



„Decydujemy 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.decdujmyrazem.pl

kontakt@decdujmyrazem.pl

Prawo a partycypacja publiczna

Bilans monitoringu 2011



Prawo a partycypacja publiczna

pod redakcją
Pauliny Sobiesiak-Penszko

INSTYTUT SPRAW
PUBLICZNYCH

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH PROGRAM SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO

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



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego

Kierownik projektu: Paulina Sobiesiak-Penszko

Redakcja i korekta: Marcin Grabski (www.mesem.pl)

Projekt graficzny: rzeczyobrazkowe.pl

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012

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 978-83-7689-055-5

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: Pracownia Składu Komputerowego TYPO-GRAF

Druk i oprawa: Drukarnia Braci Grodzickich s.j.

PUBLIKACJA DYSTRYBUOWANA BEZPŁATNIE

Spis treści

Wprowadzenie (<i>Paulina Sobiesiak-Penszko</i>)	5
<i>Część 1</i>	
Prawo. Partycypacja publiczna. Polityka państwa	
<i>Grzegorz Makowski</i> Rządowe plany podniesienia poziomu uczestnictwa obywateli w życiu publicznym	11
<i>Grzegorz Makowski</i> Partycypacja indywidualna i zorganizowana – dylemat i konieczność	23
<i>Grzegorz Makowski</i> Gwarancje dostępu do informacji publicznej – najważniejsze problemy i kierunki zmian prawnych	39
<i>Anna Krajewska</i> Ułatwienia w partycypacji publicznej osób niepełnosprawnych	50
<i>Część 2</i>	
Prawo i partycypacja publiczna na poziomie lokalnym	
<i>Anna Krajewska</i> Dostęp do informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego – analiza wyników monitoringu	65
<i>Grzegorz Makowski</i> Rzecz o względności prawa do partycypacji – miejscowe uregulowania w zakresie udziału obywateli w sesjach organów stanowiących samorządu terytorialnego	79
<i>Anna Krajewska</i> Programy współpracy z organizacjami pozarządowymi – studia przypadku	95
<i>Paulina Sobiesiak-Penszko</i> Partycypacja publiczna w sołectwach, czyli o mechanizmie funduszy sołeckich – studia przypadku	109
<i>Część 3</i>	
Monitoring prawa dotyczącego partycypacji 2011. Wybór tekstów	
Informowanie	123
Partycypacja publiczna przez organizacje pozarządowe	143
Aktywność i aktywizacja obywateli	173
Praktyki lokalne	219
Kalendarium zmian i projektów zmian prawnych	231
Noty o autorach	237

Wprowadzenie

Oddajemy do rąk czytelników drugi tom *Bilansu monitoringu prawa*, poświęcony uwarunkowaniom związanym z partycypacją publiczną – zaangażowaniem obywateli w podejmowanie decyzji publicznych.

Prezentowane opracowanie podsumowuje wyniki prac zespołu do spraw monitoringu prawa Instytutu Spraw Publicznych, prowadzonych w 2011 roku w ramach systemowego projektu partnerskiego „Decydujemy razem. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych”.

Zespół ten z ramienia Instytutu Spraw Publicznych tworzą: dr Grzegorz Makowski, dr Anna Krajewska – specjaliści do spraw monitoringu prawa, i Joanna Grzeszczak – asystent do spraw monitoringu prawa.

W obliczu kryzysu państwa jako głównego dostawcy wielu podstawowych usług społecznych, zarazem także wobec coraz większej złożoności świata, w którym żyjemy, partycypacja publiczna staje się kluczowym aspektem funkcjonowania demokracji i jednocześnie szansą na skuteczniejsze i bardziej innowacyjne rozwiązywanie problemów.

Aby jednak zaangażowanie obywateli w życie publiczne stało się rzeczywiście jednym z kluczowych modeli organizowania życia publicznego, jest potrzebna między innymi systematycznie prowadzona obserwacja i analiza tego procesu, pozwalająca poznać jego społeczne, prawnoinstytucjonalne i kulturowe mechanizmy oraz uwarunkowania.

Za pośrednictwem prowadzonego przez nas od czerwca 2010 roku monitoringu prawa chcemy zwrócić uwagę na znaczenie ram prawnych jako ważnego czynnika kształtującego procesy uczestnictwa obywateli w procesach decyzyjnych, który może zarówno temu uczestnictwu sprzyjać, jak i skutecznie je ograniczać. Analizujemy różne aspekty związane z i z praktycznym funkcjonowaniem prawa, i z procesem jego tworzenia. Staramy się także diagnozować i opisywać ogólne kierunki zmian polityki publicznej dotyczącej partycypacji.

Gromadzona przez nas wiedza pochodzi z bieżącej analizy dzienników ogólnopolskich, portali samorządowych i regionalnych, a także stron internetowych organów władzy ustawodawczej i wykonawczej. Jednocześnie prowadzimy monitoring lokalnych rozwiązań i praktyk prawnoinstytucjonalnych dotyczących partycypacji w wybranej co pół roku próbie jednostek samorządu terytorialnego różnych szczebli. Prowadzona przez nas procedura na wstępie obejmuje przegląd zarówno roz-

wiązań funkcjonujących na poziomie struktury urzędu (na przykład kwestii obecności osób odpowiedzialnych za kontakty z mieszkańcami, dyżurów dla mieszkańców), jak i określonych dokumentów – statutów, regulaminów i dokumentów strategicznych związanych z konkretnymi politykami publicznymi. Następnie, na podstawie tego przeglądu, wybieramy do analizy jedno z rozwiązań istotnych dla partycypacji publicznej i kształtowania polityk publicznych (na przykład zagadnienie konsultacji społecznych czy prawa o dostępie do informacji publicznej).

Część wyników naszej pracy na bieżąco upowszechniamy przez wysyłkę newslettera, w którym regularnie, kilkakrotnie każdego miesiąca, publikujemy teksty informacyjne i problemowe omawiające najważniejsze wydarzenia prawne dotyczące partycypacji. Wiadomości trafiają do odbiorców zarówno newslettera projektu „Decydujmy razem. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych” (www.decydujemyrazem.pl), jak i biuletynu KOMPAS (www.isp.org.pl, www.isp.org.pl/kompas). Na wskazanych stronach można także zapisywać się do biuletynów.

Drugą formą prezentowania naszego dorobku są coroczne edycje bilansu monitoringu prawa.

Niniejsze opracowanie składa się z trzech części. Dwie pierwsze części obejmują głównie rozdziały autorstwa Grzegorza Makowskiego i Anny Krajewskiej, analizujące wybrane aspekty uczestnictwa obywateli w procesach decyzyjnych – zarówno na poziomie krajowym, jak i w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego.

W ostatnich latach w Polsce zaczęły się kształtować zręby propartycypacyjnej polityki państwa. Zagadnienia aktywizacji obywateli, dialogu obywatelskiego i współpracy społeczeństwa z organami władzy różnych szczebli znalazły również swoje trwałe miejsce między innymi w rządowych planach i dokumentach strategicznych. Czy wyłania się z nich spójna i całościowa wizja zwiększania poziomu partycypacji? Jaki jest oczekiwany i postulowany model angażowania obywateli w życie publiczne? Między innymi na te pytania poszukuje odpowiedzi Grzegorz Makowski w opracowaniach poświęconych rządowym planom podniesienia poziomu uczestnictwa obywateli w życiu publicznym oraz ramom prawnym partycypacji obywateli indywidualnych i zorganizowanych.

Z kolei Anna Krajewska podejmuje ważny wątek włączania w procesy decyzyjne i wyrównywania szans udziału w życiu publicznym osób niepełnosprawnych, między innymi w związku z nową ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 roku o języku migowym i innych środkach komunikowania się oraz z ubiegłoroczną nowelizacją kodeksu wyborczego, wprowadzającą do polskiego prawa wyborczego instytucję głosowania korespondencyjnego.

Kolejnym zagadnieniem – szeroko opisywanym w niniejszej publikacji przez specjalistów do spraw monitoringu prawa – są gwarancje dostępu obywateli do informacji publicznej w świetle rozwiązań ostatniej nowelizacji ustawy o dostępie do informacji

publicznej oraz praktyk udostępniania informacji publicznej w monitorowanych jednostkach samorządu terytorialnego.

Inne tematy podejmowane w opracowaniach Grzegorza Makowskiego i Anny Krajewskiej dotyczą lokalnych uregulowań udziału obywateli w sesjach organów stanowiących samorządu terytorialnego, a także współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowym na przykładzie programów współpracy. Z kolei Paulina Sobiesiak-Penszko analizuje wykorzystanie instrumentu funduszy sołeckich przez wybrane samorzady trzy lata po wejściu w życie ustawy o funduszach sołeckich.

W ostatniej części niniejszej książki prezentujemy wybór tekstów informacyjnych i problemowych, wskazujących najważniejsze wydarzenia i rozwiązania prawne zidentyfikowane w monitoringu prawa w 2011 roku.

Publikację zamyka kalendarium zmian i projektów zmian prawnych z ostatniego roku. Nie bez powodu zamieściliśmy w nim również odrzucone projekty zmian prawnych, które mogą wpływać na partycypację. Pozwoli to – w naszym przekonaniu – pełniej obserwować kierunki działań legislacyjnych warunkujących partycypację. Jest to tym ważniejsze, że – jak pokazuje monitoring prawa – dotychczasowe kształtowanie polityki partycypacyjnej państwa ma charakter rozproszony i nierzadko niespójny.

Zapraszamy do lektury!

Paulina Sobiesiak-Penszko
Kierownik projektu „Decydujemy razem”

Część 1

Prawo
Partycypacja publiczna
Polityka państwa

Grzegorz Makowski

Rządowe plany podniesienia poziomu uczestnictwa obywateli w życiu publicznym

Kwestia uczestnictwa obywateli w życiu publicznym stała się w ostatnich latach bardzo istotna, czego przejawem jest na przykład projekt, w ramach którego powstało niniejsze opracowanie. Rzecz jednak w tym, że realizacja projektu „Decydujmy razem” i wielu innych podobnych przedsięwzięć jest możliwa dzięki pomocy finansowej zagranicznych donorów (głównie Unii Europejskiej i – zanikającego już – wsparcia ze strony amerykańskich fundacji i agencji rządowych). Dotychczas polskie państwo ani specjalnie nie inwestowało w politykę w tym obszarze, ani nawet nie próbowało jej kształtować. Dopiero w ostatnich latach zaczęły powstawać dokumenty strategiczne i programowe podejmujące problematykę kapitału społecznego, edukacji obywatelskiej, partycypacji, otwartego rządzenia, konsultacji społecznych i licznych szczegółowych kwestii związanych właśnie z problemem partycypacji.

Zagadnienie partycypacji w rządowych dokumentach strategicznych

Zanim przejdziemy do omówienia dwóch głównych, z naszego punktu widzenia, dokumentów – Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego i strategii „Sprawne Państwo” – wspomnijmy o kilku innych rządowych opracowaniach, których powstanie można uznać za początek tworzenia się zrębów propartycypacyjnej polityki państwa.

Nie można zatem pominąć raportu *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*¹, przygotowanego w 2009 roku przez zespół doradców ministra Michała Boniego, w którym zarysowano kilka kluczowych aspektów związanych z kwestią partycypacji publicznej. Zagadnienia dotyczące uczestnictwa obywateli w procesach decyzyjnych, kształtowaniu polityk publicznych czy tworzeniu prawa zostały ujęte w tym dokumencie w dwóch kluczowych wymiarach – ewolucji administracji publicznej i rozwoju kapitału społecznego. W pierwszym aspekcie autorzy raportu podkreślili znaczenie partycypacji jako głównego elementu modelu sektora publicznego, do

¹ *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.

którego powinna dążyć Polska – opierającego się na paradygmacie „responsywnego zarządzania”. W modelu tym zarządzanie publiczne wymaga bardziej partnerskich relacji między obywatelami i władzą, co w praktyce oznacza właśnie między innymi, że społeczeństwo ma prawo aktywnie uczestniczyć w tworzeniu i realizowaniu polityki państwa na wszystkich szczeblach sprawowania władzy. W ocenie jakości decyzji czy polityk publicznych ważny jest wysoki poziom ich transparentności i dostępności oraz możliwość kształtowania przynajmniej elementów tych polityk przez zainteresowanych obywateli. Tymczasem w tradycyjnych modelach, a nawet w paradygmacie nowego publicznego zarządzania (*new public management*), obywatel jest biernym odbiorcą polityki państwa lub co najwyżej konsumentem usług publicznych².

W praktyce, zwłaszcza w polskiej rzeczywistości, te tradycyjne modele wciąż są realizowane – na poziomie zarówno władzy centralnej, jak i w samorządach. Słusznie więc zdefiniowano przejście do modelu responsywnego zarządzania jako jedno z głównych wyzwań cywilizacyjnych, przed którym stoi kraj. Dlatego w raporcie *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* znajdziemy wiele postulatów związanych z intensyfikowaniem i podnoszeniem jakości debaty publicznej oraz określeniem na nowo pojęcia dialogu społecznego, tak aby uwzględniła ono większą grupę interesariuszy niż tylko organizacje pracodawców i związki zawodowe. Omawiany raport był punktem wyjścia wielu innych rządowych dokumentów strategicznych.

Z drugiej jednak strony, traktując o kapitale społecznym, autorzy raportu *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* podkreślają potrzebę podniesienia poziomu aktywności obywatelskiej – nie tylko w sensie uczestnictwa w tworzeniu polityk publicznych, ale także w szerszym znaczeniu, zakładającym działania na rzecz dobra wspólnego: zaangażowanie w filantropię i pracę społeczną (wolontariat), zrzeszanie się w stowarzyszeniach. Żeby uzyskać oczekiwany rezultat, a więc większy poziom kapitału społecznego, kluczowe są dwa wymiary tego kapitału – polityczny i kulturowy.

Pierwszy wymiar – polityczny – przejawia się między innymi w dążeniu do uczestnictwa w działaniach na rzecz dobra wspólnego i przestrzegania przy tym zasad legalizmu, to znaczy podejmowania aktywności w ramach prawa i używania instytucji, które tworzy państwo, zgodnie z ich przeznaczeniem (nie zaś naginaniem ich do indywidualnych potrzeb, tak jak to się dzieje na przykład z mechanizmem jednego procentu, który zamiast służyć wspieraniu działalności pożytku publicznego organizacji pozarządowych, jest nagminnie wykorzystywany do osiągnięcia prywatnych celów podatników³).

Drugi wymiar – kulturowy – sprowadza się między innymi do konieczności kształtowania postaw otwartości i tolerancji dla odmiennych poglądów i wartości, gdyż tylko w takich warunkach jest szansa na podniesienie jakości debaty publicznej. Dialog i współdziałanie między społeczeństwem a ośrodkami władzy w coraz bardziej różniącym się społeczeństwie nie będą bowiem możliwe w atmosferze braku chęci zro-

² Por. E. Ferlie, *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, New York 1996.

³ Przysługujące indywidualnym podatnikom prawo do przekazania 1% należnego podatku wybranej organizacji pożytku publicznego na prowadzenie jej działalności statutowej jest nagminnie nadużywane zarówno przez samych podatników, jak i przez organizacje pozarządowe. Najczęściej stosowaną praktyką jest zakładanie subkont beneficjentom organizacji, tak że osoby indywidualne wspierają inne osoby indywidualne, a organizacja odgrywa jedynie rolę pośrednika w przelewaniu pieniędzy. W ten sposób mechanizm jednego procentu funkcjonuje wbrew swojej idei. Por. G. Makowski, *Czy mechanizm jednego procentu jest publicznie pozyteczny?*, „Trzeci Sektor” 2011, nr 24, s. 11–23.

zumienia innych poglądów i zachowania dogmatycznych, konserwatywnych postaw. Kulturowy wymiar kapitału społecznego, z punktu widzenia partycypacji publicznej, ma również znaczenie dlatego, że oznacza zdolność do zdobywania kompetencji pozwalających na uczestniczenie w życiu publicznym w nowych formach – z wykorzystaniem nowoczesnych technologii (zwłaszcza narzędzi komunikacyjnych i informacyjnych) czy przełamujących konserwatywne modele tworzenia (produkcowania) własności intelektualnej i dzielenia się informacją (czego przykładem może być serwis Wikipedia).

Raport *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* znalazł przełożenie na bardziej konkretne dokumenty strategiczne. Jednym z nich jest *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2030 – rozwój kapitału ludzkiego*⁴. W dokumencie tym możemy znaleźć między innymi rozdział na temat „pomocnego państwa”, które oprócz zasady przejrzystości, przyjazności wobec obywatela i subsydiarności powinno się także kierować zasadą partycypacyjności⁵. Takie państwo ma umożliwić obywatelom większą aktywność, a przez to zwiększać ich rolę w kształtowaniu ładu instytucjonalnego. W tym wymiarze pojawia się pojęcie społeczeństwa opiekuńczego (*welfare society*), które nie przez instytucje państwa, ale za ich pomocą samo przejmuje funkcje dostawcy usług publicznych.

Do osiągnięcia tego celu potrzeba, z jednej strony, silnego społeczeństwa obywatelskiego, z drugiej zaś strony – otwartego i nowoczesnego sektora publicznego. Dlatego w przywoływanej strategii pojawia się postulat praktycznej realizacji koncepcji rządu otwartego. Koncepcja ta zakłada, że kluczowym czynnikiem w zarządzaniu publicznym są aktywni obywatele, stanowiący źródło wiedzy niezbędnej do podejmowania decyzji i kształtowania polityk publicznych. Z punktu widzenia decydenta, skorzystanie z tego zasobu jest z kolei niemożliwe bez otwartości, na którą składa się dostęp do informacji i komunikacja. W nowoczesnych systemach polityczno-społecznych otwartość nie będzie również możliwa bez wykorzystania nowych technologii (na przykład w celu uruchomienia rozwiązań w zakresie e-administracji czy upowszechnienia i szerszego otwarcia procedur konsultacyjnych).

To tylko niektóre wątki związane z kształtującą się polityką państwa w zakresie podnoszenia poziomu partycypacji publicznej, wynikające z dwóch najważniejszych dokumentów strategicznych przyjętych przez rząd w latach 2010–2012. Zgodnie z logiką długookresowego planowania działań, którą przyjął rząd Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego, jeszcze w pierwszej kadencji tego gabinetu (2007–2011) kierunek nakreślony w tych dokumentach powinien znaleźć rozwinięcie i być skonkretyzowany na poziomie strategii średniookresowych. Do pewnego stopnia tak się stało, pojawiła się bowiem Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, przygotowana przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, i strategia „Sprawne Państwo”, przygotowana przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Przyjrzyjmy się obu tym dokumentom.

⁴ *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2030 – rozwój kapitału ludzkiego*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.

⁵ *Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju (projekt)*, cz. 1, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011, s. 44–46.

⁶ Analiza na podstawie: *Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego. Projekt dokumentu po konsultacjach społecznych (wersja z dn. 10 września 2011 r.)*, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa 2011.

Zagadnienie partycypacji w Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego⁶

W Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego kwestia partycypacji – skądinąd słusznie – została ujęta w ramach „wyzwań dla kapitału społecznego”, a więc jako jeden z obszarów priorytetowych, w których mają być realizowane działania opisane w dokumencie.

