykład konieczność wprowadzania każdorazowo zmian w księdze wieczystej takiego stowarzyszenia.

Biuro Analiz Sejmowych, słusznie zresztą, wskazało, że lepiej byłoby zastosować formułę „ułamnej osoby prawnej”. Dzięki temu stowarzyszenie zwykłe zyskałoby (podobnie jak wspólnoty mieszkaniowe czy spółki partnerskie) niekwestionowane prawo do zaciągania zobowiązań, nabywania praw i kreowania własnego majątku, odrębnego od majątku członków. Klarowne byłyby również kwestie odpowiedzialności majątkowej członków stowarzyszenia i praw ewentualnych wierzycieli. Członkowie ponosiliby bowiem tzw. odpowiedzialność subsydiarną. To znaczy, że za zobowiązania stowarzyszenia odpowiadałby własnym majątkiem, ale dopiero po wyczerpaniu zasobów samego stowarzyszenia.

Wspomnijmy przy tym, że wyposażenie stowarzyszeń zwykłych w ułamną osobowość prawną jest głównym postulatem podnoszonym już od lat przez środowiska pozarządowe na wszystkich forach, gdzie toczy się debata o potrzebie zmian w prawie o stowarzyszeniach (w ramach Parlamentarnego Zespołu ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi, na forum sejmowej podkomisji ds. współpracy

z organizacjami czy w ramach debat organizowanych przez Kancelarię Prezydenta RP). Przy okazji nowelizowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w 2010 roku było nawet blisko wprowadzenia tego mechanizmu w życie. Niestety, w ostatniej fazie prac parlamentarnych posłowie usunęli rzeczony przepis z ustawy.

Podsumowując, już pierwsze posiedzenie podkomisji specjalnej ds. rozpatrzenia projektu nowelizacji ustawy prawo o stowarzyszeniach może okazać się ostatnim lub co najwyżej przedostatnim. Jeśli bowiem posłowie przychylą się do zdania większości ekspertów i osób konsultujących dotychczas ten projekt, to powinni iść w kierunku nadania stowarzyszeniom statusu ułomnej osoby prawnej. To z kolei oznaczałoby radykalną zmianę w projekcie i konieczność napisania i złożenia go od początku do łaski marszałkowskiej.

Być może jednak warto wykonać ten ruch, ponieważ przy braku realnych szans na szybką i kompleksową zmianę ustawy prawo o stowarzyszeniach taka mała, ale sensowna nowelizacja rzeczywiście miałaby szansę ożywić formułę stowarzyszenia zwykłego. A warto się nad tym pochylić, bo stowarzyszenia zwykłe są potrzebne. Stoją za tym co najmniej trzy argumenty.

Po pierwsze, procedura założenia i rejestracji (polegające wyłącznie na zgłoszeniu faktu rozpoczęcia działalności do starosty) takiego zrzeszenia jest o wiele prostsza w porównaniu do tzw. stowarzyszeń rejestrowych. Po drugie, żeby założyć stowarzyszenie zwykłe wystarczy inicjatywa trzech osób. Po trzecie, jak pokazują badania, ludzie wcale nie są tak bierni jak mogłoby się wydawać i poszukują sposobów na podejmowanie wspólnych działań na rzecz własnej gminy, osiedla czy wsi. Ale dziś nie rozważają nawet założenia stowarzyszenia zwykłego, bo w ten sposób niczego konkretnego nie mogą zrobić – ani założyć konta w banku, ani kupić grabi, żeby dajmy na to wspólnie posprzątać w lokalnym parku, ani zwrócić się o choćby drobną pomoc do swojego samorządu. Stowarzyszenia zwykłe są potrzebnym instrumentem partycypacji publicznej i być może projekt posłów Ruchu Palikota, choć bardzo niedoskonały, stanie się punktem wyjścia do realnych prac nad lepszymi rozwiązaniami²⁵⁸.

Źródło: Materiały własne; Sejm RP.

²⁵⁸ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o stowarzyszeniach został wycofany w dniu 22 listopada 2012 roku.

Anna Krajewska

Wpływanie organizacji społecznych na lokalne prawo: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego²⁵⁹

²⁵⁹ Tekst informacyjny z 29 lutego 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://www.isp.org.pl/kompas> i <http://www.decdujemyrazem.pl>.

²⁶⁰ Wyrok WSA w Lublinie z 13 grudnia 2011 roku (sygn. III SAB/Lu 34/11).

Pod koniec 2011 roku zapadło orzeczenie odnoszące się do interesującego w kontekście partycypacji publicznej problemu: jak daleko sięgają uprawnienia organizacji, jeżeli chodzi o wpływanie przez nie na treść uchwalanych przez organy samorządowe aktów prawnych. Czy organizacja może wymusić na samorządzie przyjęcie określonej regulacji? Rozstrzygnął ten problem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie²⁶⁰.

Orzeczenie zapadło w sprawie wniesionej przez pewne stowarzyszenie, którego celem statutowym jest między innymi pomoc ludziom poszkodowanym i pokrzywdzonym oraz osobom biednym. Za pośrednictwem swojego przedstawiciela stowarzyszenie zwróciło się do rady miasta P. o podjęcie uchwały wprowadzającej w tym mieście „Kartę Dużej Rodziny” – akt prawa miejscowego przewidujący szczególne uprawnienia dla rodzin wielodzietnych, w tym np. 50-procentową refundację leków, bezpłatne przejazdy MPK, dofinansowanie korepetycji dla uczniów itp. Nie doczekawszy się jednak przyjęcia żądanej uchwały, stowarzyszenie skierowało do sądu administracyjnego skargę na bezczynność rady. W odpowiedzi na skargę rada miasta (wnosząc o jej odrzucenie lub oddalenie) argumentowała, że żaden z przepisów prawa nie nakłada na nią obowiązku przyjęcia uchwały o treści wskazanej przez stowarzyszenie. W opinii rady żądanie stowarzyszenia nie było dostatecznie sprecyzowane, by stać się materiałem wyjściowym dla dalszych prac organu; pod obrady należy wnieść gotowy projekt uchwały, a nie jedynie jej ogólnikowe założenia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że skarga stowarzyszenia nie zasługuje na uwzględnienie. Wskazał, że aby wnieść skargę na organ, który nie wykonuje czynności nakazanych prawem – w tym nie podejmuje nakazanej prawem działalności prawotwórczej – konieczne jest wskazanie regulacji prawnej, z której wynika obowiązek uchwałodawczy tego organu. Jednocześnie trzeba wykazać związek przyczynowy między bezczynnością organu w wykonaniu tego obowiązku a naruszeniem interesu

prawnego czy uprawnienia skarżącego. W ustawie o pomocy społecznej²⁶¹, w katalogu zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym nie wymieniono spraw, których regulacji domagało się stowarzyszenie. Zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 4 tej ustawy do kompetencji gminy należy wprawdzie „podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej, wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych”. Jak jednak podkreślił sąd, sformułowanie tego przepisu nie pozostawia wątpliwości co do tego, że określone w nim zadania są nadobowiązkowe, „bowiem tworzenie i realizacja programów osłonowych nie wynika z nakazu ustawodawcy, lecz z rozeznaczonych potrzeb gminy;” jest to więc zadanie o charakterze fakultatywnym. „Okoliczność, że istnieją w Polsce samorządy lokalne, które wprowadziły określone programy osłonowe dla rodzin wielodzietnych, nie stanowi sama przez się podstawy do nakazania ich uchwalenia przez Radę Miasta P”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że nie jest dopuszczalne uwzględnienie skargi w sytuacji, gdy organ stanowiący nie podejmuje czynności wynikających z przepisu określającego jedynie możliwość, a nie obowiązek określonego działania. Dodatkowo, stowarzyszenie nie wykazało, by brak uchwały wprowadzającej „Kartę Dużej Rodziny” naruszał jego interes prawny lub uprawnienie. Sam fakt, że cele statutowe stowarzyszenia obejmują pomoc osobom ubogim, nie przesądza jeszcze o tym, że doszło do takiego naruszenia.

Źródło: www.rp.pl; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

²⁶¹ Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz.U.z 2004 r., Nr 64, poz. 593 ze zm.).

Anna Krajewska

Trwają prace nad kolejną nowelizacją ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁶²

²⁶² Tekst informacyjny z 7 maja 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://isp.org.pl/> decydujemyrazem i <http://www.decdujemyrazem.pl>.

²⁶³ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r., Nr 96, poz. 873 ze zm.).

²⁶⁴ Ustawa o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw z dnia 22 stycznia 2010 roku (Dz.U. z 2010 r., Nr 28, poz. 146).

²⁶⁵ Ustawa o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw z dnia 19 sierpnia 2011 roku (Dz.U. z 2011 r., Nr 209, poz. 1244).

²⁶⁶ Projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw z dnia 25 kwietnia 2012 roku.

W Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej trwają przygotowania do kolejnej nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (UDPPiW)²⁶³. Przypomnijmy, że w 2010 roku weszły w życie przepisy rozległej nowelizacji UDPPiW²⁶⁴; praktyczne problemy z interpretacją i stosowaniem niektórych z nich były powodem, dla którego ustawę znowelizowano ponownie w 2011 roku²⁶⁵. Jej regulacje nadal jednak wymagają ulepszeń.

Głównym celem przygotowywanej obecnie nowelizacji²⁶⁶ jest zmodyfikowanie przepisów dotyczących zlecenia realizacji zadań publicznych z pominięciem procedury otwartego konkursu ofert, gdy wymaga tego ochrona życia lub zdrowia ludzkiego albo ważny interes społeczny lub ważny interes publiczny. Taki mechanizm ma ułatwiać szybkie działanie w wyjątkowych sytuacjach, kiedy konieczność zachowania procedury konkursowej uniemożliwiłaby odpowiednio prędką reakcją na pilne potrzeby. Zgodnie z obowiązującymi przepisami uprawnienie do wskazywania takich zadań i obowiązek dopełnienia kwestii proceduralnych związanych z ich zleceniem ma Prezes Rady Ministrów. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów zgłaszała jednak praktyczne problemy związane z wykonywaniem tych czynności, dlatego w ramach nowelizacji zaproponowano rozwiązanie, na mocy którego prawo do zlecenia organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert zostanie przyznane ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego. Jak czytamy w uzasadnieniu projektu nowelizacji, „zmiana polega na podziale zadań pomiędzy Prezesa Rady Ministrów oraz ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Element decyzyjny pozostaje nadal w gestii Prezesa Rady Ministrów, to Premier bowiem przesądza o spełnieniu przesłanek wymienionych w przedmiotowym przepisie, tj. ochrona życia lub zdrowia ludzkiego albo ważny interes społeczny lub ważny interes publiczny, i uznając jednocześnie spełnienie

ww. przesłanek zwraca się do ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego o zlecenie realizacji zadania publicznego”. Jak argumentują projektodawcy, w obszarze kompetencji ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego mieści się między innymi działalność pożytku publicznego i współpraca z sektorem pozarządowym, dysponuje on też urzędem mającym doświadczenie w takiej współpracy – realizowanie czynności związanych ze zlecaniem zadań w trybie pozakonkursowym będzie więc dla niego łatwiejsze niż dla Kancelarii Premiera.

W projekcie przewidziano również inne, drobniejsze zmiany. Projektowane regulacje mają służyć uporządkowaniu kwestii związanych ze statusem organizacji pożytku publicznego i doprecyzowaniu wymogów transparentności, jakie muszą spełniać te organizacje. W efekcie nowelizacji zostaną między innymi wskazane informacje, jakie organizacje pożytku publicznego będą obowiązane ujawniać w dokumentach wytwarzanych w związku z prowadzoną przez nie działalnością pożytku publicznego. Zostaną też ujednoczone reguły wyznaczania terminu na publikację sprawozdań organizacji, których rok obrotowy jest zbieżny z rokiem kalendarzowym i tych, które obrały sobie inny rok obrotowy, co z kolei pozwoli usprawnić tworzenie wykazu organizacji pożytku publicznego uprawnionych do pozyskiwania środków z mechanizmu procentowego. Zakazane będzie przy tym przekazywanie 1% organizacjom, które utraciły w danym roku możliwość pozyskiwania tych środków samodzielnie. Ponadto obowiązkowe będzie rachunkowe wyodrębnianie funduszy pochodzących z alokacji procentowej.

Przepisy projektu zawierają również regulacje, na podstawie których sądy będą z urzędu pozbawiać statusu organizacji pożytku publicznego w przypadku otwarcia likwidacji, „kiedy to organizacja nie posiada już *de facto* możliwości prowadzenia działalności pożytku publicznego ani korzystania z najistotniejszych uprawnień (1%). Dotychczas było to możliwe jedynie na wniosek Ministra Pracy i Polityki Społecznej, który nie posiadał tej informacji z urzędu”. Rozszerzone, ale też uelastycznione będą przesłanki umożliwiające ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego wystąpienie do sądu o pozbawienie organizacji statusu organizacji pożytku publicznego. W projekcie przewidziano poza tym ograniczenie możliwości zasiadania w Radzie Działalności Pożytku Publicznego do dwóch kadencji. Jeżeli przepisy nowelizacji wejdą w życie, zakazane stanie się korzystanie z wolontariatusy w ramach działalności leczniczej.

Od 25 kwietnia do 25 maja 2012 roku trwały konsultacje społeczne projektu nowelizacji²⁶⁷.

Źródło: www.ngo.pl; <https://mamzdanie.org.pl>.

²⁶⁷ Prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw z dnia 25 kwietnia 2012 roku zostały zamknięte. Obecnie trwają prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw z dnia 10 grudnia 2012 roku.

Grzegorz Makowski

Organizacje prowadzące działalność leczniczą nie będą musiały być przedsiębiorcami²⁶⁸

²⁶⁸ Tekst informacyjny z 21 maja 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://isp.org.pl/decydujmyrazem> i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

Na początku 2012 roku, gdy w życie wchodziły nowe przepisy regulujące zasady prowadzenia działalności leczniczej, wiele organizacji pozarządowych nagle zorientowało się, że chcąc nie chcąc, nie prowadzą działalności społecznej, a po prostu działalność gospodarczą.

²⁶⁹ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 roku o działalności leczniczej (Dz.U. z 2011 r., Nr 112, poz. 654).

Art. 16 ust. 1 i art. 205 ustawy o działalności leczniczej²⁶⁹, uchwalonej jeszcze w 2011 roku, zdefiniowały działalność leczniczą jako formę prowadzenia działalności gospodarczej i nakazały wszelkim podmiotom (w tym organizacjom społecznym – pozarządowym i organizacjom kościelnym), które ją prowadzą, przekształcenie się w przedsiębiorstwa. W praktyce oznaczało to, że organizacje pozarządowe prowadzące na przykład hospicja czy centra opieki paliatywnej (na tym bowiem najczęściej polegają ich działania) będą musiały się zarejestrować jako przedsiębiorcy.

Konsekwencje uchwalenia tych przepisów są takie, że organizacje pozarządowe *de facto* musiałyby albo zaprzestać działalności, albo spełnić wymogi ustawowe. Niekoniecznie musiałyby przy tym stracić charakter podmiotów non-profit. Teoretycznie, będąc przedsiębiorcami, mogłyby bowiem uzyskiwać status organizacji pożytku publicznego. Pozwalają na to przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, pod warunkiem że przedsiębiorca nie prowadziłby działalności dla zysku. Taka operacja byłaby jednak dość skomplikowana i z pewnością nie ułatwiłoby to życia organizacjom społecznym.

Nawet jednak gdyby organizacja przekształciła się w przedsiębiorstwo non-profit i zachowała status organizacji pożytku publicznego, pozostałoby wiele innych kontrowersji. Trudno byłoby w takiej formule skorzystać na przykład z pracy wolontariuszy, która akurat w hospicjach i centrach opieki paliatywnej jest dość powszechna. Wolontariat bowiem, co do zasady, nie może być świadczony w ramach działalności gospodarczej, jakkolwiek by ona nie została zdefiniowana. Nawiasem mówiąc rzeczona ustawa o działalności leczniczej również i w tej kwestii wzbudza kontrowersje. Art. 21 przewiduje bowiem, że świadczenia zdrowotne (uznane już za formę

działalności gospodarczej) mogą być udzielane również w ramach wolontariatu, co z kolei stoi w sprzeczności z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Ujmując rzecz w skrócie, ustawa o działalności leczniczej wprowadziła wiele zamętu i wzbudziła protesty organizacji pozarządowych. Musiało minąć prawie pół roku, zanim Ministerstwo Zdrowia ostatecznie zdecydowało, że zmieni kontrowersyjne przepisy. Na stronach resortu pojawił się projekt założeń do projektu nowelizacji ustawy o działalności leczniczej²⁷⁰.

Przewiduje on, między innymi, wyłączenie działalności leczniczej prowadzonej przez organizacje pozarządowe w ramach działalności pożytku publicznego spod rygoru ustawy. Jeśli przepisy uda się wprowadzić w życie przed 1 lipca 2012 roku²⁷¹, organizacjom zostanie oszczędzone wiele problemów i na pewno nie będą musiały się przekształcać w przedsiębiorstwa. W założeniach wspomnianej nowelizacji nie wspomina się jednak nic o zmianie przepisów dotyczących wolontariatu, w tej kwestii pewne kontrowersje jednak pozostaną.

Omawiany przypadek niestety jest nie tylko przykładem, w jaki sposób przepisy, skądinąd niezwiązane bezpośrednio z kwestią szeroko pojętej partycypacji czy działalnością pozarządową, mogą mieć na nie istotny wpływ. Jest to również przykład psucia prawa, które wynika z niedbałości na etapie konsultacji społecznych.

Źródło: Materiały własne; Polska Agencja Prasowa.

²⁷⁰ Projekt założeń do projektu nowelizacji ustawy o działalności leczniczej z marca 2012 roku – <http://www.mz.gov.pl/wwwmz/index?mr=q491&ms=382&ml=pl&mi=382&mx=0&mt=&my=131&ma=019462>.

²⁷¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 2012 roku o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2012 r., Nr 0, poz. 742) weszła w życie 30 czerwca 2012 roku.

Anna Krajewska

Czy uchwała dotycząca lokalnej rady działalności pożytku publicznego jest aktem prawa miejscowego?²⁷²

²⁷² Tekst informacyjny z 1 czerwca 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://isp.org.pl/> decydujmyrazem i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

²⁷³ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r., Nr 96, poz. 873 ze zm.).

²⁷⁴ Wyrok WSA w Białymstoku z 20 września 2011 roku (sygn. II SA/Bk 522/11).

Zgodnie ze znowelizowanymi w 2010 roku przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁷³, w samorządzie wojewódzkim, powiatowym i gminnym – na wniosek organizacji pozarządowych prowadzących działalność na terenie danej jednostki samorządowej – możliwe jest powołanie rady działalności pożytku publicznego. Regionalne i lokalne rady pełnią funkcję organów konsultacyjnych i opiniodawczych. Do ich zadań należy między innymi wyrażanie opinii na temat projektów uchwał i aktów prawa miejscowego dotyczących sfery zadań publicznych. W skład rad wchodzi – obok przedstawicieli władz publicznych – przedstawiciele lokalnego sektora pozarządowego; w tym sensie więc są one formą reprezentacji mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego wobec organów administracyjnych. W kontekście problematyki partycypacji publicznej rady są jeszcze jednym z rozwiązań prawnych umożliwiającym obywatelom wpływanie na procesy decyzyjne w samorządach. Sposób powoływania członków rad oraz ich organizację i tryb działania określają uchwały przyjmowane przez organy stanowiące poszczególnych jednostek samorządowych. W 2011 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku rozstrzygnął kwestię charakteru prawnego takich uchwał²⁷⁴.

Sprawa, w której orzekł sąd, dotyczyła wydanej przez Radę Miejską w A. uchwały w sprawie określenia trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Rady Działalności Pożytku Publicznego w A., a także terminów i sposobu zgłaszania kandydatur na członków tej Rady. Wojewoda stwierdził nieważność uchwały, wskazując, że została ona przyjęta z istotnym naruszeniem prawa; naruszenie polegało na postanowieniu, że uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Jak argumentował wojewoda, uchwała tego rodzaju przed wejściem w życie powinna zostać ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym, ponieważ – wbrew temu, co przyjęła rada miejska – jest ona aktem prawa miejscowego. Jej regulacje mają generalny charakter,

ponieważ „będzie się na nie mógł powołać każdy podmiot uprawniony do zgłaszania kandydatów do Rady Działalności Pożytku Publicznego w A. O abstrakcyjności decyduje natomiast to, iż uchwała nie dotyczy jednorazowej sytuacji powołania członków Rady, ale przewiduje możliwość uzupełnienia wakatów w jej składzie w przypadku rezygnacji, śmierci lub odwołania członka Rady”.

Burmistrz miasta A. wniósł do sądu skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody. W ocenie skarżącego kwestionowana uchwała ma typowo wewnętrzny charakter, ponieważ wyłoniona i działająca na podstawie jej przepisów rada będzie funkcjonować w strukturze miasta. Uchwała nie spełnia więc jednego z warunków przesądzących o zakwalifikowaniu jej jako aktu prawa miejscowego – nie dotyczy adresatów zewnętrznych, pozostających poza strukturami administracyjnymi urzędu. Burmistrz zwrócił też uwagę, że adresaci uchwały zostali wskazani w precyzyjny i konkretny sposób, co jest – w jego opinii – jeszcze jednym argumentem przemawiającym za zakwalifikowaniem uchwały jako aktu prawa wewnętrznego, nie podlegającego wskazanym przez wojewodę rygorom dotyczącym opublikowania i wejścia w życie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wydanym 20 września 2011 roku orzeczeniu przyznał jednak rację wojewodzie. W uzasadnieniu wyroku sąd podkreślił, „że akty prawa miejscowego nie muszą zawsze dotyczyć wszystkich mieszkańców jednostki terytorialnej. Wystarczające będzie, gdy zawarte w takim akcie normy o charakterze abstrakcyjno-generalnym będą skierowane do nieograniczonego kręgu adresatów”. Kwestionowana uchwała – wbrew argumentacji skarżącego – jest adresowana nie do konkretnego, wskazanego z nazwy adresata, ale do podmiotów określonych rodzajowo; chodzi tu o podmioty uprawnione do zgłaszania kandydatów do rady, czyli organizacje pozarządowe i podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego. Nietrafne jest więc również zakwalifikowanie uchwały jako aktu kierownictwa wewnętrznego, jest ona bowiem skierowana nie tylko do podmiotów funkcjonujących w obrębie struktury administracyjnej, ale także do podmiotów zewnętrznych (organizacji). Dodatkowo, zachowania uregulowane na gruncie uchwały nie mają charakteru jednorazowego, ale powtarzalny – dotyczy ona powoływania członków Rady Działalności Pożytku Publicznego, której skład zmienia się po upływie dwuletniej kadencji. Uchwała Rady Miejskiej w A. podlega zatem – jako akt prawa miejscowego – obowiązkowi publikacji w dzienniku urzędowym. Niedotrzymanie tego wymogu przesądziło o jej nieważności.

Źródło: www.samorzad.lex.pl; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

Grzegorz Makowski

W postępowaniu administracyjnym organizacja społeczna weźmie udział mimo wszystko²⁷⁵

²⁷⁵ Tekst informacyjny z 5 października 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://isp.org.pl/decydujmyrazem> i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

Chcąc brać udział w procesach decyzyjnych, czasem warto być zorganizowanym. Dowiodło tego niedawno pewne stowarzyszenie z Łodzi, któremu udało się włączyć w tok postępowania administracyjnego, choć strona spierająca się z Radą Miasta Łodzi nie prosiła owego stowarzyszenia o pomoc.

Pierwotnie sprawa dotyczyła spółki, która sprzeciwiała się zmianie studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego pewnego terenu w Łodzi. Część owego terenu stanowiła własność rzeczonoj spółki. Zmiana w zakresie możliwości użytkowania terenu uniemożliwiłaby, jak twierdziła spółka, wykonanie należnego jej prawa własności i realizację planów inwestycyjnych. Ujmując rzecz w skrócie, spółka dążyła do utrzymania statusu tego obszaru jako terenu przeznaczonego pod zabudowę jednorodziną, miasto natomiast zdecydowało, że będzie tam można budować wszelkiego rodzaju budynki mieszkalne. Firma przeszła ścieżkę administracyjną, najpierw zaskarżając uchwałę Rady Miasta, a potem kierując sprawę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA). Ten nie podzielił jej argumentów i oddalił skargę²⁷⁶. Firma zrezygnowała z dalszego dochodzenia swojego interesu.

W tym momencie sprawę podjęło jednak wspomniane na początku stowarzyszenie, któremu również zależało na utrzymaniu planu zagospodarowania rzeczonoj terenu w niezmienionym stanie – z przeznaczeniem na budownictwo jednorodzinne. Złożyło ono wniosek do WSA o ponowne otwarcie zamkniętego już postępowania, zdaniem jego przedstawicieli pojawiły się bowiem nowe okoliczności. Sąd oddalił jednak wniosek stowarzyszenia argumentując, że mogłoby ono jedynie poprzeć wniosek rzeczonoj spółki. Samodzielnie nie może natomiast kontynuować sporu. Stowarzyszenie mimo to wniosło skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA)²⁷⁷.

Sąd stwierdził, że stowarzyszenie miało prawo zarówno do złożenia wniosku o ponowne otwarcie sprawy, jak i do złożenia kasacji, choć podmiot, którego ta sprawa

²⁷⁶ Wyrok WSA w Łodzi z 9 listopada 2011 roku (sygn. II SA/Łd 438/11).

²⁷⁷ Wyrok NSA w Warszawie z 19 czerwca 2012 roku (sygn. II OSK 836/12).

dotyczyła bezpośrednio, zrezygnował z dalszego postępowania. Zdaniem NSA ustawa prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie wyklucza możliwości zaskarżenia przez organizację społeczną orzeczeń sądu I instancji. Organizacji społecznej, która przystąpiła do postępowania sądowego w danej sprawie, choćby była ona zainicjowana wcześniejszą skargą innego podmiotu (w tym przypadku wspomnianej spółki), zawsze będzie przysługiwać też prawo do wniesienia skargi kasacyjnej. Również wtedy, gdy podmiot, który zainicjował całe postępowanie, zrezygnuje z prawa do wniesienia skargi kasacyjnej.