Cele w zakresie rozwoju partycypacji zostały zarysowane ambitnie. Wspomina się między innymi o stworzeniu całościowej polityki państwa ukierunkowanej na pobudzanie aktywności obywatelskiej w sprawach publicznych (co, nawiasem mówiąc, w dużym stopniu skonsumowano już w samej strategii). Innym celem jest tworzenie warunków współpracy obywateli z administracją publiczną i sprawowania nad nią kontroli społecznej. W zakres priorytetów rozwoju partycypacji obywatelskiej zaliczono również rozwój instrumentów dialogu obywatelskiego, poradnictwa prawnego i obywatelskiego, dla których mają być przygotowane odpowiednie podstawy prawne i instytucjonalne. Interesującym celem jest niwelowanie różnic w poziomie partycypacji poszczególnych segmentów społeczeństwa, w tym zwłaszcza grup zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Całość działań ma się przyczynić głównie do poprawy ram (instrumentów, przepisów, konkretnych rozwiązań) partycypacji i rozwinąć możliwości wpływania przez obywateli na bieg spraw publicznych. Wszystko to ma się dokonać przez tworzenie i rozwój istniejących mechanizmów dialogu i współpracy instytucji publicznych z obywatelami (indywidualnymi i zorganizowanymi), wspieranie różnych partnerstw i wykorzystanie ich lokalnych zasobów, ułatwianie działalności organizacjom pozarządowym, rozbudzanie filantropii, wspieranie przedsiębiorczości społecznej oraz poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

Poza wyodrębnieniem zagadnienia partycypacji, w Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego odnajdziemy również inny priorytet, który nawiązuje do omawianej tutaj problematyki, mianowicie szeroko pojętą kwestię komunikacji społecznej. Nie będziemy go w tym miejscu szczegółowo omawiać, odnotujemy tylko, że także w tym obszarze są przewidywane działania służące poprawie mechanizmów debaty publicznej (zagadnienia, które jest ważne również w wymiarze partycypacji publicznej). Propozycje z tego zakresu są jednak w strategii wymieszane z zagadnieniami o zgoła innej naturze, na przykład prawem autorskim czy regulacją rynku medialnego w Polsce.

Autorzy Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego nie poprzestali jednak tylko na celach ogólnych, dlatego w treści tego dokumentu znajdziemy rozwinięcie i ukonkretnienie proponowanych kierunków działań. Punktem wyjścia tych rozważań jest, skądinąd słusznie, konstatacja, że w polskim społeczeństwie brakuje powszechnej świadomości znaczenia, jakie ma kapitał społeczny, a w jego ramach – wspólne działania i konieczne do ich uruchomienia zaufanie (zwłaszcza zaufanie między obywatelami i instytucjami publicznymi). Niestety, w wymiarze omówionych wcześ-

niej głównych celów i kierunków działań, które mają podnieść poziom partycypacji i tym samym zniwelować wskazany wyżej problem, działania zaproponowane w strategii wydają się niewystarczające. Autorzy deklarują co prawda, że kluczem ma być stworzenie spójnej polityki propartykypacyjnej, która ma się opierać na wykorzystaniu instrumentów prawnych, instytucjonalnych, informacyjno-edukacyjnych i finansowych, ale zarys działań, jakie mają być podjęte, sugeruje, że będą to przede wszystkim zmiany prawne.

Na przykład w zakresie wspierania mechanizmów współpracy instytucji publicznych z obywatelami, które ma polegać na wzmacnianiu dialogu obywatelskiego, udzielaniu pomocy partnerstwom publiczno-społecznym i wykorzystaniu zasobów lokalnych, wymienia się dziesięć głównych typów działań, jakie mają przyczynić się do zrealizowania tych zamierzeń. Jest tam mowa między innymi o wdrożeniu monitoringu realizacji prawa dostępu do informacji publicznej, wspieraniu projektów w tym obszarze, nowelizacji przepisów dotyczących konsultacji społecznych, finansowaniu projektów, których celem jest podnoszenie jakości debaty publicznej, wspieraniu partnerów społecznych w ich działaniach na rzecz reprezentowania interesu publicznego w procesach tworzenia prawa i polityk publicznych.

Z opisu tych działań wynika jednak, że czekają nas głównie nowelizacje co najmniej kilkunastu ustaw, na przykład ustawy o Radzie Ministrów, ustawy o działach administracji rządowej, ustaw samorządowych, ustawy o związkach zawodowych, ustaw o referendum lokalnym i krajowym, kodeksu postępowania administracyjnego.

Podobnie jest z innymi działaniami. W zakresie wspierania rozwoju partnerstw i innych form włączania obywateli w realizację zadań publicznych planuje się pięć typów działań, w tym znowu między innymi zmiany prawne, jakie mają zinstytucjonalizować formułę partnerstwa publiczno-społecznego, ponadto różne działania propagujące dobre praktyki w sferze zlecania obywatelom i organizacjom pozarządowym zadań publicznych i opracowywania innowacyjnych rozwiązań w tym zakresie. W tym wymiarze dość kontrowersyjnym pomysłem jest wprowadzenie prawnego obowiązku konstruowania programów współpracy z obywatelami dla administracji publicznej, jak bowiem pokazuje doświadczenie związane z instytucją programów współpracy między organizacjami i samorządem, obligatoryjność tego rodzaju rozwiązań wcale nie powoduje, że działają one w oczekiwany sposób.

Ponownie jednak z bardziej szczegółowego opisu tych działań wynika, że będą one polegać przede wszystkim na wprowadzaniu zmian prawnych. Partnerstwo publiczno-społeczne wymaga, według autorów Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego, zmian w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁷. Większy zakres zlecania zadań publicznych obywatelom wiąże się z kolei z wypracowaniem odpowiednich standardów, które docelowo również zostaną wyrażone w ustawie. Wspomina się także o wprowadzeniu do praktyki zamówień publicznych tak zwanych klauzul społecznych, to jest kryteriów oceny ofert pod kątem uwzględniania

⁷ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r., Nr 96, poz. 873).

w nich „społecznej wartości dodanej”, na przykład aktywizacji grup zagrożonych wykluczeniem, przy okazji wykonywania przez nie zleconych usług. I znowu proponowane działania koncentrują się na zmianach prawnych – wspomnianej ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawy o finansach publicznych, prawa zamówień publicznych, ustaw samorządowych.

Trochę inaczej opisano pozostałe działania w obszarze Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego dotyczącym partycypacji, związane z mobilizowaniem zasobów lokalnych instytucji publicznych, ułatwieniami dla organizacji pozarządowych, rozwijaniem filantropii i wolontariatu, poradnictwa prawnego i obywatelskiego oraz ekonomii społecznej. Niestety, w tym wypadku również wyliczono co najmniej kilkanaście aktów prawnych, które w ramach wdrażania strategii mają ulec zmianie. Nacisk na miękkie działania edukacyjne i informacyjne oraz na kształtowanie świadomości jest niewielki. Na przykład w ramach wzmacniania organizacji obywatelskich – choć jest mowa o propagowaniu wolontariatu czy programach rozwijających kompetencje działaczy organizacji pozarządowych – w szczegółowym opisie podkreślono przede wszystkim zmiany prawne (dotyczące głównie prawa o stowarzyszeniach). W wypadku ekonomii społecznej planuje się z kolei włączenie wątków z tego zakresu do programu nauczania w szkołach – czytając o tym priorytecie, więcej jednak dowiemy się o planach nowej regulacji w tym obszarze i dostosowaniu istniejących przepisów do potrzeb przedsiębiorczości społecznej. Nie inaczej potraktowano kwestię rozwijania filantropii, kładąc nacisk na zapewnianie warunków prawnych sprzyjających tworzeniu kapitałów żelaznych organizacji.

Nie negując potrzeby zmian prawnych, o których tyle się mówi w Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego, po lekturze tego dokumentu trzeba jednak zauważyć, że brakuje w nim konkretnych innych rodzajów – dotyczących bardziej praktycznych działań, które powinny być podejmowane w celu podnoszenia poziomu partycypacji

⁸ Analiza na podstawie: *Strategia „Sprawne Państwo” (wersja z dn. 6 kwietnia 2011 r.)*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2011.

Zagadnienie partycypacji w strategii „Sprawne Państwo”⁸

Kwestie dotyczące udziału obywateli w procesach decyzyjnych słusznie znalazły się również w dokumencie, który jest rządowym planem koncentrującym się na tak istotnych celach, jak reforma administracji publicznej, weryfikacja podziału terytorialnego, poprawa mechanizmów zarządzania publicznego (w tym między innymi w zakresie planowania i współpracy z ośrodkami zewnętrznymi), wdrożenie mechanizmów ochrony praw obywatela (na przykład przez zapewnienie wysokiej jakości usług publicznych), usprawnienie procesu stanowienia prawa. I właśnie ten ostatni priorytet strategii „Sprawne Państwo” zawiera najwięcej wątków dotyczących partycypacji.

Zanim jednak przejdziemy do ich omówienia, powinniśmy zwrócić uwagę, że celem głównym strategii – jak ujęli to jej autorzy – jest „państwo otwarte na potrze-

by obywatela i efektywnie realizujące zadania publiczne”. Już sama idea „otwartego państwa” zawarta w celu głównym musi zakładać dopuszczenie różnych interesariuszy do procesów decyzyjnych. Przy tym sami autorzy strategii, zanim formułują ten cel, poddają analizie zagadnienie potrzeb i oczekiwań obywateli, wymieniając wśród nich literalnie także „partycypację w procesie rządzenia”. Jakkolwiek więc omawiany dokument jest dość chaotyczny (daleko mniej uporządkowany niż referowana wcześniej Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego), a przy omawianiu kolejnych obszarów priorytetowych wspomniany cel główny trochę się rozmywa, to jednak z formalnego punktu widzenia należałoby uznać, że partycypacja jest motywem przewodnim całej strategii „Sprawne Państwo”.

Należałoby więc oczekiwać, że to właśnie w tym dokumencie, nie zaś w Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego, powinny się znaleźć główne argumenty i propozycje na rzecz podniesienia poziomu partycypacji publicznej w Polsce. Stało się jednak inaczej i lektura strategii „Sprawne Państwo” skłania do wniosku, że uczestnictwo obywateli w procesach sprawowania władzy, choć jest motywem przewodnim całego dokumentu, ostatecznie zostało potraktowane w nim dość wycinkowo i pobieżnie – zwłaszcza w zakresie konkretnych rozwiązań czy działań, które miałyby się przyczynić do zwiększenia poziomu partycypacji. Przejdźmy zatem do omówienia tych części strategii, które w największym stopniu dotyczą interesującego nas zagadnienia.

Wątek partycypacji publicznej jest skoncentrowany przede wszystkim w obszarze zatytułowanym *Dobre prawo*, który – jak łatwo się domyślić – dotyczy kwestii związanych z poprawą jakości prawa, deregulacją, uspołnieniem obowiązujących przepisów. W priorytecie tym mieszają się również takie kwestie, jak uproszczenie procedur administracyjnych, czy bardziej szczegółowe tematy, jak reforma kodeksu karnego czy cywilnego. Obszar „dobrego prawa” jest zatem dość rozległy, ale oprócz wspomnianych kwestii nie zabrakło w nim także wątku dotyczącego usprawnienia procesu legislacyjnego, w tym mechanizmów konsultacji społecznych. I właśnie z tym zagadnieniem w największym stopniu została powiązana kwestia partycypacji publicznej.

Dokładniejsza lektura strategii „Sprawne Państwo” ujawnia jednak, że istotne wątki związane mniej lub bardziej bezpośrednio z tematyką partycypacji publicznej zawierają także inne obszary priorytetowe. Na przykład w opisie celu, jakim jest „skuteczne zarządzanie i koordynacja” w sferze publicznej, odnajdziemy dwa podpunkty dotyczące partycypacji.

Część działań w ramach tego priorytetu ma służyć podniesieniu jakości komunikacji instytucji publicznych z ich otoczeniem i doskonaleniu dialogu społecznego. Z opisu wynika, że polityka państwa będzie zmierzać między innymi do rozwijania mechanizmów zapewniających obywatelom możliwość współtworzenia przestrzeni publicznej i uczestnictwa w debacie (w tym wymiarze pojawia się między innymi pojęcie *governance*, nawiązujące do terminu *Web 2.0*, czyli rozwiązań *online*, jakie pozwalają użytkownikom sieci na bezpośrednią interakcję).

Drugim ważnym wątkiem, który pojawia się w tym punkcie, jest poszerzenie i usprawnienie mechanizmów dostępu do informacji publicznej, co ma związek między innymi z uregulowaniem (i dalszymi pracami nad tym zagadnieniem) kwestii dostępu do przetworzonej informacji publicznej (czyli baz danych, raportów, opracowań). Jest to o tyle ważne, że właśnie informacja przetworzona w największym stopniu może służyć uzbrojeniu w wiedzę obywateli, którzy chcą brać aktywny udział w życiu publicznym⁹. Sam sposób docierania do informacji publicznej również ma być bardziej interaktywny. W strategii jest mowa o wprowadzeniu do praktyki funkcjonowania wszystkich instytucji publicznych i podmiotów będących dysponentami informacji publicznej standardów umożliwiających szybkie wyszukiwanie i porządkowanie danych (między innymi tagowanie, na przykład geograficzne, czy mechanizm metadanych, pozwalający dołączać do dokumentów specjalne metryki opisowe).

⁹ Por. G. Makowski, *Gwarancje dostępu do informacji publicznej – najważniejsze problemy i kierunki zmian prawnych* [w niniejszym tomie].

Ponadto w zakresie rozwijania komunikacji i dialogu społecznego nacisk ma być położony na tworzenie różnych e-platform dialogu: forów, portali konsultacyjnych, rozwiązań ułatwiających współpracę między wieloma aktorami (na przykład uczestnikami konkretnego procesu decyzyjnego) w czasie rzeczywistym i sprawną wymianę pomysłów (*crowdsourcing*). W osiągnięciu tych celów ma pomóc specjalna centralna platforma informacyjna.

Z powyższego przeglądu wynika, że większość działań planowanych jako instrumenty zwiększenia poziomu partycypacji znalazła się w strategii „Sprawne Państwo” także poza obszarem „dobrego prawa”, który docelowo ma być dedykowany właśnie tej kwestii. To dobrze, że kwestia partycypacji jest traktowana jako zagadnienie przekrojowe – dotyczące wielu (jeśli nie wszystkich) obszarów priorytetowych strategii. Choć, z drugiej strony, biorąc pod uwagę całokształt omawianego dokumentu, świadczy to raczej o pewnym chaosie, który musiał towarzyszyć jego tworzeniu.

Tymczasem właśnie w zakresie poprawy jakości prawa odnajdziemy kluczowe propozycje rozwiązań zmierzających do rozszerzenia możliwości uczestnictwa obywateli w procesach sprawowania władzy, jak stworzenie i wdrożenie instrumentów gwarantujących przejrzystość i efektywność konsultacji społecznych. Podjęcie działań w tym obszarze ma się przyczynić do większego otwarcia procesu legislacyjnego na udział obywateli, pośrednio zaś – do wyższego poziomu społecznej recepcji uchwalanego prawa. Usprawnienie mechanizmu konsultacji społecznych ma dotyczyć przede wszystkim poziomu centralnego, a punktem wyjścia ma być tutaj przegląd projektów aktów prawa, które mają jakikolwiek wpływ na proces konsultacji. Docelowo projektodawca, który jest odpowiedzialny za inicjowanie konsultacji społecznych, ma mieć również możliwość łatwego przygotowania pakietów odpowiednich danych i informacji na temat przedmiotu regulacji, jaką zaczyna projektować, po to, aby móc kompetentnie uczestniczyć w dialogu z interesariuszami. Drugim dążeniem jest stworzenie procedur, które zagwarantują, że aktorzy uczestniczący w konsultacjach będą mieli łatwy i szybki dostęp do wszystkich niezbędnych informacji. Jednocześnie

dość dwuznacznie brzmi jeden z fragmentów opisu uwarunkowań efektywnego procesu konsultacji, które mają polegać między innymi na unikaniu „zbędnego zasięgania opinii w sytuacjach, gdy nie może przynieść to satysfakcjonujących efektów (np. konsultowania projektu ustawy, jeżeli został on w całości oparty na wcześniej konsultowanych założeniach)”¹⁰. Z jednej strony, można to traktować jako deklarację stworzenia systemu, który nie spowoduje paraliżu decyzyjnego. Z drugiej jednak strony, łatwo dostrzec w tym podejściu przejaw dążeń do ograniczenia konsultacji społecznych – nawet najlepiej przygotowane założenia nie będą nigdy tożsame z ostatecznym kształtem decyzji czy zapisu projektu ustawy, które wbrew temu dążeniu również powinny być konsultowane.

¹⁰ Strategia „Sprawne Państwo” (wersja z dn. 6 kwietnia 2011 r.), op. cit., s. 77.

Dalej – w opisie działań służących usprawnieniu konsultacji społecznych – powtórzono właściwie te same propozycje, które autorzy strategii omawiali w poprzednich jej rozdziałach. Jest więc mowa o dostępie do informacji publicznej, używaniu środków komunikacji *online*, na przykład uruchomieniu specjalnych platform konsultacyjnych. Pewną nowością, jaka pojawia się w tym punkcie, jest zamiar zreformowania Biuletynu Informacji Publicznej, między innymi pod kątem zwiększenia możliwości udziału obywateli w procesach decyzyjnych. To interesująca propozycja. Autorzy, niestety, nie precyzują, na czym dokładnie będą polegać działania w tym zakresie, być może jednak zostaną uwzględnione wnioski z *Białej Księgi Nowego BIP* – raportu przygotowanego już w 2006 roku na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Wspomina się tam między innymi o przygotowaniu nowego formatu stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej, które powinny być nie tylko jaśniejsze i czytelniejsze, niż są teraz, ale także bardziej interaktywne i przyjazne dla użytkowników – zwłaszcza ze względu na możliwość wyszukiwania potrzebnych informacji¹¹.

¹¹ *Biała Księga Nowego BIP*, red. M. Bukowski, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2006.

Ponownie omówiono również ideę centralnej platformy internetowej, na której mają być umieszczane projekty aktów prawnych, decyzji i dokumentów strategicznych. Platforma stopniowo powinna się rozszerzać – począwszy od poziomu centralnego, a skończywszy na poziomie samorządowym. Ma być uniwersalnym i ogólnodostępnym serwisem, służącym nie tylko konsultacjom, ale także analizom, gromadzeniu wiedzy i ogólnemu jej poszerzeniu oraz instytucjonalizacji dialogu władzy z obywatelami, który dziś ma najbardziej sformalizowaną (choć jednocześnie ograniczoną i mało efektywną) formę w obszarze dialogu społecznego, czyli relacji rządu, organizacji pracowników i pracodawców.

Ponadto w strategii „Sprawne Państwo” zaplanowano uruchomienie programów edukacyjnych. Mają one polegać między innymi na zakładaniu punktów poradnictwa obywatelskiego (co było również zawarte w Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego) i prowadzeniu kampanii społecznych, które będą zachęcać do aktywnego włączania się w życie publiczne i uświadamiać znaczenie aktywności obywatelskiej.

Instrumentem służącym podniesieniu poziomu aktywności obywatelskiej mają być również nowe rozwiązania wzmacniające współpracę między organizacjami poza-

rządowymi i administracją publiczną (brak jednak bardziej precyzyjnych wskazań, w jaki sposób to wzmocnienie współpracy miałyby się dokonać). Warto również odnotować, że autorzy strategii, skądinąd słusznie, uznali, że jednym z rozwiązań sprzyjających racjonalizacji procesu decyzyjnego będzie rozwijanie współpracy z ośrodkami eksperckimi i badawczymi, co powinno nastąpić przede wszystkim przez stworzenie możliwości instytucjonalnego wspierania tego rodzaju podmiotów oraz opracowanie czytelnych i transparentnych, a jednocześnie uproszczonych (w stosunku obowiązujących), przepisów prawa zamówień publicznych.

Interesującym pomysłem jest „wskazanie komórki”, która ma monitorować zmiany poziomu partycypacji publicznej i wspomagać wymianę informacji oraz doświadczeń w tym zakresie między instytucjami publicznymi. Niestety, w strategii nie dookreślono, na jakim szczeblu taka komórka powstanie, jakie będzie miała kompetencje i jaką uzyska formę.