Omawiana sprawa jest o tyle istotna, iż pokazuje, że indywidualny spór mieszkańca czy firmy prywatnej z organem władzy publicznej zawsze ma szerszy, publiczny wymiar. Zawsze więc może się znaleźć organizacja społeczna (nie tylko stowarzyszenie, ale też i fundacja – warto o tym wspomnieć, bo jeszcze kilka lat temu samorządy i sądy administracyjne kwestionowały twierdzenie, że fundacja może być uznana za organizację społeczną) chętna do włączenia się w postępowanie. Taka organizacja w imię interesu publicznego może uczestniczyć w postępowaniu nawet wówczas, gdy strona bezpośrednio nią zainteresowana zrezygnuje.

Źródło: Materiały własne; Polska Agencja Prasowa.

Grzegorz Makowski

Stowarzyszenie nie zawsze może być stroną w postępowaniu²⁷⁸

²⁷⁸ Tekst informacyjny z 22 listopada 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://isp.org.pl/decydujmyrazem> i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

²⁷⁹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r., Nr 153, poz. 1270 ze zm.).

²⁸⁰ Postanowienie WSA w Warszawie z 29 maja 2012 roku (sygn. VII SA/Wa 2805/11).

²⁸¹ Postanowienie NSA w Warszawie z 17 października 2012 roku (sygn. II OZ 864/12).

²⁸² Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r., Nr 153, poz. 1270 ze zm.).

Z przepisu art. 25 § 4 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁷⁹ wynika, że organizacja społeczna (nawet gdy nie ma osobowości prawnej, czyli na przykład stowarzyszenie zwyczajne) może występować jako strona przed sądami administracyjnymi, dysponując (pod pewnymi warunkami) także zdolnością procesową (czyli możliwością dokonywania czynności prawnych).

Organizacje społeczne poza tym, że same w sobie stanowią wyraz chęci aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym, są też ważnym instrumentem, dzięki któremu obywatele mogą brać czynny udział w tym specyficznym obszarze, jakim jest proces podejmowania decyzji przez administrację. Udział organizacji w postępowaniach przed sądami administracyjnymi służy co do idei zapewnieniu kontroli społecznej nad postępowaniem. Realizacja tego uprawnienia nie dokonuje się jednak automatycznie, co potwierdził niedawno Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie²⁸⁰.

Stowarzyszenie zwykłe, działające między innymi na rzecz podnoszenia świadomości prawnej, upowszechniania informacji i wiedzy o prawie i funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości, udzielające pomocy i wsparcia prawnego, złożyło wnioszek do wojewódzkiego sądu administracyjnego o dopuszczenie w charakterze strony do postępowania w sprawie dotyczącej unieważnienia decyzji Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Sąd nie zgodził się na to, oceniając, że tak naprawdę organizacji nie chodziło o zapewnienie kontroli, ale o reprezentowanie osób zaskarżających rzeczoną decyzję Inspektora. W związku z tym zarzucono stowarzyszeniu, że chce obejść prawo próbując wejść w rolę profesjonalnego pełnomocnika procesowego (np. adwokata), nie mając jednak odpowiednich uprawnień. Co więcej, i ta kwestia jest dla nas najważniejsza, sąd stwierdził, że stowarzyszenie nie może występować jako strona, ponieważ pełnienie takiej roli nie wynika jednoznacznie z zapisów jego regulaminu. Stowarzyszenie odwołało się od tej decyzji do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA).

Sąd podzielił jednak zdanie wojewódzkiego sądu administracyjnego²⁸¹. Podkreślił, że zgodnie z art. 33 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁸², organizacja starająca się o udział w postępowaniu sądowo-administracyjnym

musi być utworzona zgodnie z prawem, realizować cele publiczne, do których została powołana, ale nader wszystko zakres jej działalności statutowej (regulaminowej w przypadku stowarzyszeń zwykłych) musi odpowiadać charakterowi rozstrzyganej sprawy. Musi też istnieć możliwość bezpośredniego powiązania celów statutowych organizacji z interesem prawnym osób, które chce się wspierać w ramach postępowania.

Naczelny Sąd Administracyjny podzielił stanowisko sądu niższej instancji, który uznał, że tak ogólne cele działalności stowarzyszenia, jak: „udzielanie pomocy”, „uświadamianie”, „informowanie” oraz „wspieranie” nie mogą zostać utożsamione z konkretnym interesem prawnym osób skarżących decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego. „Interes prawny strony musi bowiem wynikać z konkretnego przepisu prawa materialnego, a wymienione w regulaminie cele wnoszącego zażalenie stowarzyszenia do żadnej skonkretyzowanej normy prawa materialnego nie nawiązują”, stwierdził sąd.

Źródło: Polska Agencja Prasowa; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Anna Krajewska

Przejmowanie szkół przez organizacje pozarządowe: wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich²⁸³

²⁸³ Tekst problemowy z 21 listopada 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://isp.org.pl/decydujmyrazem> i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

²⁸⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

²⁸⁵ Ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz.U. z 1991 r., Nr 95, poz. 425 ze zm.).

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym²⁸⁴ edukacja publiczna należy do zadań własnych gminy, polegających na zaspokajaniu potrzeb zbiorowych wspólnoty. Oznacza to, że gmina ma obowiązek zapewnić dostęp do powszechnej i bezpłatnej edukacji wszystkim dzieciom mieszkającym na jej terenie. Z kolei na mocy art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty²⁸⁵ jednostka samorządu terytorialnego, będąca organem prowadzącym szkołę liczącą nie więcej niż 70 uczniów, na podstawie uchwały organu stanowiącego tej jednostki oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny może przekazać, w drodze umowy, osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej prowadzenie takiej szkoły. Na mocy tej regulacji niewielkie szkoły są przejmowane przez stowarzyszenia, fundacje i spółki prawa handlowego. W samorządach borykających się z trudnościami finansowymi i malejącą liczbą uczniów przejmowanie szkół przez lokalne stowarzyszenia jest niekiedy jedyną szansą na utrzymanie tych placówek. Okazuje się jednak, że możliwość przekazywania szkół organizacjom może mieć niekorzystny „efekt uboczny”.

Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) 12 listopada 2012 roku zwróciła się do Ministra Administracji i Cyfryzacji w związku z pismem, jakie nadesłał do rzecznika Związek Nauczycielstwa Polskiego (ZNP). Związek wskazał, że wojewodowie nie kwestionują uchwał rad gmin dotyczących przekazania wszystkich lub większości szkół działających na terenie gminy podmiotom prywatnym. W konsekwencji, jak czytamy w wystąpieniu RPO, w wielu gminach może dochodzić do naruszenia konstytucyjnego uprawnienia do powszechnej i bezpłatnej nauki.

Podmioty prywatne prowadzące szkoły nie mają ustawowego obowiązku zapewnienia każdemu dziecku z gminy miejsca w placówce realizującej bezpłatnie podstawę programową i prowadzącej rekrutację na zasadzie powszechnej dostępności. Zdarza się przy tym, że szkołę przejmują stowarzyszenia, fundacje lub spółki komunalne zakładane przez gminy. Nie tylko stanowi to naruszenie przepisów ustawy

o systemie oświaty, ale może również być uznane za próbę obejścia regulacji dotyczących między innymi zasad wynagradzania nauczycieli (w placówkach prowadzonych przez podmioty niepubliczne nie mają zastosowania niektóre z gwarancji wynikających z Karty Nauczyciela). Jak wskazuje RPO, szkoły prowadzone przez podmioty niepubliczne nie mogą zastępować szkolnictwa publicznego, a jedynie je uzupełniać. Ponieważ jednak wojewodowie – w ramach nadzoru nad działalnością gmin – odmawiają zakwestionowania takich uchwał, praktyka przejmowania szkół przez podmioty niepubliczne wypacza założenia ustawowe. Sposobem na obronę przed przekazaniem wszystkich szkół w gminie w ręce prywatne byłoby wprowadzenie zaskarżenia uchwały rady gminy do sądu, jednak długi czas oczekiwania na rozstrzygnięcie – ale również nieznanostwo prawa – powstrzymują obywateli przed skorzystaniem z tej możliwości.

Rzecznik Praw Obywatelskich zaapelowała do Ministra Administracji i Cyfryzacji o podjęcie działań zmierzających do ujednoczenia wykładni prawa oświatowego przez wojewodów. Brak prawidłowej i jednolitej wykładni może prowadzić – jak zaznaczyła rzecznik – do naruszania konstytucyjnej gwarancji powszechnego dostępu do nauki.

Źródło: www.rpo.gov.pl; www.rp.pl.

**AKTYWNOŚĆ
I AKTYWIZACJA
OBYWATELI**

Anna Krajewska

Kto może brać udział w konsultacjach społecznych?²⁸⁶

²⁸⁶ Tekst informacyjny z 10 stycznia 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://www.isp.org.pl/kompas> i <http://www.decydumyrazem.pl>.

W Polsce nie ma jednego aktu prawnego, który regulowałby precyzyjnie całokształt kwestii dotyczących instytucji konsultacji społecznych. Na poziomie jednostek samorządu terytorialnego podstawowymi aktami prawnymi, zawierającymi przepisy dotyczące tej kwestii, są ustawy ustrojowe: ustawa o samorządzie gminnym²⁸⁷, o samorządzie powiatowym²⁸⁸ oraz o samorządzie województwa²⁸⁹. Zgodnie z zawartymi w nich unormowaniami organy samorządowe mogą prowadzić na swoim terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla danej jednostki samorządu terytorialnego. Konsultowanie z mieszkańcami czy organizacjami pozarządowymi niektórych decyzji bywa obowiązkowe. Przykładowo, konsultacje społeczne muszą poprzedzać decyzje o zmianach granic jednostki samorządu terytorialnego. Szereg sytuacji, w których prowadzenie konsultacji (w tych przypadkach – z organizacjami pozarządowymi) jest obligatoryjne, wynika także z przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁹⁰. Szczegółowy tryb przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie jednostek samorządu terytorialnego określają uchwały ich organów stanowiących.

²⁸⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

²⁸⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r., Nr 91, poz. 578 ze zm.).

²⁸⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r., Nr 91, poz. 576 ze zm.).

²⁹⁰ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r., Nr 96, poz. 873 ze zm.).

²⁹¹ Uchwała nr XI.84.2011 Rady Gminy w Otyniu z dnia 28 października 2011 roku w sprawie: określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Otyń – <http://dziennikiwojewództwie.pl/ShowAct.aspx?ID=173132>.

Taką uchwałę podjęła rada gminy w Otyniu; jednak oprócz ustalenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy w akcie określono również wymóg, jaki muszą spełniać potencjalni uczestnicy konsultacji²⁹¹. W § 4 uchwały postanowiono, że uprawnienie do udziału w konsultacjach społecznych posiadają mieszkańcy gminy, którzy nabyli czynne prawo wyborcze najpóźniej w dniu rozpoczęcia konsultacji. Wojewoda lubuski w ramach rozstrzygnięcia nadzorczego z 25 listopada 2011 roku stwierdził nieważność uchwały w tej właśnie części; ustanowienie wymogu posiadania czynnego prawa wyborczego przez mieszkańców biorących udział w konsultacjach uznał za naruszenie zasad konstytucyjnych i przepisów ustawy o samorządzie gminnym. W tle tego rozstrzygnięcia pojawia się pytanie o to, jak daleko sięga uprawnienie samorządowych organów stanowiących do precyzowania warunków uczestnictwa w konsultacjach.

Wojewoda lubuski argumentował, że w ramach określonego przepisami ustawy o samorządzie gminnym „upoważnienia do określenia zasad i trybu przeprowadzania

konsultacji nie mieści się prawo do określania podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach. Kompetencja zawarta w tym przepisie upoważnia radę gminy jedynie do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji. Przez «zasady» należy rozumieć tezy, w treści których zawarte jest prawo rządzące jakimiś procesami, podstawa, na której coś się opiera, zaś z pojęciem «trybu» wiąże się sposób postępowania²⁹². Przepisy ustawy o samorządzie gminnym stanowią, że uprawnionymi do uczestniczenia w konsultacjach są „mieszkańcy gminy”, nie określono przy tym żadnych innych warunków czy ograniczeń dotyczących określenia kręgu osób konsultowanych. Mieszkańcami tworzącymi wspólnotę samorządową są osoby stale zamieszkujące w danej gminie. Jak wskazał wojewoda, „osoby, które spełniają wymienione przesłanki, są mieszkańcami gminy i żadne inne kryteria nie powinny decydować o uznaniu danej osoby za mieszkańca gminy. Powyższe rozumowanie prowadzi do wniosku, że niedopuszczalne jest (...) doprecyzowanie postanowieniami uchwały rady gminy kręgu osób uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach²⁹³. Ograniczenie prawa do udziału w konsultacjach poprzez określenie wymogu posiadania czynnego prawa wyborczego przez uczestników narusza poza tym, w ocenie organu nadzoru, przepisy Konstytucji²⁹⁴: art. 32 stanowiący, że wszyscy są równi wobec prawa i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne oraz art. 31, zgodnie z którym ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw może być przewidziane wyłącznie w ustawie.

Źródło: www.portalsamorzadowy.pl; <http://dzienniki.luw.pl>.

²⁹² Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody lubuskiego NR NK-I.4131.433.2011.AHOR z dnia 25 listopada 2011 roku, Dziennik Urzędowy Województwa Lubuskiego nr 134.

²⁹³ *Ibidem*.

²⁹⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Grzegorz Makowski

Ruszają prace nad rządową platformą konsultacyjną²⁹⁵

²⁹⁵ Tekst informacyjny z 2 marca 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://www.isp.org.pl/kompas> i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

Pod koniec stycznia 2012 roku zakończyło się postępowanie przetargowe w sprawie wyłonienia wykonawcy rządowego systemu konsultacji społecznych on-line²⁹⁶. Stworzenie takiego mechanizmu jest planowane od dawna (co najmniej od 2007 roku) w ramach programu Reformy Regulacji, prowadzonego przez Ministerstwo Gospodarki. Podobnie zresztą jak wprowadzenie systemu opracowywania ocen skutków regulacji (OSR) do projektów aktów prawnych, które powinny być zasilane wnioskami z konsultacji społecznych.

²⁹⁶ <http://www.mg.gov.pl/Tworzenie+lepszego+prawa/Konsultacje/Konsultacje+Online>.

Związek między tymi dwoma elementami procesu decyzyjnego i legislacyjnego jest nieprzypadkowy, podobnie jak i opóźnienia we wdrażaniu ulepszeń w tym zakresie. Zarówno system sporządzania ocen skutków regulacji, jak i kwestia konsultacji społecznych wymagają bowiem głębszych zmian w sposobie funkcjonowania resortów i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Te z kolei wiążą się, między innymi, z koniecznością zmian w ustawie o Radzie Ministrów, Regulaminie Rady Ministrów czy w ustawie o działach administracji rządowej. To newralgiczne regulacje, do których zmiany decydenci zabierają się niechętnie, a to oczywiście nie przyspiesza tworzenia rozwiązań, takich jak platforma konsultacyjna.

Warto przy tym wspomnieć, że stworzenie mechanizmu konsultacji on-line przewiduje też rządowa Strategia „Sprawne Państwo”²⁹⁷, nad którą prace toczą się już blisko dwa lata. Z zapisów tego dokumentu można wywnioskować, że docelowo platforma ma dotyczyć nie tylko procesu legislacyjnego, ale też wszelkich innych procesów decyzyjnych. Ponadto swoim zasięgiem ma objąć w przyszłości nie tylko administrację rządową, ale i samorządową. Sęk w tym, że tej strategii nie zdążył przyjąć poprzedni rząd, a „nowy-stary” rząd też jeszcze tego nie zrobił. Skoro zatem rozstrzygnięto już przetarg na budowę platformy, to z formalnego punktu widzenia realizacja tego zadania będzie toczyć się poza strategią. Niestety, to kolejny przejaw niedowładu planowania w politykach publicznych.

²⁹⁷ http://www.msw.gov.pl/portal/pl/714/9398/Projekt_strategii_Sprawne_Panstwo_2020__uzgodnienia_miedzyresortowe.html.

Na razie niewiele wiadomo o tym, jak owa internetowa platforma będzie wyglądać w praktyce. Wiadomo natomiast, że przynajmniej na tym etapie ma służyć przede wszystkim konsultacjom projektów aktów prawnych. Wykonawca ma zaprojektować wszystkie elementy – interfejs, sposób umieszczania wpisów, moderacji, kontroli itp. Zamawiający (czyli resort gospodarki) ma również otrzymać aplikację dla

legislatorów, łącznie ze specjalnym modułem e-learningowym. Państwo będzie miało wszelkie prawa autorskie i majątkowe do platformy, co być może w przyszłości pozwoli na jej swobodny rozwój z udziałem samych użytkowników. Platforma zapowiada się więc obiecująco i ruszy prawdopodobnie jeszcze w tym roku, co być może ułatwi rządowi komunikację ze społeczeństwem i uniknięcie sytuacji podobnej do zamieszania wokół umowy ACTA. Pojawienie się tego mechanizmu będzie niewątpliwie ważnym krokiem w kierunku większego otwarcia procesów decyzyjnych i partycypacji publicznej.

²⁹⁸ <http://www.rcl.gov.pl/>.

Warto jednocześnie przypomnieć, że już od pewnego czasu funkcjonuje nowa strona Rządowego Centrum Legislacji²⁹⁸, poprzez którą można śledzić losy rządowych projektów ustaw, zapoznawać się na bieżąco ze zmianami i publikować komentarze. Można zapisać się także do specjalnego newslettera i otrzymywać informacje o nowych projektach ustaw i założeniach do projektów. Oczywiście można je również opiniować. Jednocześnie marszałek Sejmu zapowiedziała stworzenie sejmowego portalu konsultacyjnego. Oby niedostatek mechanizmów konsultacyjnych nie przerodził się nagle w nadmiar.

Źródło: VaGla.pl; KPRM; materiały własne.

Grzegorz Makowski

Dane osobowe kontra partycypacja?²⁹⁹

²⁹⁹ Tekst informacyjny z 24 kwietnia 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://www.isp.org.pl/kompas> i <http://www.decydujmyrazem.pl>.

Pod koniec 2011 roku Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich podjęło bardzo interesującą interwencję. Z przyczyn nie do końca jasnych (prawdopodobnie po doniesieniu ze strony samych obywateli) Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) wystąpił do Generalnego Inspektora Danych Osobowych (GIODO) z pytaniem dotyczącym zakresu danych, które mogą być gromadzone i przetwarzane w związku z procedurą konsultacji społecznych.

Cała sytuacja wynikała w związku z inicjatywą gminy „S.” (nawiasem mówiąc, nie bardzo wiadomo, dlaczego nazwę tej jednostki utajniono, skoro rzecz dotyczy sfery publicznej, a wyszukiwarka Google od razu pozwala ustalić, że chodzi o gminę wiejską Stepnica w województwie zachodniopomorskim), która zdecydowała się wystąpić z wnioskiem do ministra ds. spraw administracji o nadanie miejscowości statusu miasta.

W tego rodzaju sprawach każda jednostka samorządu terytorialnego jest zobowiązana przeprowadzić konsultacje społeczne i tak też się stało w tym przypadku. Gmina przyjęła odpowiednią uchwałę, w której nakreślono tryb przeprowadzenia konsultacji. Polegał on między innymi na tym, że mieszkańcy chcąc wyrazić swoją opinię mogli tego dokonać wypełniając specjalną kartę konsultacyjną. Wypełnione i podpisane karty mieli później gromadzić oraz zliczać starostowie. Oni też mieli za zadanie opracować wyniki w postaci raportów cząstkowych i sprawozdać je specjalnej Komisji, której zadaniem było podsumowanie konsultacji.

Zaznaczmy przy tym, że wspomniana karta konsultacyjna nie służyła bynajmniej do tego, żeby móc rzeczywiście aktywnie zaangażować się w proces podejmowania decyzji o zmianie statusu administracyjnego. Przypominała raczej kartę do głosowania, na której można było zaznaczyć, czy się jest za, czy też przeciw proponowanej zmianie (ewentualnie zaznaczyć wstrzymanie się od wyrażenia opinii). Krótko mówiąc, samorząd przyjął standardowy i mało partycypacyjny tryb konsultacji, który niewiele różni się od sposobu przeprowadzania wyborów czy referendum. Warto to odnotować, ponieważ stosowanie bardziej interaktywnych form konsultacji społecznych (debat, dyskusji, paneli obywatelskich, sondaży etc.) jest w Polsce wciąż rzadkością.

Ta jednak, standardowa bądź co bądź metoda konsultowania, wzbudziła podejrzenie Rzecznika Praw Obywatelskich. Uznał on, że w ten sposób narusza się art. 51

³⁰⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

³⁰¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 1997 r., Nr 133, poz. 883 ze zm.).

Konstytucji³⁰⁰, który stanowi, że władze publiczne nie mają prawa gromadzić informacji dotyczących konkretnych osób inaczej niż na podstawie odpowiedniej ustawy oraz informacji innych niż te, które rzeczywiście są niezbędne. Jednocześnie Rzecznik wskazał, że zachodzi w tym przypadku podejrzenie naruszenia art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych³⁰¹, który zabrania gromadzenia i przetwarzania danych ujawniających między innymi poglądy polityczne. Zdaniem RPO podpisana karta konsultacyjna, na której mieszkaniec opowiada się za lub przeciw danemu rozstrzygnięciu, jest właśnie formą ujawnienia jego poglądów politycznych. Zdaniem Rzecznika, prowadząc konsultacje w tym trybie, urząd wcale nie musi gromadzić danych personalnych mieszkańców, pozwalających na identyfikację ich poglądów politycznych. Uznał bowiem przy tym, iż pogląd na to, czy gmina powinna być gminą miejską czy wiejską, jak również wszelkie inne stanowiska, które mając cokolwiek wspólnego z funkcjonowaniem lokalnych władz, mają jak najbardziej polityczny charakter. Cała sytuacja wydała się Rzecznikowi tym bardziej podejrzana, iż zbierając podpisane karty konsultacyjne nie pobierano od mieszkańców zgody na przetwarzanie danych osobowych.

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych odpowiedział Rzecznikowi i nie zgodził się z żadną z wysuwanych przez niego wątpliwości. Po pierwsze, Inspektor podkreślił, że w omawianym przypadku gmina nie musiała przedsięwziąć żadnych dodatkowych środków (np. uzyskiwania zgody na przetwarzanie danych) na okoliczność gromadzenia danych osobowych przez karty konsultacyjne, ponieważ dane te nie były poddawane żadnemu dalszemu przetwarzaniu. Miały jedynie służyć ustaleniu, ile osób jest za, a ile przeciw decyzji o zmianie statusu miejscowości. Nie podzielił też wątpliwości, jakoby otwarte wyrażenie swojej opinii na temat decyzji samorządu w trybie konsultacji społecznych miałyby stanowić daną osobową o statusie informacji szczególnie chronionej. Nawet więcej, w stanowisku GIODO możemy doszukać się swego rodzaju polemiki ze stanowiskiem Rzecznika na temat tego, czy uczestnictwo w procesach decyzyjnych jest formą wyrażania poglądów politycznych (w sensie ogólnym), czy też nim nie jest.

Wymiana pism między Biurem Rzecznika Praw Obywatelskich, Generalnym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych a obywatelami gminy S. w zasadzie się zakończyła. Niemniej jednak wątpliwość, która wynikała z tej sytuacji, wydaje się ciekawa i domagająca się dalszej analizy. Mianowicie, na ile prawo do prywatności i ochrony danych osobowych powinno być uwzględniane czy też nie uwzględniane w procesie konsultacji społecznych, czy też ogólniej, w ramach partycypacji publicznej?

Źródło: Polska Agencja Prasowa; Rzecznik Praw Obywatelskich; Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych.

Anna Krajewska

Eksperci współpracujący z MAiC przygotowali Kodeks Konsultacji³⁰²

³⁰² Tekst informacyjny z 31 sierpnia 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://isp.org.pl/decydujmyrazem> i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

Grupa ekspertów zaproszonych do współpracy przez ministra Michała Boniego po protestach związanych z porozumieniem ACTA przygotowała propozycję tzw. Kodeksu Konsultacji³⁰³. Dokument jest odpowiedzią na problemy dotyczące konsultacji społecznych, które ujawniły się między innymi w związku z pracami nad ACTA. Jak podkreślają autorzy Kodeksu Konsultacji, wdrożenie zasad dotyczących procedur konsultacyjnych oraz systematyczne prowadzenie konsultacji są konieczne, jeżeli władze chcą uniknąć nasilających się konfliktów związanych z brakiem „uspołecznienia” procesów decyzyjnych. W wydanym w czerwcu 2012 roku dokumencie zaprezentowano siedem zasad, jakimi powinny rządzić się konsultacje efektywnie spełniające swoje funkcje podnoszenia jakości legislacji i włączania obywateli w procesy decyzyjne. Konsultowaniu powinny przy tym podlegać nie tylko projekty wszystkich aktów prawnych, ale również inne dokumenty – zwłaszcza o charakterze strategicznym.

³⁰³ Opracowanie przygotowane przez grupę ekspertów zaproszonych do współpracy przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji: *Konsultacje społeczne – jak sprawić, żeby były lepsze? Propozycja Kodeksu Konsultacji i ścieżka wdrożenia* – <https://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2012/06/konsultacje-spo%C5%82eczne.pdf>.

Pierwszą zasadą, jaka powinna przyświecać efektywnym konsultacjom, jest zasada dobrej wiary, zgodnie z którą „konsultacje są prowadzone w duchu dialogu obywatelskiego. Strony słuchają się nawzajem, wykazując wolę zrozumienia odmiennych racji”³⁰⁴. Dobra wiara oznacza, że organizator konsultacji jest otwarty na krytyczne uwagi pod adresem projektu i wprowadzenie pod ich wpływem zmian w projekcie, a uczestnicy konsultacji są gotowi na zmianę swoich stanowisk w odpowiedzi na przekonujące argumenty. Prowadzenie konsultacji w dobrej wierze oznacza również, że przedmiot konsultacji oraz procedura są opisane w sposób jasny i zrozumiały dla potencjalnych uczestników.