Podsumowując, kwestie partycypacji publicznej są poruszane w wielu częściach strategii „Sprawne Państwo”, głównie jednak we fragmentach dotyczących poprawy jakości stanowionego prawa oraz zarządzania i koordynacji działań w sektorze publicznym. Część proponowanych rozwiązań powtarza się kilkakrotnie, większość jest jednak zarysowana bardzo ogólnie, nawet jak na tego rodzaju dokument, jakim jest strategia. Z kolei inne działania, na przykład rządowa platforma konsultacyjna opisywana w strategii „Sprawne Państwo”, były planowane już od dawna¹². Z zamiarem stworzenia takiego instrumentu rząd nosił się znacznie wcześniej, zanim prace nad strategią „Sprawne Państwo” w ogóle się rozpoczęły, decyzja o jego powstaniu zapadła zaś przed zaaprobowaniem tego dokumentu. Trudno więc uznać, że element ten powinien w ogóle znaleźć się w strategii. Niestety, sprawia to wrażenie powielania złej praktyki przygotowywania dokumentów nazywanych „strategiami”, które *de facto* są swoistą nakładką na chaotyczność działań różnych instytucji publicznych, nie mają jednak nic wspólnego z planowaniem polityk publicznych. Główne przyczyny takiego postępowania są oczywiście polityczne – rządy chcą w ten sposób zaprezentować się społeczeństwu jako racjonalne i przewidujące. Wskazane mankamenty powodują, że również ten dokument trudno traktować jako zapowiedź jednoznacznego wsparcia rozwoju partycypacji publicznej w ramach polityki państwa.

¹² Projekt konsultacji on-line, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2010.

Czego możemy spodziewać się po strategiach?

Ten krótki przegląd strategii rządowych pod kątem najważniejszych deklaracji o podnoszeniu poziomu partycypacji pozwala wyciągnąć kilka interesujących wniosków.

Po pierwsze, już samo to, że kwestia bezpośredniego udziału obywateli w procesach sprawowania władzy znalazła się w tych, skądinąd ważnych, dokumentach, jest swoistym znakiem czasu. Kilkadziesiąt lat po upadku systemu komunistycznego decydenci w końcu dostrzegli, że postawy obywatelskie, zainteresowanie ludzi sprawa-

mi publicznymi, aktywność społeczeństwa jest potrzebna każdemu demokratycznemu rządowi, a przy tym nie jest to coś, co jest dane raz na zawsze, ale wymaga ciągłego pobudzania i rozsądnej polityki państwa.

Po drugie, poruszenie wspomnianych kwestii w rządowych dokumentach strategicznych jest wyrazem tego, że decydenci mają pewną wolę podjęcia rzeczywistych działań w kierunku podniesienia poziomu partycypacji publicznej i wykorzystania tego potencjału do usprawnienia mechanizmów sprawowania władzy (bez partycypacji trudno sobie wyobrazić na przykład realizację postulatów *good governance* czy idei otwartego rządu).

Problem jednak w tym, że obie omówione strategie (przynajmniej w takim zakresie, w jakim dotyczą problematyki partycypacji) są bardzo ogólnikowe – nawet jak na standardy tego rodzaju dokumentów, które z natury rzeczy są ogólne. Ich autorzy poświęcają więcej uwagi diagnozowaniu i opisywaniu problemów związanych z niską partycypacją, ale są mniej twórczy w zakresie proponowania bardziej konkretnych działań. Pojawia się także – charakterystyczna dla niemal wszystkich rządowych dokumentów strategicznych – koncentracja na zabiegach legislacyjnych (widać to szczególnie w Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego). Myślenie magiczno-prawne jest bardzo widoczne w różnych politykach publicznych, które tworzy się w Polsce. Wiara w moc sprawczą zmian prawnych może się jednak w tym wypadku okazać zwodnicza, ponieważ badania i analizy pokazują, że do podniesienia poziomu partycypacji publicznej niezbędne są przede wszystkim działania informacyjne i edukacyjne, ukierunkowane na budowanie postaw, dostarczanie odpowiedniej wiedzy, kształcenie odpowiednich umiejętności w posługiwaniu się istniejącymi rozwiązaniami¹³. Stąd też na przykład wprowadzenie do danej ustawy nowego instrumentu, takiego jak partnerstwo publiczno-społeczne – formuły, dzięki której administracja publiczna i organizacje pozarządowe miałyby bardziej intensywnie współpracować – samo w sobie nie przyczyni się do podniesienia poziomu partycypacji społeczeństwa w zakresie realizacji zadań publicznych (zwłaszcza że nawet bez tej formuły taka aktywność jest możliwa). Podobnie z ambitnym zamiarem stworzenia platformy konsultacyjnej – bez upowszechnienia idei konsultacji i otwartego rządu będzie ona martwa.

Lektura wspomnianych dokumentów w połączeniu z wnioskami z bieżącego monitoringu wydarzeń prawnych, jakie mają wpływ na uwarunkowania partycypacji publicznej (w tym zwłaszcza działań rządu), skłania również do wniosku, że decydenci nie do końca poważnie traktują to, co sami przygotowują i ogłaszają. W momencie, gdy powstawało niniejsze opracowanie, ani strategia „Sprawne Państwo”, ani Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego nie zostały jeszcze przyjęte przez rząd, choć wiele zapisanych w nich zadań zaczęto już realizować. Można się więc zastanawiać, właściwie w jakim celu są przygotowywane te strategie, skoro zapisane w nich działania realizuje się *ad hoc*, jeśli tylko akurat w danym momencie jest wola polityczna i znajdują się jakiegokolwiek środki na ich realizację (zwykle są to środki unijne). Innym proble-

¹³ Por. A. Zybala, *O lepszą jakość polityk publicznych*, „Analizy i Opinie” 2012, nr 127.

mem jest to, że w samych dokumentach brakuje oszacowania kosztów realizacji opisanych tam działań i wskazania konkretnych źródeł ich finansowania. Trudno sobie wyobrazić, że tak ambitne cele uda się osiągnąć bez zagwarantowania odpowiednich środków w budżecie państwa.

Wszystko to skłania do umiarkowanego optymizmu. To dobrze, że decydenci zdali sobie sprawę z tego, jak ważne jest to, żeby obywatele mocniej angażowali się w życie publiczne (również dla nich samych). To dobrze, że tworzy się zręby propartykypacyjnych polityk publicznych i planuje się konkretne działania. Jest jednak jeszcze daleko do tego, aby omawiane strategie rzeczywiście przełożyły się na wyższy poziom aktywności obywatelskiej i partycypacji w sprawach publicznych.

Grzegorz Makowski

Partycypacja indywidualna i zorganizowana – dylemat i konieczność

„Decydujmy razem” – tytuł projektu, w ramach którego powstało niniejsze opracowanie – można interpretować na różne sposoby. Intencją pomysłodawców i realizatorów tego przedsięwzięcia było wyrażenie w jego nazwie idei, mówiącej, że jest lepiej, gdy organy władzy publicznej (zwłaszcza na poziomie lokalnym – najbliższym obywatelowi) działają otwarcie, angażując obywatela w życie publiczne i pozwalając mu współdecydować.

Już jednak na etapie planowania przywołanego projektu pojawiło się pytanie, w jakim stopniu obywatele mają wspólnie partycypować w życiu publicznym, łącząc siły, zrzeszając się w organizacjach, a w jakim stopniu powinni to robić indywidualnie. Odpowiedź na to pytanie nie jest oczywista, tak jak nie do końca jednoznacznie można rozstrzygnąć na przykład to, czy partycypacja zorganizowanych obywateli w procesach decyzyjnych jest bardziej pożądaną formą partycypacji w ogóle niż uczestnictwo obywateli niezorganizowanych.

Pierwsze miesiące monitoringu uwarunkowań prawnych partycypacji (bezpośredniego – prowadzonego na poziomie konkretnych samorządów wszystkich szczebli) ujawniły kilka interesujących aspektów czegoś, co można określić mianem dylematu. Z jednej strony, przemawiają one za tym, aby rozwijać ramy prawne zorganizowanego uczestnictwa obywateli w procesach decyzyjnych. Z drugiej jednak strony, przegląd istniejących regulacji prawnych i praktyki skłania do zupełnie innej opinii. I to jest właśnie kwestia, na której analizie chcemy się skupić w niniejszym rozdziale. Trzeba przy tym zaznaczyć, że występowanie wspomnianego dylematu nie jest zjawiskiem, które można by przypisać konkretnemu samorządowi objętemu monitoringiem. Ma ono charakter przekrojowy i dotyczy wszystkich analizowanych jednostek samorządowych. Dlatego – choć rozdział ma charakter raczej ogólny, a nawet teoretyczny – impulsem do jego napisania były obserwacje dotyczące rzeczywistych form partycypacji, jakie występują na poziomie konkretnych samorządów.

Zanim przejdziemy do części głównej, chcielibyśmy jedynie zaznaczyć, że ambicją niniejszego opracowania nie jest dokonanie wyczerpującej analizy wszystkich istniejących rozwiązań czy praktyk w interesującym nas zakresie. Chodzi jedynie o uwypukle-

nie aspektów istotnych dla całości wyводу. Stąd też w dalszej części skupimy się jedynie na wybranych, najbardziej wyrazistych ilustracjach omawianego zagadnienia.

Ramy prawne partycypacji dla zorganizowanych i indywidualnych obywateli

Organizacje społeczne są niewątpliwie lepiej wyposażone niż indywidualni obywatele w instrumentarium pozwalające aktywnie uczestniczyć w życiu publicznym – w tworzeniu polityk publicznych czy w konkretnych procesach decyzyjnych. Na poparcie tej tezy dowodów nie trzeba szukać daleko.

Krótką dygresją o dialogu społecznym i obywatelskim

Gdyby spojrzeć na tę kwestię szerzej, wówczas szybko można by odkryć, że w polskich realiach funkcjonuje wiele typów organizacji, które mają tradycyjnie już zagwarantowane miejsce w procesach decyzyjnych. Należy do nich na przykład pozarządowa strona dialogu społecznego, czyli organizacje pracodawców i pracowników.

Począwszy od instytucji Komisji Trójstronnej (której istnienie zasadza się nie tylko na przepisach ustawowych¹⁴, ale także na art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiącym o społecznej gospodarce rynkowej, której podstawą jest między innymi dialog między partnerami społecznymi), a skończywszy na branżowych gwarancjach uczestnictwa w procesach konsultacyjnych wybranych projektów aktów prawa czy różnych decyzji o charakterze strategicznym (na przykład o podwyższeniu kwoty składek zdrowotnych, przeprowadzaniu rządowych programów mających wpływ na sytuację pracowników lub pracodawców), organizacje pracodawców i pracowników mają niekwestionowane prawo do udziału w decyzjach podejmowanych przez rząd. Warto również przy tym zaznaczyć, że dialog społeczny jest zdecentralizowany, realizuje się bowiem przez sieć wojewódzkich komisji dialogu społecznego i przez powiatowe rady zatrudnienia.

Organizacje takie mają więc silną, prawnie zagwarantowaną pozycję wobec różnych szczebli władzy publicznej, dzięki czemu mogą się łatwiej i skuteczniej włączać w procesy decyzyjne na poziomie krajowym i lokalnym. Oczywiście innym problemem jest ocena rzeczywistego wpływu tych podmiotów na politykę państwa czy lokalne polityki publiczne, a co za tym idzie – skuteczność wspomnianych instrumentów partycypacji. Kwestii tej nie będziemy jednak w tym miejscu rozważać, zainteresowanych odsyłamy zaś do literatury, która skupia się na tym zagadnieniu¹⁵.

Dość powiedzieć, że jest to bodaj jeden z najbardziej wyrazistych przykładów, na podstawie których łatwo można dostrzec, jaką przewagę w dialogu z władzą ma obywatel (w tym wypadku pracownik lub pracodawca) zrzeszony w organizacji nad tym, który chciałby włączyć się w ten dialog indywidualnie lub występując w imieniu nie-

¹⁴ Ustawa z dnia 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).

¹⁵ Por. R. Towalski, *Dialog społeczny – próba definicji*, [w:] *Dialog społeczny. Najnowsze dyskusje i koncepcje*, red. R. Towalski, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Warszawa 2007.

sformalizowanej grupy. Osoba indywidualna w zasadzie nie ma szans zaistnieć na tej płaszczyźnie kształtowania polityk publicznych. Co więcej, dialog społeczny jest o tyle interesującym przykładem, że choć docelowo służy otwarciu procesu decyzyjnego, to w praktyce jest dość hermetyczny i ogranicza się do relatywnie niedużej liczby organizacji pracodawców i związków zawodowych.

Zmierzając jednak do sedna – bardziej interesującym aspektem prawnych uwarunkowań partycypacji publicznej będą dla nas uregulowania dotyczące organizacji pozarządowych *sensu stricto*, czyli nie związków zawodowych i organizacji pracodawców, ale organizacji stworzonych z myślą o prowadzeniu działań wykraczających poza problematykę stosunków pracy.

W ostatnich latach ramy prawne w tym zakresie znacznie się rozwinęły. Stało to między innymi dzięki silniejszemu zakorzenieniu w polskich realiach europejskiej idei dialogu obywatelskiego. Wciąż jednak jest to relatywnie nowy koncept. Jego korzenie sięgają co prawda wspomnianej idei dialogu społecznego, której początek datuje się na 1957 rok, kiedy powstał Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny¹⁶. Nawet jednak w krajach „starej Unii Europejskiej” dialog obywatelski jako odrębna instytucja rozwija się zaledwie od kilkunastu lat¹⁷.

Dialog obywatelski, póki co, jest jeszcze dość płynną koncepcją, niemniej rozmaite jego ujęcia w dyskursie naukowym mają pewne elementy wspólne. Istnieją więc podstawy, aby twierdzić, że dialogiem obywatelskim jest „system relacji między obywatelem i państwem, w którym obywatele, za pośrednictwem organizacji społecznych, porozumiewają się z ośrodkami władzy dążąc do wywierania wpływu na kształt decyzji i polityk publicznych”¹⁸. Chcę przy tym zwrócić szczególną uwagę na dwa elementy tej definicji. Po pierwsze, użycie słowa „system” implikuje, że mamy do czynienia ze względnie autonomicznymi i zinstytucjonalizowanymi relacjami (na przykład w formie prawa czy konkretnych ciał, w ramach których dialog ten jest prowadzony). Po drugie, koncepcja dialogu obywatelskiego zakłada, że interakcja obywatela z organami władzy odbywa się nie bezpośrednio, ale przez organizacje.

Podstawowe ramy prawne dialogu obywatelskiego

Dialog obywatelski jest zatem koncepcją na wskroś trzeciosektorową. Może się to wydawać nieistotne, biorąc jednak pod uwagę, że na koncepcję dialogu obywatelskiego coraz częściej powołują się decydenci, którzy projektują różne rozwiązania mające otwierać proces decyzyjny, musimy pamiętać, że kierując się tą filozofią, tworzą oni mechanizmy dedykowane przede wszystkim organizacjom pozarządowym, a nie obywatelom *per se*.

Na koncepcję dialogu obywatelskiego powoływali się na przykład projektodawcy nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2010 roku¹⁹. W uzasadnieniu możemy przeczytać między innymi, że przepisy przewidują-

¹⁶ Por. D. Freidrich, *Participatory Democracy in the European Union? European Governance and the Inclusion of Civil Society Organisations in Migration and Environmental Policies* [referat zaprezentowany na konferencji „Fifteenth International Conference of the Council for European Studies”, Chicago, 29 marca – 2 kwietnia 2006 roku].

¹⁷ Por. S. Smismans, *European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests*, „European Law Journal” 2003, t. 9, nr 4.

¹⁸ G. Makowski, *Dialog obywatelski i jego instytucje. Wyzwanie dla teoretyki i badacza* [w przygotowaniu].

¹⁹ Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 roku o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r., Nr 28, poz. 146).

ce tworzenie lokalnych rad działalności pożytku publicznego mają służyć „dalszej instytucjonalizacji dialogu obywatelskiego [oraz] rozwoju wzajemnych relacji między instytucjami dialogu obywatelskiego, w szczególności na poziomie regionalnym i centralnym”²⁰. Nie tylko jednak o rady działalności pożytku publicznego chodzi. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie już w chwili jej uchwalenia w 2003 roku była pod wpływem idei dialogu obywatelskiego (choć w tym czasie projektodawcy niekoniecznie rozróżniali ten koncept od starszej idei – dialogu społecznego)²¹. Jednym z jej głównych celów było przecież stworzenie ram współpracy (również pozafinansowej, czyli właśnie dialogu) między sektorem publicznym i pozarządowym. W nowelizacji ustawy z 2010 roku zasada dialogu obywatelskiego została jedynie rozwinięta i ugruntowana. Przywołajmy zatem kilka kluczowych rozwiązań zawartych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, które umożliwiają obywatelom udział w procesach decyzyjnych za pośrednictwem organizacji pozarządowych.

Przepisy w tym zakresie znajdziemy przede wszystkim w art. 5 analizowanej ustawy, który opisuje podstawowe formy współpracy między organizacjami pozarządowymi i administracją. Ustęp 2 pkt 3 tego artykułu mówi między innymi o konsultowaniu „z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji”. W pkt 5 jako odrębna forma współpracy są wymienione konsultacje projektów aktów prawa miejscowego z lokalnymi radami działalności pożytku publicznego. Przy czym konsultacje te zyskują nieco bardziej ogólny charakter, według przepisu mają bowiem dotyczyć wszystkich projektów związanych z wykonywaniem zadań publicznych mieszczących się w jednej z trzydziestu trzech sfer pożytku publicznego wymienionych w art. 4 ust. 1 ustawy. Warto przy tym podkreślić, że katalog ten jest bardzo pojemny. Mieszczą się w nim w zasadzie zarówno wszystkie rodzaje zadań publicznych, które na co dzień realizuje samorząd, jak i rodzaje działalności prowadzonej przez organizacje, dlatego „potencjał konsultacyjny” lokalnych rad działalności pożytku publicznego jest całkiem spory i teoretycznie może obejmować całe spektrum prawotwórczej działalności samorządu.

Z kolei w art. 5 ust. 2 pkt 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie jest mowa o tworzeniu „zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym”, w ramach których mogą być dyskutowane kwestie lokalnych polityk publicznych. Ustęp 5 tego samego artykułu zobowiązuje samorządy do uregulowania trybu konsultacji projektów aktów prawa lokalnego w formie specjalnej uchwały. Ponadto, na mocy art. 5a i 5b, organizacje mają również odrębną gwarancję uczestnictwa w konsultacjach samorządowych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Dzięki ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie organizacje pozarządowe, które chcą brać aktywny udział w życiu publicznym na poziomie lokalnym, mogą również korzystać z formuły „inicjatywy lokalnej” (art. 19b-h). Jest to o ty-

²⁰ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1727.

²¹ D. Długosz, *System dialogu społecznego w latach 2001–2003. Analiza uczestnika. Część I*, „Polityka Społeczna” 2005, nr 4.

le interesujące rozwiązanie, że początkowo miało być ono dedykowane wyłącznie niezrzeszonym obywatelom, którzy na zasadzie swobodnego pospolitego ruszenia zapragnęliby zmienić z pomocą władz lokalnych jakiś element otaczającej ich rzeczywistości. W trakcie prac nad nowelizacją z 2010 roku formuła inicjatywy lokalnej została jednak uzupełniona o zapis mówiący o tym, że mieszkańcy danej jednostki samorządowej mogą wnioskować do samorządu o wsparcie inicjatywy lokalnej bezpośrednio „bądź za pośrednictwem organizacji pozarządowych”. W związku z realizacją zadań objętych zakresem inicjatywy lokalnej samorząd może zawierać z obywatelami lub z organizacjami specjalne umowy.

Kolejnym rozwiązaniem propartykypacyjnym nawiązującym do idei dialogu obywatelskiego, jakie ujęto w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jest Rada Działalności Pożytku Publicznego, którą opisuje rozdział piąty ustawy. Nie będziemy w tym miejscu szczegółowo analizować funkcjonowania tej instytucji²². Przypomnijmy tylko, czym w ogóle jest Rada Działalności Pożytku Publicznego. W skład tego gremium wchodzi przedstawiciele organizacji pozarządowych (dziesięć osób), samorządu (pięć osób) i administracji rządowej (pięć osób). Konstrukcja Rady Działalności Pożytku Publicznego nawiązuje do idei Komisji Trójstronnej, z tą tylko różnicą, że w radzie są reprezentowani inni interesariusze. Rada działa przy ministrze właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego. Do jej głównych funkcji należy przedstawianie opinii dotyczących stosowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz – ogólnie rzecz ujmując – podejmowanie działań (w tym między innymi konsultowanie projektów ustaw i innych decyzji) zmierzających do tworzenia środowiska sprzyjającego funkcjonowaniu organizacji pozarządowych i ich współpracy z sektorem publicznym. W ciągu kilku lat, począwszy od powołania pierwszej kadencji rady w 2003 roku, udowodniła ona, że może być bardzo aktywnym forum dialogu i mieć relatywnie duży wpływ na różne decyzje podejmowane na poziomie rządowym, a nawet parlamentarnym²³.