³⁰⁴ *Ibidem*, s. 8.

Zgodnie z zasadą powszechności natomiast każdy zainteresowany tematem powinien mieć możliwość dowiedzenia się o konsultacjach i wyrażenia swojego poglądu. Konsultowane projekty mają być publikowane na publicznie dostępnej platformie internetowej poświęconej konsultacjom społecznym, a jednocześnie informacja o nich ma być zamieszczana w Biuletynie Informacji Publicznej lub na stronie internetowej danego urzędu. Do zadań organizatora konsultacji należy też aktywne docieranie do zainteresowanych projektem – w tym sporządzanie tzw. listy interesariuszy, jawnej i otwartej na uzupełnianie.

Kolejną z Siedmiu Zasad Konsultacji jest zasada przejrzystości. Oznacza ona, że cel konsultacji, ich etapy oraz wyniki (w tym odpowiedzi na wszystkie zgłoszone uwagi) muszą być jawne i udostępniane przez organizatora bez zbędnej zwłoki. Autorzy kodeksu podkreślają przy tym, że nie mogą być uznawane za konsultacje zamknięte spotkania eksperckie, które – choć oczywiście potrzebne – pełnią jednak inną funkcję niż instytucja konsultacji.

Zasada responsywności z kolei nakłada na organizatora konsultacji obowiązek odniesienia się do każdej uwagi i opinii, jaka zostanie zgłoszona w toku procedury. Odpowiedź powinna być udzielona w terminie określonym już na początku procesu konsultowania, w formie publicznie dostępnego dokumentu. Podjęte przez podmiot organizujący konsultacje decyzje muszą być uzasadnione w sposób jasny i zrozumiały dla uczestników procedury. Autorzy kodeksu podkreślają, że dobrze przygotowane odpowiedzi na opinie zgłoszone w toku konsultacji stanowią wkład w debatę publiczną, do którego można będzie się odwoływać w przyszłych dyskusjach.

Piątą wymienioną w kodeksie zasadą konsultacji jest koordynacja. Każde konsultacje powinny mieć wyznaczonego gospodarza – osobę pełniącą istotne funkcje decyzyjne – który ma za zadanie zapraszanie zainteresowanych do konsultacji, angażuje w proces konsultacji podległą mu administrację oraz ponosi odpowiedzialność za ich przebieg.

Zgodnie z szóstą zasadą przewidywalności natomiast konsultacje od początku do końca powinny być prowadzone w sposób zaplanowany, na podstawie czytelnych reguł. Autorzy zaznaczają, że nie można uznać za konsultacje procesu akceptowania już podjętych decyzji, nie są też konsultacjami procedury, w których na zbieranie opinii przeznaczono mniej niż 7 dni; w kodeksie zaleca się, by czas ten wynosił co najmniej 21 dni. Istotne jest również, by konsultacje nie były odpowiedzią na istniejący już konflikt dotyczący projektowanych rozwiązań; powinny one służyć zapobieganiu potencjalnym konfliktom.

Wreszcie ostatnią wymienioną w kodeksie zasadą konsultacji jest zasada poszanowania dobra ogólnego i interesu publicznego. Oznacza ona, że organizator konsultacji, przygotowując ostateczną wersję rozwiązania, ma kierować się interesem publicznym – w tym także tych, którzy w konsultacjach nie brali udziału – a nie partykularnymi interesami poszczególnych grup.

Autorzy Kodeksu Konsultacji zidentyfikowali również podstawowe bariery utrudniające realizację rzetelnych konsultacji społecznych oraz sformułowali szereg rekomendacji, jak poprawić ten stan rzeczy. Pierwsza grupa problemów dotyczy obowiązującego prawa: przepisy dotyczące konsultacji są rozproszone, brakuje jasnego określenia, w jakich przypadkach konsultacje są obligatoryjne, natomiast istniejące uregulowania bywają ignorowane przez władze administracyjne lub traktowane w sposób wyłącznie formalny. Zniwelowaniu tych problemów służyłoby przyjęcie Kodeksu Konsultacji jako dokumentu obowiązującego wszystkie ministerstwa, Kancelarię Prezesa Rady Ministrów i podległe rządowi instytucje centralne. Potrzebna byłaby

również nowelizacja Regulaminu Pracy Rady Ministrów, dzięki której jednoznacznie wskazano by, że konsultacje aktów prawnych – przynajmniej w minimalnym wymiarze – są obligatoryjne. Wszystkie poddawane konsultacjom projekty miałyby być przy tym zamieszczane w jednym miejscu, na poświęconej temu celowi platformie internetowej. W dalszej perspektywie autorzy dokumentu proponują przeprowadzenie publicznej debaty na temat zasadności uregulowania w ramach jednej ustawy całego procesu prawotwórczego, prowadzonego przez wszystkie podmioty wyposażone w inicjatywę legislacyjną – w tym również organy samorządowe.

Znacząca część problemów dotyczących konsultacji społecznych to bariery dotyczące postaw w administracji. Jednym z takich „hamulców” w korzystaniu z instytucji konsultacji jest brak wiary w sens zasięgania opinii obywateli, uzasadniany między innymi poprzez kwestionowanie ich kompetencji do wypowiedzania się o kwestiach publicznych. Innym problemem, również mającym źródło w postawach przedstawicieli administracji, jest pozorność konsultacji; w rezultacie ich uczestnicy czują się instrumentalnie traktowani, co zniechęca do ponownego włączania się w tego rodzaju procedury. Powodem, dla którego władze unikają konsultowania się z obywatelami, może też być obawa przed konfliktem, jaki wyniknąłby z nieuwzględnienia zgłaszanych postulatów. Aby zaradzić tego rodzaju problemom, autorzy Kodeksu Konsultacji proponują – po pierwsze – by osoby pełniące kierownicze funkcje w rządzie systematycznie podkreślały znaczenie rzetelnie prowadzonych konsultacji. W ramach administracji publicznej powinien również zostać wyznaczony podmiot, którego zadaniem byłaby promocja partycypacyjnych modeli rządzenia – w tym podjęcie odpowiednich działań edukacyjnych, akcentujących korzyści płynące z włączania obywateli w procesy decyzyjne. Taką rolę mogłaby pełnić Kancelaria Prezesa Rady Ministrów lub któryś z resortów; w ramach każdego z resortów można by również wyznaczyć osobę sprawującą nadzór nad procedurami konsultacyjnymi.

Innymi źródłami problemów z konsultacjami są bariery związane z brakiem wiedzy na ich temat (np. niezrozumieniem istoty tego procesu) oraz brakiem kompetencji w ich prowadzeniu. W eliminowaniu tych trudności pomocne byłoby włączenie tematyki związanej z partycypacją obywatelską (w tym – z prowadzeniem konsultacji) do edukacji członków korpusu służby cywilnej oraz promowanie przykładów dobrze przeprowadzonych konsultacji. Przewycięzaniu innego rodzaju problemów – organizacyjnych, związanych między innymi ze złymi nawykami i niewystarczającymi zasobami po stronie administracji – służyłoby z kolei uruchomienie serwisu internetowego poświęconego konsultacjom społecznym. Istotne jest również w tym kontekście tworzenie na szczeblu centralnym programów współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz wzmacnianie organizacji obywatelskich i zaplecza eksperckiego, co owocowałoby podniesieniem jakości ich wkładu w procesy decyzyjne.

Przeszkodami w prowadzeniu efektywnych konsultacji są poza tym również postawy i niewystarczające umiejętności uczestników tych procedur – niska wiedza na temat ich praw, niskie zaangażowanie i skupianie się wyłącznie na własnych interesach.

Aby zmienić ten stan rzeczy, należałoby podjąć szeroko zakrojone działania edukacyjne. W ich prowadzenie zaangażowane byłyby nie tylko instytucje typu szkoła i administracja publiczna, ale także rodzina, organizacje pozarządowe, media oraz eksperci i liderzy opinii publicznej. Celom edukacyjnym służyłoby też prowadzenie „flagowych” konsultacji społecznych na poziomie krajowym.

Zawarte w Kodeksie Konsultacji zasady mogą być realizowane w różnych wariantach – od minimalnego po najbardziej rozbudowane, zmierzające do zainicjowania szerokiej debaty publicznej; każda z nich wymaga jednak uwzględnienia w procesie „dobrych” konsultacji. Stopień ich realizowania powinien zależeć od wagi konsultowanego zagadnienia oraz jego wpływu na obywateli. Projektodawcy Kodeksu chcieliby, by został on przyjęty w zarządzeniu Prezesa Rady Ministrów. Część członków zespołu ekspertów postuluje, by opisane w nim zasady konsultacji obowiązywały nie tylko w odniesieniu do projektów prawa krajowego, ale także w przypadku umów międzynarodowych i stanowiska Polski wobec projektów aktów Unii Europejskiej. „Siedem Zasad Konsultacji zostało zarekomendowanych w programie *Lepsze regulacje 2015* jako dokument zalecany do stosowania w Ministerstwach do czasu wypracowania w administracji jednolitych Wytycznych do OSR i Zasad konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych”³⁰⁵.

³⁰⁵ Źródło: <https://mac.gov.pl/konsultacje-spoeczne/>.

Źródło: www.rp.pl/; <http://mac.gov.pl>.

Grzegorz Makowski

Czy obywatelska inicjatywa uchwałodawcza może być po prostu wnioskiem?³⁰⁶

³⁰⁶ Tekst problemowy z 20 lutego 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://www.isp.org.pl/kompas> i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

Specjalne uregulowania w zakresie wykonywania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej nie są potrzebne – tak na łamach serwisu samorządowego LEX twierdzi Ireneusz Krześnicki. „(...) czymże jest pismo chociażby jednego mieszkańca (a tym bardziej wielu mieszkańców), skierowane do rady w sprawie uchylenia wybranego przepisu bądź całej obowiązującej uchwały albo uchwalenie nowej uchwały, której projekt zostanie załączony do pisma, jeżeli nie wnioskiem (petycją) w rozumieniu k.p.a?”, zadaje retoryczne pytanie Krześnicki i dowodzi, że obywatelską inicjatywę uchwałodawczą organ stanowiący musi potraktować po prostu jako rodzaj wniosku i rozpatrzyć zgodnie z procedurami przewidzianymi w Kodeksie postępowania administracyjnego (KPA)³⁰⁷. Jest to teza tyleż odważna, co kontrowersyjna.

Rację ma poniekąd autor cytowanej analizy, kiedy wskazuje, że obywatele mogą wykorzystać instytucję wniosku w celu przedłożenia samorządowemu organowi stanowiącemu własnego projektu uchwały. Nie można się jednak zgodzić, że wniosek jest instrumentem stworzonym właśnie w tym celu. Kodeks postępowania administracyjnego w art. 241 definiuje, czym jest wniosek, czemu ma służyć, do kogo ma być kierowany i jaki jest tryb postępowania w sprawach wniosków. Przyjmując wyłącznie rozszerzającą interpretację tego zapisu można by uznać, że przedmiotem wniosku może być też projekt uchwały przygotowany przez obywateli.

Na marginesie warto odnotować, że autor zrównuje przy tym instytucję wniosku z instytucją petycji, co nie jest do końca uprawnione, jako że art. 63 Konstytucji RP³⁰⁸ rozróżnia te dwie formy (oraz skargę). O ile prawo do wniosku doczekało się wykonania delegacji konstytucyjnej, to prawo petycji jeszcze na to czeka – nie ma legalnej definicji petycji ani odpowiednich przepisów, które pozwoliłyby w pełni korzystać z tej instytucji (stąd między innymi w 2010 roku Senat przygotował projekt ustawy o petycjach³⁰⁹, a resort spraw wewnętrznych propozycję zmian w Kodeksie postępowania administracyjnego). Obowiązujące przepisy KPA nie są tu wystarczające.

Wracając jednak do kwestii wniosku jako drogi do wykonywania prawa do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Owszem, adresatem wniosku mogą być organy stanowiące samorząd. Rzeczywiście, jego przedmiotem może być propozycja uchwały,

³⁰⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1960 r., Nr 30, poz. 168 ze zm.).

³⁰⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

³⁰⁹ Projekt ustawy o petycjach z dnia 17 listopada 2010 roku (druk senacki nr 1036), wniesiony do Sejmu 15 kwietnia 2011 roku (druk sejmowy nr 4261).

ale sens odrębnego uregulowania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej leży gdzie indziej. Chodzi mianowicie o zapewnienie odpowiedniej rangi tego rodzaju aktywności obywateli i odpowiedniego trybu postępowania w takich przypadkach.

Inicjatywa co do zasady jest aktem zbiorowym, łączącym współdziałanie pewnej grupy obywateli zainteresowanych jakimś aspektem dobra wspólnego. Wniosek jest dedykowany przede wszystkim aktywności indywidualnej (choć oczywiście może go popierać wiele osób) wobec organów władzy. Tryb rozpatrywania wniosku to procedura *stricte* administracyjna, skrojona raczej pod potrzeby władzy wykonawczej, a nie stanowiącej. Relacja władza – obywatel bliższa jest w tym przypadku modelowi urząd – petent.

Tymczasem w przypadku obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej potrzebny jest odrębny tryb, który zagwarantuje obywatelom możliwość aktywnego i bezpośredniego uczestnictwa w całości procesu uchwałodawczego. W tym przypadku chodzi o ustanowienie bardziej partnerskiej, propartykypacyjnej relacji między władzą a obywatelem, która da mu większe możliwości uczestnictwa w procesie sprawowania władzy niż tylko wymienianie się pismami.

Stąd też, tak samo jak na poziomie centralnym, ustawodawca uznał za słuszne ustanowienie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (patrz art. 118 Konstytucji³¹⁰ i Ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli³¹¹), podobnie i lokalnie coraz częściej możemy spotkać się z odpowiednimi przepisami zawartymi w statutach, które opisują, w jaki sposób obywatele mogą przedstawiać własne projekty uchwał i uczestniczyć w pracach nad nimi. Instytucja wniosku może być co najwyżej substytutem obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, ale nie jej zamiennikiem.

Źródło: Materiały własne; Senat RP; Serwis Samorządowy LEX.

³¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

³¹¹ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. z 1999 r., Nr 62, poz. 688).

Grzegorz Makowski

I ty masz wpływ na Europę!³¹²

³¹² Tekst informacyjny z 2 kwietnia 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://www.isp.org.pl/kompas> i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

Z początkiem kwietnia weszły w życie unijne przepisy o wykonywaniu Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej (*European Citizens Initiative*). Zawarte są w rozporządzeniu Komisji Europejskiej nr 211/2011³¹³. Inicjatywa obywatelska w tym rozumieniu to prawo przysługujące obywatelom Wspólnoty do przedłożenia Komisji Europejskiej własnego projektu prawa unijnego.

Inicjatywa obywatelska (zwana też „ludową”) jest, obok referendum, jednym z podstawowych mechanizmów partycypacji publicznej. Wspomnijmy, iż podobne przepisy, tyle że odnoszące się do poziomu krajowego, funkcjonują na naszym rodzimym gruncie (służy temu art. 118 ust. 2 Konstytucji RP³¹⁴ i ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli³¹⁵, istnieją też lokalne regulacje dotyczące wykonywania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej).

³¹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 roku w sprawie inicjatywy obywatelskiej – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:PL:PDF>.

³¹⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

³¹⁵ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. z 1999 r., Nr 62, poz. 688).

Trudna droga do Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej

Jak działa mechanizm Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej (EIO) i czego mogą dotyczyć projekty przygotowywane w tym trybie – o tym za chwilę. Przypomnijmy jeszcze kontekst, w jakim EIO zaistniała w europejskim porządku prawnym.

Droga do uruchomienia wspomnianego rozporządzenia była długa. Podstawa do przyjęcia tych przepisów została sformułowana w Traktacie Lizbońskim³¹⁶ w art. 11, który mówi wprost, że obywatelom UE przysługuje prawo do przedkładania organom Unii propozycji własnych rozwiązań legislacyjnych. Powodem, dla którego uregulowano tę kwestię, była chęć większego otwarcia Unii na bezpośrednią interakcję z ludźmi oraz dążenie do realizacji idei dialogu obywatelskiego i ograniczenia deficytu demokracji, doskwierającego biurokratycznym unijnym strukturom. Konsultacje w sprawie zoperacjonalizowania EIO w postaci odpowiedniego rozporządzenia trwały od 2009 roku, kiedy to opublikowano zieloną księgę, omawiającą główne dylematy administrowania i organizacji całej procedury. W trakcie prac nad rozporządzeniem ujawniło się wiele obaw i oporów przed wdrożeniem tego mechanizmu. Ostatecznie kształt przepisów, które weszły w życie, można określić jako zachowawczy.

³¹⁶ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 roku (2007/C 306/01) – http://www.ecb.int/ ECB/legal/pdf/pl_lisbon_treaty.pdf.

Europejska Inicjatywa Obywatelska – jak to się robi?

Żeby uruchomić inicjatywę, musi istnieć oczywiście pewna idea zmiany lub nowego rozwiązania, wokół której będą zbierane podpisy. Inicjatywa musi uzyskać poparcie minimum 1 miliona uprawnionych do głosowania obywateli z co najmniej jednej trzeciej państw członkowskich UE. Komisja opracowała specjalny algorytm, według którego oblicza się liczbę podpisów w poszczególnych państwach, niezbędnych do poparcia EIO – dla Polski wynik tych obliczeń dał liczbę 37 500.

Organizatorami EIO mogą być zarówno osoby fizyczne, jak i prawne. Chętni do zainicjowania procedury muszą zarejestrować się w specjalnym rejestrze prowadzonym przez Komisję Europejską. Komisja ma prawo odmówić rejestracji, jeśli uzna, że dana inicjatywa nie ma zasadniczego charakteru dla Unii, stanowi nadużycie lub jest sprzeczna z podstawowymi wartościami, którymi kieruje się Unia (a które są zawarte w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej)³¹⁷.

³¹⁷ Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. C 83 30.3.2010) – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:PL:PDF>.

Wymagana liczba podpisów powinna zostać zgromadzona w okresie 12 miesięcy po rejestracji (warto przy tym odnotować, że rozporządzenie Komisji przewiduje też możliwość zbierania podpisów w formie on-line). Jednocześnie, już po zgromadzeniu 100 tys. podpisów, organizator musi uzyskać wiążącą opinię KE o dopuszczalności inicjatywy. Natomiast w ciągu dwóch miesięcy od rejestracji Komisja powinna ustalić, czy ewentualne wykonanie inicjatywy w ogóle mieści się w jej kompetencjach, jako organu będącego adresatem EIO.

Podpisy gromadzone pod inicjatywami, zanim zostaną przesłane do Komisji, muszą zostać zweryfikowane przez odpowiednie instytucje w krajach członkowskich i uzyskać certyfikat potwierdzający ich prawdziwość. Po czterech miesiącach od złożenia projektu obywatelskiego (wraz z popierającymi go podpisami) Komisja musi zdecydować o dalszym postępowaniu.

Tak w skrócie przedstawia się mechanizm inicjowania przez obywateli procesu legislacyjnego na szczeblu unijnym.

Od rozporządzenia do uruchomienia jeszcze daleko

Póki co Komisja Europejska nie zarejestrowała jeszcze żadnego obywatelskiego projektu prawa. Wszystko jest jednak przygotowane i czeka na chętnych do zastosowania tej instytucji. Pod adresem: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=pl> odnajdziemy wszelkie informacje niezbędne do zainicjowania procedury EIO (podręczniki, instrukcje, a nawet specjalny skrypt on-line do zbierania podpisów).

Żeby jednak Inicjatywa zadziałała, potrzebne są jeszcze pewne ruchy ze strony władz krajów członkowskich. W przypadku Polski niestety ich brak. Wyznaczono co prawda jednostkę administracyjną odpowiedzialną za obsługę EIO – jest to komórka w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (w sumie nie wiedzieć czemu akurat właśnie tam). Na stronach tego resortu brak jednak informacji o sposobie korzystania z tego

mechanizmu (oprócz ogólnych informacji, broszury informacyjnej i odesłania do stron Komisji).

Brak też przepisów dotyczących weryfikowania podpisów pod Europejską Inicjatywą Obywatelską oraz ich certyfikowania, nie mówiąc już o regulacji zbierania podpisów on-line (co w przypadku Polski, na skutek archaicznych regulacji dotyczących podpisu elektronicznego, w najbliższym czasie prawdopodobnie w ogóle nie zafunkcjonuje). Nie uregulowano kwestii wykonywania kar przewidzianych w rozporządzeniu Komisji Europejskiej w związku z ryzykiem podrobienia podpisów, naruszeniami ochrony danych osobowych czy wykorzystania gromadzonych danych w sposób niezgodny z celami EIO. Rząd nie przeprowadził żadnej kampanii informacyjnej dotyczącej Inicjatywy. Krótko mówiąc, w okresie *vacatio legis* rozporządzenia Komisji Europejskiej dotyczącego Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej w Polsce nie stało się prawie nic, co by przybliżyło tę instytucję obywatelom naszego kraju. Mamy jednak nadzieję, że nasze władze zechcą zainwestować trochę czasu i wysiłku, aby upowszechnić informacje o Europejskiej Inicjatywie Obywatelskiej i opracować wszystkie procedury nie tylko umożliwiające, ale i ułatwiające (np. rozwiązania dotyczące e-podpisu) wykorzystanie tej instytucji w Polsce.

Źródło: Materiały własne; Komisja Europejska.

Grzegorz Makowski

Europejska inicjatywa obywatelska zakwitła w maju³¹⁸

³¹⁸ Tekst informacyjny z 5 czerwca 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://isp.org.pl/> decydujmyrazem i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

Gdy w kwietniu 2012 roku pisaliśmy o Europejskiej Inicjatywie Obywatelskiej (EIO), jeszcze nikt w całej Unii Europejskiej nie zdołał uruchomić tego mechanizmu. Minął niespełna miesiąc od tego czasu, a na stronach Komisji Europejskiej poświęconych EIO pojawiło się już sześć obywatelskich inicjatyw.

Z numerem pierwszym zarejestrowano obywatelski projekt zmian w regulacjach dotyczących europejskich programów wymiany (skierowanych głównie do młodzieży), takich jak Erasmus czy European Voluntary Service. Celem pomysłodawców inicjatywy (grupy osób wspieranych przez organizacje pozarządowe, która przyjęła nazwę *Fraternité 2020*) jest skłonienie Komisji Europejskiej do hojniejszego wspierania mobilności w ramach wspólnoty (jednym z konkretnych jest np. przeznaczenie aż 10% budżetu UE właśnie na te cele). Jak bowiem uzasadniają, tylko w ten sposób jest możliwe zakorzenienie i rozwinięcie idei prawdziwego obywatelstwa europejskiego, przełamywanie barier kulturowych i wzmacnianie wspólnoty. Projektodawcy postulują również wdrożenie systematycznego i dokładniejszego monitoringu mobilności w Unii Europejskiej (np. korzystając z możliwości, które dają badania Eurostatu). Realizacja tego pomysłu wymaga zmian kilkunastu artykułów w dwóch kluczowych traktatach europejskich – w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz w Traktacie o Unii Europejskiej³¹⁹ (więcej informacji na temat tej inicjatywy znajduje się na stronie: <http://www.fraternite2020.eu>).

Kolejną inicjatywą jest propozycja przygotowana przez zaledwie kilku obywateli z różnych państw. Grupa ta proponuje znieść roaming na terenie całej Unii. Byłoby to ważnym krokiem w kierunku ustanowienia prawdziwego, wspólnego europejskiego rynku usług telekomunikacyjnych. Zdaniem pomysłodawców pomysł ten wymaga zmiany art. 114 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Trzecia w kolejności rejestracji inicjatywa dotyczy zarządzania zasobami wody w krajach Unii Europejskiej. Pomysłodawcy tego przedsięwzięcia stawiają sobie trzy główne cele: (1) zagwarantować prawnie obywatelom Unii swobodny dostęp do czystej wody i systemów kanalizacji; (2) zakazać prywatyzowania usług związanych z zarządzaniem wodą; (3) wesprzeć dążenia do zagwarantowania dostępu do wody

³¹⁹ Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. C 83 30.3.2010) – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:PL:PDF>.

także poza granicami Unii. Pierwsze dwa cele mogą zostać osiągnięte poprzez zmianę trzech artykułów Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Ostatni cel byłby zrealizowany, gdyby owe zmiany udało się przyjąć i wdrożyć w życie. Pomysłodawcy tego projektu wierzą bowiem, że Unia powinna dać światu przykład. Inne kraje również powinny zagwarantować ogólny dostęp i publiczny charakter wszelkim usługom związanym z dostarczaniem i oczyszczaniem wody (więcej informacji na temat tej inicjatywy znajduje się na stronie: <http://www.right2water.eu/>).

Kolejna, czwarta inicjatywa zmierza do zapewnienia lepszych warunków hodowlanych krowom mlecznym (podobnie jak to już zrobiono w przypadku trzody chlewnej). Inicjatorzy argumentują, że lepszy dobrostan krów to lepsza jakość produktów mlecznych, mięsa i wszelkich innych dóbr, które są pozyskiwane dzięki tym zwierzętom. Wdrożenie tego pomysłu w życie wymagałoby zdaniem pomysłodawców zmiany dwóch przepisów artykułów Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (więcej informacji na temat tej inicjatywy znajduje się na stronie: www.happycows.eu).

Przedostatnia z zarejestrowanych do końca maja 2012 roku inicjatyw pochodzi od grupy włoskich obywateli, którzy za cel postawili sobie wzmocnienie gwarancji ochrony życia na gruncie prawa europejskiego. Pomysł koncentruje się głównie na problemie przechowywania zarodków ludzkich używanych do zapłodnień *in vitro*. Inicjatorzy proponują między innymi, aby na gruncie przepisów europejskich zakazać niszczenia zarodków ludzkich. Przewidują, że skuteczna realizacja ich inicjatywy będzie wymagać zmiany kilkunastu przepisów w dwóch traktatach – o Unii Europejskiej i o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Szósta inicjatywa zmierza natomiast do wzmocnienia art. 20 par. 2 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Przepis ten pozwala obywatelom krajów członkowskich UE na udział w wyborach niezależnie od tego, na terytorium jakiego państwa aktualnie przebywają, oraz wykonywanie czynnego i biernego prawa wyborczego. Uprawnienie to dotyczy jednak tylko wyborów lokalnych oraz do Parlamentu Europejskiego. Pomysłodawcy tej inicjatywy proponują natomiast rozszerzyć uprawnienie także na możliwość głosowania (czynne prawo wyborcze) w wyborach do krajowych parlamentów. Polak mieszkający, dajmy na to, w Niemczech mógłby zatem głosować nie tylko na niemieckich radnych i europosłów, ale i na posłów do Bundestagu. Realizacja tej inicjatywy wymagałaby zmiany dwóch artykułów w traktatach – o Unii Europejskiej i o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Z tego krótkiego przeglądu europejskich inicjatyw obywatelskich widać, że tematyka, którą interesują się Europejczycy, jest różnorodna – od polepszenia warunków hodowli krów mlecznych po ochronę życia poczętego. Obywatele dostrzegają możliwość usprawnienia funkcjonowania całej Unii i poszczególnych krajów w różnorodnych dziedzinach, chcą przedstawić własne propozycje rozwiązań oraz zmobilizować innych (czyli co najmniej milion innych Europejczyków) do poparcia ich pomysłów. Nie analizując na razie racjonalności dotychczas zarejestrowanych projektów, fakt, iż pojawiły się one relatywnie szybko po wejściu w życie przepisów

umożliwiających wykonywanie uprawnienia do europejskiej inicjatywy obywatelskiej, jest budujący.

Interesująca jest też różnorodność form i sposobów realizacji tego uprawnienia. Część inicjatyw jest firmowana wyłącznie przez osoby indywidualne, w część od początku zaangażowane są organizacje pozarządowe. Jedne z inicjatyw wydają się bardzo zaawansowane – mają swoje strony, profile na mediach społecznościowych, rozbudowane komitety etc., inne zdają się być efektem pracy jedynie grupki osób.

Na razie w przypadku żadnej z sześciu inicjatyw nie udało się zebrać wymaganego miliona podpisów (który musi też, przypomnijmy, rozkładać się odpowiednio na wszystkie kraje Unii, według specjalnego algorytmu). Europejska Inicjatywa Obywatelska jednak ruszyła i już działa. Warto o tym przypomnieć, ponieważ, jak na razie, polski rząd na przykład nie wykonał rozporządzenia Komisji Europejskiej, nakazującego krajom członkowskim zorganizowanie systemu zbierania i weryfikacji podpisów pod obywatelskimi projektami³²⁰. Póki co, Polacy nie mają więc szansy na wsparcie żadnej ze wspomnianych inicjatyw.

Źródło: Materiały własne.

³²⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 roku w sprawie inicjatywy obywatelskiej – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:PL:PDF>.

Grzegorz Makowski

Czy prawo do inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców może być wbrew prawu?³²¹

³²¹ Tekst problemowy z 21 czerwca 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://isp.org.pl/> decydujmyrazem i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

Od pewnego czasu przyglądamy się mechanizmowi obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Wydaje się, że to dobre narzędzie angażowania obywateli w sprawy publiczne, dające im przy tym szansę nie tylko realnego i bezpośredniego uczestnictwa w procesach decyzyjnych, ale też i inicjowania tych procesów.

Mogłoby też wydawać się, że inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców nie powinna budzić kontrowersji prawnych. Wszak Konstytucja³²² w art. 4 stanowi, że władza zwierzchnia należy do Narodu (czyli do obywateli) i wykonuje on ją pośrednio przez swoich przedstawicieli (posłów czy radnych) lub bezpośrednio, właśnie przy pomocy takich instrumentów, jak inicjatywa uchwałodawcza czy ustawodawcza (która, przypomnijmy, przysługuje grupie 100 tys. obywateli).

³²² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Można by też sądzić, że samorządy, jako jednostki organizacyjne państwa, mające zapewniony również w Konstytucji relatywnie wysoki poziom autonomii, mogą w ramach swoich statutów uregulować własny tryb wykonywania prawa do inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców – oczywiście w granicach ogólnie istniejącego porządku konstytucyjnego. Statutowa regulacja obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej jest potrzebna. Co prawda, inicjatywa uchwałodawcza może mieć po prostu postać wniosku do rady gminy, miasta, powiatu czy sejmiku, składanego na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego³²³. Ale jedynie opisanie tej instytucji w statucie może zagwarantować mieszkańcom, że nie tylko będą mieli prawo do przedłożenia własnych projektów uchwał, ale także do udziału w dalszych pracach nad nimi.

³²³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1960 r., Nr 30, poz. 168 ze zm.).

Tymczasem okazuje się, że to wszystko nie jest takie oczywiste. Istnieją bowiem decyzje wojewodów i sądów administracyjnych, podważające możliwość zagwarantowania prawa do inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców w statucie samorządu. Jeden z pierwszych przypadków zakwestionowania tego rodzaju regulacji zdarzył się już w 2005 roku w województwie dolnośląskim.

Wojewoda zakwestionował zmianę w statucie jednej z gmin, wprowadzającą prawo do przedkładania projektów uchwał grupie 100 mieszkańców tej gminy. Koronnym

argumentem było twierdzenie, że tego rodzaju rozwiązanie byłoby sprzeczne z przepisami ustawy o samorządzie gminnym. Ta bowiem jasno definiuje, kto w strukturach samorządu ma prawo do inicjowania procesu uchwałodawczego – mianowicie zarząd oraz rada i nic przy tym nie wspomina, jakoby mogli to robić także mieszkańcy. A ponieważ organ administracji samorządowej, jak każda inna instytucja publiczna, musi działać zgodnie z prawem i w granicach prawa, to zdaniem wojewody gmina nie może tworzyć żadnych mechanizmów, które nie mają jednoznacznej podstawy ustawowej.

Gmina odwołała się od tej decyzji, a gdy wojewoda ją podtrzymał, sprawa trafiła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu³²⁴. Ten jednak zgodził się z argumentami wojewody. Nie ma tu miejsca, aby omówić całość uzasadnienia wyroku, niemniej jednak na uwagę zasługuje jeden z elementów rozumowania sądu.

W uzasadnieniu do wyroku stwierdzono mianowicie, że z art. 4 oraz art. 118 Konstytucji nie można wywodzić tezy, jakoby na poziomie samorządu można było stosować mechanizm inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców, analogicznie do instytucji inicjatywy ustawodawczej, bo te przepisy dotyczą wyłącznie poziomu krajowego. Na poziomie lokalnym, zdaniem sądu, ustawodawca zdecydował natomiast, że obowiązuje wyłącznie demokracja przedstawicielska. W związku z tym nie ma tam miejsca na takie rozwiązania, jak usankcjonowanie w statucie samorządu inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców, które działają zgodnie z logiką demokracji bezpośredniej.

Ten dość kontrowersyjny wyrok Wrocławskiego Sądu Administracyjnego niestety nie był jedynym. Wojewoda dolnośląski również nie był jedynym wojewodą, który uchylał zmiany w statutach gmin i powiatów, regulujące inicjatywę uchwałodawczą mieszkańców. Te przypadki pokazują, że niestety, chcąc promować instytucję obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, być może nie uda się uniknąć osadzenia jej w przepisach ustawowych.

Mniej lub bardziej świadomie naprzeciw temu problemowi wychodził prezydencki projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw³²⁵ po konsultacjach społecznych, który zawierał może nie najlepsze, ale jednak ramowe regulacje obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Niestety, prace na tym projektem zamarły³²⁶.

Źródło: Materiały własne.

³²⁴ Wyrok WSA we Wrocławiu z 3 kwietnia 2006 roku (sygn. III SA/Wr 584/05).

³²⁵ <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/inicjatywa-ustawodawcza/>

³²⁶ W grudniu 2012 roku rozpoczęto prace nad nowym prezydenckim projektem ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw (<http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/inicjatywa-ustawodawcza/>).

Anna Krajewska

Inicjatywa uchwałodawcza obywateli: rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody³²⁷

³²⁷ Tekst informacyjny z 21 sierpnia 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://isp.org.pl/> [decydujmyrazem](http://decydujmyrazem.pl/) i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

Wojewoda śląski w wydanym 7 maja 2012 roku rozstrzygnięciu nadzorczym³²⁸ wypowiedział się w sprawie formy, w jakiej powinna być uregulowana obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w gminach. Rozstrzygnięcie dotyczyło wydanej przez Radę Miejską Wodzisławia Śląskiego uchwały w sprawie zasad i trybu występowania przez grupę co najmniej 1000 osób posiadających czynne prawo wyborcze do organów Miasta Wodzisław Śląski z inicjatywą podjęcia uchwały przez Radę Miejską. Statut gminy stanowił przy tym, że zasady i tryb zgłaszania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej zostaną określone właśnie w drodze odrębnej uchwały; między innymi to postanowienie statutu przywołano w uchwale jako jej podstawę. Wojewoda stwierdził jednak nieważność uchwały jako niezgodnej z art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym³²⁹, na mocy którego o ustroju gminy stanowi jej statut.

³²⁸ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 7 maja 2012 roku (sygn. NPII.4131.1.142.2012).

Jak argumentował organ nadzoru, podjęcie uchwały w przedmiocie inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców nie znajduje uzasadnienia w przepisach. Wojewoda wskazał, że do spraw obligatoryjnie regulowanych w statucie gminy należą między innymi organizacja wewnętrzna oraz tryb pracy rady gminy (art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). W pojęciu „trybu pracy gminy” mieszczą się również – w ocenie organu nadzoru – „wszelkie kwestie związane z inicjatywą uchwałodawczą. Statut gminy winien zatem zawierać szczegółowe uregulowania w zakresie wskazania podmiotów, formy i trybu przeprowadzania inicjatywy uchwałodawczej wobec rady gminy. W tym zakresie może także wskazywać na uprawnienia mieszkańców gminy oraz ich organizacji w zakresie kierowania do rady wniosków o podejmowanie uchwał w przedmiocie niezastrzeżonym do właściwości innych organów i podmiotów”.

³²⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Uregulowanie kwestii związanych z inicjatywą uchwałodawczą mieszkańców gminy w formie uchwały narusza więc art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wojewoda przytoczył przy tym pogląd prezentowany na gruncie orzecznictwa, zgodnie z którym każda decyzja rady gminy dotycząca ustroju jednostki musi mieć postać albo nowelizacji obowiązującego statutu, albo przyjęcia nowego statutu. Niedopuszczalne jest rozwiązanie, które przyjęto w Wodzisławiu Śląskim, polegające na zamieszczeniu w statucie upoważnienia rady miasta do uregulowania zagadnienia inicjatywy

MONITORING PRAWA DOTYCZĄCEGO PARTYCYPACJI 2012

INICJATYWA UCHWAŁODAWCZA OBYWATELI: ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY

uchwałodawczej w drodze odrębnej uchwały. W związku z przytoczonymi argumentami uchwała rady została uznana przez organ nadzoru za nieważną w całości.

Źródło: www.samorząd.pap.pl; <http://dzienniki.slask.eu>.

Anna Krajewska

Ułatwienia dla osób niesłyszących w urzędach³³⁰

³³⁰ Tekst problemowy z 11 maja 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://isp.org.pl/> decydujmyrazem i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

Przepisy ustawy o języku migowym i innych środkach wspierania komunikowania się weszły w życie 1 kwietnia 2012 roku³³¹. Przypomnijmy, że celem przyjętej w sierpniu 2011 roku ustawy jest niwelowanie barier, które utrudniają osobom niesłyszącym integrację i funkcjonowanie w społeczeństwie – w tym komunikowanie się i załatwianie spraw w urzędach. Dotyczy ona uprawnień osób głuchych, niedosłyszących oraz głuchoniewidomych, a także członków ich rodzin i osób z nimi zamieszkujących. Podstawową zasadą przyświecającą zawartym w ustawie regulacjom jest prawo do swobodnego wyboru metody komunikowania się przez osoby niesłyszące, które we własnym zakresie podejmują decyzję o korzystaniu z Polskiego Języka Migowego, Systemu Językowo-Migowego lub sposobu komunikowania się osób głuchoniewidomych. Obowiązki wynikające z ustawy obciążają przede wszystkim organy administracji publicznej, zobligowane do udostępnienia osobom niesłyszącym usługi zapewniającej komunikowanie się, np. za pomocą poczty elektronicznej, wiadomości tekstowych (SMS, MMS, wiadomości przesyłanych za pośrednictwem komunikatorów internetowych), komunikacji audiowizualnej (w tym również z wykorzystaniem komunikatorów internetowych) lub przesyłanie faksów. Pomoc jest udzielana bezpłatnie, a uprawniony powinien zgłosić chęć skorzystania z usługi z co najmniej trzydniowym wyprzedzeniem, wskazując jednocześnie wybraną przez siebie metodę komunikowania się.

³³¹ Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 roku o języku migowym i innych środkach komunikowania się (Dz.U. z 2011 r., Nr 209, poz. 1243 ze zm.).

Przed wejściem w życie ustawy w urzędach trwały przygotowania do obsługi osób niesłyszących zgodnie z nowymi zasadami: urzędnicy uczestniczyli w szkoleniach i uczyli się języka migowego. Wzrosło też zainteresowanie kursami języka migowego wśród osób niebędących urzędnikami, np. studentów – jego znajomość zaczyna być postrzegana jako atut na rynku pracy. Kilkudziesięciogodzinne kursy dla wybranych pracowników administracji to jednak za mało, by zapewnić sprawną obsługę niesłyszących klientów w urzędach, dlatego też – w ramach przygotowań do wejścia w życie nowych przepisów – poszukiwano rozwiązań technologicznych, które by to ułatwiły; tutaj jednak problemem mogą być koszty takich usprawnień.

Jednym z pomysłów na umożliwienie urzędnikom komunikacji z osobą posługującą się językiem migowym jest stosowanie wideotłumacza – aplikacji, przy pomocy której rozmowa z osobą niesłyszącą jest tłumaczona w czasie rzeczywistym przez

³³² Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 czerwca 2012 roku w sprawie dofinansowania kosztów szkolenia polskiego języka migowego, systemu językowo-migowego, sposobu komunikowania się osób głuchoniewidomych oraz tłumacza-przewodnika (Dz.U. z 2012 r., poz. 687) weszło w życie 14 dni od ogłoszenia.

³³³ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 czerwca 2012 roku w sprawie rejestru tłumaczy polskiego języka migowego, systemu językowo-migowego i sposobu komunikowania się osób głuchoniewidomych (Dz. U. z 2012 r., poz. 652) weszło w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

tłumacza języka migowego. Tłumacz porozumiewa się z osobą niesłyszącą używając języka migowego, urzędnik natomiast słyszy głos tłumacza; jako nośnik informacji wizualnej i głosowej wykorzystywana jest wideorozmowa. Koszt użytkowania takiej aplikacji wynosi około 250 złotych za stanowisko. Korzystają z niej już niektóre jednostki samorządowe, np. urzędy w Łodzi.

Wciąż jednak nie jest możliwe stosowanie niektórych ułatwień dla niepełnosprawnych, które są przewidziane w ustawie. Nie weszły jeszcze w życie dwa istotne dla realizacji jej przepisów akty wykonawcze Ministra Pracy i Polityki Społecznej: rozporządzenie w sprawie dofinansowania kosztów szkolenia polskiego języka migowego, systemu językowo-migowego, sposobu komunikowania się osób głuchoniewidomych lub tłumacza-przewodnika³³² oraz rozporządzenie w sprawie zakresu oraz zasad funkcjonowania rejestru tłumaczy polskiego języka migowego, systemu językowo-migowego i sposobu komunikowania się osób głuchoniewidomych. Projekty obu aktów są już gotowe, ich przepisy prawdopodobnie więc wkrótce zaczną obowiązywać³³³.

Źródło: www.rp.pl.

Anna Krajewska

Dostęp osób niepełnosprawnych do służby publicznej: wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich³³⁴

³³⁴ Tekst informacyjny z 14 grudnia 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://isp.org.pl/> decydujmyrazem i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) skierował 3 grudnia 2012 roku do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją³³⁵ i Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych³³⁶ jednego z unormowań zawartych w Kodeksie wyborczym. Wniosek Rzecznika ma związek ze skargą, jaką wniósł do Biura RPO poruszający się o kuli obywatel z orzeczoną „trwałą niezdolnością do pracy”. Skarżący chciał w wyborach samorządowych w 2010 roku kandydować na stanowisko wójta. Podczas rejestracji komitetu wyborczego w Biurze Komisarza Wyborczego został poinformowany, że ze względu na orzeczoną trwałą niezdolność do pracy, jeżeli udałoby mu się wygrać wybory, jego mandat musiałby zostać wygaszony w pierwszym dniu jego urzędowania.

Takie rozwiązanie przewiduje art. 26 ust. 1 pkt 6 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta³³⁷ oraz art. 492 § 1 pkt 6 Kodeksu wyborczego³³⁸. Co istotne, analogicznych regulacji nie zawierają ustawy normujące sprawowanie innych funkcji publicznych, np. funkcji posła lub senatora. Jak wskazał Rzecznik, w tym kontekście pojawia się pytanie o celowość i zgodność tego unormowania z przepisami art. 60 Konstytucji RP, na mocy którego obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach oraz z zasadą równości, gwarantowaną w art. 32 ustawy zasadniczej. Regulacja Kodeksu wyborczego budzi również wątpliwości w związku z art. 29 lit. a Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, który zobowiązuje państwa-strony do zagwarantowania osobom niepełnosprawnym praw politycznych i możliwości korzystania z nich na równi z innymi obywatelami oraz zapewnienia, że niepełnosprawni będą mogli efektywnie i w pełni uczestniczyć w życiu publicznym, w tym korzystać z czynnego i biernego prawa wyborczego.

Jak zauważa Rzecznik, w doktrynie przyjmuje się, iż jedyne ograniczenia w dostępie do służby publicznej mogą obejmować wymóg posiadania obywatelstwa polskiego

³³⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

³³⁶ Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 13 grudnia 2006 roku (na mocy rezolucji nr 61/106), weszła w życie 3 maja 2008 roku. Uroczysta ratyfikacja konwencji przez Prezydenta RP odbyła się 6 września 2012 roku – <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/ConventionRightsPersonsWithDisabilities.aspx>.

³³⁷ Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. z 2002 r., Nr 113, poz. 984 ze zm.).

³³⁸ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r., Nr 21, poz. 112 ze zm.).

i pełni praw publicznych. Dopuszczalne jest wprowadzenie dodatkowych warunków, ale muszą one określać zobiektywizowane kryteria dostępu do danego stanowiska, „uregulowane na jednakowych zasadach dla wszystkich obywateli polskich posiadających pełnię praw publicznych, bez jakichkolwiek form dyskryminacji lub faworyzacji i innych nieuzasadnionych ograniczeń”. Analiza polskich przepisów dotyczących orzekania o niepełnosprawności i niezdolności do pracy oraz powstałego na ich tle orzecznictwa dowodzi przy tym, że orzeczenie o niezdolności do pracy nie oznacza zakazu pracy, a osoby z takim orzeczeniem mogą również pracować na otwartym rynku pracy. Sąd Najwyższy podaje tu przykład osób niewidomych lub niemogących samodzielnie się poruszać, „w stosunku do których standardowo wydawane jest orzeczenie o całkowitej niezdolności do pracy i niezdolności do samodzielnej egzystencji, mimo że są one zdolne do wykonywania pracy umysłowej. Należy więc zadać pytanie, jakie argumenty przemawiają za pozbawieniem takich osób możliwości sprawowania funkcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta)”. W ocenie Rzecznika nie ma ponadto argumentów, które uzasadniałyby różnicowanie sytuacji osób niepełnosprawnych kandydujących na wymienione stanowiska oraz na stanowisko posła czy senatora. Jak zauważa RPO, „nie można wskazać takich elementów wykonywania funkcji wójta, które powodowałyby, że osoba np. sprawująca mandat posła nie mogłaby wypełniać obowiązków wójta”.

Kwestionowany przepis Kodeksu wyborczego należy w opinii Rzecznika uznać za dyskryminujący w rozumieniu Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Zgodnie z art. 2 Konwencji dyskryminacja „oznacza jakiegokolwiek różnicowanie, wykluczenie lub ograniczanie ze względu na niepełnosprawność, którego celem lub skutkiem jest naruszenie lub zniweczenie uznania, korzystania z lub wykonywania wszelkich praw człowieka i podstawowych wolności w dziedzinie polityki, gospodarki, społecznej, kulturalnej, obywatelskiej lub w jakiegokolwiek innej, na zasadzie równości z innymi osobami. Obejmuje to wszelkie przejawy dyskryminacji, w tym odmowę racjonalnego usprawnienia”. Regulacja zawarta w Kodeksie wyborczym w praktyce uniemożliwia osobom niepełnosprawnym sprawowanie funkcji w organach władzy lokalnej. Jak argumentuje Rzecznik, sytuacja, w której część obywateli posiada wyłącznie pozorne bierne prawo wyborcze, jest niedopuszczalna w demokratycznym państwie prawnym. Dlatego też RPO wnosi o uznanie go za niezgodny z Konstytucją i Konwencją, co w efekcie spowoduje usunięcie go z systemu prawa.

Źródło: www.rp.pl; www.rpo.gov.pl.

Anna Krajewska

Referendum lokalne: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego³³⁹

³³⁹ Tekst informacyjny z 13 sierpnia 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://isp.org.pl/decydujmyrazem> i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

Referendum lokalne jako przykład najdalej idącej formy włączenia obywateli w procesy decyzyjne dotyczące wspólnoty samorządowej umożliwia nie tylko bezpośrednie podejmowanie przez mieszkańców rozstrzygnięć dotyczących funkcjonowania lokalnej społeczności, ale także odwołanie organów lokalnej władzy. Na podstawie art. 4 pkt 1 ustawy o referendum lokalnym³⁴⁰ referendum przeprowadza się na wniosek co najmniej 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy, po zawiadomieniu o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum właściwego organu samorządowego (przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego, a w gminie – wójta, burmistrza lub prezydenta) rozpoczyna się zbieranie podpisów pod wnioskiem w sprawie przeprowadzenia referendum. Na podstawie popartego odpowiednią liczbą podpisów wniosku wydawana jest następnie uchwała (albo postanowienie komisarza wyborczego, jeżeli referendum ma dotyczyć odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego) o przeprowadzeniu referendum.

³⁴⁰ Ustawa z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym (Dz.U. z 2000 r., Nr 88, poz. 985 ze zm.).

Problemem, który powraca przy próbach zorganizowania lokalnego referendum, jest kwestia podpisów mieszkańców pod wnioskiem o jego przeprowadzenie. Niedawno opisywaliśmy w naszym biuletynie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie³⁴¹, który orzekł, że „prawidłowo złożony podpis” to imię, nazwisko, adres zamieszkania oraz numer PESEL mieszkańca, potwierdzone własnoręcznym podpisem. Problem podpisów powrócił przy okazji próby przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania prezydenta Słupska. Komisarz wyborczy odrzucił wniosek mieszkańców w tej sprawie, uzasadniając to zebraniem przez inicjatorów referendum niewystarczającej liczby prawidłowo złożonych podpisów. Jak argumentował komisarz, „wnikliwa analiza kart z zapisami wzbudziła wątpliwości co do wiarygodności niektórych podpisów”. W części podpisów wadliwie podano imię lub nazwisko albo PESEL (niektórzy z podpisujących nie podali go w ogóle), część osób, które podpisały wniosek, nie miała prawa wybierania władz miasta, część podpisów należała do osób zmarłych itp. W efekcie, do wymaganej przepisami liczby zabrakło 52 podpisów, a minął termin do ich uzupełnienia.

³⁴¹ Por. A. Krajewska, *Referendum lokalne: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego*, tekst informacyjny z 12 czerwca 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://isp.org.pl/decydujmyrazem> i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

Inicjatorzy referendum wnieśli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Gdańsku skargę na postanowienie komisarza wyborczego, domagając się wydania wyroku, który umożliwi przeprowadzenie referendum „zgodnie z wolą 10% liczby uprawnionych do głosowania”. Skarżący zarzucili organowi między innymi naruszenie art. 14 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym, polegające na nieuwzględnieniu podpisów osób, które podały swoje dane osobowe niestarannym pismem lub podały imiona w formie skrótowej lub w zdrobnieniu, lub tylko inicjałem, oraz naruszenie art. 2 i 3 ustawy, polegające na nieuzasadnionym zakwestionowaniu podpisów złożonych przez niektórych uprawnionych wyborców, a wynikające z nieumiejętności odczytania niestarannego pisma odręcznego lub skrótu imienia.

³⁴² Wyrok WSA w Gdańsku z 26 czerwca 2012 roku (sygn. III SA/Gd 391/12).

Po rozpoznaniu sprawy sąd przyznał rację skarżącym³⁴². Wojewódzki Sąd Administracyjny podzielił wprawdzie pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym „prawidłowo złożony podpis mieszkańca (...) stanowiący wyraz poparcia dla przeprowadzenia referendum lokalnego to nie tylko własnoręczny podpis, ale podpis złożony wraz ze wskazaniem danych osobowych podpisującego”, jednak trzeba pamiętać, że przepisy ustawy referendalnej nie określają wyraźnie sankcji związanej z nieumieszczeniem na karcie poparcia inicjatywy referendalnej wszystkich danych osobowych podpisującego. Jak argumentował sąd, „konstytucyjna ranga prawa członka wspólnoty samorządowej do udziału w referendum lokalnym wymaga, by przepisy ustawy zwykłej materię tę regulujące interpretować w taki sposób, by nadmiernym, zbyt technicznym formalizmem nie utrudniały korzystania przez obywatela z tego uprawnienia – także w takim zakresie, w jakim uprawnienie to obejmuje prawo do poparcia inicjatywy referendalnej”. Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że przy popieraniu wniosku o referendum niezbędne jest czytelne i bezbłędne podanie imienia, nazwiska, numeru PESEL i potwierdzenie ich własnoręcznym podpisem. Ponieważ do udziału w referendum uprawnieni są jedynie mieszkańcy miasta, podane przez nich dane muszą też umożliwiać stwierdzenie, że podpisujący jest osobą uprawnioną – jednak nie jest konieczne podawanie numeru domu ani mieszkania. Wystarczające jest więc – w ocenie sądu – podanie jedynie nazwy ulicy, nawet w sposób skrótowy, ponieważ „pominięcie szczegółowego adresu nie zmierza do wprowadzenia w błąd organów wyborczych, a wynikać może między innymi z nieporadności osoby uprawnionej, która nie powinna pozbawiać jej uprawnienia do skutecznego złożenia oświadczenia w sprawie referendum”. Jak uznał WSA, decyzja komisarza była zbyt rygorystyczna, a część zakwestionowanych podpisów należy uznać za ważne.