W 2010 roku ustawodawca zdecydował się poszerzyć katalog instrumentów dialogu obywatelskiego, przenosząc w dużym stopniu schemat funkcjonowania Rady Działalności Pożytku Publicznego na poziom lokalny w formule lokalnych rad działalności pożytku publicznego. Funkcjonowanie tego rodzaju ciał, które mogą być powoływane na wszystkich szczeblach samorządu, reguluje rozdział szósty ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Również w tym wypadku nie będziemy szczegółowo omawiać specyfiki funkcjonowania lokalnych rad działalności pożytku publicznego, ale odeślemy zainteresowanych do stosownej literatury²⁴. Wspomnijmy jedynie, że cechą wspólną lokalnych rad działalności pożytku publicznego, niezależnie od tego, na jakim poziomie samorządu funkcjonują, jest to, że co do idei biorą one przede wszystkim udział w procesie stanowienia prawa lokalnego i służą jako fora dyskusji między lokalnymi ośrodkami władzy i organizacjami pozarządowymi na temat miejscowych polityk publicznych i kierunków rozwoju wspól-

²² Por. *Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2011.

²³ Por. *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, red. M. Rymusza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.

²⁴ Por. *Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*, op. cit.

not samorządowych. Rady mają także pełnić funkcje „rojemcze”, pomagając w rozwiązywaniu sporów między organizacjami pozarządowymi a władzami lokalnymi. Oczywiście zakres ich kompetencji oraz tryb tworzenia i funkcjonowania są zróżnicowane w zależności od szczebla samorządu.

Gwarancje udziału w procesie stanowienia prawa miejscowego i krajowego dla Rady Działalności Pożytku Publicznego, jej lokalnych odpowiedników i bezpośrednio dla samych organizacji, liczne usankcjonowane prawnie zespoły i ciała konsultacyjne, które mogą być tworzone przez samorządy w celu włączania przedstawicieli organizacji pozarządowych w procesy decyzyjne, a także instytucja inicjatywy lokalnej – to dość bogate instrumentarium dialogu obywatelskiego, którym organizacje mogą się posługiwać, chcąc aktywnie uczestniczyć w życiu publicznym. A są to jedynie te rozwiązania, które zostały usankcjonowane w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Tymczasem istnieje jeszcze wiele innych mechanizmów, które ułatwiają organizacjom pozarządowym uczestnictwo w procesach decyzyjnych na wszystkich poziomach życia publicznego. Na przykład w relacjach z organami władzy publicznej na poziomie krajowym oprócz Rady Działalności Pożytku Publicznego funkcjonuje jeszcze kilka podobnych ciał, w których zasiadają organizacje (Rada Pomocy Społecznej, Rada Gospodarki Żywnościowej, Rada Ochrony Środowiska²⁵). W parlamencie działa stała sejmowa podkomisja do spraw współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz Parlamentarny Zespół do spraw Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi.

To jednak, co nas interesuje najbardziej, dotyczy poziomu lokalnego. I tu jednak – poza rozwiązaniami zapisanymi w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – znajdziemy jeszcze wiele innych kanałów, dzięki którym organizacje mogą uczestniczyć w życiu publicznym samorządów. Wspomnijmy zaledwie o kilku najważniejszych rozwiązaniach.

Na mocy przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (art. 31), organizacje społeczne (w tym również stowarzyszenia i fundacje) mogą występować jako strony postępowań²⁶, między innymi żądając zainicjowania procedury w sprawie innej osoby lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu na prawach strony (ważne jest przy tym, że przepisy kodeksu podkreślają, że prawo to przysługuje organizacji wówczas, gdy działa ona w interesie społecznym i gdy jest to zgodne z jej celami statutowymi – zakłada się więc tutaj wyraźnie, że organizacje mają mandat do reprezentowania nie tylko swoich interesów, ale także pewnej wizji dobra wspólnego).

Podobne uprawnienia – przyznane na mocy przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²⁷ (dział trzeci, rozdział czwarty) – w zakresie decyzji dotyczących środowiska mają organizacje ekologiczne²⁸. Przepisy tej ustawy wspominają także o możliwości współpracy różnych organów zajmujących się kwestiami ochrony środowiska, co nie jest bez znaczenia, ponieważ nawet ogół-

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1960 r., Nr 30, poz. 168).

²⁷ Ustawa z dnia 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).

²⁸ Por. także: A. Krajewska, *Udział organizacji ekologicznych w postępowaniu administracyjnym – wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego; eadem, Zaskarżanie uchwał rady gminy przez organizacje ekologiczne – wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w niniejszym tomie].

ne przepisy tego rodzaju wyznaczają kierunek funkcjonowania tych instytucji. Ponadto art. 132, opisujący prace komisji do spraw ocen oddziaływania na środowisko, gwarantuje organizacjom ekologicznym możliwość uczestniczenia w pracach tych gremiów²⁹.

²⁹ Współpraca międzysektorowa przy tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i ochrony środowiska. Raport końcowy z badań, red. M. Koziarek, P. Matczak [w przygotowaniu].

Inny ważny obszar życia publicznego, w którym organizacje pozarządowe dysponują instrumentarium ułatwiającym partycypację, to szeroko pojęte sprawy społeczne. Ustawa o pomocy społecznej³⁰ już w art. 2 stanowi, że organy administracji rządowej i samorządowej organizują pomoc społeczną między innymi z organizacjami pozarządowymi. W ślad za tym pojawiają się kolejne przepisy, mówiące między innymi o finansowym wspieraniu organizacji zajmujących się pomocą społeczną i – co najważniejsze – o uczestnictwie trzeciego sektora w kształtowaniu lokalnych polityk publicznych w tym obszarze. Organizacje mniej lub bardziej bezpośrednio mają więc zagwarantowany udział w konsultowaniu takich dokumentów, jak samorządowe plany i strategie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wyrównywania szans osób niepełnosprawnych czy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Na mocy innych ustaw dotyczących szerokiej dziedziny spraw społecznych, na przykład ustawy o sporcie³¹, organizacje pozarządowe mogą brać udział w pracach rad sportu, które określają i współtworzą kierunki lokalnej polityki w zakresie wychowania fizycznego.

³⁰ Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz.U. z 2004 r., Nr 64, poz. 593).

³¹ Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie (Dz.U. z 2010 r., Nr 127, poz. 857).

Dokładniejszy przegląd pozostałych ustaw (zwłaszcza tych, które dotyczą funkcjonowania samorządów) ujawniłby zapewne jeszcze wiele innych rozwiązań sprzyjających partycypacji publicznej organizacji pozarządowych. Siłą rzeczy nie możemy jednak dokonać w tym miejscu ich wyczerpującej analizy. Nawet jednak skrócony przegląd pokazuje, że trzeci sektor dysponuje dość szerokim wachlarzem środków dostępu do procesów podejmowania decyzji publicznych i interakcji z różnymi organami władzy publicznej, w zasadzie na wszystkich szczeblach.

Dialog obywatelski wciąż nie jest jednak tak dalece zinstytucjonalizowany, jak wspomniany wcześniej dialog społeczny, nie ma bowiem odrębnego aktu prawnego „o dialogu obywatelskim”, który przypominałby ustawę o Komisji Trójstronnej. Niemniej jednak istnieje wiele bardzo konkretnych mechanizmów umożliwiających praktyczną realizację tej idei, dzięki czemu organizacjom pozarządowym nie brakuje możliwości uczestnictwa w życiu publicznym. A jak w tym wymiarze przedstawiają się rozwiązania, którymi dysponuje obywatel?

Podstawowe ramy prawne partycypacji obywateli

Tę część rozważań zacznijmy od podkreślenia, że wszystkie instrumenty partycypacji, które są sprofilowane pod kątem indywidualnego obywatela, są jednocześnie dostępne dla obywatela reprezentującego organizację. Konstatacja ta jest o tyle istotna, że w ostatecznym rozrachunku mechanizmy udziału w życiu publicznym dedykowa-

ne organizacjom z tego punktu widzenia mają charakter „ekskluzywny”. Ich wykorzystanie wiąże się bowiem z dodatkowym wysiłkiem i koniecznością uzyskania większych kompetencji.

Z kolei te formy, które znajdują się w dyspozycji obywateli indywidualnych, siłą rzeczy mają charakter „egalitarny”, ponieważ muszą być łatwe do wykorzystania przez przeciętną jednostkę. W tym wymiarze zasadne wydaje się pytanie o to, w jakim kierunku należy rozwijać ramy prawne partycypacji – „ekskluzywnym”, preferującym uczestnictwo obywateli zorganizowanych, czy „egalitarnym”, pozwalającym teoretycznie każdemu na udział w życiu publicznym. Jak się okaże dalej, nie ma jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie, ale sama dyskusja na ten temat jest jak najbardziej zasadna.

Wracając tymczasem do sedna. Rozwiązania prawnoinstytucjonalne, z których mogą korzystać indywidualni obywatele chcący brać udział w różnych procesach decyzyjnych i politycznych, są mocniej rozproszone niż w wypadku gwarancji dla organizacji pozarządowych, a także bardziej chaotyczne i mniej liczne.

Zaczynając od tych o najbardziej ogólnym charakterze, możemy wspomnieć choćby o tak prozaicznych instytucjach, jak wnioszek czy skarga, które są dość dobrze uregulowane na gruncie prawa administracyjnego. Do tej kategorii należą również gwarancje, wypływające przede wszystkim z przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiących o tym, że to naród jest właściwym suwerenem, i gwarantując mu możliwość udziału w referendum i przedkładania własnych projektów prawa (w tym wypadku indywidualni obywatele mają nawet pewną przewagę, ponieważ podobne uprawnienie nie przysługuje organizacjom pozarządowym, poza pewnymi wyjątkami na gruncie prawa miejscowego³²) czy zapewniając dostęp do informacji publicznej, w tym możliwość aktywnego udziału w posiedzeniach kolegialnych organów władzy publicznej (takich jak parlament, jego komisje, organy stanowiące samorządów).

W większości wypadków wymienione rozwiązania, poza ogólnymi delegacjami wynikającymi z konstytucji, zostały również zoperacjonalizowane w formie odpowiednich ustaw. Mamy więc szczegółowe ustawy regulujące wykonanie referendum, prawa do petycji, inicjatywy ludowej (czyli uprawnienia przysługującego obywatelom do składania własnych projektów ustaw), dostępu do informacji publicznej. Odpowiednie przepisy znajdują się także w kodeksie postępowania administracyjnego. Brakuje jednak realizacji kilku kluczowych przepisów konstytucji, na przykład odpowiednich regulacji w zakresie wykonania prawa do petycji. Próby uregulowania tej podstawowej i jakże istotnej formy partycypacji w życiu publicznym już kilkakrotnie podejmowały różne instytucje, ostatnio resort spraw wewnętrznych, który przedstawił propozycję odpowiednich zmian w kodeksie postępowania administracyjnego, i Senat Rzeczypospolitej Polskiej, który przygotował projekt odrębnej ustawy. Do tychczas jednak nie udało się w pełni zinstytucjonalizować prawa do petycji³³.

³² Przykłady takich regulacji – por. G. Makowski, *Lokalna inicjatywa ludowa. Pomysł na aktywizację obywateli?*, [w:] *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2010*, red. G. Makowski, P. Sobiesiak, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010.

³³ Por.: G. Makowski, *Senat ureguje prawo do petycji*; A. Krajewska, *Trwają prace nad informacyjną kampanią społeczną w sprawie prawa do petycji* [w niniejszym tomie].

Wymienione instrumenty mają charakter bardzo ogólny i miękki zarazem. Może poza inicjatywą ludową pozostałe rozwiązania tylko częściowo pozwalają zrealizować ideę partycypacji publicznej. Takie instrumenty, jak skarga, wniosek czy prawo dostępu do informacji, należą oczywiście do podstawowych form uczestnictwa w życiu publicznym, są one jednak w dużym stopniu „reaktywne”. Jeśli przywołalibyśmy w tym miejscu tak zwaną drabinę partycypacji³⁴, to musielibyśmy przyznać, że rozwiązania te są zaledwie wstępem do pełnego uczestnictwa w życiu publicznym – umożliwiają zainicjowanie określonego procesu decyzyjnego, włączenie się w ten proces w początkowych fazach, ale nie współdecydowanie czy współtworzenie ładu publicznego w rzeczywistym dialogu z instytucjami publicznymi.

Takich specyficznych rozwiązań, które sprzyjałyby głębszej i pełniejszej partycypacji obywateli, jest relatywnie niewiele. Poza wspomnianą już instytucją obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (która – co warto zaznaczyć – rzadko znajduje przełożenie na poziomie lokalnym w formie miejscowych uregulowań w zakresie inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców) możemy tutaj wymienić na przykład ustawę o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa³⁵. Regulacja ta ma wiele wad, wśród których największą jest chyba ta, że wbrew swojemu tytułowi lobbing reguluje w bardzo ograniczonym zakresie³⁶. Z punktu widzenia idei partycypacji publicznej można się jednak w tym akcie prawnym dopatrzeć pewnych zalet. Przede wszystkim, dzięki tej ustawie miała szansę zaistnieć instytucja wysłuchania publicznego. Można mieć wiele zastrzeżeń co do tego, że wysłuchanie publiczne zostało potraktowane przez ustawodawcę jako forma lobbingu, niemniej jednak faktem jest, że zostało ono zinstytucjonalizowane. W rezultacie dzięki ustawie lobbingowej obywatele mają szansę na bezpośrednią interakcję z władzą w trakcie prac na projektami ustaw i rozporządzeń. W ślad za ustawą lobbingową pojawiły się odpowiednie przepisy wykonawcze w regulaminie sejmiku oraz rozporządzenia dotyczące organizacji wysłuchań na poziomie rządowym. Jakość tych regulacji pozostawia wiele do życzenia, ich istnienie trzeba jednak odnotować³⁷.

Oprócz wysłuchania publicznego ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa udostępniła obywatelom specyficzny mechanizm, pozwalający im na zgłaszanie uwag do projektów ustaw i rozporządzeń oraz założeń do tych projektów. Tryb zgłaszania, odpowiadania przez ustawodawcę i publikowania dokumentacji regulują art. 5–7 ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Ponadto, jeśli obywatel zdecyduje się zostać lobbystą profesjonalnym, co wiąże się z wpisem do odpowiedniego rejestru, zyskuje dodatkowy argument w staraniach o informacje i włączenie w proces decyzyjny. Trzeba jednak przy tym zastrzec, że atrakcyjność statusu profesjonalnego lobbysty jest znacznie obniżona ze względu na to, że urzędy, których w największym stopniu dotyczy ta regulacja, często nie wywiązują się z nałożonych na nie obowiązków. Procedury kontaktowania się z lobbystami i udostępniania im informacji albo nie istnieją, albo są bardzo niedoskonałe. Z kolei na

³⁴ Por. A. Olech, *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010.

³⁵ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 roku o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. z 2005 r., Nr 169, poz. 1414).

³⁶ G. Makowski, J. Zbieranek, *Lobbing – żywy problem, martwe prawo*, „Analizy i Opinie” 2007, nr 79.

³⁷ Por. G. Makowski, *Instytucja wysłuchania publicznego w Polsce jako mechanizm partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa*, [w:] *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, op. cit.

przykład w regulaminie sejmku wymagania ustawy zrealizowano w taki sposób, że profesjonalni lobbysci dysponują jeszcze mniejszym zakresem praw niż przeciętny obywatel, nie mają na przykład wstępu na posiedzenia podkomisji, podczas gdy zwykli obywatele, eksperci czy osoby zaproszone przez przewodniczących mogą swobodnie uczestniczyć w posiedzeniach tych gremiów (w rezultacie zniechęca to do rejestrowania działalności lobbingskiej). Przynajmniej jednak potencjalnie nowelizacja lub przyjęcie nowej ustawy lobbingskiej w przyszłości może dać indywidualnym obywatelom dużo lepszy mechanizm pozwalający na udział w procesach decyzyjnych.

Z kolei ustawa o Radzie Ministrów wraz z regulaminem Rady Ministrów wskazuje na jeszcze jedno rozwiązanie, które umożliwi obywatelom włączanie się w procesy decyzyjne. Są to konsultacje społeczne³⁸. Przepisy te są jednak bardzo nieprecyzyjne i nie do końca wiadomo, czy poza ściśle określonymi sytuacjami, w których projekty ustaw i rozporządzeń muszą być konsultowane z wybranymi organizacjami społecznymi (przede wszystkim organizacjami pracodawców i pracowników), konsultacje społeczne są obligatoryjne czy fakultatywne, czego powinny dotyczyć (założeń do projektu aktu prawnego czy może samego projektu) i na którym etapie procesu legislacyjnego powinny się odbywać.

Schodząc niżej, na poziom lokalny, można stwierdzić, że sytuacja nie jest dużo lepsza. Zaczynając od ustaw samorządowych, na poziomie gminy indywidualni obywatele są obligatoryjnie włączani w procesy decyzyjne w zaledwie kilku określonych sytuacjach – tworzenia i łączenia granic jednostki samorządowej, nadania gminie statutu miasta i ustalenia jego granic (ale już nie zmian w tym zakresie), ustalenia zmian nazw gmin oraz siedzib i tworzenia jednostek pomocniczych. Władze gminne są również zobligowane do informowania mieszkańców o założeniach projektu budżetu, wydatkach i kierunkach lokalnej polityki społecznej i gospodarczej³⁹. Z mocy ustawy, do samego procesu decyzyjnego w tych ważnych kwestiach niezrzeszeni mieszkańcy nie są jednak dopuszczani. Ponadto pozostałe sprawy rozstrzygane na poziomie samorządu gminnego z obywatelami są uzgadniane w zależności od złej lub dobrej woli organów samorządu. Samorządy mogą inicjować konsultacje społeczne w sprawach, które uznają za ważne. Podobnie fakultatywne jest tworzenie lokalnych rad młodzieżowych czy innych ciał i forów, w ramach których mieszkańcy mieliby szansę współtworzyć na bieżąco kształt życia publicznego. Zapisy ustaw o samorządzie powiatowym i wojewódzkim w kwestii włączania obywateli w procesy decyzyjne na tych poziomach są jeszcze bardziej zdawkowe.

Duża część szczegółowych rozwiązań w zakresie włączania obywateli w procesy decyzyjne na poziomie samorządowym zależy od kształtu prawa miejscowego, którego jakość częstokroć pozostawia wiele do życzenia. Czasem jednak, co warto odnotować, samorządy wykazują się twórczym myśleniem. Przykładem tego mogą być miejscowe regulacje umożliwiające mieszkańcom zgłaszanie własnych projektów uchwał. Jak dotąd, nie uchwalono żadnej delegacji ustawowej, która nakazywałaby samorzą-

³⁸ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 roku o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (Dz.U. z 1996 r., Nr 106, poz. 492); uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 roku – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2002 r., Nr 13, poz. 221).

³⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

dom (czy motywowałyby samorządy) do przyjmowania tego typu rozwiązań. Mimo to niektóre samorządy uznały, że warto stworzyć podstawy prawne tego typu aktywności obywatelskiej. Na pochwałę zasługuje zatem to, że w samorządach jakby samostannie pojawia się świadomość potrzeby tworzenia rozwiązań zachęcających obywateli do aktywnego włączania się w życie publiczne⁴⁰.

⁴⁰ Por. G. Makowski, *Lokalna inicjatywa ludowa już działa* [w niniejszym tomie].