W reakcji na opisany wyrok komisarz wyborczy w Słupsku poinformowała, że nie zgadza się z orzeczeniem oraz zarzutem nadmiernego formalizmu przy odrzuceniu wniosku o przeprowadzenie referendum i zamierza wnieść skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego³⁴³.

Źródło: www.samorząd.pap.pl; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

³⁴³ Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie odrzucił skargę kasacyjną komisarza wyborczego w Słupsku wyrokiem z 4 października 2012 roku (sygn. II OSK 2178/12).

Senatorowie poprawili referendum lokalne³⁴⁴

W sierpniu 2012 roku opisywaliśmy już inicjatywę legislacyjną Senatu RP, której celem było skorygowanie przepisów ustawy o referendum lokalnym³⁴⁵. Przypomnijmy krótko, że jej właściwym źródłem był wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2003 roku. Dotyczył on zakresu spraw, które mogą być poddawane referendum, jak również formy wykonywania tej instytucji. Trybunał ustalił, że przepisy ustawy z 2000 roku o referendum lokalnym³⁴⁶ nie są do końca spójne z przepisami konstytucji w zakresie, w jakim ta opisuje samą istotę referendum lokalnego.

Według konstytucji, referendum lokalne to przede wszystkim forma **współdecydowania** przez mieszkańców o wszelkiego rodzaju sprawach dotyczących konkretnej wspólnoty samorządowej. Trybunał zwrócił uwagę, że referendum może być stosowane, ilekroć zajdzie taka potrzeba, a mieszkańcy będą o to wnioskować. Nie musi ono mieć również charakteru rozstrzygającego (tzn. władze samorządowe nie muszą być związane wynikiem referendum) – może ono mieć charakter opiniodawczy. Tymczasem w 2000 roku przepisy ustawy o referendum lokalnym zostały sformułowane w taki sposób, że uznawano, iż referendum można zorganizować wyłącznie w związku ze sprawami, których rozstrzygnięcie leży w kompetencjach organów samorządu. Zdarzały się również przypadki kwestionowania możliwości organizacji referendum opiniodawczych. Wcześniej kilkakrotnie opisywaliśmy sytuacje, w których mieszkańcy domagali się przeprowadzenia referendum na przykład w związku ze zmianą statutu miejscowości z gminy wiejskiej na miejską, a samorządy odrzucały wnioski, argumentując, że ta decyzja i tak nie leży w ich kompetencjach³⁴⁷.

Po blisko dziesięciu latach, dzięki inicjatywie senatorów udało się w końcu wykonać wyrok Trybunału Konstytucyjnego. Nowelizacja³⁴⁸ przede wszystkim doprecyzowuje i porządkuje brzmienie art. 2 ustawy o referendum lokalnym. Najważniejszą zmianą jest wprowadzenie pkt. 3 do wspomnianego artykułu, który stanowi, że referendum będzie można również zorganizować „w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę”. Przepis ten otwiera ostatecznie możliwość stosowania tego mechanizmu demokracji bezpośredniej również w sprawach wykraczających poza kompetencje organów samorządu terytorialnego. Będzie można również swobodnie organizować referenda opiniodawcze. Jest to o tyle ważne, że mogą zdarzyć się sytuacje, w których zostaną

³⁴⁴ Tekst informacyjny z 21 grudnia 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://isp.org.pl/decydujmyrazem> i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

³⁴⁵ Por. G. Makowski, *Senatorowie poprawiają ustawę o referendum lokalnym, ale posłom się nie spieszy*, tekst informacyjny z 10 sierpnia 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://isp.org.pl/decydujmyrazem> i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

³⁴⁶ Ustawa z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym (Dz.U. z 2000 r., Nr 88, poz. 985 ze zm.).

³⁴⁷ Por. G. Makowski, *Referendum niejedno ma imię*, tekst informacyjny z 31 lipca 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://isp.org.pl/decydujmyrazem> i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

³⁴⁸ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 roku o zmianie ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., Nr 0, poz. 153).

zorganizowane konsultacje społeczne, które na przykład, ze względu na formę, nie będą zadowalające dla mieszkańców. Wówczas mogą oni podjąć próbę przeprowadzenia ponownych konsultacji w formie referendum opiniodawczego, wnioskując do rady czy sejmiku.

Warto również odnotować, że senatorowie zrezygnowali z wprowadzenia przepisu, który mógłby utrudnić przeprowadzanie referendum w sprawie odwołania organów gminy. Przypomnijmy, że w pierwotnej wersji projektu jego autorzy proponowali, aby wniosek o przeprowadzenie referendum odwoławczego musiał być podpisany przez co najmniej 15% (obecnie próg to 10%) mieszkańców uprawnionych do głosowania. To oczywiście utrudniłoby odwołanie wójta, burmistrza czy rady.

Opisywana ustawa została już uchwalona przez Sejm i czeka na podpis Prezydenta³⁴⁹.

Źródło: Sejm RP; materiały własne.

³⁴⁹ Ustawa została podpisana przez Prezydenta RP w dniu 23 stycznia 2013 roku; przepisy ustawy weszły w życie z dniem 15 lutego 2013 roku.

Anna Krajewska

Odmowa podjęcia uchwały o przeprowadzeniu referendum: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego³⁵⁰

³⁵⁰ Tekst informacyjny z 3 stycznia 2013 roku, opublikowany na stronach: <http://isp.org.pl/decydujmyrazem> i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

Zgodnie z art. 11 ust. 1a ustawy o referendum lokalnym³⁵¹ inicjatywa przeprowadzenia takiego referendum może wyjść od mieszkańców. W przypadku, gdy referendum ma dotyczyć utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy, z inicjatywą jego zorganizowania może wystąpić jedynie grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy. Przed złożeniem wniosku o przeprowadzenie referendum inicjator ma obowiązek pisemnie powiadomić o zamiarze wystąpienia z taką inicjatywą wójta (burmistrza, prezydenta) gminy. Inicjator referendum musi też na swój koszt podać do wiadomości mieszkańców gminy przedmiot zamierzonego referendum w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie. Informacja taka powinna zawierać pytanie lub pytania referendum albo warianty zaproponowane do wyboru. Następnie, w ciągu 60 dni od powiadomienia, inicjator zbiera podpisy mieszkańców popierających inicjatywę przeprowadzenia referendum. W 60-dniowym terminie inicjator jest też obowiązany do przekazania wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi) pisemnego wniosku o przeprowadzenie referendum; wniosek jest następnie sprawdzany przez powołaną przez organ stanowiący gminy komisję pod kątem jego zgodności z wymogami określonymi w ustawie. Jeżeli spełnia on ustalone w przepisach kryteria, komisja przekazuje go ze swoją opinią organowi stanowiącemu jednostki. Pojawia się jednak pytanie: czy w takiej sytuacji rada ma obowiązek wydać uchwałę o przeprowadzeniu referendum? Tego problemu dotyczył wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Lublinie³⁵².

³⁵¹ Ustawa z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym (Dz.U. z 2000 r., Nr 88, poz. 985 ze zm.).

Skargę do WSA wnieśli inicjatorzy referendum w sprawie podziału gminy K. poprzez wydzielenie z niej nowej gminy. Dokonana przez wojewodę analiza skutków projektowanego referendum wykazała, że dochody podatkowe na mieszkańca gminy w zmienionych granicach lub gminy utworzonej nie byłyby niższe od najniższych dochodów podatkowych na mieszkańca ustalonych dla poszczególnych gmin

³⁵² Wyrok WSA w Lublinie z 16 października 2012 roku (sygn. III SA/Lu 689/12).

³⁵³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

oraz że gmina w zmienionych granicach lub gmina utworzona nie byłaby mniejsza od najmniejszej pod względem liczby mieszkańców gminy w Polsce. Nie zachodziły zatem określone w ustawie o samorządzie gminnym³⁵³ przesłanki uzasadniające nieprzeprowadzenie referendum. Złożony przez inicjatorów wniosek o przeprowadzenie referendum spełniał też wszystkie ustawowe wymogi. Mimo to rada gminy K. nie podjęła uchwały o przeprowadzeniu referendum, argumentując, że „w interesie Gminy i jej mieszkańców jest utrzymanie Gminy w dotychczasowych granicach”. Rada nie wyjaśniła przy tym, „o jaki interes chodzi, ograniczając się do stwierdzenia, że «uchwała Rady jest sumą decyzji poszczególnych radnych, a każdy radny inaczej pojmuje i definiuje interes gminy i interes mieszkańców»”. Uzasadniając swój wniosek o oddalenie skargi, rada wskazała, że ustawodawca zapewnił organowi stanowiącemu realny wpływ na to, czy referendum zostanie przeprowadzone poprzez nadanie mu kompetencji do podjęcia ostatecznej decyzji w tej sprawie.

Sąd uznał jednak, że decyzja rady w tej sprawie była błędna. Jak czytamy w uzasadnieniu wyroku, organ stanowiący jednostki samorządowej jest związany treścią wniosku o przeprowadzenie referendum, co oznacza, że nie może odmówić podjęcia uchwały o przeprowadzeniu referendum (odrzucić wniosku), jeżeli spełnia on ustawowo określone wymogi. „Nie wchodzi tu zatem w rachubę działanie organu według uznania albo stosowanie innych jeszcze kryteriów oceny wniosku, np. celowości przeprowadzenia referendum. (...) Oceny wniosku nie można dokonywać powołując się na, jak ma to miejsce w niniejszej sprawie, bliżej nieokreślony, niesprecyzowany interes”. Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł w konsekwencji, że w opisywanym przypadku rada gminy miała obowiązek zgodzić się z art. 17 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym³⁵⁴ podjąć uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum. Odmowa wydania takiej uchwały nie może więc mieć uznaniowego charakteru.

Źródło: www.samorzad.lex.pl; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

³⁵⁴ Ustawa z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym (Dz.U. z 2000 r., Nr 88, poz. 985 ze zm.).

Grzegorz Makowski

Powrót projektu ustawy o petycjach?³⁵⁵

³⁵⁵ Tekst informacyjny z 21 marca 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://www.isp.org.pl/> kompas i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

W połowie marca 2012 roku na posiedzeniu inaugurującym prace w nowej kadencji parlamentu zebrał się Parlamentarny Zespół ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi. Przypomnijmy, że ciało to zostało powołane do życia w 2006 roku. Tłem powstania Zespołu były toczące się wówczas prace nad kontrowersyjnymi zmianami w ustawie o fundacjach. Stał się on forum dialogu obywatelskiego, na którym przedstawiciele rządu, organizacji pozarządowych i parlamentarzysty dyskutowali na kształtem projektowanych wówczas przepisów.

Zespół, który – co warto zaznaczyć – powstał ponad podziałami politycznymi, okazał się na tyle efektywnym i prestiżowym ciałem, że w następnej kadencji odnowiono jego mandat. Z czasem parlamentarzysty skupieni wokół Zespołu zaczęli podejmować też inne zagadnienia, związane nie tylko z przepisami dotyczącymi organizacji pozarządowych *sensu stricto*, ale też innych form aktywności obywatelskiej.

Jedną z takich spraw była też kwestia uregulowania prawa do petycji. W 2009 roku powstał nawet projekt ustawy, niestety nie udało się go uchwalić w poprzedniej kadencji parlamentu.

Po co właściwie regulować prawo do petycji?

O prawie do petycji mówi artykuł 63 Konstytucji RP³⁵⁶, którego treść brzmi następująco: „Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa”.

³⁵⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Wśród teoretyków i badaczy prawa oraz problemów partycypacji istnieje pewien spór, na ile skargę, wniosek oraz petycję można traktować jako zupełnie odrębne instrumenty uczestnictwa w życiu publicznym. Jednakże na gruncie polskiego prawa kwestia ta jest dość jednoznaczna – są to różne mechanizmy. Co więcej, dwa spośród nich (skarga i wniosek) doczekały się wykonania delegacji konstytucyjnej i są w miarę dobrze opisane w Kodeksie postępowania administracyjnego³⁵⁷. Tymczasem prawo do petycji nie zostało zoperacjonalizowane w żadnej ustawie. To jedno z największych zaniedbań jeśli chodzi o ramy prawne partycypacji publicznej w Polsce.

³⁵⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1960 r., Nr 30, poz. 168 ze zm.).

³⁵⁸ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 roku o działalności lobbiningowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. z 2005 r., Nr 169, poz. 1414 ze zm.).

³⁵⁹ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 roku o działalności lobbiningowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. z 2005 r., Nr 169, poz. 1414 ze zm.).

Wbrew pozorom (może się bowiem wydawać, że to sprawa drugorzędna) brak regulacji w zakresie prawa do petycji powoduje całkiem realne problemy. Przykładowo wynika stąd problem w zdefiniowaniu, czym jest lobbining, a to z kolei nastręcza trudności w uregulowaniu tej formy uczestnictwa w procesach decyzyjnych (czego dowodem jest ustawa o działalności lobbiningowej w procesie stanowienia prawa³⁵⁸, której przepisy są całkowicie bezużyteczne).

Prawo petycji to nic innego, jak reprezentowanie wobec jakiegoś organu władzy publicznej (bądź podmiotu wykonującego kompetencje takiego organu) interesu własnego, bez pobierania z tego tytułu jakiegokolwiek wynagrodzenia. Lobbining (będący swego rodzaju profesją) jest formą odpłatnego reprezentowania interesów osób trzecich.

Obecnie obowiązująca ustawa o działalności lobbiningowej³⁵⁹, choć nie wprost, zmierza do regulacji zarówno lobbingu profesjonalnego, jak i prawa do petycji – rozróżniając lobbining zawodowy i niezawodowy. Wprowadzając z kolei ograniczenia w zakresie lobbingu niezawodowego, który *de facto* właściwie niczym nie różni się od prawa petycji, ustawa o działalności lobbiningowej w procesie stanowienia prawa daje powód do zakwestionowania jej konstytucyjności. Prawo do petycji jest bowiem podstawowym i powszechnym uprawnieniem obywatelskim i nie powinno podlegać tego rodzaju ograniczeniom. Ponadto odrębna regulacja prawa do petycji powinna poprzedzać ewentualne uregulowanie lobbingu. Tymczasem u nas tym zakresie panuje chaos – pojęcie lobbingu pomieszano z pojęciem petycji, a z tego pomieszania wynikają praktyczne ograniczenia w zakresie stosowania tego uprawnienia.

Będzie powrót senackiego projektu

Jak wspomniano, senatorowie skupieni wokół Parlamentarnego Zespołu ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi przygotowali inicjatywę ustawodawczą w zakresie regulacji prawa do petycji. W poprzedniej kadencji parlamentu nie udało się jej jednak uchwalić i projekt trafił do kosza.

Prace nad tą inicjatywą trwały blisko dwa lata. Po drodze ścierały się różne poglądy na temat sposobu uregulowania prawa do petycji – jedni twierdzili, że należy wyłącznie uzupełnić przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (odpowiedni projekt zmian powstał nawet w resorcie administracji i spraw wewnętrznych), inni dowodzili, że prawo petycji musi mieć odrębną ustawę. Gdy powstał projekt, pojawiły się bardziej szczegółowe wątpliwości.

Jednym z poważniejszych zarzutów było (paradoksalnie) ograniczenie prawa do petycji. Projekt zawierał wyliczenie podmiotów uprawnionych do składania petycji, które eliminowało na przykład niesformalizowane czy spontanicznie powstające grupy obywateli. Inny przepis pozbawiał prawa do petycji profesjonalnych lobbystów. Kontrowersje budziła terminologia zastosowana w projekcie (np. pojęcie „instytucji społecznej”, mającej być jednym z podmiotów, do których miano składać petycje,

jest nieznaną na gruncie polskiego prawa, co utrudniałoby wykonywanie prawa do petycji). Jeszcze inny zarzut natury ogólnej związany był faktem, że senatorowie, proponując projekt odrębnej ustawy w zakresie regulacji petycji, jednocześnie zawarli w nim mnóstwo odniesień do Kodeksu postępowania administracyjnego. Abstrahując od tego, czy uregulowanie petycji powinno docelowo dokonać się poprzez odrębną ustawę czy też nie, to jeśli już się na to zdecydowano, taka ustawa powinna unormować tę instytucję w sposób możliwie pełny i kompleksowy.

Koniec końców, mimo zastrzeżeń, zarówno inicjatywa uregulowania petycji, jak i sam projekt spotkały się generalnie z ciepłym przyjęciem. Zabrakło jednak czasu, żeby go dopracować i uchwalić. Dziś, wraz z reaktywacją Parlamentarnego Zespołu ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi pojawia się kolejna szansa na uregulowanie prawa do petycji. Parlamentarzyści na inauguracyjnym posiedzeniu Zespołu deklarowali powrót do tej kwestii. Gdyby posłom i senatorom udało się to zrobić, byłoby to ważny krok w zakresie regulacji ram prawnych partycypacji publicznej³⁶⁰.

Źródło: Materiały własne; Senat RP.

³⁶⁰ Temat petycji powrócił w 2013 roku wraz z wniesieniem projektu ustawy o petycjach do Marszałka Senatu 9 stycznia 2013 roku (druk senacki nr 285).

Anna Krajewska

Inicjatywa lokalna: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego³⁶¹

³⁶¹ Tekst informacyjny z 11 kwietnia 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://www.isp.org.pl/kompas> i <http://www.decydujmyrazem.pl>.

³⁶² Ustawa o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw z dnia 22 stycznia 2010 roku (Dz.U. z 2010 r., Nr 28, poz. 146).

³⁶³ Wyrok WSA we Wrocławiu z 15 grudnia 2011 roku (sygn. III SA/Wr 570/11).

Jedną z form współpracy między administracją publiczną a obywatelami jest tzw. inicjatywa lokalna, w ramach której mieszkańcy określonej jednostki samorządowej bezpośrednio lub za pośrednictwem organizacji pozarządowych mogą złożyć do władz danej jednostki wnioski o realizację zadania publicznego. Możliwość występowania z inicjatywą lokalną została uregulowana w nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (UDPPiW) z 2010 roku³⁶². Podstawowym celem, jakemu służy ta instytucja, jest pobudzenie działań obywateli w kierunku wspólnego rozwiązywania ważnych spraw społeczności lokalnych; pozwala ona na realizowanie spontanicznie pojawiających się, okresowych zadań dotyczących między innymi: lokalnej infrastruktury, działalności charytatywnej, edukacji, oświaty i wychowania. Zgodnie z przepisami ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa tryb i kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu 15 grudnia 2011 roku wydał orzeczenie w sprawie uchwały rady miasta, dotyczącej procedury składania wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej (sygnatura akt: III SA/Wr 570/11)³⁶³. Uchwała została zaskarżona przez wojewodę. Organ nadzoru zakwestionował postanowienie zawarte w § 1 ust. 2 uchwały, zgodnie z którym uprawnieni do składania wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej są wyłącznie „pełnoletni” mieszkańcy gminy. Wojewoda podkreślił, że rada miejska, tak formułując przepis § 1 ust. 2 uchwały, zmodyfikowała unormowanie zawarte w UDPPiW, co jest istotnym naruszeniem prawa i uzasadnia wnioski o stwierdzenie nieważności tego fragmentu. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie zawiera również delegacji, na mocy której rada miejska byłaby uprawniona do stanowienia o elementach treści wniosku – a zostały one określone w załączniku do uchwały. Jak wskazał wojewoda, „ustawodawca w przepisie art. 19b ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie przesądził (...), że wniosek o realizację zadania publicznego jest wnioskiem w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. Oznacza to, że do tego wniosku zastosowanie

będą miały przepisy k.p.a. o wniosku. Przepisy regulujące procedurę administracyjną nie zawierają natomiast żadnych szczególnych wymagań dotyczących składników wniosku. Wniosek należy więc traktować niezwykle szeroko”. Rada miasta, wydając zaskarżoną uchwałę, przekroczyła więc swoje uprawnienia ustawowe. W skierowanej do sądu skardze wojewoda zakwestionował ponadto postanowienia uchwały dotyczące pełnomocnictwa oraz terminów rozpatrywania złożonych wniosków.

W odpowiedzi na skargę rada miasta argumentowała, że użycie sformułowania „pełnoletni” w postanowieniu uchwały nie modyfikuje przepisów ustawy ani nie prowadzi do ich interpretacji niezgodnej z intencjami ustawodawcy. „Realizacja zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej nastąpi po podpisaniu umowy cywilnoprawnej, z której wynikają określone obowiązki i sankcje”. Zgodnie z prawem cywilnym pełną zdolność do czynności prawnych nabywa się z momentem osiągnięcia pełnoletności; dookreślenie na gruncie uchwały wieku mieszkańców uprawnionych do występowania z inicjatywą lokalną sprzyja czytelności przyjętych rozwiązań, a nie ingeruje w treść regulacji ustawowych. Rada nie zgodziła się również z zarzutem przekroczenia delegacji ustawowej i wskazała, że „została upoważniona do uregulowania trybu oceny wniosków, przez co należy rozumieć również kompetencję do określenia wzoru wniosku i jego części składowych”. W opinii rady nadający jej takie uprawnienie przepis UDPPiW stanowi regulację szczególną wobec ogólnego unormowania zawartego w kodeksie postępowania administracyjnego i tym samym (zgodnie z regułą *lex specialis derogat legi generali*) je uchyla.

Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał jednak, że rację w sporze ma wojewoda. Organ nadzoru trafnie przyjął, że akty prawa miejscowego powinny być stanowione w taki sposób, by jedynie uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące wydawane przez inne podmioty. Niedopuszczalne jest więc regulowanie przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego tego, co już zostało uregulowane ustawowo albo przekraczanie zakresu upoważnienia ustawowego. Rada miasta nie była zatem uprawniona do określania w uchwale, że prawo do wystąpienia z wnioskiem o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej mają „pełnoletni” mieszkańcy gminy, bo UDPPiW mówi jedynie o „mieszkańcach jednostki samorządu terytorialnego”. Nieprawidłowa jest też argumentacja rady dotycząca uprawnienia rady do określenia w uchwale elementów treści wniosku. Pogląd, że przepis art. 19c ust. 1 UDPPiW (dotyczący wniosku o wykonanie inicjatywy lokalnej) ma charakter szczególny wobec regulacji k.p.a., jest błędny – bo art. 19 ust. 1 ustawy odsyła właśnie do k.p.a. W konsekwencji wojewódzki sąd administracyjny stwierdził nieważność uchwały rady miejskiej w części zaskarżonej przez wojewodę.

Źródło: www.rp.pl; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

Anna Krajewska

Zrzeszanie się w klubach radnych: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego³⁶⁴

³⁶⁴ Tekst informacyjny z 1 października 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://isp.org.pl/> decydujmyrazem i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

Swoboda zrzeszania się to jeden z istotniejszych „warunków wstępnych” partycypacji publicznej, dzięki któremu obywatele mogą artykułować i bezpośrednio realizować swoje interesy. W odniesieniu do rady gminy oznacza ona wolność zakładania klubów i wolność zrzeszania się w nich przez radnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Lublinie 19 lipca 2012 roku wydał orzeczenie odnoszące się do tego właśnie zagadnienia (sygn. akt III SA/Lu 259/12).

Wyrok zapadł w sprawie skargi wniesionej do sądu przez wojewodę, który domagał się stwierdzenia nieważności jednego z postanowień znowelizowanego statutu gminy S. Zmiana, jaką wprowadziła nowelizacja, zwiększyła limit osobowy niezbędny do utworzenia klubu radnych z trzech do pięciu osób. Organ nadzoru ocenił, że takie rozwiązanie narusza art. 58 ust. 1 Konstytucji RP³⁶⁵ (gwarantujący wolność zrzeszania się) oraz art. 23 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym³⁶⁶ (zgodnie z którym radni mogą tworzyć kluby radnych). Jak argumentował wojewoda, „określenie pięciu radnych jako minimalnej liczby radnych tworzących klub, przy ustawowym składzie rady wynoszącym 15 radnych, w istotny sposób ogranicza możliwość zrzeszania się formie klubów wszystkich radnych wchodzących w skład rady”. Podwyższenie limitu osobowego w trakcie kadencji doprowadziło przy tym do konieczności rozwiązania funkcjonującego klubu, który liczył trzy osoby; należący do tego klubu radni zostali więc pozbawieni uprawnienia do zrzeszania się według wcześniej ustalonych kryteriów.

W odpowiedzi na skargę rada wniosła o jej oddalenie, wskazując, że ustalenie nowego limitu osobowego jest niezgodne z przepisami prawa, bo ustawodawca – nie precyzując tego limitu ustawowo – zapewnił organowi stanowiącemu swobodę w jego określaniu. Zgodnie z opinią rady, art. 23 ustawy o samorządzie gminnym powinien być interpretowany w kontekście art. 6 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego³⁶⁷, który zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego swobodę określania (w granicach ustawowych) ich struktur wewnętrznych. Stanowisko wojewody godzi więc w zasadę samodzielności gmin.

³⁶⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

³⁶⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

³⁶⁷ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku (Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607).

Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał jednak, że rację w tym sporze ma organ nadzoru. Funkcjonowanie klubów radnych ma wprawdzie ścisły związek z działalnością rady i w związku z tym właśnie radzie została przyznana kompetencja do określania zasad działania klubów, jednak ustalone przez nią zasady nie mogą stwarzać przeszkód w korzystaniu przez radnych ze swobody zrzeszania się w klubach zgodnie z określonymi kryteriami społeczno-politycznymi. Jak czytamy w uzasadnieniu wyroku, „ustanawianie progów liczbowych, umożliwiających tworzenie i funkcjonowanie klubów radnych, na bardzo wysokim poziomie – a tak jest w przypadku, gdy ustania się go na poziomie 1/3 składu rady – w praktyce dezawuuje wolność zrzeszania się, rozumianą w kontekście rozpoznawanej sprawy, jako wolność zakładania klubów przez radnych”.