Kończąc, wspomnijmy jeszcze o kilku specyficznych mechanizmach, które na poziomie samorządowym ułatwiają indywidualnym obywatelom udział w procesach decyzyjnych. Należy do nich zaliczyć regulacje dotyczące polityki w zakresie ochrony środowiska. Na przykład ustawa z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko gwarantuje mieszkańcom możliwość udziału w tworzeniu strategicznych dokumentów związanych z oceną różnych decyzji (zwłaszcza natury inwestycyjnej) w zakresie ich oddziaływania na środowisko naturalne⁴¹. Przepisy ustawy określają także tryb konsultowania dokumentów i projektów aktów prawnych z zakresu tych zagadnień (na poziomie zarówno lokalnym, jak i centralnym). Z kolei prawo ochrony środowiska z 2001 roku zawiera dodatkowe przepisy dotyczące włączania obywateli w procesy programowania polityk publicznych w zakresie ochrony środowiska na wszystkich poziomach samorządu⁴².

⁴¹ Dz.U. z 2008 r., Nr 199, poz. 1227.

⁴² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r., Nr 62, poz. 627).

Tak – w dużym uproszczeniu – przedstawia się obraz najważniejszych rozwiązań, jakie pozwalają organizacjom społecznym i indywidualnym obywatelom uczestniczyć w różnych procesach decyzyjnych.

Powyższy przegląd skłania do refleksji, że pod względem możliwości partycypacji publicznej obywatel zorganizowany w porównaniu z obywatelem indywidualnym ma do dyspozycji lepsze, bardziej rozbudowane i precyzyjniej uregulowane instrumentarium. Przepisy związane z realizacją idei dialogu społecznego i obywatelskiego są bardziej konkretne, częściej nakazują różnym organom władzy publicznej (zarówno na poziomie centralnym, jak i samorządowym) przestrzeganie określonych reguł, tworzenie twardych rozwiązań (na przykład przyjmowanie uchwał umożliwiających konsultacje), podczas gdy przepisy dotyczące partycypacji indywidualnych obywateli są mniej kategoryczne, często tworzą dodatkowe wymagania (jak to jest choćby w wypadku inicjatywy ludowej, której przeprowadzenie wymaga założenia i rejestracji specjalnego komitetu propagującego projekt danego rozwiązania legislacyjnego) i częściej pozostawiają kwestię włączenia obywateli w wypracowywanie określonego rozwiązania uznaniowości decydentów. Przepisy z zakresu zorganizowanej partycypacji wydają się także bardziej skonsolidowane. Łatwiej odnaleźć je w kilku kluczowych aktach prawnych, co ułatwia ich stosowanie. Tymczasem regulacje, z których mogą korzystać osoby indywidualne, są bardzo fragmentaryczne i rozproszone w wielu ustawach, rozporządzeniach, w prawie lokalnym, a nawet w przepisach niższego rzędu i regulaminach, co przeciętnemu obywatelowi nie ułatwia ich wykorzystania.

Podsumowując, z punktu widzenia prawa bardziej preferowana jest raczej partycypacja zorganizowanych obywateli, nie zaś obywateli indywidualnych. Jak ocenić to zróżnicowanie? Odpowiedź nie jest prosta. Warto jednak naświetlić pewne aspekty tej sytuacji.

Dialog obywatelski czy dialog z obywatelami – co ważniejsze?

Można się zastanawiać, czy między partycypacją za pośrednictwem organizacji pozarządowych i partycypacją indywidualnych obywateli istnieje jakikolwiek wybór. Czy mamy tutaj do czynienia z dylematem?

Z pewnością obie formy uczestnictwa w życiu publicznym nie wykluczają się wzajemnie – raczej się uzupełniają. Co więcej, istnieje wiele argumentów (w tym również pochodzących z monitoringu prawa prowadzonego w ramach projektu „Decydujemy razem”) na to, że zorganizowani obywatele partycypują częściej i bardziej efektywnie (co można mierzyć na przykład ich wpływem na kształt konkretnych decyzji publicznych). Z partycypacją „zorganizowaną” wiążą się jednak także pewne ryzyka.

Czy obywatel zorganizowany to lepszy obywatel?

Niektórzy teoretycy i badacze demokracji partycypacyjnej wskazują na przykład, że takie dobrze uformowane i pośredniczące struktury, jak organizacje pozarządowe, są właściwie tylko jeszcze jedną z wielu grup interesów, które są uczestnikami życia publicznego⁴³. Podobnie jak partie, związki zawodowe czy grupy lobbystów, forsują własne, „sektorowe” interesy. Częstokroć, choć na sztandarach mają wypisaną misję publiczną i dbałość o dobro wspólne, w rzeczywistości realizują dążenia własnych, wąskich środowisk. Organizacje zajmujące się na przykład edukacją forsują rozwiązania sprzyjające ich pozycji, a organizacje zajmujące się pomocą społeczną dbają o swój dobrostan. Przy tym nie zawsze interes określonej części trzeciego sektora musi się pokrywać z interesem społecznym. Przy tej okazji musi także paść pytanie o legitymizację. Kogo lub co tak naprawdę reprezentują organizacje pozarządowe?

Teoretycznie ich mandat jest niekwestionowany – co do idei, są przecież tworzone przez obywateli zainteresowanych zaspokojeniem konkretnej potrzeby społecznej lub dbałością o dobro publiczne. Działają na zasadzie *non profit* lub *not for profit*, można zatem zakładać, że – w odróżnieniu od firm – „prywatny” zysk nie będzie dla nich priorytetem. W praktyce jednak kwestie te nie są już tak jednoznaczne. Organizacje pozarządowe nie są tak obywatelskie, jak mogłoby się na pierwszy rzut oka wydawać, co przejawia się na przykład w słabości bazy członkowskiej stowarzyszeń (według danych Stowarzyszenia Klon/Jawor z 2010 roku, ponad połowa stowarzyszeń w Polsce nie zrzesza więcej niż trzydziestu członków, z czego i tak większość to

⁴³ Por.: P. Gliński, *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2006; A. Warleigh, „Europeanizing” Civil Society: NGOs as Agents of Political Socialization, „Journal of Common Market Studies” 2001, t. 39, nr 4.

„martwe dusze” – co gorsze, baza członkowska nie zmieniła się w ostatnich latach⁴⁴), niskiej rozpoznawalności organizacji w społeczeństwie czy słabym przekonaniu opinii publicznej co do potencjału trzeciego sektora jako aktora zdolnego do rozwiązywania istotnych problemów społecznych (ponownie według badań Stowarzyszenia Klon/Jawor z 2010 roku, tylko 35% respondentów zgodziło się ze stwierdzeniem, że „organizacje społeczne rozwiązują ważne problemy w moim sąsiedztwie”, a 46% uznało, że „organizacje ogólnie mają niewielki wpływ na rozwiązywanie problemów społecznych w Polsce”)⁴⁵. Znamienny jest przy tym również wynik sondażu, który przeprowadzono w 2010 roku przy okazji badań poświęconych efektywności konsultacji społecznych. Zapytano wówczas Polaków, kto – ich zdaniem – najlepiej reprezentuje ich interesy w sprawach publicznych na poziomie samorządów. Zaledwie 3% respondentów wskazało organizacje pozarządowe (dla porównania – radnych wskazało jednak już 24% pytanych)⁴⁶. Nie jest to wynik świadczący o silnej społecznej legitymizacji trzeciego sektora w Polsce.

Również bezinteresowność organizacji pozarządowych może budzić pewne zastrzeżenia. Przy czym nie chodzi tylko o pojawiające się od czasu do czasu doniesienia, że konkretna organizacja chciała ugrać coś dla siebie i dla swoich członków (szczególnie wyraziste mogą być tutaj przykłady „ekoterroryzmu”, uprawianego choćby przez znane skądinąd stowarzyszenie „Przyjazne Miasto”⁴⁷), ale przede wszystkim o to, że trzeci sektor zmierza coraz bardziej w kierunku ekonomii społecznej i w związku z tym jego funkcjonowanie coraz bardziej przypomina działanie sektora prywatnego. Zasadne staje się więc pytanie, w jakim stopniu partycypacja organizacji pozarządowych powinna być bardziej uprzywilejowana niż inne formy partycypacji? I czy warto inwestować w dialog obywatelski? Powstaje także pytanie, czy rozwijając instrumenty dialogu obywatelskiego, nie powinno się jednak zadbać o równoległe wzmocnienie mechanizmów ułatwiających zwykłym obywatelom interakcję z władzą?

Lekcja z doświadczeń europejskich

Jak się wydaje, mamy dziś w Polsce do czynienia z sytuacją podobną do tej z lat pięćdziesiątych XX wieku, gdy w ramach struktur europejskich zachodnie organizacje pozarządowe zabiegały o miejsce w procesie dialogu z rządami i strukturami europejskimi równe tradycyjnym partnerom społecznym, czyli związkom zawodowym i organizacjom pracodawców. To wówczas zaczęto usilnie propagować ideę dialogu obywatelskiego, która później przyjęła się również w Polsce. Umacnianiu się dialogu obywatelskiemu na poziomie europejskim towarzyszyło pewne napięcie. Związki zawodowe i pracodawcy traktowali (a w Polsce wciąż traktują) organizacje pozarządowe jako konkurencję w obszarze reprezentacji interesu społecznego, nie chcąc dopuścić ich racji do dyskursu publicznego i mniej lub bardziej bezpośrednio blokując instytucjonalizację dialogu obywatelskiego. Ostatecznie jednak, przynajmniej

⁴⁴ J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2010*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2010.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ A. Celiński, P. Frączak, J. Herbst i in., *Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2011, s. 126.

⁴⁷ *Niektóre znane akcje Przyjaznego Miasta*, „Gazeta Wyborcza”, 16 lipca 2004 roku.

na poziomie Unii Europejskiej, organizacje społeczne są traktowane jako równoważny partner w dialogu z władzą, co znajduje odzwierciedlenie na przykład w strukturze Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, w którym istnieje odrębna „grupa trzecia” skupiająca właśnie przedstawicieli organizacji pozarządowych. Dialog obywatelski ma też już stałe miejsce w słowniku unijnych decydentów. Można również oczekiwać, że z podobną instytucjonalizacją dialogu obywatelskiego będziemy mieć do czynienia w przyszłości w Polsce.

Instytucje europejskie wychodzą także naprzeciw opisywanemu tutaj dylematowi, tworząc ramy partycypacji zarówno dla zorganizowanych, jak i indywidualnych obywateli. Warto w tym miejscu wspomnieć choćby art. 10–11 Traktatu z Lizbony, w których jest mowa między innymi o tym, że: „Każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii. Decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela”. Te same przepisy stanowią również, że „instytucje [unijne] umożliwiają obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim wypowiedzenie się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii”. Zwróćmy przy tym uwagę, że w tym punkcie jest wyraźnie mowa o stowarzyszeniach i obywatelach. Uznano więc, że zasadne jest tworzenie odrębnych instytucji dedykowanych zorganizowanym i indywidualnym obywatelom. I w tym duchu oprócz reguły „dialogu ze stowarzyszeniami” traktat ustanawia również instytucję europejskiej inicjatywy ludowej. Tak jak odpowiedniki krajowe, umożliwia ona obywatelom państw Wspólnoty bezpośrednie uczestnictwo w procesie kształtowania porządku prawnego w Unii Europejskiej przez składanie własnych projektów.

Niezbędny jest zarówno dialog obywatelski, jak i dialog z obywatelami

Podobnie jak na poziomie Unii Europejskiej można zaobserwować napięcie między korporacyjnym dialogiem obywatelskim i dialogiem z indywidualnymi obywatelami, także w Polsce mogą wystąpić (albo już wystąpiły) podobne procesy. W krajowych realiach jednak refleksja nad omawianym problemem jest, jak się zdaje, mniej dojrzała i usystematyzowana. Niemniej jest obecna i znajduje odzwierciedlenie w propozycjach konkretnych rozwiązań prawnych i instytucjonalnych.

W rządowej Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego jednym z priorytetów jest na przykład „Wspieranie mechanizmów współpracy instytucji publicznych z obywatelami”, a w zarysie konkretnych działań odnajdziemy takie, które są ukierunkowane zarówno na wzmacnianie udziału indywidualnych obywateli w życiu publicznym, jak i na dalszą instytucjonalizację dialogu obywatelskiego⁴⁸. Jest tam więc mowa między innymi o przeprowadzaniu takich zmian prawnych, które spowodują, że zakres obligatoryjnych konsultacji społecznych będzie większy niż dotychczas. W innym punkcie wspomina się o tworzeniu mechanizmów ułatwiających obywatelom udział

⁴⁸ Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, projekt z dnia 10 września 2011 roku, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa 2011.

w stanowieniu prawa (w tym między innymi wdrożenie idei budżetów partycypacyjnych, które byłyby tworzone na poziomie lokalnym). Poza tymi zapisami w Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego znajdziemy również wiele innych fragmentów istotnych w wymiarze omawianego tutaj zagadnienia, na przykład postulaty opracowania specjalnych programów edukacji dla pracowników administracji publicznej w zakresie współpracy z obywatelami czy propagowanie inicjatyw po stronie administracji publicznej, zmierzających do aktywizacji obywateli w życiu publicznym. Z kolei w innej rządowej strategii – „Sprawne Państwo 2011–2020” – także odnajdziemy postulaty zmierzające do zintensyfikowania udziału obywateli (zarówno zorganizowanych, jak i indywidualnych) w życiu publicznym⁴⁹. Jest tam mowa między innymi o usprawnieniu mechanizmów konsultacji społecznych towarzyszących procesowi legislacyjnemu (a nawet stworzeniu modelowych rozwiązań w tym zakresie na potrzeby realiów samorządowych i krajowych). Wiele fragmentów poświęcono rozwijaniu współpracy między sektorem publicznym i pozarządowym oraz dialogowi obywatelskiemu. Chociaż wszystkie te zapisy, póki co, są dość ogólne, to jednak będą wyznaczać kierunek konkretnych działań podejmowanych przez rząd i inne organy państwa, jeśli tylko strategia wejdzie w fazę realizacji.

Warto również wspomnieć o inicjatywie legislacyjnej Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, która została zaprezentowana i poddana szerokim konsultacjom społecznym na przełomie 2010 i 2011 roku. Chodzi o projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw⁵⁰. Choć zawiera on wiele istotnych wad, to jednak stanowi istotny przejaw świadomości problemu niedostatecznego „doposażenia” indywidualnych obywateli w instrumenty ułatwiające im włączanie się w życie publiczne na poziomie samorządów⁵¹ i wyznacza kilka ważnych kierunków działania na przyszłość.

Chodzi na przykład o propozycje takich rozwiązań propartycypacyjnych, jak wzmocnienie konsultacji społecznych, przeniesienie na poziom lokalny mechanizmu wysłuchania publicznego czy inicjatywy ludowej i określenie ram ustawowych dla tych instytucji oraz wprowadzenie nowych rozwiązań, jak lokalne fora debaty publicznej i zapytanie obywatelskie (intencją jest „zmuszenie” organów władzy do inicjowania dyskusji publicznych na tematy, które obywatele uznają za istotne)⁵². Główną zaletą propozycji prezydenckiej jest jednak to, że skupia się ona właśnie na kwestii poprawy pozycji indywidualnych obywateli w ich relacjach z władzą. Uchwalenie przynajmniej części rozwiązań znajdujących się w tym projekcie z pewnością zmniejszyłoby dysproporcję między możliwościami, którymi dysponują obywatele indywidualni, a rozwiązaniami, jakie mają do dyspozycji organizacje pozarządowe.

⁴⁹ Strategia „Sprawne Państwo 2011–2020”, projekt z dnia 6 kwietnia 2011 roku, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2011.

⁵⁰ Projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw – http://www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultopisy/2373/3/1/projekt_ustawy.rtf.

⁵¹ Por. G. Makowski, *Nowe ramy uczestnictwa obywateli w procesach decyzyjnych*, [w:] *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2010*, op. cit.

⁵² *Ibidem*.

Podsumowanie

Podsumowując, wsparcia w formie odpowiednich ram prawnych wymaga zarówno partycypacja publiczna indywidualnych obywateli, jak i partycypacja zorganizowana, której ucieleśnieniem jest idea dialogu obywatelskiego. Oba te przejawy uczestnictwa w życiu publicznym mają swoje zalety i wady, ich skuteczność bywa różna, ale różny jest również ich potencjał jako instrumentów służących realizacji dobra publicznego. Jak się wydaje, w Polsce więcej w ostatnich latach inwestowano w rozwój dialogu obywatelskiego i wsparcie uczestnictwa w życiu publicznym przez organizacje pozarządowe. Nie chcąc jednak tworzyć w tym zakresie trudnych do zniwelowania dysproporcji, należałoby zainwestować w rozwój i we wzmocnienie mechanizmów partycypacji dedykowanych indywidualnym obywatelom. Świadomość tego wyzwania rośnie, co przejawia się w dokumentach rządowych i inicjatywach ustawodawczych Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Żeby jednak przeprowadzić niezbędne zmiany, konieczna jest większa determinacja ze strony decydentów i polityków.

Grzegorz Makowski

Gwarancje dostępu do informacji publicznej – najważniejsze problemy i kierunki zmian prawnych

Nie będziemy w tym miejscu rozważać teoretycznych czy ideologicznych argumentów na rzecz tezy, że dostęp do informacji publicznej jest kluczem do efektywnej partycypacji w życiu publicznym. Istnieje wystarczająca liczba dowodów przemawiających za twierdzeniem, że obywatel, który nie jest świadom tego, jak funkcjonują organy władzy, który nie ma dostępu do dokumentów i nie wie, co planuje władza, nie będzie w stanie brać udziału w podejmowaniu decyzji i nie będzie mógł konsultować tworzonego prawa ani kontrolować władzy, co jest istotne nie tylko z punktu widzenia partycypacji, ale także – ogólnie – z punktu widzenia zachowania ładu demokratycznego⁵³.

Przyjmując zatem powyższą tezę za punkt wyjścia, w dalszej części niniejszego rozdziału skupimy się na omówieniu uchwalonej w 2011 roku nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zarówno tryb prac nad tymi zmianami, jak i treść ostatecznie uchwalonej ustawy ukazują bowiem, jak istotne problemy napotyka w Polsce egzekucja prawa dostępu do informacji publicznej. W tym wymiarze postaramy się ustalić, czy gwarancje dostępu do informacji publicznej zmieniły się w sposób sprzyjający partycypacji, czy też mamy raczej do czynienia z regresem.

Prawo dostępu do informacji publicznej wydaje się niekwestionowane i oczywiste, ale jego skuteczne zagwarantowanie na gruncie konkretnych przepisów nie jest łatwe. Najlepszym dowodem na to jest trwająca już blisko dziesięć lat historia funkcjonowania ustawy o dostępie do informacji publicznej⁵⁴. Choć uchwalenie tego aktu prawnego samo w sobie można traktować jako sukces polskiej demokracji, to jego stosowanie przypomina jazdę po bardzo wyboistej drodze.

Główne przeszkody w dostępie do informacji publicznej

Choć w ustawie – zgodnie zresztą z delegacją zawartą w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁵ – zapewniono nieograniczony podmiotowy dostęp do informacji pu-

⁵³ Por.: J. Kochanowski, *Dostęp do informacji publicznej jako gwarancja praw człowieka*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej – rozwój czy stagnacja*, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2008; J. Ruszewski, P. Sitniewski, *Jawność i kompetencja II. Monitoring realizacji zasady jawności w administracji samorządowej Województwa Podlaskiego. Raport*, „Pryzmat”, Białystok 2008, s. 10–24.

⁵⁴ Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198).

⁵⁵ P. Szustakiewicz, *Zasady ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Jurysta” 2002, nr 1.

PRAWO. PARTYCYPACJA PUBLICZNA. POLITYKA PAŃSTWA

GWARANCJE DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ
– NAJWAŻNIEJSZE PROBLEMY I KIERUNKI ZMIAN PRAWNYCH

blicznej, zrównując w tym zakresie osoby prawne i fizyczne, to w praktyce przeciętnemu Kowalskiemu jest znacznie trudniej otrzymać interesujące go dane niż komuś, za kim stoi organizacja społeczna, firma czy inna instytucja publiczna.

Badania, analizy oraz relacje osób i organizacji zaangażowanych w propagowanie prawa dostępu do informacji publicznej pokazują, że indywidualnemu obywatelowi organy władzy publicznej (ale także inne podmioty zobowiązane do przekazywania informacji publicznych, na przykład same organizacje pozarządowe) z większą łatwością odmawiają udostępnienia informacji niż obywatelom zorganizowanym.