Uzasadniając orzeczenie, WSA przypomniał też, że mandat radnego jest klasyfikowany jako wolny, a prawo do tworzenia klubów wzmacnia możliwość wykonywania przez radnego wolnego mandatu. „W orzecznictwie wskazuje się, że uzasadnione jest stosowanie do wolnego mandatu radnego ogólnej reguły porządku prawnego minimalizowania ingerencji prawodawczej: tak długo, jak nie jest to konieczne, nie należy ograniczać przepisami bezwzględnie obowiązującymi mandatu radnego”. Oznacza to, że każde ugrupowanie polityczne radnych powinno mieć zapewnioną możliwość utworzenia swojego klubu. Dodatkowo, podwyższenie limitu osobowego przez radę gminy S. wpływa również – co podnosił w swojej skardze wojewoda – na skład komisji rewizyjnej; w kształtowaniu tego składu kluby radnych mają uprzywilejowaną pozycję, ponieważ każdy klub ma w komisji swojego przedstawiciela. Ograniczenie prawa radnych do zrzeszania się w klubach rzutuje w efekcie na realizację uprawnień związanych z udziałem w komisji rewizyjnej. Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził w konsekwencji nieważność uchwały nowelizującej statut gminy S. w części objętej skargą.

Źródło: www.rp.pl; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

Grzegorz Makowski

Zgromadzenia po nowemu³⁶⁸

³⁶⁸ Tekst problemowy z 9 października 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://isp.org.pl/> decydujmyrazem i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

³⁶⁹ Ustawa z dnia 14 września 2012 roku o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2012 r., Nr 0, poz. 1115).

We wrześniu 2012 roku prezydent podpisał nowelizację ustawy o zgromadzeniach publicznych³⁶⁹, której projekt wzbudził wiele kontrowersji. Z inicjatywą zmian wyszła Kancelaria Prezydenta RP po zamieszkach, które towarzyszyły obchodom Dnia Niepodległości w 2011 roku. Pierwsza, bardzo radykalna wersja projektu zmian została przedstawiona już w kilka tygodni po tych wydarzeniach. Potem przez długi czas najpierw autorzy przedłożenia, a później popierający go posłowie Platformy Obywatelskiej, odmawiali złagodzenia proponowanych zmian.

Przypomnijmy, że pierwotna wersja zakładała, między innymi, zakaz udziału w demonstracjach osób, których ubiór mógłby utrudniać ustalenie tożsamości, wydłużała termin zgłaszania urzędом gmin zamiaru organizacji zgromadzeń (z 3 do 6 dni), nakładała na organizatora (przewodniczącego) zgromadzenia obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa zgromadzeniu pod groźbą drakońskich grzywien za niedopełnienie tego wymogu (nawet do 10 tys. zł). Nowelizacja spotkała się z ostrą krytyką środowisk pozarządowych. Część proponowanych przepisów oceniono jako niekonstytucyjne, inne jako co najmniej dalekie od standardów międzynarodowych, co w specjalnej ekspertyzie wypunktowała Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE).

Ostatecznie ustawa podpisana przez prezydenta ma znacznie złagodzoną postać. Zrezygnowano, między innymi, z przepisów ograniczających swobodę ubierania się na okoliczność demonstracji, które były ewidentnie niekonstytucyjne. Pozostawiono 3-dniowy termin zgłaszania zgromadzeń. Zrezygnowano z określenia w ustawie kwoty grzywny, która mogłaby zostać nałożona na przewodniczącego w związku z niewywiązywaniem się przez niego z obowiązku dbania o bezpieczeństwo zgromadzenia. Nowelizacja wprowadza też pewne nowe i pozytywne elementy, jak na przykład procedurę odwołania się (do wojewody) od zakazu organizacji zgromadzenia. Generalnie jednak negatywny kierunek zmian został zachowany – nowe przepisy raczej utrudniają niż ułatwiają swobodę zgromadzeń.

I tak, na przykład, pozostawiono przepisy obarczające przewodniczącego zgromadzenia odpowiedzialnością za bezpieczeństwo. Pozostawiono przepis mówiący o tym, że przewodniczący będzie mógł zostać ukarany grzywną za niedopełnienie spoczywających na nim obowiązków. O wysokości grzywny będzie jednak decydować sąd. Musi on również uzyskiwać od organu samorządowego specjalny identyfikator, co będzie się wiązać z koniecznością dopełnienia dodatkowych formalności.

Nowe, sztywniejsze regulacje dotyczące roli przewodniczącego zgromadzenia nie będą zachęcać do praktykowania tej formy partycypacji publicznej.

Ułatwieniem z pewnością nie będą też nowe przepisy dotyczące organizacji dwóch równoległych zgromadzeń. Wbrew zaleceniom OBWE i standardom międzynarodowym ustawodawca został przy swojej pierwotnej idei. Dwa czy więcej zgromadzeń dotyczących tej samej kwestii nie będzie mogło odbywać się w tym samym czasie i miejscu. Jeśli chodzi o lokalizację, pierwszeństwo będą mieli ci, którzy szybciej złożą odpowiedni wniosek. Ustawodawca znowu uznał, że łatwiej jest pozbyć się problemu związanego z zabezpieczeniem zgromadzeń, uniemożliwiając z mocy ustawy interakcję między różnymi grupami, chcącymi wyrazić swoje stanowiska, niż wziąć odpowiedzialność za bezpieczeństwo, kierując na zgromadzenia odpowiednie siły porządkowe. Zignorowano przy tym standardy międzynarodowe, według których władze publiczne powinny po prostu podejmować działania, aby wszystkim zgromadzeniom odbywającym się w danym czasie i miejscu zapewnić bezpieczeństwo.

W końcu, ustawodawca nie pochylił się w ogóle nad brakiem uregulowań dotyczących zgromadzeń spontanicznych. Aktualnie wystarczy, że z jakiegoś powodu (np. po to, by wyrazić protest czy jakieś stanowisko) w miejscu publicznym zbierze się piętnaście osób. Jeśli nie dopełnią oni przedtem wszystkich wymaganych ustawą formalności (np. nie poinformują organu gminy o zamiarze zorganizowania zgromadzenia), ryzykują, że zostaną ukarani grzywnami. Ustawa o zgromadzeniach nie przewiduje też możliwości, w której zgromadzenie nie ma przewodniczącego, a to jest właśnie jedna z cech zgromadzeń spontanicznych. Dodatkowo, bez organizatora zaopatrzonego w identyfikator gminy i podlegającego ewentualnym sankcjom za brak wystarczającej kontroli nad uczestnikami zgromadzenia również jest ono nielegalne.

To najważniejsze z mankamentów znowelizowanej ustawy prawo o zgromadzeniach. Już niebawem będziemy mogli się przekonać o tym, jak funkcjonują jej przepisy. Jednak już teraz można stwierdzić, że wymagają one kolejnych zmian. Nowelizacja, choć kontrowersyjna, być może przyniesie co najmniej jeden pozytywny efekt. Mianowicie taki, że po ponad dwudziestu latach od wejścia w życie tej ustawy uruchomiła debatę o prawnych gwarancjach korzystania ze swobody do zgromadzeń. Wejście w życie nowych przepisów zapewne nie zakończy tej debaty. Dzięki temu, być może, w niedługiej przyszłości dojdzie do kolejnej nowelizacji, dzięki której swoboda zgromadzeń będzie większa niż mniejsza.

Źródło: Materiały własne.

Grzegorz Makowski

³⁷⁰ Tekst informacyjny z 31 października 2012 roku, opublikowany na stronie: <http://isp.org.pl/decydujmyrazem> i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

(Ro)zbiórki publiczne³⁷⁰

³⁷¹ Ustawa z dnia 15 marca 1933 roku o zbiórkach publicznych (Dz.U. 1933 nr 22 poz. 162 ze zm.).

Zbiórki publiczne są nie tylko jednym z podstawowych zachowań filantropijnych, ale też formą partycypacji. Wszak co do idei są organizowane w celu zaspokojenia potrzeb o charakterze zbiorowym, a nie indywidualnym. Jasno mówi o tym sama ustawa o zbiórkach publicznych³⁷¹, zakazując w art. 3 ust. 3 prowadzenia zbiórek publicznych w interesie osobistym. Zbiórki publiczne mają też znaczenie z perspektywy wspólnot samorządowych. Nie tylko dlatego, że ich celem może być rozwiązanie problemów lokalnej społeczności (np. zgromadzenie środków na remont szkoły czy pomoc osobom poszkodowanym w powodzi), ale też w tym sensie, że na ich przeprowadzenie zgodę wydają właściwe organy samorządu terytorialnego (wówczas gdy są one prowadzone na terenie danej gminy, powiatu czy województwa). Zbiórki angażują więc tak mieszkańców, jak i władze samorządowe.

Wokół aktualnie obowiązującej ustawy o zbiórkach publicznych przez lata narosło wiele kontrowersji. Podważana jest sensowność jej utrzymywania, choćby dlatego, że została uchwalona w 1933 roku i, jak twierdzą niektórzy, jest nieadekwatna do współczesnych realiów. Inni wskazują, że problem tkwi raczej w przepisach wykonawczych. Narzucają one nieprzyjazny (wręcz sprzeczny z samą ustawą) tryb uzyskiwania zgody na prowadzenie zbiórek. Ponadto rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie sposobów przeprowadzania zbiórek publicznych oraz zakresu kontroli nad tymi zbiórkami³⁷², o którym tutaj jest mowa, nadmiernie rozszerza samo pojęcie zbiórki. Zbiórką może stać się na przykład pozyskiwanie przez organizacje pozarządowe środków od osób fizycznych przez wpłaty na konto organizacji – co jest po prostu darowizną.

³⁷² Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 marca 2004 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobów przeprowadzania zbiórek publicznych oraz zakresu kontroli nad tymi zbiórkami (Dz.U. 2004 nr 50 poz. 491).

Środowiska pozarządowe od lat apelują o zmianę przepisów (zwłaszcza wspomnianego rozporządzenia). Niedawno, w kolejnej odsłonie sporu wokół regulacji zbiórek publicznych, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (w którego kompetencjach leżą dziś prace nad rozwiązaniami prawnymi dotyczącymi tej kwestii) zadeklarowało daleko idącą liberalizację przepisów w tym zakresie i ułatwienia w organizacji zbiórek.

Zgodnie z postulatami części organizacji pozarządowych pojęcie zbiórki publicznej ma być zawężone wyłącznie do czynności polegających na gromadzeniu datków w miejscach publicznych. Procedura „wydawania zgody” ma być zastąpiona informacją od organizatorów zbiórki o tym, że zamierzają ją przeprowadzić. Organy władzy nie będą wydawać zgód, a raczej koncentrować się na kontroli wydatkowania środków pochodzących ze zbiórek. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji w założeniach

do nowej ustawy³⁷³ (ta z 1933 roku ma zostać uchylona) przewiduje też, że wszystkie zbiórki będą opisywane (od momentu zgłoszenia, aż po złożenie sprawozdania) w specjalnym, ogólnodostępnym, elektronicznym rejestrze. Dzięki temu uruchomiony zostanie również element kontroli społecznej nad zbiorcami. Propozycje Ministerstwo przedstawiają się obiecująco. Założenia do projektu nowej ustawy zostały przesłane do konsultacji społecznych w połowie września 2012 roku³⁷⁴.

Tymczasem w Sejmie posłowie Solidarnej Polski przesłali do łaski marszałkowskiej własny projekt ustawy³⁷⁵. Jeśli zostanie przegłosowany i wejdzie w życie, nie tylko nie ułatwi prowadzenia zbiorów, ale spowoduje dodatkowy zamęt.

Posłowie proponują, aby w ramach obowiązującej ustawy pozwolić na organizowanie zbiorów w interesie indywidualnym przez osoby fizyczne. Dokładne brzmienie przepisu, o którym mowa, przedstawia się następująco: „Jeżeli zbiórka publiczna urządzana jest w celu zdrowotnym lub społeczno-opiekuńczym przez osobę najbliższą dla osoby potrzebującej, a ze stanowiska interesu publicznego wynika, że jest on godny poparcia, zbiórka ta może zostać zatwierdzona w drodze decyzji administracyjnej przez organy, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy”.

Pomijając z pewnością szczytne motywacje, którymi kierowali się autorzy tej propozycji, trzeba stwierdzić, że jest ona bardzo kontrowersyjna. Powodów jest wiele, ale wymienimy choćby jeden. Wprowadzenie tego rodzaju wyjątku *de facto* prowadzi do „rozbiórki” idei zbiórki publicznej, która przecież oznacza działanie wspólne, podejmowane przez zorganizowanych obywateli na rzecz jakiegoś dobra wspólnego, a nie indywidualnego. Na marginesie warto odnotować, że odrębnej regulacji domaga się tzw. *crowd-funding*, który polega właśnie między innymi na gromadzeniu przez osoby fizyczne środków na zaspokojenie ich własnych potrzeb czy realizację indywidualnych projektów. Dziś wszelkie tego rodzaju inicjatywy są traktowane (niesłusznie zresztą) jako zbiórki publiczne.

Posłowie wykazują się dużą determinacją. Projekt, chociaż pojawił się wniosek o jego odrzucenie, przeszedł pierwsze czytanie. Skierowano go do dalszych prac w sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych³⁷⁶.

Źródło: Materiały własne; Sejm RP.

³⁷³ Projekt założeń projektu ustawy o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych z dnia 11 września 2012 roku (nr ZD50).

³⁷⁴ W dniu 2 stycznia 2013 roku rząd przyjął opracowane w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji założenia do projektu nowej ustawy o zbiorach publicznych i upoważnił ministra administracji i cyfryzacji do prowadzenia dalszych prac na nową regulację.

³⁷⁵ Projekt ustawy o zmianie ustawy o zbiorach publicznych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 610).

³⁷⁶ W dniu 23 stycznia 2013 roku wpłynęło stanowisko rządu do druku nr 610, postulujące rezygnację z dalszych prac parlamentarnych nad projektem ustawy, wskazując jednocześnie, że zakończyły się prace nad projektem założeń projektu ustawy o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych przygotowanym przez MAC, który w dniu 2 stycznia 2013 roku został rozpatrzony przez Radę Ministrów.

Grzegorz Makowski

Parlamentarzyści chcą ożywić wysłuchanie publiczne³⁷⁷

³⁷⁷ Tekst informacyjny z 19 listopada 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://isp.org.pl/decydujmyrazem> i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

³⁷⁸ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 roku o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. z 2005 r., Nr 169, poz. 1414 ze zm.).

Wysłuchanie publiczne to jeden z mechanizmów pozwalających obywatelom na czynny i bezpośredni udział w procesie decyzyjnym. W polskim systemie prawnym wysłuchanie zaistniało wraz z wejściem w życie ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa³⁷⁸. Może być stosowane przez Sejm w związku z pracami nad projektami ustaw oraz przez resorty w ramach przygotowań projektów rozporządzeń.

Wysłuchanie publiczne błędnie jednak skojarzono z lobbingiem. Zarówno charakter tej instytucji, jak i sposób uregulowania w innych krajach wskazują, iż jest to raczej sposób wykonywania powszechnego, obywatelskiego prawa do petycji, a nie instrument dedykowany lobbystom, których działalność polega na reprezentowaniu konkretnych interesów. Zła regulacja wysłuchania publicznego jest jedną z przyczyn, z powodu których nie działa ono tak jak powinno.

Inne problemy, zwłaszcza jeśli chodzi o poziom parlamentarny, wiążą się z niedoskonałym opisaniem trybu wykonywania tej instytucji. Wysłuchania mogą być inicjowane wyłącznie przez komisje sejmowe. Senat póki co nie ma możliwości ich organizacji. Decyzja o tym, czy organizować wysłuchanie, czy też nie, zależy wyłącznie o dobrej lub złej woli posłów. Zaplanowane wysłuchanie publiczne można odwołać w każdej chwili z byle powodu (choćby z „przyczyn lokalowych”). Ani ustawa, ani regulamin sejmu nie zawierają żadnych wskazówek co do ewentualnych okoliczności czy wagi projektów, w stosunku do których wysłuchanie publiczne powinno być organizowane. Z kolei obywatele mogą oczywiście domagać się przeprowadzenia wysłuchania, pisząc listy czy występując w mediach, ale posłowie nie mają żadnego obowiązku choćby ustosunkowywać się do tego rodzaju apeli. Co gorsza, przy niekorzystnej interpretacji przepisów ustawy lobbingowej obywatel apelujący o przeprowadzenie wysłuchania publicznego może zostać potraktowany jako profesjonalny lobbysta wykonujący działalność bez rejestracji i pociągnięty do odpowiedzialności. Definicja profesjonalnego lobbingu zawarta w ustawie jest bowiem niedoskonała. Posłowie nie radzą sobie też z przeprowadzaniem wysłuchań, ponieważ nie istnieje żaden dokument, który instruowałby ich w tym zakresie – który określałby zasady zabierania głosu czy zawierał wskazówki co do opracowania wyników wysłuchań.

W rezultacie od 2006 roku, odkąd zaczęły obowiązywać przepisy dotyczące wysłuchania publicznego, przez kolejnych pięć lat przeprowadzono w sejmie zaledwie 19 wysłuchań, choć w tym samym czasie parlamentarzyści pracowali nad ponad dwoma tysiącami projektów ustaw.

Mimo tych niekorzystnych okoliczności nie wszyscy stracili wiarę w sens wysłuchania publicznego. Parlamentarny Zespół ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi, działający pod przewodnictwem Marszałka Senatu RP, będzie dążył do usprawnienia instytucji wysłuchania publicznego. Dyskusja na ten temat odbyła się na początku listopada 2012 roku. Uczestnicy posiedzenia Zespołu byli zgodni, że wysłuchanie jest wartościowym instrumentem. Należy jednak poprawić przepisy regulaminu Sejmu w taki sposób, aby zmniejszyć dyskrejonalność stosowania tego instrumentu, podnieść jego rangę i ułatwić jego inicjowanie.

Senat również chciałby mieć możliwość przeprowadzania wysłuchań w stosunku do własnych projektów ustaw. Izba wyższa może zmienić swój regulamin i nie musi się przy tym kierować przepisami ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa. Gdyby Senat zdołał wprowadzić ten mechanizm do swojego regulaminu, mogłoby to być interesujące źródło doświadczeń. Jest bardzo prawdopodobnie, że ucząc się na błędach kolegów z Sejmu, senatorom udało się wypracować zarówno lepsze przepisy, jak i lepszą praktykę.

Pewne zainteresowanie zyskała też propozycja przygotowania „podręcznika” przeprowadzania wysłuchań, który mógłby okazać się bardzo pomocy dla posłów i senatorów korzystających z tego instrumentu. Cieszyć może również fakt, że większość członków i gości uczestniczących w posiedzeniu Zespołu była zgodna, że co do idei obecna forma wysłuchania publicznego – swoista burza mózgów, pozwalająca na zgromadzenie wielu opinii na temat konkretnego przedłożenia – jest generalnie właściwa i może stanowić dobre uzupełnienie procesu konsultacji społecznych. Jest więc nadzieja, że w przyszłości posłowie i senatorowie zasiadający w Zespole zdołają przeprowadzić zmiany, które spowodują, że wysłuchanie publiczne, przynajmniej na poziomie parlamentarnym, będzie stosowane częściej i bardziej efektywnie.

Źródło: Materiały własne.

Grzegorz Makowski

Prezydent RP znów będzie próbował zaktywizować obywateli³⁷⁹

³⁷⁹ Tekst informacyjny z 9 stycznia 2013 roku, opublikowany na stronach: <http://isp.org.pl/decydujemyrazem> i <http://www.decdujemyrazem.pl>.

³⁸⁰ <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/inicjatywa-ustawodawcza/>

³⁸¹ Por. między innymi: G. Makowski, *Kancelaria Prezydenta RP konsultuje pomysły na aktywizację obywatelską. Część I – Fundusz Inicjatyw Lokalnych*, tekst problemowy z 18 kwietnia 2011 roku, opublikowany na stronach: <http://www.isp.org.pl/kompas> i <http://www.decdujemyrazem.pl>; *idem*, *Konsultacje prezydenckiego projektu ustawy o aktywizacji obywateli. Lokalne wysłuchanie publiczne*, tekst informacyjny z 13 maja 2011 roku, opublikowany na stronach: <http://www.isp.org.pl/kompas> i <http://www.decdujemyrazem.pl>; *idem*, *Metamorfozy Funduszu Inicjatyw Lokalnych*, tekst problemowy z 27 czerwca 2011 roku, opublikowany na stronach: <http://www.isp.org.pl/kompas> i <http://www.decdujemyrazem.pl>.

³⁸² Tekst informacyjny z 20 stycznia 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://www.isp.org.pl/kompas> i <http://www.decdujemyrazem.pl>.

Czy ktoś jeszcze pamięta projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw³⁸⁰, przygotowany przez Kancelarię Prezydenta RP na przełomie 2010 i 2011 roku? Miała to być przełomowa inicjatywa, tworząca między innymi nowe mechanizmy partycypacji obywateli w życiu lokalnych społeczności³⁸¹. Niestety utknęła w konsultacjach, głównie za sprawą samorządów, których reprezentanci sprzeciwiali się wielu rozwiązaniom proponowanym przez prezydenta³⁸².

Na pewien czas dyskusje wokół ustawy przycichły. Inicjatorzy tego pomysłu rozważali całkowite wycofanie się z dalszych prac. Inni doradzali, by projekt podzielić. Zgodnie z tytułem część przepisów dotyczyła bowiem ściśle instytucji samorządowych i współpracy między nimi, część natomiast była nastawiona rzeczywiście na aktywizację mieszkańców. Kancelaria zdecydowała się jednak iść inną drogą.

Pod koniec grudnia 2012 roku przekazano do konsultacji społecznych nową wersję projektu wspomnianej ustawy. Nosi on nieco inny tytuł niż jego poprzednik, ma to być tym razem ustawa o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw. Zawartość jest jednak bardzo podobna do wcześniejszych wersji.

Podobnie jak wcześniej, tak i teraz projekt liczy sobie ponad sto stron i ponad sto artykułów. Oprócz tego, że mamy do czynienia z nową ustawą, to zmienia ona również kilkadziesiąt innych aktów prawnych. Znowu jest to więc dość rewolucyjna inicjatywa. Trudno byłoby omówić w tym miejscu wszystkie elementy projektu. Skupimy się jedynie na najbardziej istotnych, mogących mieć wpływ na udział obywateli w procesach decyzyjnych.

Nowe formy stowarzyszeń

W nowym projekcie pojawiają się propozycje znane już z poprzedniej wersji. W rozdziale 2 proponuje się uregulowanie nowych form zrzeszania się i współdziałania

obywateli, mianowicie „stowarzyszeń i komitetów aktywności lokalnej”. Pierwszy z podmiotów miałyby być specyficznym typem stowarzyszenia zwykłego, prowadzącym działania służące zaspokajaniu potrzeb zbiorowych danej społeczności lub realizacji przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, regulujących funkcjonowanie tzw. inicjatywy lokalnej. Stowarzyszenie aktywności lokalnej miałyby zostać wyposażone w ułomną osobowość prawną, dzięki czemu mogłoby, między innymi, otrzymywać dotacje, darowizny, a więc także zaciągać zobowiązania i ponosić odpowiedzialność za swoje działania.

Komitet aktywności lokalnej również jest formą stowarzyszenia, tyle że o jeszcze węższej zarysowanych celach działania. Projekt ustawy stanowi, że komitety miałyby być tworzone zadaniowo – do realizacji celów związanych z inwestycjami w infrastrukturę, remontami, budową i rozbudową obiektów itp. Podobnie jak stowarzyszenia aktywności lokalnej, komitety miałyby ułomną osobowość prawną. Różnica polegałaby na tym, że natychmiast po zrealizowaniu celu, do którego zostały powołane, ulegałyby rozwiązaniu.

Nie wchodząc w tym miejscu głębiej w ocenę tej propozycji, warto wyrazić parę wątpliwości. Przede wszystkim po pierwsze trzeba by sobie zadać pytanie, jaki sens ma tworzenie nowych typów stowarzyszeń, gdy jednocześnie trwają prace (w które zresztą zaangażowana jest Kancelaria Prezydenta RP) nad nowelizacją ustawy prawo o stowarzyszeniach³⁸³. Po drugie, związek komitetów i stowarzyszeń aktywności lokalnej z regulowaną przez ustawę o działalności pożytku publicznego instytucją inicjatywy lokalnej jest niejasny. Wydaje się, że te trzy byty dublują swoje funkcje, co dla obywatela chcącego się nimi posłużyć będzie kłopotliwe. Pomijamy w tym miejscu bardziej szczegółowe wątpliwości, związane na przykład z pytaniem o to, co będzie się działo z majątkiem komitetów (jeśli będą otrzymywać dotacje i darowizny) już po ich rozwiązaniu.

³⁸³ Por. G. Makowski, *Przedwczesny projekt nowelizacji prawa o stowarzyszeniach*, tekst problemowy z 30 sierpnia 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://isp.org.pl/decydujmyrazem> i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

Doprecyzowanie formuły konsultacji społecznych

Inne ważne z punktu widzenia partycypacji przepisy dotyczą między innymi konsultacji. W projekcie proponuje się zdefiniowanie, czym ogólnie są konsultacje, ich podstawowych celów i podstawowych zasad ich przeprowadzania. Przepisy te mają się znaleźć w treści ustawy o samorządzie gminnym (poprzednio miały one być w treści nowej ustawy), które dziś o konsultacjach traktują bardzo zdawkowo.

I tak, według projektu konsultacje są sposobem pozyskiwania „(...) opinii wspólnoty samorządowej w ważnych sprawach jej dotyczących, w szczególności wówczas, gdy przepisy prawa przewidują obowiązek przeprowadzenia konsultacji”. Poza tym w projekcie możemy przeczytać, że prawo do udziału w konsultacjach mają wszyscy mieszkańcy i osoby niebędące mieszkańcami, które jednak realizują jakieś ważne interesy na terenie danej jednostki (np. są przedsiębiorcami). Konsultacje będą mogły być przeprowadzane z inicjatywy organów jednostki lub na wniosek grupy

mieszkańców. Ciekawym pomysłem jest również przepis pozwalający na zlecenie przeprowadzenia konsultacji podmiotom niepublicznym (w tym w szczególności organizacjom pozarządowym).