Inne trudności w realizacji uprawnień wynikających z przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej dotyczą jej zakresu przedmiotowego. Mimo że, zgodnie z jej zapisami, udostępnieniu ma podlegać każda informacja o sprawach publicznych (oczywiście z pewnymi wyjątkami, wynikającymi z regulacji dotyczących ochrony informacji niejawnych, tajemnic chronionych ustawowo, na przykład tajemnicy gospodarczej czy tajemnicy państwowej, czy danych osobowych), to w praktyce podmioty zobowiązane wykorzystują wszystkie metody, aby utrudnić dostęp do informacji publicznej. Robi się to, ignorując na przykład obowiązek prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej albo udostępniając jedynie fragmenty informacji, które powinny być ujawniane⁵⁶. Podmioty zobowiązane często także uznają, że konkretna informacja podlega wyłączeniu z mocy innej ustawy – najczęściej ukrywa się w ten sposób dane osób zatrudnionych w instytucjach publicznych, wskazując konieczność ochrony ich danych osobowych.

Do historii (niestety, niechlubnej) przejdzie już sprawa wniosku o udostępnienie treści ekspertyz sporządzonych dla Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, które miały być podstawą podpisania w 2010 roku ustaw nowelizujących system emerytalny w Polsce (przypomnijmy, jedną z najbardziej drażliwych zmian było obniżenie składki do Otwartych Funduszy Emerytalnych i przekazanie tej części w zarządzanie Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych). Obywatel Marek Domagała (student prawa), choć jego żądanie ujawnienia wspomnianych ekspertyz miało oczywiste podstawy, musiał dochodzić swoich praw w Naczelnym Sądzie Administracyjnym⁵⁷. Warto również przypomnieć, jak absurdalne argumenty przytaczano wówczas, odmawiając udostępnienia rzeczonych dokumentów. Mecenas Roman Nowosielski, reprezentujący Kancelarię Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, twierdził na przykład, że jest ona jedynie organem pomocniczym i nie może decydować o dostępie do materiałów i ekspertyz.

Problemy dotyczą również innych zasad i standardów udostępniania informacji publicznej sformułowanych na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zakaz żądania wykazania interesu prawnego czy rzeczywistego przy wnioskowaniu o udostępnienie informacji publicznej, choć *explicite* wyrażony w treści ustawy, w praktyce jest łamany przez dysponentów informacji publicznej, co skutecznie zniechęca co bardziej wrażliwych obywateli do dochodzenia swoich praw. Zwykle pytanie: „A po co pani (panu) ta informacja?” w odpowiedzi na żądanie podania okre-

⁵⁶ G. Makowski, *Czy Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy chce zrobić sobie i innym krzywdę?* – <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/309153.html>.

⁵⁷ Co gorsza, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nie tylko nie ujawniła ekspertyz, ale unikała także wydania jakiegokolwiek decyzji w tej sprawie. Dopiero 27 stycznia 2012 roku Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że kancelaria musi odmówić udostępnienia informacji lub udostępnić informację, aby móc nadać sprawie dalszy bieg. Por. *Ekspertyzy w sprawie OFE: po rozpatrzeniu pierwszej kasacji przez NSA* – <http://prawo.vagla.pl/node/9645>.

ślonych danych potrafi skutecznie przekonać interesanta do zaniechania dalszych dociekań. Jest to również powszechnie stosowana metoda, która przewleka całą procedurę udostępniania informacji publicznej i czyni fikcją przepis mówiący o tym, że dane te mają być udostępniane bez zbędnej zwłoki.

Kolejna zasada – jawności obrad organów władzy kolegialnej – choć wyrażona nie tylko w ustawie o dostępie do informacji publicznej, ale także wprost w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, również potrafi być naginana, a czasem nawet otwarcie ignorowana. Wystarczy zapoznać się z rozdziałem *Rzecz o względności prawa do partycypacji – miejscowe uregulowania w zakresie udziału obywateli w sesjach organów stanowiących samorządu terytorialnego*⁵⁸, zawartym w niniejszym tomie, aby sobie uświadomić, jak bardzo nieoczywista z punktu widzenia lokalnych władz i miejscowych prawników potrafi być wolność dostępu do informacji. Samorządy nie stronią od utrudniania aktywnego udziału w posiedzeniach lokalnych organów stanowiących, wprowadzając dyskryminujące przepisy do statutów gmin, powiatów i województw. Urzędnicy potrafią także odmówić okazania protokołu z posiedzenia rady czy treści projektu uchwały, który ma być dyskutowany⁵⁹. Co gorsza, choć brakuje twardych danych na ten temat, wyniki monitoringu prowadzonego w ramach projektu „Decydujemy razem” pokazują, że tego rodzaju naruszenia ustawy o dostępie do informacji publicznej nie należą do rzadkości.

To tylko wybrane problemy dostępu do informacji publicznej i ledwie zarysowanie kilku przykładów złych praktyk i naruszeń prawa do dostępu do informacji publicznej. Niestety, wiele wskazuje na to, że mimo upływu lat prawo to nie jest ani wystarczająco przyswojone przez obywateli, ani konsekwentnie egzekwowane przez organy państwa. A można by przecież dodać do tej listy naruszeń jeszcze wiele innych przykładów, godzących choćby w zasadę udostępniania informacji aktualnej, w zasadę bezpłatności informacji publicznej czy w gwarancję swobody w kopiowaniu dokumentów w dowolnej formie (czy to elektronicznej, czy drukowanej). Nie można również zapomnieć o ułomności Biuletynów Informacji Publicznej, które wciąż, nawet po kilkunastu latach od wejścia w życie ustawy, nie są uaktualniane przez instytucje do tego zobowiązane, ponadto są nieczytelne, niespójne, niewystandaryzowane, często pozbawione podstawowych informacji (w wypadku samorządów zdarza się nawet, że nie ma danych kontaktowych do radnych czy informacji o ich dyżurach)⁶⁰. Słabo wygląda także egzekucja odpowiedzialności karnej za niedopełnienie obowiązków związanych z udostępnianiem informacji publicznej. Wyroki skazujące instytucje zobowiązane do udostępniania informacji zapadają bardzo rzadko⁶¹.

Na wspomniane szczegółowe problemy związane z codzienną egzekucją prawa do dostępu do informacji publicznej nakładają się dodatkowo problemy natury systemowej. Obowiązująca ustawa jest, niestety, obciążona dość istotnymi inherentnymi błędami i brakami. Jeden z najpoważniejszych problemów dotyczy definicji informacji publicznej. Nie jest bowiem do końca jasne, którą z obowiązujących definicji infor-

⁵⁸ G. Makowski, *Rzecz o względności prawa do partycypacji – miejscowe uregulowania w zakresie udziału obywateli w sesjach organów stanowiących samorządu terytorialnego* [w niniejszym tomie].

⁵⁹ Por. idem, *Prawo do udziału w sesjach organów stanowiących – oczywista oczywistość, ale czy na pewno?*, tekst informacyjny z 28 października 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

⁶⁰ Por. A. Krajewska, *Dostęp do informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego – analiza wyników monitoringu* [w niniejszym tomie].

⁶¹ *Odpowiedzialność karna za nieudostępnienie informacji na gruncie U.D.I.P.* – http://www.informacjapubliczna.org.pl/6,332,odpowiedzialnosc_karna_za_nieudostepnienie_informacji_na_gruncie_udip.html.

PRAWO. PARTYCYPACJA PUBLICZNA. POLITYKA PAŃSTWA

GWARANCJE DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ
– NAJWAŻNIEJSZE PROBLEMY I KIERUNKI ZMIAN PRAWNYCH

macji publicznej powinno się stosować w codziennej praktyce. Czy tę, która wynika z art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, że informacją publiczną są wszystkie informacje „o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”, czy tę zawartą w ustawie, która stanowi, że informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych⁶².

Kolejną kwestią jest katalog wyłączeń. Problem polega nie tylko na tym, że obecny katalog ograniczeń w dostępie do informacji publicznej zawarty w ustawie sam w sobie jest kontrowersyjny, ale także na tym, że ograniczenia w stosowaniu ustawy są rozproszone w innych aktach prawnych, zwłaszcza w ustawie o ochronie informacji niejawnych i w ustawie o ochronie danych osobowych⁶³. To, niestety, z jednej strony ułatwia manipulowanie prawem dostępu do informacji publicznej, z drugiej zaś strony – utrudnia korzystanie z przepisów ustawy przeciętnym obywatelom.

Jeszcze inną kwestią natury ustrojowej, często podnoszoną przez ekspertów, jest nadzór nad realizacją prawa. Wszystkie regulacje dotyczące ochrony informacji mają swoje odzwierciedlenie w konkretnych instytucjach. Na przykład korzystanie z danych osobowych jest kontrolowane przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. W wypadku prawa dostępu do informacji publicznej organem kontrolującym poprawność realizacji tego prawa mógłby być Rzecznik Praw Obywatelskich, nie ma on jednak wystarczających zasobów ludzkich i finansowych, aby móc zająć się takim rodzajem nadzoru⁶⁴. Należałoby więc rozważyć propozycję zgłaszaną przez Grzegorz Sibigę, który proponuje powołanie wyspecjalizowanego organu kontroli dostępu do informacji publicznej. Alternatywnie (co jest już naszą propozycją) można byłoby wyposażyć w odpowiednie kompetencje i narzędzia Rzecznika Praw Obywatelskich – prawo dostępu do informacji publicznej jest przecież jednym z fundamentalnych praw obywatelskich, niezbędnych do tego, aby móc uczestniczyć w życiu publicznym i wykonywać społeczny nadzór nad władzą.

Podsumowując, ustawa o dostępie do informacji publicznej ma wiele istotnych wad. Począwszy od praktycznych aspektów związanych z codziennym zastosowaniem i egzekwowaniem tych przepisów, a skończywszy na mankamentach systemowych, które z całą mocą ujawniły się dopiero po wejściu w życie tego aktu prawnego. Przez blisko dziesięć lat obowiązywania, mimo ewidentnych problemów, ustawa doczekała się zaledwie jednej istotnej nowelizacji, uchwalonej latem 2011 roku. Niestety, wiele wskazuje na to, że zmiana ta przyniosła więcej szkody niż pożytku, a przy okazji prace nad jej przygotowaniem ujawniły, że w Polsce problemem jest nie tylko niedoskonała regulacja prawna w zakresie dostępu do informacji publicznej, ale także ogólnie niedostateczne kulturowe zakorzenienie tej idei.

⁶² Por. J. Kochanowski, *Prawne formy działania podmiotów udostępniających informacje publiczną na żądanie indywidualne*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej – rozwój czy stagnacja*, op. cit.

⁶³ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 roku o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2010 r., Nr 182, poz. 1228); ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 1997 r., Nr 133, poz. 883).

⁶⁴ Por. Rzecznik praw obywatelskich, [w:] *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu*, red. A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solon-Lipiński, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.

Nowelizacja ustawy o dostępie do informacji publicznej z 2011 roku – postęp czy regres?

Głównym impulsem do uruchomienia prac nad nowelizacją ustawy o dostępie do informacji publicznej nie były trudności z wyegzekwowaniem istniejących przepisów czy opisane wcześniej problemy, ale groźby ze strony Komisji Europejskiej, która naciskała na Polskę w związku z koniecznością implementacji dyrektywy 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego⁶⁵. Kolejne rządy tak długo zwlekały z wdrożeniem tej dyrektywy, że w końcu Komisja Europejska zagroziła Polsce karami za dalsze opóźnienia. Ustawa o dostępie do informacji publicznej doczekała się zatem po dziesięciu latach pierwszej bezpośredniej nowelizacji, choć nie dlatego, że decydenci chcieli rzeczywiście ułatwić obywatelom dostęp do informacji publicznej, ale dlatego, że zmusiły ich do tego okoliczności zewnętrzne. Nic więc dziwnego, że prace nad nowelizacją toczyły się długo i bez specjalnego entuzjazmu ze strony projektodawcy.

⁶⁵ WE L 345/90, 31 grudnia 2003 roku – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:13:32:32003L0098:PL:PDF>.

Ogólnie można by uznać, że wprowadzenie zmian w ustawie o dostępie do informacji publicznej, wynikających z implementacji unijnej dyrektywy (abstrahując od wspomnianych wcześniej, bardziej przyziemnych problemów związanych z dostępem do informacji publicznej) będzie i tak krokiem naprzód. Możliwość ponownego wykorzystania informacji publicznej (*re-use*) nie była przecież dotąd całościowo uregulowana w polskim ustawodawstwie. I choć na pierwszy rzut oka kwestia ta może wydawać się problemem drugorzędym, to biorąc pod uwagę cywilizacyjny i polityczny priorytet, jakim jest budowanie społeczeństwa opartego na wiedzy i zdolnego do korzystania z najnowszych technologii, możliwość powtórnego wykorzystania informacji publicznej jawi się jako jedna z kluczowych kwestii.

Chodzi tutaj między innymi o możliwość korzystania z opracowań, analiz czy ekspertyz, których za publiczne pieniądze powstaje mnóstwo (nie tylko w instytucjach państwowych, ale także w firmach prywatnych i organizacjach pozarządowych), a do których dostęp był ograniczany, ponieważ brakowało jednoznacznych podstaw prawnych, aby domagać się tego rodzaju informacji. Tymczasem dobry użytek z takich danych mogą zrobić firmy prywatne, organizacje pozarządowe czy indywidualni obywatele, przysparzając korzyści i sobie, i społecznościom, w których funkcjonują.

W tym wymiarze uchwalenie w 2011 roku nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej można uznać za postęp. Niestety, zmianie tej towarzyszą okoliczności tak negatywne, że nie tylko bilansują one pozytywy, ale w ostatecznym rozrachunku oznaczają nawet regres w zakresie gwarancji prawa do informacji publicznej.

Jak już wspomniano, prace nad nowelizacją ustawy o dostępie do informacji publicznej toczyły się w napiętej atmosferze. Rząd, który był głównym autorem inicjatywy⁶⁶, zaprosił co prawda do konsultacji organizacje pozarządowe i ekspertów reprezentujących różne środowiska i punkty widzenia, długo jednak nie brał pod uwagę

⁶⁶ Warto przy tym wspomnieć, że jedną z pierwszych propozycji nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej w tym zakresie przedstawiła w 2009 roku nadzwyczajna sejmowa komisja „Przyjazne Państwo”, druk sejmowy nr 2728.

PRAWO. PARTYCYPACJA PUBLICZNA. POLITYKA PAŃSTWA

GWARANCJE DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ
– NAJWAŻNIEJSZE PROBLEMY I KIERUNKI ZMIAN PRAWNYCH

najważniejszych postulatów zgłaszanych przez te środowiska. A nie były to sprawy błahe. Przypomnijmy jeden z kontrowersyjnych przepisów projektu, który w lipcu 2011 roku trafił do łaski marszałkowskiej⁶⁷.

⁶⁷ Druk sejmowy nr 4434.

Chodzi o głośny już art. 5a projektu, ograniczający dostęp do informacji publicznej w zakresie stanowisk, opinii, instrukcji, analiz i dokumentów dotyczących procesów prywatyzacyjnych, postępowań sądowych, arbitrażowych oraz dokumentów zawierających instrukcje negocjacyjne dla przedstawicieli władzy negocjujących treść traktatów i umów międzynarodowych⁶⁸. Według pierwotnego brzmienia tego przepisu, pozbawiał on interesariuszy dostępu do wspomnianych rodzajów dokumentów co prawda nie na stałe, ale do chwili zakończenia danego procesu decyzyjnego (czyli na przykład podpisania konkretnej umowy). Problem jednak w tym, że często trudno jest określić (jak to jest możliwe choćby w wypadku umowy), kiedy określony proces decyzyjny się zakończy. W praktyce więc ograniczenie dostępu do istotnych informacji publicznych mogło się okazać nieustanne.

⁶⁸ *Ibidem*.

Poza tym, co było najistotniejszym zarzutem wobec tego przepisu, ograniczał on możliwość pozyskania informacji publicznej właśnie w tym momencie, kiedy z punktu widzenia obywatela czy społeczeństwa mogła się ona okazać kluczowa. Istotą prawa dostępu do informacji publicznej jest bowiem to, że otwiera ono obywatelom możliwość bezpośredniego wpływania na życie publiczne. W nowoczesnych systemach demokratycznych – funkcjonujących na podstawie skomplikowanej aparatury biurokratycznej i na zasadzie reprezentacji, jednocześnie jednak podkreślających, że suwerenem pozostają obywatele – dostęp do informacji publicznej powinien być traktowany po prostu jako instrument bezpośredniego wykonywania władzy przez obywateli. Ograniczenie stosowania dostępu do informacji jest więc niczym innym, jak zawężeniem możliwości wykonywania tej władzy. Cóż bowiem z tego, że określony interesariusz dowie się, że rząd (samorząd, inna instytucja publiczna) podjął daną decyzję już po tym, gdy ona zapadła. Dobro tego obywatela (lub interes publiczny) w wyniku takiej decyzji mogło być już naruszone, a przez utajnienie procesu jej podejmowania obywatel stracił możliwość obrony swoich racji, kiedy mogło to przynieść jeszcze jakiś skutek.

Trzeba dodać, że wspomniany przepis w pierwotnej wersji dotyczył również wprost szczebla samorządowego. Był to pomysł wyjątkowo groźny, ponieważ zmierzał do osłabienia prawa do partycypacji w sprawach najbliższych przeciętnemu obywatelowi. Na mocy art. 5a rządowego projektu z łatwością można byłoby utajniać lokalne plany decyzji inwestycyjnych i opinie czy ekspertyzy sporządzane na potrzeby władz samorządowych. Projektodawca zupełnie zignorował to, że uchwalenie ustawy w takim kształcie nie tylko nie ułatwiałoby dostępu do informacji, ale ogólnie nie sprzyałoby podniesieniu poziomu partycypacji publicznej, która i tak na szczeblu samorządowym jest najniższa⁶⁹.

Niestety, mimo wielu dobrze uargumentowanych zastrzeżeń rządowy projekt ustawy trafił do sejmiku zarówno z opisanym wyżej, kontrowersyjnym art. 5a, jak i z wie-

⁶⁹ Por. J. Kowalik, *Aktywność obywateli w samorządzie gminnym z perspektywy władz lokalnych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin” 2010, t. 8, z. 1.

loma innymi wadami, które można było wyeliminować jeszcze na etapie prac rządowych (jedną z wad było na przykład wadliwe rozwiązanie dotyczące kwestii praw autorskich przy wykorzystaniu informacji publicznej do ponownego przetworzenia, na przykład analiz czy ekspertyz nabywanych przez organy władzy publicznej, co do których zwykle nie zastrzegano innych możliwości wykorzystania ich treści⁷⁰).

W parlamencie z kolei projekt wcale nie zyskał na jakości. Co prawda posłowie wykreślili w pewnym momencie wspomniany art. 5a, został on jednak w ostatniej chwili przywrócony w trakcie prac senackich. Pewnym pocieszeniem może być jedynie to, że brzmienie tego kontrowersyjnego przepisu złagodzone. Wrócił on w formie ust. 1a do art. 5, stanowiąc, że dostęp do informacji publicznej może być ograniczony w sytuacjach, w których mielibyśmy do czynienia z ryzykiem osłabienia zdolności negocjacyjnej Skarbu Państwa „w procesie gospodarowania jego mieniem” albo zdolności negocjacyjnej „Rzeczypospolitej Polskiej w procesie zawierania umowy międzynarodowej lub podejmowania decyzji przez Radę Europejską lub Radę Unii Europejskiej”, a także wtedy, gdy udostępnienie informacji „utrudniłoby istotnie ochronę interesów majątkowych Rzeczypospolitej Polskiej lub Skarbu Państwa w postępowaniu przed sądem, trybunałem albo innym organem orzekającym”.

Zrezygnowano więc z wyliczenia typów dokumentów, które miałyby być z definicji utajniane. Nie ma już także mowy wprost o samorządzie (choć wciąż można ten przepis interpretować rozszerzająco i w zakresie, w jakim samorzady odpowiadają za gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa). Pozostały jednak nieprecyzyjne sformułowania.