Podobnie jak w poprzedniej wersji, proponuje się również przeniesienie mechanizmu wysłuchania publicznego na poziom samorządów. Z tą różnicą, że przepisy regulujące wykonywanie tej instytucji również mają znaleźć się w ustawie o samorządzie gminnym. Odnotujmy przy tej okazji, że projektodawcy zaproponowali, aby wysłuchania były obowiązkowe w przypadku zmian w statucie jednostki, uchwał budżetowych oraz uchwał w sprawie planowania rozwoju studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz zmian studium.

Można przy tej okazji zastanawiać się nad tym, dlaczego szczegółowe regulacje dotyczące konsultacji społecznych i wysłuchań publicznych mają dotyczyć wyłącznie samorządów szczebla gminnego. Wydaje się, że podobne przepisy powinny odnosić się również do pozostałych szczebli samorządu. Razi też nieco zdefiniowanie wysłuchania publicznego jako szczególnego typu konsultacji społecznych. Jakkolwiek na świecie wysłuchania publiczne są regulowane, to jednak w swej podstawowej formie są one po prostu formą przedstawienia przez możliwie dużą liczbę obywateli opinii na temat danego rozstrzygnięcia, bez elementów dyskusji czy debaty publicznej. Opisanie wysłuchań jako przypadku konsultacji zaciemnia sens tej instytucji i może w praktyce uczynić ją mało efektywnym instrumentem partycypacji.

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden element nowego projektu prezydenckiego. Zdecydowano się mianowicie na utrzymanie propozycji uregulowania lokalnej inicjatywy uchwałodawczej. Dobrze się stało, że tym razem proponuje się wpisanie tego mechanizmu wprost do wszystkich trzech ustaw samorządowych. Gdyby projekt prezydencki stał się ustawą i wszedł w życie, mechanizm ten nie byłby traktowany przez samorządowców jak „ciało obce”.

Przepisy dotyczące inicjatywy uchwałodawczej są też o wiele prostsze niż w poprzedniej wersji projektu. Zrezygnowano, między innymi, z określania progów minimalnej liczby mieszkańców, którzy musieliby się podpisać pod projektem obywatelskim, aby była możliwość wniesienia go do organu stanowiącego. Rozwiązanie to budziło wiele kontrowersji i dobrze, że z niego zrezygnowano.

Niestety w zamian za to wprowadzono górny próg poparcia dla obywatelskich projektów, jaki jednostki samorządowe mogłyby przyjąć regulując w statutach zasady realizacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej – nie więcej niż 15% mieszkańców uprawnionych do udziału w wyborach. Na pierwszy rzut oka nie jest to rozwiązanie złe. Można jednak mieć wątpliwość, czy aby ten próg nie został ustawiony za wysoko. Z dotychczas analizowanych przypadków regulacji lokalnej

inicjatywy uchwałodawczej wynika, że samorządy zwykle ustawiają ten próg na poziomie 1% lub 2%. Ustawowy próg 15% wyznaczałby tu zatem nowy standard. Jest ryzyko, że mając ustawowo określony górny limit poparcia, samorządy będą przyjmować właśnie to maksimum za normę, tak samo jak robiłyby to mając narzucone minimum.

Referendum lokalne

Warto również wspomnieć o zmianach dotyczących organizacji referendum lokalnego. Projektodawcy podtrzymali między innymi propozycję zniesienia progu ważności referendum. Projekt zawiera też wiele przepisów porządkujących całą procedurę przeprowadzania referendum.

Jednocześnie trzeba zwrócić uwagę, że w proponowanych przepisach kryje się pewna pułapka. Otóż autorzy prezydenckiego projektu z jednej strony znoszą próg ważności referendum w sprawach innych niż odwołanie organu samorządu (przypomnijmy, że dziś wynosi on 30% uprawnionych do głosowania). Z drugiej strony jednak podwyższają próg w przypadku referendum odwoławczych. Aktualnie wystarczy, że w takim referendum weźmie udział 3/5 liczby tych, którzy wcześniej wybrali organ stanowiący czy wykonawczy w bezpośrednich wyborach. Po zmianie, żeby odwołać wójta, burmistrza czy radę, potrzebnych byłoby co najmniej tylu obywateli, ilu wcześniej brało udział w wyborach. Projektodawcy najwyraźniej nie wzięli też pod uwagę zmian, które ostatnio wprowadzili do ustawy o referendum lokalnym senatorowie – dotyczących między innymi poszerzenia zakresu przedmiotowego referendum.

Czy nowy projekt ma szansę na sukces?

Podsumowując, nowy projekt propartykypacyjnej ustawy, przygotowany przez prezydenta, wprowadza te same rozwiązania co jego poprzednia wersja. Istotną różnicą jest to, że duża część z nich ma być włączona bezpośrednio do ustaw samorządowych, a nie zawierać się w odrębnej ustawie, co z pewnością podniosłoby ich rangę i zachęcało samorządowców do ich stosowania.

Główny problem z nowym projektem polega jednak na tym, że znów w jednym przedłożeniu próbuje się uregulować mnóstwo kwestii dotyczących nie tylko udziału mieszkańców w życiu wspólnot samorządowych, ale także funkcjonowania samorządów, relacji między województwami, gminami i powiatami, przejrzystości i konfliktu interesów, gospodarki lokalnej itd. W związku z tym istnieje duże prawdopodobieństwo, że ponownie pozostanie tylko na papierze, ponieważ trudno będzie osiągnąć konsensus we wszystkich sprawach, które są w nim poruszone. Stąd też, pośród dyskusji o innych przepisach te, które są rzeczywiście istotne dla stymulowania aktywności obywateli w sferze publicznej, zejdą na dalszy plan.

Istnieje duże ryzyko, że projekt zostanie odrzucony w całości, ponieważ poparcia nie zyskają sobie te czy inne przepisy, zmieniające na przykład ustrój województwa samorządowego. Wówczas przypadną też i te, które tworzyłyby nowe instrumenty partycypacyjne dla mieszkańców.

Być może zatem na tym etapie prac na projektem można byłoby jeszcze rozbić projekt na kilka mniejszych, a zwłaszcza wyodrębnić zeń te, które dotyczą bezpośrednio włączania mieszkańców w życie ich wspólnot samorządowych.

Źródło: Materiały własne; Kancelaria Prezydenta RP.

PRAKTYKI LOKALNE

Grzegorz Makowski

Budżet partycypacyjny staje się popularny³⁸⁴

³⁸⁴ Tekst informacyjny z 30 maja 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://isp.org.pl/> decydujmyrazem i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

Budżet partycypacyjny to mechanizm pozwalający obywatelom czy mieszkańcom konkretnej wspólnoty samorządowej na współdecydowanie o części wydatków publicznych we współpracy z organami władzy. Formuła budżetu partycypacyjnego zakłada, że mieszkańcy określają też cele i sposób wydatkowania określonych kwot. Biorą zatem udział w planowaniu wydatków publicznych i ustalaniu priorytetów.

Idea budżetu partycypacyjnego przywędrowała do Polski zza oceanu, a dokładniej ze znanego skądinąd brazylijskiego miasta Porto Alegre, gdzie po raz pierwszy (bo już na początku lat 90. ubiegłego wieku) budżet partycypacyjny zastosowano na szerszą skalę. W naszym kraju, póki co, wdrażanie budżetu partycypacyjnego idzie dość opornie. W 2010 roku z pomocą Centrum Rozwoju Inicjatyw Społecznych CRIS budżet partycypacyjny zastosowano w kilku dzielnicach Rybnika. Od tego czasu nie pojawiło się zbyt wiele podobnych inicjatyw (od 2011 roku budżet partycypacyjny jest testowany w Sopocie).

Tymczasem niedawno prezydent miasta Łodzi również ogłosiła, że zamierza wprowadzić budżet partycypacyjny. Dziwi nieco motywacja. Pani prezydent w jednym z wywiadów stwierdziła bowiem, że zamierza wprowadzić ten mechanizm między innymi dlatego, że „mieszkańcy, którzy np. nie ufają władzy, będą mieć większy wpływ na podział środków budżetowych”. Bądź co bądź budżet partycypacyjny, tak jak i wszystkie inne propartycypacyjne mechanizmy, opiera się nie na nieufności, ale właśnie na zaufaniu między obywatelami a władzą. Niemniej jednak kierunek wydaje się generalnie słuszny.

W Łodzi jeszcze nie ustalono reguł, według których mieszkańcy mają brać udział w projektowaniu budżetu miasta i decydowaniu o nim, ale wiadomo, że mają decydować o 1% budżetu (czyli ok. 35 milionach złotych), z którego będą finansowane inwestycje zaplanowane na 2014 rok. Dokładne rozwiązania mają zostać wypracowane jeszcze w 2012 roku, a cały mechanizm zostanie uruchomiony w 2013 roku.

Śladem Łodzi chce pójść też Białystok. W tym mieście radni również rozważają przekazanie do decyzji mieszkańców 1% miejscowego budżetu. Jednak w samej radzie miasta oraz między radą a prezydentem pojawił się spór, czy wprowadzenie budżetu partycypacyjnego w ogóle ma sens. Część radnych jest przekonana, że tradycyjne metody gospodarowania majątkiem publicznym są całkowicie wystarczające.

Prezydent, trochę pół żartem, trochę serio twierdzi natomiast, że mieszkańcy mogliby współdecydować nawet o całym budżecie miasta.

Kończąc, warto wspomnieć, że Bank Światowy bardzo pozytywnie ocenił brazylijskie doświadczenia z budżetem partycypacyjnym, wskazując, że dzięki włączeniu mieszkańców w planowanie wydatków w ponad 1,5-milionowym Porto Alegre udało się przyspieszyć i usprawnić realizację wielu kluczowych inwestycji, takich jak na przykład rozbudowa kanalizacji. Być może zatem warto częściej eksperymentować z budżetem partycypacyjnym.

Źródło: Materiały własne; „Dziennik Łódzki”.

Grzegorz Makowski

Stolica będzie mieć budżet partycypacyjny. Na razie w skali mikro³⁸⁵

³⁸⁵ Tekst informacyjny z 24 września 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://isp.org.pl/> decydujmyrazem i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

Idea budżetu partycypacyjnego powoli, ale konsekwentnie zdobywa popularność. Mechanizm ten znalazł już zastosowanie między innymi w Sopocie, Rybniku, w jednej z dzielnic Gdańska, do jej uruchomienia przymierza się też Łódź (gdzie do pewnego stopnia praktykowano już to rozwiązanie na poziomie dzielnic) i Białystok.

Zakres i sposób zorganizowania budżetu są bardzo różne. W Łodzi na przykład planuje się, że mieszkańcy będą decydować o 1% wszystkich środków pozostających do dyspozycji miasta, co daje całkiem sporą kwotę, bo aż 35 mln zł. W Sopocie mieszkańcy mogli decydować o przeznaczeniu z góry określonej kwoty 3 mln zł. Na uruchomienie budżetu partycypacyjnego decydują się całe miejscowości lub ich części, jak to stało się w Rybniku czy w Gdańsku. Póki co, nie obowiązują żadne ogólne standardy co do uczestnictwa w kształtowaniu budżetu. W każdym przypadku rozwiązano to nieco inaczej.

Idea pozostaje jednak ta sama. Budżet partycypacyjny jest narzędziem pozwalającym na włączenie obywateli w jeden z najważniejszych procesów decyzyjnych w ich wspólnotach samorządowych. Jest też traktowany jako instrument racjonalizacji wydatków publicznych. W założeniu bowiem (które zresztą sprawdza się w praktyce, jak pokazały polskie i zagraniczne doświadczenia) mieszkańcy często wiedzą lepiej, jakie potrzeby powinny zostać zaspokojone w pierwszej kolejności, gdzie tkwią główne problemy danej społeczności i jak je rozwiązać, wykorzystując posiadane fundusze.

Do miejscowości, w których już praktykuje się z budżetem partycypacyjnym, dołącza Warszawa. Na razie na małą skalę, ale zawsze to coś, przynajmniej na dobry początek. Mieszkańcy stolicy będą mogli zdecydować o przeznaczeniu 10% budżetu Domu Kultury Śródmieście, co stanowi w przybliżeniu 640 tys. zł. Mechanizm uczestnictwa mieszkańców w decyzjach dotyczących tej puli środków, wspólnie z władzami Domu Kultury i Urzędem Dzielnicy Śródmieście, przygotowuje Fundacja Pole Dialogu. Pierwsze spotkanie na ten temat odbyło się już 15-go września. W trakcie kolejnych, które będą miały miejsce pod koniec września i w październiku 2012 roku, zainteresowani będą już uczestniczyć w podejmowaniu konkretnych decyzji. W listopadzie odbędzie się ostatnie spotkanie, na którym zostaną zaprezentowane rekomendacje³⁸⁶.

³⁸⁶ Ostatnie spotkanie, podczas którego mieszkańcy wybierali jeden spośród czterech wypracowanych na wcześniejszych warsztatach projektów budżetu, odbyło się 24 listopada 2012 roku.

MONITORING PRAWA DOTYCZĄCEGO PARTYCYPACJI 2012

STOLICA BĘDZIE MIEĆ BUDŻET PARTYCYPACYJNY. NA RAZIE W SKALI MIKRO

Być może, jeśli ten eksperyment z budżetem partycypacyjnym okaże się sukcesem, władze stolicy lub przynajmniej władze dzielnicy zdecydują się wdrożyć tę formułę w ramach przygotowywania własnych budżetów. Sama tylko dzielnica Śródmieście dysponuje środkami rzędu 570 mln zł. Gdyby wygospodarować z tej kwoty choćby 1% i oddać go do dyspozycji mieszkańcom, mieliby co dzielić.

Źródło: Materiały własne; Krytyka Polityczna.

Grzegorz Makowski

Budżet partycypacyjny w szkołach³⁸⁷

³⁸⁷ Tekst informacyjny z 11 grudnia 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://isp.org.pl/> decydujmyrazem i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

Najogólniej rzecz ujmując, budżet partycypacyjny to możliwość, dzięki której obywatele (mieszkańcy) mogą zdecydować o przeznaczeniu części (a czasem nawet całości) środków znajdujących się w dyspozycji określonej instytucji publicznej. Jest to zatem jedna z podstawowych (ale też najwyższych, bo umożliwiających obywatelom bezpośredni udział w procesie decyzyjnym) form partycypacji publicznej.

Z praktyką budżetu partycypacyjnego najczęściej spotkamy się na poziomie samorządowym. Od kilku lat z tym mechanizmem eksperymentuje się w Polsce, między innymi w Rybniku, Łodzi czy w Sopocie. Sposób i zakres zastosowania budżetu partycypacyjnego jest bardzo odmienny. W Warszawie, na przykład, mieszkańcy dzielnicy Śródmieście mają możliwość zdecydować o przeznaczeniu 644 tys. zł ze środków Domu Kultury Śródmieście, przeznaczonych na 2013 rok. Zanim do tego dojdzie, zainteresowani przechodzą cykl spotkań i uzgodnień, moderowanych przez Fundację Pole Dialogu (jedną z warszawskich organizacji pozarządowych). Ostatecznie cały proces zakończy się w tym roku. W Sopocie natomiast już od dwóch lat mieszkańcy mają po prostu możliwość, w ramach specjalnego głosowania na wskazane wcześniej (po uprzednich konsultacjach) cele, zdecydować o przeznaczeniu kilku milionów złotych. Podobny mechanizm będzie wdrożony w Łodzi. Nad wprowadzeniem budżetu partycypacyjnego zastanawiają się też między innymi władze Białegostoku.

Przykładów zastosowania budżetu partycypacyjnego mamy więc już całkiem sporo, wciąż nie jest to jednak standardowy instrument zarządzania finansami i włączania obywateli w życie publiczne w samorządach. Żeby w przyszłości praktykowanie budżetu partycypacyjnego stało się powszechniejsze i bardziej efektywne, można proponować usankcjonowanie tej praktyki w odpowiednich ustawach (co zresztą już niektórzy proponują). Można też zacząć od edukacji w szkole, co próbuje robić Centrum Rozwoju Inicjatyw Społecznych CRIS w Kielcach i w Rybniku.

Dzięki wsparciu ze środków tzw. Funduszu Szwajcarskiego udało się wprowadzić budżet partycypacyjny w dziesięciu szkołach ponadgimnazjalnych w tych dwóch miejscowościach. Szkoły zostały wybrane w konkursie. Zwycięzcy otrzymają specjalną pulę środków (20 tys. zł), którą będą mogli przeznaczyć na zakup materiałów dydaktycznych czy organizację imprez edukacyjnych lub kulturalnych. Decyzja co do konkretnych działań finansowanych w ten sposób ma być oczywiście

podejmowana partycypacyjnie – w specjalnych zespołach złożonych z rodziców, nauczycieli i uczniów, moderowanych przez oddelegowanego pracownika CRIS. Ostateczny wybór projektów dokona się przez głosowanie w szkołach. Uczniom będzie jednocześnie przekazywana wiedza na temat udziału w życiu publicznym, społeczeństwa obywatelskiego i demokracji.

Pomysł CRIS jest co do idei bardzo prosty i rzeczywiście mógłby przygotować grunt dla szerszego wykorzystania budżetu partycypacyjnego w przyszłości – gdy młodzi ludzie zarażani tą ideą zyskają możliwość pełnego uczestnictwa w życiu publicznym. Problem w tym, że aby osiągnąć taki rezultat, najpierw tego rodzaju praktyczne zajęcia same musiałyby się stać elementem podstawy programowej szkół.

Źródło: Polska Agencja Prasowa; materiały własne; Centrum Rozwoju Inicjatyw Społecznych CRIS.

Grzegorz Makowski

Skuteczne blokowanie udziału obywateli w życiu publicznym. Jak to się robi w Tłuszczu³⁸⁸

³⁸⁸ Tekst informacyjny z 30 maja 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://isp.org.pl/> decydujmyrazem i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

Monitorując wydarzenia prawne mające wpływ na poziom partycypacji publicznej w Polsce, często natykamy się na wątek dotyczący dostępu do informacji. Trudno pominąć tę kwestię, wszak możliwość pozyskiwania wiedzy o działaniach organów władzy publicznej to pierwszy szczebel na drabinie partycypacji i warunek konieczny, aby móc aktywnie uczestniczyć w jakimkolwiek procesie decyzyjnym. Temat jest tym bardziej na czasie, że pod koniec 2011 roku weszła w życie kontrowersyjna nowelizacja ustawy o dostępie do informacji publicznej (UODIP)³⁸⁹.

Wspomniana nowelizacja miała przede wszystkim na celu wprowadzić procedury dotyczące ponownego wykorzystania informacji publicznej (np. w postaci analiz, ekspertyz, wyników badań etc., przygotowywanych za pieniądze publiczne i przez różnego rodzaju organy władzy). Wymusiła ją w dużym stopniu dyrektywa unijna w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Nie będziemy jednak w tym miejscu analizować akurat tego wątku, choć jest on poniekąd częścią podnoszonego przez nas problemu.

Wspomniana nowelizacja jest pierwszą, bardziej kompleksową zmianą tego aktu prawnego, odkąd został on uchwalony. Sęk w tym, że nie odpowiada ona na realne problemy związane ze stosowaniem tego prawa. Z punktu widzenia codziennej praktyki możliwość ponownego wykorzystania informacji publicznej jest problemem drugorzędny (choć z punktu widzenia całego systemu dostępu do informacji publicznej jest to oczywiście kwestia niezwykle istotna). Chodzi bowiem przede wszystkim o takie doregulowanie obowiązujących przepisów, aby wyeliminować albo przynajmniej zmniejszyć częstotliwość występowania nagannych praktyk.

Chcąc uzyskać informację publiczną, często spotkamy się z różnego rodzaju utrudnieniami. Podmioty zobowiązane (zwłaszcza organizacje pozarządowe, korzystające często ze środków publicznych) nie prowadzą na przykład Biuletynu Informacji Publicznej (BIP), nie aktualizują go lub prezentują tam wycinkowe dane. Udostępnianie informacji na wniosek to często proces długotrwały i zniechęcający. Instytucje nie

³⁸⁹ Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198 ze zm.).

tylko go przewlekają, ale czasem nawet odmawiają zainicjowania odpowiedniej procedury. Wyrazistym przykładem takiej sytuacji jest postępowanie Kancelarii Prezydenta RP. Dopiero Naczelny Sąd Administracyjny (w wyroku z 27 stycznia 2012 roku) musiał uświadomić urzędnikom, że mają obowiązek – pozytywnie czy negatywnie, ale jakkolwiek – odpowiedzieć na żądanie o udostępnienie ekspertyz będących podstawą decyzji Prezydenta RP o podpisaniu ustawy zmieniającej działanie powszechnego systemu ubezpieczeniowego.

Inną często stosowaną praktyką jest argumentowanie, że ta czy inna informacja nie może zostać udostępniona, ponieważ narusza przepisy ustawy o ochronie informacji niejawnych czy ustawy o ochronie danych osobowych. Tego rodzaju wybiegi są możliwe, ponieważ sama UODIP nie precyzuje dokładnie katalogu wyłączeń i nie jest kompatybilna z ustawami, które takie wyłączenia definiują. Nagminne są przypadki łamania zakazu żądania interesu prawnego czy faktycznego przez instytucję zobowiązaną do udostępniania informacji publicznej. Na łamach tego Biuletynu opisywaliśmy też, w jaki sposób utrudnia się mieszkańcom wolność obserwowania i rejestracji rad i sejmików³⁹⁰. Właściwie każdy dzień dostarcza kolejnych smutnych przykładów łamania prawa dostępu do informacji, które jest, bądź co bądź, podstawą partycypacji.

Ot i kolejny z takich przykładów, który znalazł się w monitoringu dzięki współpracy ISP ze Stowarzyszeniem Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich. Warto o nim wspomnieć, ponieważ jak w soczewce skupiają się tu najbardziej drażliwe kwestie związane z dostępem do informacji publicznej.

Lokalni działacze w Tłuszczu, prowadzący Stowarzyszenie Kastor – Inicjatywa dla Rozwoju i gazetę „Stacja Tłuszcz”, narazili się miejscowym władzom chcąc uzyskać różne informacje, w tym m.in. na temat przetargu na obsługę prawną urzędu miasta. Dziennikarze otrzymali co prawda żądane dokumenty, ale wybrakowane (np. bez numerów faktur, nazw usługodawców etc.). Co więcej, jak opisują, zaproszono ich na spotkanie do urzędu miasta, w trakcie którego radca prawny bezprawnie żądała ujawnienia interesu związanego z żądaniem udostępnienia rzeczonych informacji. Dziennikarzom grożono przy tym ewentualnymi konsekwencjami w postaci powództwa o naruszenie dóbr publicznych, gdyby nie zaprzestali swoich żądań lub ośmielili się „insynuować” jakieś nieprawidłowości. Ale to nie koniec.

Szef miejskiego Centrum Kultury, Sportu i Rekreacji zażądał od gazety udostępnienia dokumentów finansowych świadczących o wydatkach promocyjnych wydawnictwa, które były pokrywane ze środków publicznych. Odwołał się przy tym, poniekąd słusznie, do przepisów UODIP. Gazeta udzieliła informacji, publikując skany żądanych dokumentów. Podobny wniosek skierowano też do stowarzyszenia, w którym skupieni są lokalni dziennikarze. Stowarzyszenie również udostępniło odpowiednie dokumenty w postaci skanów umieszczonych w swoim BIP (warto przy tym zaznaczyć, że jest to jedna z niewielu organizacji pozarządowych mających swoją stronę w Biuletynie Informacji Publicznej).

³⁹⁰ Por. A. Krajewska, *Jawność obrad rad i sejmików – nowe rozwiązania*, tekst informacyjny z 12 grudnia 2011 roku, opublikowany na stronach: <http://www.isp.org.pl/kompas> i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

Tocząc wojnę na wnioski do informacji publicznej, następny ruch wykonali dziennikarze, zwracając się do Centrum Kultury, Sportu i Rekreacji o udostępnienie podobnych dokumentów. Urząd oszacował jednak, że zeskanowanie żadnych materiałów będzie go kosztować ponad 9 tys. zł. Budzi to oczywiście uzasadnione wątpliwości co do sposobu naliczenia opłaty (dlaczego gazeta i organizacje mogły to zrobić za darmo, a urząd nie). Ważny jest jednak skutek – dostęp do informacji publicznej został zablokowany.

Co pokazuje opisywana sytuacja? Mianowicie to, że prawne gwarancje dostępu do informacji publicznej są w Polsce bardzo niedoskonałe. Wspomniana na początku nowelizacja wcale nie rozwiązuje bieżących problemów, w związku z czym zasadny jest postulat kolejnych zmian. Tym razem punktem do ich wyjścia nie może być li i jedynie zewnętrzna konieczność (np. dostosowanie prawa do wymogów tej czy innej dyrektywy), ale analiza istniejących praktyk. Ponadto, rozważając kolejną nowelizację UODIP, warto położyć nacisk na cel, jakiemu powinno służyć lepsze prawo do informacji publicznej. Nie chodzi bowiem tylko o poszerzenie możliwości kontroli obywateli nad władzą, ale też o stworzenie realnych podstaw dla efektywnej partycypacji w sprawach publicznych.

Źródło: Materiały własne; Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich; „Stacja Tłuszcz”.

Grzegorz Makowski

Katowice eksperymentują z wysłuchaniem publicznym. Szkoda, że bez sukcesu...³⁹¹

³⁹¹ Tekst informacyjny z 13 czerwca 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://isp.org.pl/> decydujemyrazem i <http://www.decdujemyrazem.pl>.

³⁹² Ustawa z dnia 7 lipca 2005 roku o działalności lobbiningowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. z 2005 r., Nr 169, poz. 1414 ze zm.).

³⁹³ <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/inicjatywa-ustawodawcza/>.