Co zatem obywatele zyskali, a co stracili w wyniku nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej z 2011 roku?

W odnowionej regulacji znalazło się co prawda kilka pozytywnych elementów, niemniej jednak przeważają te negatywne. Co gorsza, nawet do tych jaśniejszych stron nowelizacji można mieć pewne zastrzeżenia.

Plusem jest to, że pojawiła się jakakolwiek regulacja w zakresie ponownego wykorzystania informacji publicznej. Procedura ta została zdefiniowana jako „wykorzystywanie przez osoby fizyczne lub prawne dokumentów będących w posiadaniu organów sektora publicznego, do celów komercyjnych lub niekomercyjnych innych niż ich pierwotne przeznaczenie w ramach zadań publicznych, dla których te dokumenty zostały wyprodukowane”.

Ustawa przewiduje również specjalny tryb pozyskiwania informacji publicznej do ponownego wykorzystania. Jak jednak zwraca uwagę na przykład Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich, bezzasadnie ustalono czas oczekiwania na otrzymanie informacji publicznej do ponownego użytku na dwadzieścia dni, a nie na czternaście, jak to jest standardowo w postępowaniu administracyjnym. Brak przy tym możliwości uzyskania cyklicznego pozwolenia, co nie powodowałoby konieczności występowania z wnioskiem o tę samą informację za każdym razem, gdy chce

⁷⁰ 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 Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2011, druk senacki nr 1352.

PRAWO. PARTYCYPACJA PUBLICZNA. POLITYKA PAŃSTWA

GWARANCJE DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ
– NAJWAŻNIEJSZE PROBLEMY I KIERUNKI ZMIAN PRAWNYCH

się ją wykorzystać, tyle że w innym celu. O taką informację trzeba występować każdorazowo z odrębnym wnioskiem.

Inny problem to opłaty za pozyskanie informacji do ponownego przetworzenia. Przepisy art. 23c znowelizowanej ustawy są nieprecyzyjne. Stanowią one bowiem, że łączna wysokość opłaty nie może przekroczyć sumy kosztów poniesionych bezpośrednio w celu przygotowania i przekazania informacji publicznej do ponownego jej wykorzystania w określony sposób i w określonej formie. Nie pozwalają przy tym na różnicowanie opłat za wykorzystanie informacji w celach komercyjnych i niekomercyjnych, co należałoby rozważyć choćby dlatego, że przecież udostępnienie informacji do ponownego wykorzystania dla podmiotów komercyjnych ma służyć między innymi powiększeniu ich zysku. Jest to tym dziwniejsze, że polski ustawodawca – częstokroć zupełnie bez uzasadnienia zaostrzający przepisy, których wcale nie wymagają unijne dyrektywy – w tym wypadku zignorował to, że w samej dyrektywie jest zawarta możliwość powiększenia opłaty od podmiotów komercyjnych o „rozsądny zwrot z inwestycji”.

Inna zaleta nowelizacji to zniesienie dualizmu postępowania sądowego w wypadku odmowy udzielenia informacji publicznej. Przed zmianami interesariusz, który spotkał się z taką odmową, musiał czasem uruchomić dwa rodzaje postępowania – przed sądem powszechnym i przed sądem administracyjnym, jeśli uważał, że został potraktowany niesprawiedliwie. To utrudniało dociekanie swoich praw i zniechęcało do kontynuowania całej procedury. Nowelizacja uczyniła sądy administracyjne jedynymi organami odpowiedzialnymi za prowadzenie postępowań w sprawie odmowy udzielenia informacji publicznej. Na pierwszy rzut oka to dobre rozwiązanie, ponieważ upraszcza całą procedurę. Biorąc jednak pod uwagę perspektywę systemu sądownictwa w Polsce, pozytywna ocena tego rozwiązania nie może być już tak jednoznaczna. Problem polega na tym, że rolą sądów administracyjnych jest kontrolowanie legalności działań administracji publicznej. W ich kompetencjach nie leży orzekanie w takich sprawach, jak odmowa ze względu na ochronę tajemnicy handlowej czy ochronę danych osobowych – tym dotychczas zajmowały się sądy powszechne⁷¹. Wprowadzona zmiana może się więc okazać nieefektywna, aparat sądów administracyjnych nie jest bowiem przystosowany do rozstrzygania tego rodzaju spraw (na przykład powoływania biegłych). Jeden z ekspertów zwrócił także uwagę na to, że nowa regulacja może być przyczyną sporów kompetencyjnych między sądami⁷².

Trzecie pozytywne rozwiązanie to repozytorium informacji publicznej. Według nowelizacji, rząd ma stworzyć centralny zbiór informacji publicznych, do których będą trafiać informacje wytwarzane przez zobowiązane do tego podmioty. Co do idei, jest to dobre rozwiązanie, stosowane zresztą z powodzeniem w krajach zachodnich (na przykład w Wielkiej Brytanii). Ponownie jednak problem tkwi w szczegółach. Po pierwsze, katalog podmiotów zobowiązanych do przesyłania zbiorów do repozytorium nie jest wyczerpujący. Obejmuje on organy administracji rządowej, ale nie do-

⁷¹ K. Izdebski, *Relacja z konferencji „Aktualne problemy dostępu do informacji publicznej”* – http://www.informacjapubliczna.org.pl/11,646,relacja_z_konferencji_aktualne_problemy_dostepu_do_informacji_publicznej.html.

⁷² J. Stefanowicz, *Opinia do ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej*, op. cit.

tyczy już innych podmiotów – na przykład samorządów, organizacji pozarządowych czy firm prywatnych, które również wytwarzają informacje publiczne. Częstokroć jednak dostęp do nich jest utrudniony. Brakuje również klarownych zasad regulujących przekazywanie i wykorzystywanie w ramach repozytorium materiałów będących informacjami publicznymi, objętych zarazem prawami autorskimi. Problemem może się ponadto okazać zasilanie repozytorium „surowymi danymi”, te bowiem rzadko są wytwarzane przez podmioty zobowiązane wymienione w ustawie⁷³.

Jak więc widać, plusesy uchwalonej nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej są co najmniej względne. Jednocześnie wprowadzone zmiany obejmują także wspomniany już art. 5 ust. 1a, który ewidentnie ogranicza możliwości dostępu do informacji publicznej i zmniejsza je w porównaniu z wcześniej obowiązującymi przepisami. Wdrożenie wymagań dyrektywy *re-use* można uznać jedynie za połowicznie udane. W ustawie pozostało także wiele innych niedociągnięć, których nie sposób w tym miejscu omówić. Nie rozwiązano jednak najbardziej palących problemów. Wszystko to powoduje, że w ostatecznym rozrachunku należy uznać, że jakość ustawy o dostępie do informacji publicznej w wyniku nowelizacji z 2011 roku raczej się pogorszyła, niż poprawiła. Nic więc dziwnego, że w globalnym rankingu oceniającym kraje ze względu na gwarancję dostępu do informacji publicznej wypadamy raczej blado – w ocenie ekspertów, na 150 możliwych do uzyskania punktów uzyskaliśmy jedynie 62 punkty⁷⁴. Najgorzej oceniono procedury wnioskowania o udzielenie informacji, liczbę oraz niedookreślenie wyłączeń i ograniczeń, a także skuteczność sankcji za nieuzasadnioną odmowę dostępu do informacji.

⁷³ K. Izdebski, *Zmiany w ustawie o dostępie do informacji publicznej* – http://www.informacjapubliczna.org.pl/18,634,zmiany_w_ustawie_o_dostepie_do_informacji_publicznej_weszly_w_zycie.html.

⁷⁴ *Global Right to Information Ranking* – <http://www.rti-rating.org/countrydata.html>.

Co zrobić, żeby zapewnić obywatelom łatwiejszy dostęp do informacji publicznej?

Biorąc pod uwagę wszystkie wcześniejsze zastrzeżenia do ustawy o dostępie do informacji publicznej, na miejscu wydaje się postulat ponownej nowelizacji tego aktu prawnego. Kolejna zmiana prawa nie jest oczywiście najbardziej pożądanym rozwiązaniem, ale, niestety, wydaje się konieczna. Poniżej sformułowano kilka możliwych kierunków, w jakich przepisy regulujące prawo dostępu do informacji publicznej powinny się zmienić w przyszłości.

Przystępując do kolejnej nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej, należałoby zrobić krok w tył i zacząć od przeglądu standardów międzynarodowych, te zaś zmieniły się trochę w ostatnim czasie (przy czym nie będziemy w tym miejscu analizować ewentualnej konieczności ponownej zmiany ustawy o dostępie do informacji publicznej, która może wynikać ze zmiany samej dyrektywy 2003/98/WE, jaka ma nastąpić w 2012 roku).

Warto, aby Polska przed rozpoczęciem prac nad zmianami w przepisach o dostępie do informacji publicznej podpisała i ratyfikowała konwencję Rady Europy z Tromsø,

PRAWO. PARTYCYPACJA PUBLICZNA. POLITYKA PAŃSTWA

GWARANCJE DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ
– NAJWAŻNIEJSZE PROBLEMY I KIERUNKI ZMIAN PRAWNYCH

⁷⁵ Council of Europe Convention on Access to Official Documents – <http://conventions.coe.int/Treaty/en/treaties/html/205.htm>.

⁷⁶ Explanatory Report – Council of Europe Convention on Access to Official Documents – <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/205.htm>. Por. G. Sibiga, *Opinia prawna o projekcie ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw, op. cit.*

przyjętą w 2009 roku⁷⁵. Zobowiązuje ona między innymi do przyjęcia bardziej precyzyjnych zasad oceny, jakiego rodzaju informacje publiczne mogą podlegać utajnieniu. Władze publiczne, zanim zdecydują się utajnić jakieś dokumenty, powinny przeprowadzić analizy dwojakiego rodzaju – „test szkody” i „test ważenia interesów”⁷⁶. Pierwszy test polega na ustaleniu, czy ujawnienie określonej informacji narusza któryś z żywotnych interesów państwa (na przykład osłabia bezpieczeństwo publiczne czy pozycję negocyjacyjną kraju). Stwierdzenie, że interes państwa jest zagrożony, jest przesłanką do utajnienia określonej informacji, ale ostateczna decyzja w tej kwestii nie powinna polegać tylko na niej. W następnej kolejności organ władzy publicznej powinien ocenić, w jakim stopniu interes państwa w danych okolicznościach stoi ponad interesem publicznym, i dopiero na tej podstawie podjąć decyzję o ewentualnym ograniczeniu dostępu do informacji. Przeprowadzenie obu testów powinno mieć formę rozszerzonego uzasadnienia do decyzji o utajnieniu. Samo uzasadnienie powinno być oczywiście jawne. Podpisanie przez Polskę konwencji z Tromsø musiałyby zatem spowodować zmianę art. 5 ust. 1a. To tylko jeden z możliwych skutków podpisania wspomnianej konwencji, wymagający zarazem korekty ustawy.

Podpisanie konwencji z Tromsø dostarczyłoby również argumentów na rzecz uruchomienia programów edukacyjnych i informacyjnych w zakresie dostępu do informacji publicznej. Przepisy konwencji zobowiązują bowiem kraje sygnatariuszy do prowadzenia działań mających na celu uświadomienie społeczeństwa o przysługujących im prawach w zakresie dostępu do informacji publicznej, wprowadzenia systemów gromadzenia dokumentów ułatwiających dostęp i zmniejszających do minimum konieczność ponoszenia opłat przez interesariuszy czy tworzenia przejrzystych i zrozumiałych reguł w zakresie utajniania informacji publicznych.

Poza tym aktualne pozostają postulaty zmian formułowane wobec ustawy sprzed nowelizacji, takie jak ujednoczenie definicji informacji publicznej i stworzenie klarownego katalogu ograniczeń w zakresie dostępu do informacji. Warto również rozważyć propozycję sformułowaną przez Grzegorza Sibigę, dotyczącą utworzenia specjalnego organu (lub wyposażenia w odpowiednie kompetencje istniejącej już instytucji), który bezpośrednio nadzorowałby realizację przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Last but not least, nie możemy zapominać, że treść ustawy nowelizującej ustawę o dostępie do informacji publicznej budzi wątpliwości natury konstytucyjnej. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, choć podpisał nowelizację, to jednocześnie zdecydował się na wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z konstytucją poprawki wprowadzającej opisywany już art. 5 ust. 1a. Wątpliwości natury konstytucyjnej jest jednak więcej.

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich zwróciło się z wnioskiem do Rzecznika Praw Obywatelskich, aby ten również rozważył możliwość wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ustawy o dostępie do informacji publicz-

nej. Stowarzyszenie zwraca uwagę na dwie kwestie (poza problemem z art. 5 ust. 1a podnoszonym przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej), mianowicie ograniczenie wolności rozpowszechniania informacji i osłabienie ochrony prawnej osób, którym odmówiono dostępu do informacji publicznej. Drugą kwestię już omawialiśmy – dotyczy ona ujednoczenia trybu postępowania w sprawach o odmowę i sprowadzenie jej do jurysdykcji sądów administracyjnych. Kwestia ograniczenia wolności rozpowszechniania informacji wiąże się z możliwym naruszeniem art. 54 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich wskazuje, że przepisy znoveelizowanej ustawy ograniczają tę swobodę, nakładając na interesariusza obowiązek występowania z wnioskiem o udostępnienie informacji wytworzonej przez sektor publiczny (na przykład opinii czy ekspertyzy) za każdym razem, gdy będzie chciał on wykorzystać taką informację. Może to prowadzić do absurdalnych sytuacji, w których na przykład każdorazowe napisanie artykułu opierającego się na takiej informacji będzie blokowane przez konieczność wnioskowania o zgodę. Ekspertki zwracają przy tym uwagę, że kształt polskich przepisów jest rezultatem nadinterpretacji zapisów dyrektywy⁷⁷, wymagała ona bowiem jedynie określenia zasad przetwarzania, nie zaś ustanowienia norm pozwalających na przetwarzanie informacji publicznej.

W 2008 roku, siedem lat po wejściu w życie ustawy o dostępie do informacji publicznej, Naczelny Sąd Administracyjny zorganizował konferencję, której tytuł – *Dostęp do informacji publicznej – rozwój czy stagnacja?* – właściwie oddawał (i, jak się zdaje, również dziś mógłby stanowić dobry punkt wyjścia dyskusji) istotę problemów w dostępie do informacji publicznej, których doświadczamy w Polsce. Rzecz w tym, że po upływie kilku lat trzeba by zadać również pytanie o to, czy nie mamy do czynienia nie tylko ze stagnacją, ale nawet z regresem gwarancji wolności dostępu do informacji publicznej.

Jak się wydaje, jesteśmy w dość paradoksalnej sytuacji, w której, z jednej strony, różne ośrodki władzy rozumiały, że należy podejmować działania w celu zwiększenia poziomu uczestnictwa obywateli w życiu publicznym, z drugiej zaś strony – już na poziomie podstawowym, jakim jest zapewnienie obywatelom możliwości zdobywania wiedzy o sprawach publicznych, inne ośrodki władzy redukują tę zdolność do partycypacji.

⁷⁷ Por.: J. Stefanowicz, *Opinia do ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej*, op. cit.; M. Bernaczyk, *Opinia prawna o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw*, Wrocław 2011, druk sejmowy nr 4434.

Anna Krajewska

Ułatwienia w partycypacji publicznej osób niepełnosprawnych

Wprowadzenie

Gdy przyjrzymy się podstawowym instrumentom partycypacji publicznej dostępnym na gruncie polskiego prawa⁷⁸, zauważymy, że właściwie każdy z nich może się okazać niedostępny dla osoby niepełnosprawnej. Docieranie do informacji o charakterze publicznym, udział w konsultacjach społecznych, referendach i wyborach, współpraca z administracją publiczną za pośrednictwem organizacji pozarządowych – wszystkie te działania wymagają co najmniej umiejętności swobodnego komunikowania się z otoczeniem, a często także sprawności ruchowej i mobilności.

Jak wynika z danych udostępnianych przez Biuro Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych, blisko co dziesiąty Polak jest dotknięty pewną formą niepełnosprawności. W 2009 roku liczba niepełnosprawnych prawnie w wieku produkcyjnym wynosiła blisko 2,1 miliona osób, spośród których 18,7% miało orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności, 40,2% – o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, a 41,1% – o lekkim stopniu niepełnosprawności⁷⁹. Skalę i dynamikę problemu niepełnosprawności prawnej w Polsce ilustruje tabela 1. Problem niepełnosprawności biologicznej (oznaczającej dolegliwości zdrowotne utrudniające osobie nimi dotkniętej wykonywanie czynności zwykle wykonywanych przez ludzi, niekoniecznie jednak potwierdzone orzeczeniem lekarskim) dotyczył w 2009 roku prawie 25,0% ogółu polskiej populacji.

Brak sprawności przekłada się często na „wielowymiarowe” upośledzenie społeczne osób niepełnosprawnych. Statystyki dowodzą, że niepełnosprawni są gorzej wykształceni niż osoby sprawne – w 2009 roku wyższym wykształceniem legitymowało się jedynie 5,9% niepełnosprawnych Polaków. W tym samym roku odsetek aktywnych zawodowo osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym wynosił 24,6% (dla porównania – wśród osób sprawnych aktywni zawodowo stanowili 75,3%)⁸⁰. Niepełnosprawność wyklucza również z innych form udziału w życiu publicznym, co

⁷⁸ Por.: A. Krajewska, *Prawne aspekty partycypacji na poziomie lokalnym*, [w:] *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2010*, red. G. Makowski, P. Sobiesiak, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011; G. Makowski, *Nowe ramy uczestnictwa obywateli w procesach decyzyjnych*, [w:] *ibidem*.

⁷⁹ Za: *Dane dotyczące sytuacji osób niepełnosprawnych, zwłaszcza na rynku pracy, w 2009 roku*, s. 1 – <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/niepelnosprawnosc-w-liczbach/opracowania-analityczno-tabelary> [dostęp: 12 lutego 2012 roku].

⁸⁰ *Ibidem*, s. 1–2.

Tabela 1. Niepełnosprawność prawna wśród osób w wieku piętnastu i więcej lat (w %)

Rok	Liczba osób niepełnosprawnych na 100 Polaków:	
	w wieku piętnastu i więcej lat	w wieku produkcyjnym (od osiemnastu do pięćdziesięciu dziewięciu/ sześćdziesięciu czterech lat)
2001	13,9	10,9
2002	13,8	10,8
2003	13,5	10,4
2004	13,4	10,3
2005	13,1	10,0
2006	12,1	9,6
2007	12,0	9,6
2008	11,8	9,3
2009	11,1	8,7
2010	10,7	8,6

Źródło: Opracowano na podstawie danych statystycznych dotyczących osób niepełnosprawnych, dostępnych na stronie internetowej Biura Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych – <http://www.niepełnosprawni.gov.pl/niepełnosprawnosci-w-liczbach/tablice> [dostęp: 12 lutego 2012 roku].

w praktyce oznacza, że interesy i potrzeby osób niepełnosprawnych nie są artykułowane i zaspokajane na równi z potrzebami osób sprawnych.

Zgodnie z jednym z podstawowych założeń idei włączania obywateli w procesy decyzyjne, przyszli adresaci tych decyzji i prawa tworzonego przez władze są najlepszymi recenzentami projektowanych rozwiązań. Wysłuchanie ich opinii lub dopuszczenie obywateli do współdecydowania o tych rozwiązaniach jest dobrym sposobem na zapewnienie adekwatności i efektywności podejmowanych rozstrzygnięć, ponadto legitymizuje działania podejmowane przez organy publiczne. Potrzeby osób niepełnosprawnych różnią się często od potrzeb osób sprawnych, umożliwienie im ich artykułowania wydaje się więc niezbędnym warunkiem przygotowania rozwiązań, które pozwolą uwzględnić także ich oczekiwania. Bardzo istotne w tym zakresie jest udostępnianie osobom niepełnosprawnym instrumentów partycypacyjnych, które pozwolą im uczestniczyć w procesach decyzyjnych na równi z osobami sprawnymi.