Instytucja wysłuchania publicznego najogólniej rzecz biorąc kuleje. Została uregulowana w przepisach ustawy o działalności lobbiningowej w procesie stanowienia prawa³⁹², chociaż z lobbiningiem ma niewiele wspólnego. Przy tym fakt, że ta ustawa jednocześnie narzuca usankcjonowanie instytucji wysłuchania w regulaminie Sejmu, budzi wątpliwości natury konstytucyjnej. Ramy prawne wysłuchania publicznego w Polsce są zatem dość wątkie.

Z praktyką też nie jest najlepiej – ani rząd, ani parlament nie palą się do stosowania wysłuchań, ponieważ nie ma żadnych wytycznych odnośnie tego, kiedy je stosować. Wysłuchania zdarzają się więc raczej sporadycznie. Póki co, nie udało się też przeniesienie tej instytucji na poziom lokalny. Projekt prezydenckiej ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw³⁹³, który zawierał ramowe przepisy dotyczące organizacji wysłuchań w samorządach, nie trafił nawet do łaski marszałkowskiej.

Niemniej jednak, na fali zainteresowania partycypacją i na bazie skromnych, ale mimo wszystko obiecujących doświadczeń stosowania wysłuchania publicznego, świadomość istnienia tego mechanizmu przebija się do społeczeństwa. Niedawno na próbę zastosowania tego mechanizmu zdecydowały się władze Katowic.

Motywacje katowiczian były chwalebne, gdyż tamtejsi radni uznali, że miejscowa uchwała regulująca tryb lokalnych konsultacji publicznych jest dość archaiczna i zamiast sprzyjać zaangażowaniu obywateli w życie publiczne, działa wręcz na odwrót. Ot, na przykład próg złożenia skutecznego wniosku o zorganizowanie konsultacji społecznych to aż 10% mieszkańców uprawnionych do głosowania, czyli konieczne jest zebranie pod takim postulatem ok. 30 tys. podpisów. Radni postanowili to zmienić, a przy okazji wysłuchać, co na ich propozycje zmian mają do powiedzenia obywatele Katowic. Ogłosili więc, że skorzystają z formuły wysłuchania publicznego.

Niestety, organizując całą procedurę popełniono szkolne błędy, które spowodowały, że jej efektywność jest raczej niska. Wysłuchanie zaplanowano na godz. 11 w środę, 30 maja. Trudno było więc spodziewać się dużej frekwencji, a co za tym idzie jakiegokolwiek

intensywnej wymiany myśli między lokalną władzą a mieszkańcami. Spośród tych, którzy uprzednio zgłosili chęć wyrażenia swojej opinii w omawianej sprawie, przyszło zaledwie dziewięć osób (głównie studentów i przedstawicieli organizacji pozarządowych). Przebieg posiedzenia rady też nie sprzyjał formule wysłuchania. A sam proces, póki co, nie doczekał się jeszcze odpowiedniego udokumentowania. Nie opracowano na przykład zgłaszanych uwag, nie przygotowano protokołu, z którego by wynikało, który postulat został przyjęty, który nie i dlaczego.

Niemniej jednak nie należy się zniechęcać. Katowice prawdopodobnie były pierwszym miastem, które podjęły próbę zastosowania wysłuchania publicznego. Nie udało się ono zbyt, ale być może inne samorządy podążą za tym pomysłem i ucząc się na błędach znanych już z praktyki wysłuchania na poziomie krajowym oraz doświadczenia katowiczian, swoje wysłuchania zorganizują lepiej.

Źródło: Materiały własne; Polska Agencja Prasowa; „Gazeta Wyborcza. Katowice”.

Anna Krajewska

Formy konsultacji społecznych: przykład Poznania³⁹⁴

³⁹⁴ Tekst informacyjny z 20 czerwca 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://isp.org.pl/decydujmyrazem> i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

³⁹⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Zgodnie z regulacją zawartą w ustawie o samorządzie gminnym³⁹⁵, konsultacjom społecznym może być poddana każda sprawa ważna dla danej jednostki samorządu terytorialnego, a sposób, w jaki mają być przeprowadzane konsultacje, nie jest w żaden sposób „narzucony” przepisami prawa. Formy, jakie mogą przybierać konsultacje społeczne, zależą więc od inwencji i pomysłowości przedstawicieli administracji samorządowej. Przykładem miasta, którego władze chętnie sięgają po nowatorskie rozwiązania w tym zakresie, jest Poznań.

W grudniu 2011 roku władze Poznania, chcąc poznać opinie i propozycje mieszkańców na temat przyszłości jednej z ulic miasta, zastosowały nową technikę konsultacyjną – tzw. sąd obywatelski. Polega on na zaangażowaniu grupy bezstronnych obywateli („ławników”), nie będących ekspertami w dziedzinie, której dotyczą konsultacje, do wydawania „werdyktu” w określonej sprawie. „Werdykt” zapada po wysłuchaniu przez „ławników” stanowisk zwolenników alternatywnych rozwiązań. Podjęte przez sąd obywatelski rozstrzygnięcie – jak zwykle w przypadku konsultacji społecznych – nie jest wiążące dla władz, a pełni jedynie rolę opiniodawczą³⁹⁶.

Kolejne konsultacje społeczne dotyczące problematyki zagospodarowania przestrzennego odbyły się w Poznaniu 25 maja 2012 roku; tym razem przedmiotem spotkania konsultacyjnego były dalsze losy zrujnowanego stadionu im. Edwarda Szyca. Mieszkańcy wyrażali swoją opinię na temat propozycji zagospodarowania terenu stadionu: rozstrzygali, czy powinien on być przekształcony w park, czy też należy w jego miejscu stworzyć teren zielony i obiekt sportowy, czy przeznaczyć grunt pod zabudowę mieszkaniową lub mieszkaniowo-usługową.

Majowe konsultacje władze miasta zorganizowały w formie publicznej debaty. Swoje opinie na temat możliwych rozwiązań zaprezentowali przedstawiciele zainteresowanych stron (m.in. dewelopera, kupców, rad osiedli). W debacie uczestniczyli mieszkańcy, którzy mieli okazję wyjaśnić wątpliwości dotyczące poszczególnych rozstrzygnięć. Uczestników procedury konsultacyjnej podzielono następnie na grupy, w ramach których pracowali nad pytaniami, zadawanymi przedstawicielom zainteresowanych stron. Po pytaniach przeprowadzono wśród mieszkańców głosowanie,

³⁹⁶ Por. A. Krajewska, *Nowa forma konsultacji społecznych – sąd obywatelski*, tekst informacyjny z 29 grudnia 2011 roku, opublikowany na stronach: <http://www.isp.org.pl/kompas> i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

w którym wskazywali preferowane rozwiązania. Zdecydowana większość głosujących (75%) opowiedziała się za stworzeniem w miejscu stadionu terenów zielonych. Debatę poprzedziło dodatkowo badanie ankietowe, w którym wzięło udział 800 osób. Wynik głosowania nie jest wprawdzie wiążący dla władz, ale – ponieważ udział w konsultacjach wzięła reprezentatywna („nie dobierana pod problem”) grupa mieszkańców – stanowi on wyraźny sygnał co do ich woli i oczekiwań.

Źródło: www.samorzad.lex.pl; <http://epoznan.pl>.

Grzegorz Makowski

Jak dowodzą statuty samorządów – czas jest względny³⁹⁷

³⁹⁷ Tekst informacyjny z 29 października 2012 roku, opublikowany na stronach: <http://isp.org.pl/> decydujmyrazem i <http://www.decdujmyrazem.pl>.

Tą informacją chcemy zapoczątkować serię tekstów opisujących specyficzne rozwiązania stosowane w prawie miejscowym, utrudniające bądź ułatwiające partycypację publiczną. Przeglądając dokumenty regulujące funkcjonowanie organów samorządu terytorialnego natknęliśmy się na wiele, zdawałoby się niewinnych przepisów, które w praktyce mogą okazać się skutecznym instrumentem ograniczania aktywności mieszkańców zainteresowanych uczestnictwem w sprawach publicznych. Jedną z kategorii tego rodzaju rozwiązań są przepisy (zwykle zawarte w statutach), ustalające limity czasu wystąpień w trakcie sesji rad i sejmików.

Samorządy w różny sposób regulują tę kwestię. Niektóre nie narzucają żadnych limitów czasu. Inne określają długość możliwych wypowiedzi, ale wyłącznie w stosunku do radnych. Jeszcze inne samorządy stosują zupełnie odmienne rozwiązania – określają limity czasu wystąpień wyłącznie dla mieszkańców, którzy pojawiając się na sesjach chcieliby zabrać głos, a dla radnych już nie. Natrafimy też na przypadki, w których określone są limity zarówno dla radnych, jak i mieszkańców. Czasem zróżnicowanie bywa jeszcze głębsze – przywilej dłuższych wypowiedzi mają radni pełniący funkcję przewodniczących klubów czy komisji, a „szeregowi” radni dysponują jedynie z góry określonym czasem.

I tak, na przykład, §21 statutu powiatu siemiatyckiego³⁹⁸ przewiduje, że czas wystąpienia „zwykłego” radnego nie może przekraczać 5 minut, natomiast przewodniczący klubów bądź komisji mają czas nieograniczony. Również starosta, choć nie jest przedstawicielem organu stanowiącego, biorąc udział w sesji rady tego powiatu, ma przywilej nieograniczonej wypowiedzi. Wspomniany paragraf określa również limit czasu na ripostę, który w tym przypadku obliczono na 3 minuty. Statut powiatu siemiatyckiego nie wspomina natomiast nic na temat limitu czasu wypowiedzi dla mieszkańców biorących udział w sesji – być może dlatego, że w ogóle nie przewiduje możliwości zabierania przez nich głosu. Warto odnotować, że niemal identyczne rozwiązanie zastosowano w statucie miasta Siemiatycze. Co ciekawe, w statucie sąsiedniego powiatu hajnowskiego brak przepisów określających jakiegokolwiek limity czasu wystąpień. Niemniej, §23 statutu³⁹⁹ tego powiatu przewiduje przynajmniej, że osoby zapraszone na sesje rady, za zgodą jej przewodniczącego mogą zabierać głos.

³⁹⁸ Uchwała Nr VII/19/99 Rady Powiatu Siemiatyckiego z dnia 25 stycznia 1999 roku w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Siemiatyckiego – <http://bip.st.siemiatycze.wrotapodlasia.pl/88d91892362.htm>.

³⁹⁹ Uchwała Nr II/4/02 Rady Powiatu Hajnowskiego z dnia 27 listopada 2002 roku w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Hajnowskiego – http://bip.st.hajnowka.wrotapodlasia.pl/rada_p_hajn/uchw_rady_p/uchw02/uchw_4_02/uchw_4_02.htm.

Z kolei w powiecie piaseczyńskim czas wystąpień radnych nie jest limitowany – niezależnie od tego, czy pełnią oni jakieś dodatkowe funkcje, czy nie. Pewnym wyjątkiem są jedynie wystąpienia *ad vocem*, które nie mogą trwać dłużej niż 2 minuty. Statutowe ograniczenia dotyczą natomiast osób nie będących radnymi – wedle §23 ust. 4⁴⁰⁰ mogą one mówić nie dłużej niż 5 minut. Dodatkowo w trakcie jednej sesji głos zabrać mogą nie więcej niż trzy osoby spoza rady i tylko wtedy, gdy wcześniej zgłoszą przewodniczącemu tematykę swojego wystąpienia.

W gminie miejskiej Olawa znajdziemy jeszcze inne rozwiązanie. Wedle §23 ust. 5 statutu⁴⁰¹ czas wystąpień burmistrza, przewodniczącego komisji oraz przedstawiciela klubu nie jest limitowany. Czas wystąpień wszystkich pozostałych mówców (zarówno radnych, jak i w domyśle tych, którzy radnymi nie są) nie może przekroczyć 3 minut. Dodatkowo radni, niezależnie od swoich dodatkowych funkcji, głos mogą zabrać tylko dwa razy, mają też prawo do wyłącznie jednej riposty.

Jeszcze jeden przykład, tym razem statutu województwa mazowieckiego⁴⁰². Tu czas wystąpień w trakcie sesji rady określa Regulamin Obrad Sejmiku Województwa Mazowieckiego⁴⁰³, którego §5 stanowi między innymi, że wystąpienie radnego może trwać nie dłużej niż 8 minut, a przy składaniu sprostowania nie dłużej niż 2 minuty. W wyjątkowych sytuacjach przewodniczący obrad może zezwolić na dłuższe wystąpienia (ale już nie na dłuższe sprostowania). O uczestnikach spoza sejmiku regulamin nic nie wspomina.

Jak wynika z przytoczonych przykładów, różnicowanie między samorządami co do zasad określających organizację sesji rad i sejmików jest spore, nawet w tak niewielkim zakresie, jakim jest czas wystąpień członków rady i gości. Generalnie, im większy samorząd (lub im wyższy szczebel samorządu), tym silniejsza tendencja do restrykcyjnego ustalania limitów czasów wystąpień, tak radnych, jak i innych uczestników sesji, co jest poniekąd zrozumiałe. Jednak to skądinąd interesujące zjawisko skłania do postawienia kilku zasadniczych pytań. Na przykład, na ile przepisy dotyczące limitu czasu wystąpień są faktycznie egzekwowane? Jeśli są one egzekwowane, to czy brak standardów w tym zakresie nie skutkuje nadmierną nierównością pod względem prawa mieszkańców do udziału w sesjach organów stanowiących? Czy zatem samorządy i mieszkańcy nie powinni dążyć do ustalenia takich standardów? A jeśli te przepisy są w praktyce martwe, to jaki jest sens obciążać nimi statuty jednostek samorządu?

Źródło: Materiały własne.

⁴⁰⁰ Uchwała Nr III/2/99 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 19 stycznia 1999 roku w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Piaseczyńskiego – http://bip.piaseczno.pl/public/get_file_contents.php?id=187966.

⁴⁰¹ Uchwała Nr V/53/03 Rady Miejskiej w Olawie z dnia 20 stycznia 2003 roku w sprawie uchwalenia statutu miasta Olawa – <http://www.bip.olawa.ig.pl/webcm/statut>.

⁴⁰² Uchwała Nr 145/09 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 7 września 2009 roku w sprawie Statutu Województwa Mazowieckiego – <http://www.mazovia.pl/sejmik/uchwaly-sejmiku/uchwala,1627,14509.html>.

⁴⁰³ Uchwała Nr 105/04 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 30 sierpnia 2004 roku w sprawie Regulaminu Obrad Sejmiku Województwa Mazowieckiego – <http://www.mazovia.pl/sejmik/regulamin-obrad-sejmiku/>.

Kalendarium zmian i projektów zmian prawnych

Lp.	Tytuł aktu prawnego lub projektu aktu prawnego	Opis
PROJEKTY UCHWALONE		
1.	Ustawa z dnia 14 września 2012 roku o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2012 r., Nr 0, poz. 1115)	Prezydencki projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo o zgromadzeniach przewidywał, między innymi: zakaz posiadania przez uczestników zgromadzeń wszelkiego rodzaju materiałów łatwopalnych i pirotechnicznych oraz wprowadzenie obowiązku informowania przez organizatora o planowanym udziale w zgromadzeniu osób, których rozpoznanie z powodu ubioru, zakrycia twarzy lub zmiany jej wyglądu nie będzie możliwy. Ostatecznie ustawa podpisana przez prezydenta miała znacznie złagodzoną postać. Zrezygnowano, między innymi, z przepisów ograniczających swobodę ubierania się na okoliczność demonstracji czy z określenia w ustawie kwoty grzywny, która mogłaby zostać nałożona na przewodniczącego w związku z niewywiązywaniem się przez niego obowiązku dbania o bezpieczeństwo zgromadzenia. Pozostawiono natomiast 3-dniowy termin zgłaszania zgromadzeń. Nowelizacja wprowadza również procedurę odwołania się (do wojewody) od zakazu organizacji zgromadzenia. Ustawa została podpisana przez prezydenta w dniu 4 października 2012 roku, przepisy ustawy weszły w życie z dniem 9 listopada 2012 roku.
2.	Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 roku o zmianie ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., Nr 0, poz. 153).	Senacka nowelizacja doprecyzowała i uporządkowała brzmienie art. 2 ustawy o referendum lokalnym, który stanowił, że przedmiotem referendum może być wyłącznie sprawa, która spełnia jednocześnie dwa warunki – dotyczy danej wspólnoty samorządowej oraz mieści się w zakresie zadań i kompetencji jej organów. Najważniejszą zmianą jest wprowadzenie punktu stanowiącego, że referendum będzie można również zorganizować „w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę”. Przepis ten otwiera ostatecznie możliwość stosowania tego mechanizmu demokracji bezpośredniej również w sprawach wykraczających poza kompetencje organów samorządu terytorialnego. Będzie można również swobodnie organizować referenda opiniodawcze. Jest to o tyle ważne, że mogą zdarzyć się sytuacje, w których zostaną zorganizowane konsultacje społeczne, które na przykład, ze względu na formę, nie będą zadowalające dla mieszkańców. Wówczas mogą oni podjąć próbę przeprowadzenia ponownych konsultacji w formie referendum opiniodawczego, wnioskując do rady czy sejmiku. Ustawa została podpisana przez prezydenta w dniu 23 stycznia 2013 roku, przepisy ustawy weszły w życie z dniem 15 lutego 2013 roku.
3.	Ustawa o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2012 r., Nr 0, poz. 742)	Nowelizacja dotyczyła wprowadzenia regulacji, zgodnie z którą działalność lecznicza wykonywana jako działalność pożytku publicznego oraz działalność charytatywno-opiekuńcza jest wyłączona spod rygoru ustawy. W praktyce oznacza to, że organizacje pozarządowe prowadzące na przykład hospicja czy centra opieki paliatywnej nie będą musiały się zarejestrować jako przedsiębiorcy. Ustawa została podpisana przez prezydenta w dniu 27 czerwca 2012 roku, przepisy ustawy weszły w życie z dniem 30 czerwca 2012 roku.

4.	<p>Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 czerwca 2012 roku w sprawie dofinansowania kosztów szkolenia polskiego języka migowego, systemu językowo-migowego, sposobu komunikowania się osób głuchoniewidomych oraz tłumacza-przewodnika (Dz.U. z 2012 r., Nr 0, poz. 687)</p> <p>Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 czerwca 2012 roku w sprawie rejestru tłumaczy polskiego języka migowego, systemu językowo-migowego i sposobu komunikowania się osób głuchoniewidomych (Dz.U. z 2012 r., poz. 652)</p>	<p>Wejście w życie rozporządzeń Ministra Pracy i Polityki Społecznej umożliwiło stosowanie ułatwień dla osób niepełnosprawnych, przewidzianych w Ustawie z dnia 19 sierpnia 2011 roku o języku migowym i innych środkach komunikowania się (Dz.U. z 2011 r., Nr 209, poz. 1243 ze zm.). Celem przyjętej w sierpniu 2011 roku ustawy jest niwelowanie barier, które utrudniają osobom niesłyszącym integrację i funkcjonowanie w społeczeństwie – w tym komunikowanie się i załatwianie spraw w urzędach. Dotyczy ona uprawnień osób głuchych, niedosłyszących oraz głuchoniewidomych, a także członków ich rodzin i osób z nimi zamieszkujących. Podstawową zasadą przyświecającą zawartym w ustawie regulacjom jest prawo do swobodnego wyboru metody komunikowania się przez osoby niesłyszące z organami administracji publicznej.</p>
5.	<p>Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 kwietnia 2012 roku (sygn. K 33/11)</p>	<p>Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją przepisu art. 1 pkt. 4 lit. a nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Ustawa z dnia 16 września 2011 roku o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw – Dz.U. z 2011 r., Nr 204, poz. 1195), który pozwalał decydom na dyskrecjonalne utajnianie dokumentów związanych z gospodarowaniem mieniem publicznym lub zdolnością negocjacyjną Skarbu Państwa, na przykład w procesie zawierania umów międzynarodowych lub też w relacjach z najważniejszymi instytucjami unijnymi – Radą Europejską lub Radą Unii Europejskiej.</p>
PROJEKTY NIEZAMKNIĘTE		
6.	<p>Prezydencki projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw</p>	<p>Pod koniec grudnia 2012 roku przekazano do konsultacji społecznych nową wersję projektu ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw, przygotowanego przez Kancelarię Prezydenta RP na przełomie 2010 i 2011 roku. Inicjatywa dotyczy przede wszystkim stworzenia nowych mechanizmów partycypacji obywateli w życiu lokalnych społeczności – reguluje obywatelską inicjatywę uchwałodawczą oraz nowe formy zrzeszania się i współdziałania obywateli („stowarzyszenia i komitety aktywności lokalnej”), doprecyzowuje formuły konsultacji społecznych, zawiera też propozycję zniesienia progu ważności referendum lokalnego.</p>
7.	<p>Propozycja Kodeksu Konsultacji (opracowana pod kierunkiem Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji)</p>	<p>Dokument jest odpowiedzią na problemy dotyczące konsultacji społecznych, które ujawniły się między innymi w związku z pracami nad ACTA. W wydanym w czerwcu 2012 roku dokumencie zaprezentowano siedem zasad, jakimi powinny rządzić się konsultacje efektywnie spełniające swoje funkcje podnoszenia jakości legislacji i włączania obywateli w procesy decyzyjne. Konsultowaniu powinny przy tym podlegać nie tylko projekty wszystkich aktów prawnych, ale również inne dokumenty – zwłaszcza o charakterze strategicznym. Zawarte w Kodeksie Konsultacji zasady mogą być realizowane w różnych wariantach – od minimalnego po najbardziej rozbudowane, zmierzające do zainicjowania szerokiej debaty publicznej; każda z nich wymaga jednak uwzględnienia w procesie „dobrych” konsultacji. Stopień ich realizowania powinien zależeć od wagi konsultowanego zagadnienia oraz jego wpływu na obywateli. Projektodawcy kodeksu chcieliby, by został on przyjęty w zarządzeniu Prezesa Rady Ministrów.</p>

MONITORING PRAWA DOTYCZĄCEGO PARTYCYPACJI 2012

KALENDARIUM ZMIAN I PROJEKTÓW ZMIAN PRAWNYCH

8.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 25 kwietnia 2012 roku (opracowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej)	Głównym celem przygotowywanej nowelizacji było zmodyfikowanie przepisów dotyczących zlecenia realizacji zadań publicznych z pominięciem procedury otwartego konkursu ofert, gdy wymaga tego ochrona życia lub zdrowia ludzkiego albo ważny interes społeczny lub ważny interes publiczny. Prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw z dnia 25 kwietnia 2012 roku zostały zamknięte. Obecnie trwają prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw z dnia 10 grudnia 2012 roku.
9.	Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o zbiórkach publicznych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 610) Projekt założeń projektu ustawy o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych (opracowany przez MAC, numer w planie prac rządu: ZD50)	Poselski projekt zakładał między innymi, aby w ramach obowiązującej ustawy pozwolić na organizowanie zbiórek w interesie indywidualnym przez osoby fizyczne. W dniu 23 stycznia 2013 roku wpłynęło stanowisko rządu do druku nr 610, postulujące rezygnację z dalszych prac parlamentarnych nad projektem ustawy, wskazując jednocześnie, że zakończyły się prace nad projektem założeń projektu ustawy o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych, przygotowanym przez MAC (nr ZD50), który w dniu 2 stycznia 2013 roku został rozpatrzony przez Radę Ministrów. Projekt przygotowany przez MAC zakłada, między innymi, zawężenie pojęcia zbiórki publicznej wyłącznie do czynności polegających na gromadzeniu datków w miejscach publicznych, zastąpienie procedury wydawania zgody przez informację od organizatorów zbiórki o tym, że zamierzają ją przeprowadzić oraz prowadzenie specjalnego, ogólnodostępnego, elektronicznego rejestru zbiórek.
PROJEKTY ODRZUCONE		
10.	Projekt nowelizacji ustawy – Prawo o stowarzyszeniach (druk sejmowy nr 246)	Projekt dotyczył między innymi uregulowania statusu majątkowego stowarzyszeń zwykłych oraz kwestii reprezentacji tych stowarzyszeń przy zaciąganiu zobowiązań majątkowych. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o stowarzyszeniach został wycofany w dniu 22 listopada 2012 roku.
11.	Poselski projekt nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym (druk sejmowy nr 350)	Projekt dotyczy nałożenia na gminy zadania umożliwienia osobom najuboższym dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym, a także w postępowaniu przed organami administracji publicznej. Projekt wpłynął do Sejmu 22 stycznia 2012 roku, 4 września 2012 roku Rada Ministrów negatywnie zaopiniowała projekt ustawy, uznając propozycje zmian za zbyt daleko ingerujące w rozwiązania „ustrojowe”, wyznaczające zadania własne samorządu gminnego.
12.	Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (druk sejmowy nr 563)	Projekt wpłynął do Sejmu 12 stycznia 2012 roku, 28 września 2012 roku Rada Ministrów zajęła negatywne stanowisko wobec poselskiego projektu, argumentując między innymi, że rozwiązania projektu mogą budzić wątpliwości w kontekście konstytucyjno-ustrojowych rozwiązań w zakresie statusu jednostki pomocniczej gminy.

Noty o autorach

Anna Krajewska – doktor, socjolog, prawnik, adiunkt w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, specjalista ds. monitoringu prawa w projekcie „Decydujmy razem. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych”. Specjalizuje się w socjologii prawa.

Grzegorz Makowski – doktor, socjolog, w latach 2010–2012 kierownik Programu Społeczeństwa Obywatelskiego w Instytucie Spraw Publicznych i specjalista ds. monitoringu prawa w projekcie „Decydujmy razem. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych”. Od stycznia 2013 roku dyrektor Programu „Odpowiedzialne Państwo” w Fundacji im. Stefana Batorego. Specjalizuje się w tematyce organizacji pozarządowych, polityki antykorupcyjnej, lobbingu i dialogu obywatelskiego.

Paulina Sobiesiak-Penszko – socjolog, doktorantka w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, kierownik Programu Demokracji i Społeczeństwa Obywatelskiego w Instytucie Spraw Publicznych. Kieruje projektem „Decydujmy razem. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych”. Interesuje się problematyką sektora pozarządowego, partycypacji i socjologią społeczności lokalnych.