W niniejszym rozdziale zostaną zaprezentowane wybrane ułatwienia w partycypacji publicznej osób niepełnosprawnych, które zostały rozpoznane w toku monitoringu ciągłego w 2011 roku, realizowanego w ramach projektu „Decydujmy razem”.

Ułatwienia w komunikacji z urzędami

Żadna forma partycypacji publicznej nie będzie możliwa bez komunikacji między obywatelami i organami administracji. Dla części osób niepełnosprawnych – nie-

słyszających i głuchoniemych – ten podstawowy warunek jest jednak niemożliwy do spełnienia. Z danych Polskiego Związku Głuchych wynika, że w Polsce jest 25 780 dorosłych osób niesłyszających i są 33 073 dorosłe osoby słabosłyszące (łącznie liczba podopiecznych tej organizacji wynosi 58 853 osoby⁸¹). Osoby dotknięte niepełnosprawnością narządu słuchu stanowią 8,3% ogółu niepełnosprawnych w Polsce. Według szacunków Polskiego Związku Głuchych, około 40 tysięcy osób z upośledzonym słuchem posługuje się różnymi formami komunikacji pozawerbalnej – jest to dla nich jedyny dostępny sposób porozumiewania się z otoczeniem i pozyskiwania informacji, a więc niezbędny warunek funkcjonowania społecznego we wszystkich jego wymiarach. Jak bowiem zauważają autorzy projektu ustawy o języku migowym i innych środkach wspierania komunikowania się, „język jest nie tylko zwykłym wyrazem wolności człowieka, gdyż wykracza on poza sferę osobistą i staje się narzędziem niezbędnym do funkcjonowania w społeczeństwie”⁸². Dla osób niesłyszających możliwość komunikowania się z przedstawicielami administracji publicznej i uzyskiwania w ten sposób potrzebnych informacji to niezbędny warunek partycypacji publicznej we wszystkich jej formach.

Polskie urzędy są jednak niedostosowane do potrzeb osób głuchych – brakuje tłumaczy języka migowego i rozwiązań, które umożliwiłyby niesłyszającym porozumiewanie się z urzędnikami, w konsekwencji zaś – aktywne włączanie się w życie społeczne na zasadach równych z osobami pełnosprawnymi. „Taki stan rzeczy może być spowodowany zarówno brakiem tłumacza języka migowego, jak i brakiem innych niezbędnych środków wsparcia pozwalających na komunikowanie się osób uprawnionych, które wymagają w tym zakresie wsparcia. W większości przypadków brak jest jednak rozwiązań mających na celu dostosowanie wizualne i akustyczne pozwalające na poprawę słyszalności i odbioru informacji dźwiękowej, środków wsparcia niezbędnych do komunikacji ustnej, czy też usług tłumaczy języka migowego”⁸³. Podejmowane do tej pory działania zmierzające do poprawy tego stanu rzeczy miały na ogół charakter pozaprawny i wyrywkowy – dotyczyły tylko niektórych instytucji (na przykład uczelni wyższych). To, że w Polsce do niedawna nie było ustawy normującej obowiązki administracji publicznej wobec osób niesłyszających, przekładało się na brak systemowych rozwiązań w tym zakresie.

Potrzeba przyjęcia całościowej regulacji, która służyłaby systematycznemu wdrażaniu instrumentów ułatwiających osobom niepełnosprawnym kontakt z administracją publiczną, wynikała jednak nie tylko ze względów praktycznych, ale także z różnych uwarunkowań prawnych. W 2007 roku Polska podpisała – przyjętą w 2005 roku (wraz z Protokołem Fakultatywnym) przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych – Konwencję o Prawach Osób Niepełnosprawnych. „Kolejnym istotnym dokumentem jest Zalecenie nr Rec(2006)5 dla państw członkowskich – Plan działań Rady Europy w celu promocji praw i pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w społeczeństwie: podnoszenie jakości życia osób niepełnosprawnych w Europie 2006–2015”⁸⁴.

⁸¹ Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o języku migowym i innych środkach wspierania komunikowania się, druk sejmowy nr 4324, s. 1.

⁸² *Ibidem*, s. 2.

⁸³ *Ibidem*, s. 3.

⁸⁴ *Ibidem*, s. 4.

Zgodnie z tym zaleceniem, państwa członkowskie Rady Europy są zobowiązane do podjęcia działań, które mają na celu między innymi uznanie prawa osób niepełnosprawnych do używania języka migowego oraz innych stosownych środków i sposobów komunikowania się, a także dążenie do włączenia tych metod do oficjalnej komunikacji. Co istotne, obowiązek wyrównywania szans osób niesłyszących wynika także z art. 32 polskiej konstytucji, który stanowi, że wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Zgodnie zaś z ustawą o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, uczestnictwo w życiu społecznym oznacza – między innymi – pokonywanie przeszkód w komunikowaniu się. Ze względu na brak aktu prawnego, który systematycznie normowałby uprawnienia osób niesłyszących i odpowiadające im obowiązki organów administracji publicznej, osoby takie doznawały ograniczeń w kontaktach między innymi z instytucjami publicznymi, służbami ratowniczo-interwencyjnymi i zakładami opieki zdrowotnej.

Zaniedbywany przez lata problem został wreszcie dostrzeżony i w 2010 roku w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej podjęto prace nad założeniami do projektu nowego aktu prawnego. Ostatecznie jednak projekt ustawy o języku migowym i innych środkach wspierania komunikowania się⁸⁵ trafił do łaski marszałkowskiej 27 maja 2011 roku jako inicjatywa poselska. W czerwcu 2011 roku zajęła się nim sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny. Ustawa została przyjęta przez sejm na posiedzeniu 19 sierpnia 2011 roku⁸⁶, jej rozwiązania zaczną obowiązywać od 1 kwietnia 2012 roku.

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ Dz.U. z 2011 r., Nr 209, poz. 1243.

Podstawowym celem nowej ustawy jest zniwelowanie przeszkód, które utrudniają osobom niesłyszącym integrację i funkcjonowanie w społeczeństwie. Dotyczy ona uprawnień osób głuchych, niedosłyszących i głuchoniewidomych, a także członków ich rodzin i osób z nimi zamieszkujących. Obowiązki z niej wynikające obciążą przede wszystkim organy administracji publicznej. Jak określa art. 6 ustawy, jej przepisy będą realizowane przez organy administracji publicznej, jednostki systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego, podmioty lecznicze oraz jednostki policji, Państwowej Straży Pożarnej, straże gminne i jednostki ochotnicze działające w tych obszarach.

Fundamentalną zasadą przyświecającą zawartym w ustawie regulacjom jest prawo do swobodnego wyboru metody komunikowania się przez osoby niesłyszące. Mogą one korzystać z polskiego języka migowego, systemu językowo-migowego lub sposobu komunikowania się osób głuchoniewidomych, a decyzja o wyborze środka porozumiewania się leży wyłącznie w ich gestii. Ustawa formułuje zasady korzystania przez osoby niesłyszące (na gruncie jej przepisów określane jako „uprawnieni”) z pomocy tak zwanej osoby przybranej w kontaktach z organami administracji publicznej i innymi instytucjami. „Osobą przybraną” niesłyszącego może być osoba, która ukończyła szesnaście lat i została wybrana przez osobę uprawnioną w celu ułatwienia porozumienia z osobą uprawnioną i udzielenia jej pomocy w załatwieniu spraw

w urzędach lub w innych instytucjach. Autorzy projektu ustawy położyli duży nacisk na swobodę wskazywania „osoby przybranej” przez uprawnionego – ponieważ załatwianie spraw urzędowych może się wiązać z ujawnianiem różnych informacji dotyczących życia prywatnego uprawnionego, jest bardzo istotne, aby niesłyszący darzył „osobę przybraną” zaufaniem. Przedstawiciele organów administracji publicznej nie będą przy tym mogli wymagać od „osoby przybranej” wskazanej przez uprawnionego dokumentów potwierdzających znajomość języka migowego (lub innego sposobu komunikowania się z osobą głuchą). Prawo do skorzystania z pomocy „osoby przybranej” może być wyłączone ze względu na zasady ochrony informacji niejawnych.

Nowy akt prawny zawiera również uregulowania dotyczące obsługi osób głuchych w urzędach i normuje kwestie związane z finansowaniem kosztów kształcenia osób uprawnionych, członków ich rodzin oraz innych osób mających stały lub bezpośredni kontakt z osobami uprawnionymi w zakresie polskiego języka migowego, systemu językowo-migowego i sposobów komunikowania się osób głuchoniewidomych na różnych poziomach. W ustawie określono ponadto zasady monitorowania rozwiązań wspierających komunikowanie się osób niesłyszących i dostępu do tych rozwiązań.

Instytucje publiczne będą zobowiązane do udostępnienia osobom niesłyszącym usługi zapewniającej komunikowanie się (szczególnie chodzi tutaj o udostępnienie uprawnionym środków wspierających komunikowanie się). Jak określono w art. 3 ustawy, takie środki to przede wszystkim poczta elektroniczna, wiadomości tekstowe (SMS, MMS, wiadomości przesyłane za pośrednictwem komunikatorów internetowych), komunikacja audiowizualna (w tym również z wykorzystaniem komunikatorów internetowych), przesyłanie faksów i takie redagowanie stron internetowych instytucji, żeby były one dostępne dla osób niepełnosprawnych. Ustawa obliguje organy administracyjne do upowszechniania informacji o usługach dla niesłyszących, które zapewnia się im w urzędzie – informacje takie mają być zamieszczane w Biuletynach Informacji Publicznej poszczególnych podmiotów, na ich stronach internetowych oraz w miejscach publicznie dostępnych w danym organie. Urzędy będą również zobowiązane do zapewnienia możliwości skorzystania przez osoby uprawnione z nieodpłatnej pomocy wybranego tłumacza języka migowego lub tłumacza-przewodnika (funkcję tłumacza będzie mógł pełnić pracownik organu administracji posługujący się językiem migowym). Na mocy przepisów ustawy utworzono rejestr tłumaczy języka migowego (rejestry prowadzi poszczególni wojewodowie).

Osoba niesłysząca, jeśli będzie chciała skorzystać z oferowanych przez administrację publiczną usług ułatwiających komunikację, będzie zobowiązana zgłosić takie zapotrzebowanie z co najmniej trzydniowym wyprzedzeniem, wskazując jednocześnie wybraną przez siebie metodę komunikowania się. Zgłoszenia będą dokonywane w formie przewidzianej przez dany organ. Konieczność zawiadomienia urzędu z odpowiednim wyprzedzeniem nie będzie dotyczyć sytuacji nagłych. Jeśli zapewnienie usługi wskazanej przez osobę głuchą nie będzie możliwe, organ będzie musiał zawiadomić

o tym osobę uprawnioną (i uzasadnić odmowę), wyznaczając możliwy termin realizacji świadczenia lub wskazując inną formę realizacji przysługujących jej uprawnień.

Ustawa powołuje Polską Radę Języka Migowego, która ma się zajmować propagowaniem inicjatyw służących ustalaniu rekomendacji właściwego stosowania komunikacji migowej i rozpowszechnianiu wiedzy o języku migowym, co „pozwole na zwrócenie uwagi opinii publicznej na problemy, z jakimi borykają się osoby uprawnione, co w konsekwencji wpłynie pozytywnie na ich sytuację”⁸⁷. Rada będzie działać jako organ doradczy ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Do jej zadań ma także należeć wspieranie innych rozwiązań wpływających na funkcjonowanie osób niesłyszących. Ustawa o języku migowym – zgodnie z założeniami jej twórców – przewiduje zatem mechanizmy, które umożliwią systematyczną poprawę sytuacji osób głuchych w relacjach z administracją publiczną, w czym mają pomóc regularne analizy ich sytuacji i rozpoznawanie obszarów wymagających pilnej interwencji legislacyjnej⁸⁸. W tym sensie jest więc ona ważnym krokiem w stronę umożliwiania osobom niesłyszącym partycypacji publicznej na równi z osobami niedotkniętymi niepełnosprawnością.

⁸⁷ Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o języku migowym i innych środkach wspierania komunikowania się, druk sejmowy nr 4324, s. 14.

⁸⁸ *Ibidem*, s. 8.

Ułatwienia w głosowaniu

Jednym z podstawowych praw, jakie gwarantują możliwość wpływania na politykę prowadzoną przez władze, jest uprawnienie do wybierania reprezentantów, którzy w imieniu obywateli będą między innymi tworzyć obowiązujące ich prawo. Dla osób niepełnosprawnych wzięcie udziału w wyborach może być jednak znacznie utrudnione albo nawet niewykonalne ze względu na brak możliwości dotarcia do lokalu wyborczego lub odczytania i wypełnienia kart wyborczych (na przykład z powodu niepełnosprawności ruchowej albo defektu wzroku). Do 2011 roku regulacje z zakresu ułatwiania osobom niepełnosprawnym korzystania z czynnego prawa wyborczego były rozproszone w różnych aktach prawnych dotyczących zasad przeprowadzania wyborów, a przyjęte na ich gruncie rozwiązania – niejednolite i wyrywkowe. Umożliwiały one jedynie osobom niepełnosprawnym skorzystanie z pomocy osoby trzeciej przy oddawaniu głosu i głosowanie w lokalu przystosowanym do ich potrzeb. Taki stan rzeczy powodował, że partycypacja publiczna niepełnosprawnych była często właściwie niemożliwa.

Większość krajów Unii Europejskiej wyprzedzała Polskę pod względem udogodnień dostępnych dla osób niepełnosprawnych, ułatwiających im korzystanie z praw wyborczych. Regulacje tego typu obejmują „głosowanie korespondencyjne (Niemcy, Wielka Brytania), głosowanie przy pomocy «ruchomej urny wyborczej» (Czechy, Dania, Finlandia, Rumunia), przez pełnomocnika (Francja, Holandia), internetowe (Estonia, Szwajcaria)”⁸⁹. Propozycje zmodernizowania polskiego prawa wyborczego tak, żeby stało się ono bardziej „przyjazne” między innymi dla niepełnosprawnych – co

⁸⁹ Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o dostosowaniu organizacji wyborów do potrzeb osób niepełnosprawnych, druk sejmowy nr 2800, s. 14.

miałoby się przełożyć na lepszą realizację konstytucyjnej zasady powszechności wyborów, ale też na zwiększenie frekwencji wyborczej – pojawiały się już we wcześniejszych latach⁹⁰. Projekt ustawy, w której przewidziano wprowadzenie do polskiego prawa wyborczego instytucji głosowania korespondencyjnego, trafił (jako inicjatywa poselska) do łaski marszałkowskiej 3 grudnia 2009 roku. Ustawa nowelizująca kodeks wyborczy została uchwalona 27 maja 2011 roku⁹¹ i – ponieważ dodatkowo likwidowała sprzeczności prawa wyborczego z przepisami konstytucji – obowiązywała już w czasie wyborów parlamentarnych jesienią 2011 roku, mimo że przyjęto ją później niż sześć miesięcy przed tym terminem.

Celem nowelizacji było zapewnienie osobom niepełnosprawnym realnej możliwości korzystania z przysługujących im konstytucyjnych praw wyborczych bez pomocy osób trzecich⁹². „Niepełnosprawnymi wyborcami” w rozumieniu przepisów nowelizacji są osoby o ograniczonej sprawności fizycznej, psychicznej, umysłowej lub w zakresie zmysłów, która utrudnia im wzięcie udziału w wyborach. Do głosowania korespondencyjnego zostały uprawnione osoby o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności (do celów takiego głosowania musi być przeznaczona co najmniej jedna komisja na terenie gminy).

Zamiar skorzystania z możliwości głosowania listownego trzeba zgłosić wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi) do dwudziestu jeden dni przed dniem wyborów. Zgłoszenia można dokonać ustnie, pisemnie, telefaksem lub w formie elektronicznej. Powinno ono zawierać: nazwisko i imię (imiona), imię ojca, datę urodzenia, numer ewidencyjny PESEL wyborcy niepełnosprawnego, oświadczenie o wpisaniu wyborcy do rejestru wyborców w danej gminie, oznaczenie wyborów, których dotyczy zgłoszenie, wskazanie adresu stałego zamieszkania. Do zgłoszenia należy dołączyć kopię aktualnego orzeczenia właściwego organu orzekającego o ustaleniu stopnia niepełnosprawności. W zgłoszeniu wyborca może zażądać przesłania mu (wraz z pakietem wyborczym) nakładek do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille’a. Nie później niż siedem dni przed terminem wyborów niepełnosprawny wyborca otrzymuje przesyłkę zawierającą tak zwany pakiet wyborczy, w skład którego wchodzi (między innymi) karta do głosowania, instrukcja głosowania korespondencyjnego, oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie i koperta zwrotna.

W nowelizacji zawarto jeszcze inne rozwiązania, które mają ułatwić osobom niepełnosprawnym korzystanie z praw wyborczych. Wyborca niepełnosprawny o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności może udzielić pełnomocnictwa do głosowania w jego imieniu w wyborach. Nowelizacja wprowadza również obowiązek zamieszczania obwieszczeń wyborczych i wyników głosowania w miejscach łatwo dostępnych dla osób o ograniczonej sprawności ruchowej. Na prośbę wyborcy niepełnosprawnego członek obwodowej komisji wyborczej jest obowiązany ustnie przekazać mu treść obwieszczeń wyborczych w zakresie informacji o komitetach wyborczych biorących udział w wyborach oraz zarejestrowanych kandyda-

⁹⁰ Por. *Głosowanie elektroniczne w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007 [zapis stenograficzny seminarium].

⁹¹ Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r., Nr 147, poz. 881).

⁹² Por. A. Krajewska, *Partycypacja obywatelska osób niepełnosprawnych: będzie możliwe głosowanie korespondencyjne*, tekst informacyjny z 4 lipca 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

tach i listach kandydatów. Dzięki nowym przepisom jest również dostępna bezpłatna informacja dla osób niepełnosprawnych, przekazywana telefonicznie lub w formie materiałów informacyjnych (także elektronicznych), których przesłania na adres domowy może zażądać wyborca. Ustawa przewiduje ponadto, że docelowo w każdej gminie co najmniej jedna trzecia lokali obwodowych komisji wyborczych powinna być dostosowana do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. Jak szacowali projektodawcy, grupa potencjalnych beneficjentów nowych regulacji może obejmować około 2,4 miliona osób niepełnosprawnych⁹³.

Warto jednak dodać, że krąg wyborców, którym omawiana ustawa ułatwi realizację czynnego prawa wyborczego, jest jeszcze większy, ponieważ z rozwiązań w niej zawartych mogą korzystać nie tylko niepełnosprawni. Możliwość ta dotyczy również obywateli polskich przebywających za granicą. Zamiar głosowania korespondencyjnego zgłasza się konsulowi, który przesyła wyborcy pakiet wyborczy. Koperty zwrotne są przekazywane do właściwej obwodowej komisji wyborczej do zakończenia głosowania. W wyborach parlamentarnych w 2011 roku, kiedy taka możliwość pojawiła się po raz pierwszy, skorzystało z niej 22 tysiące wyborców przebywających poza Polską⁹⁴. Korespondencyjnie głosowało jednak tylko 819 osób niepełnosprawnych w Polsce – prawdopodobnie przyczyną tak niskiego zainteresowania nowym rozwiązaniem było późne udostępnienie informacji na jego temat i duża liczba formalności, które wiązały się ze skorzystaniem z nowej możliwości głosowania⁹⁵.

⁹³ Uzasadnienie do projektu ustawy o dostosowaniu organizacji wyborów do potrzeb osób niepełnosprawnych, druk sejmowy nr 2800, s. 19.

⁹⁴ W ten sposób za granicą zagłosują tysiące Polaków, tekst informacyjny z 7 października 2011 roku, opublikowany na portalu: wiadomosci.wp.pl.

⁹⁵ PKW: Chęć głosowania korespondencyjnego zadeklarowało 819 niepełnosprawnych osób, GazetaPrawna.pl, 27 września 2011 roku.

„Wirtualna partycypacja publiczna” – wybrane rozwiązania

Systematycznie zwiększający się dostęp mieszkańców Polski do Internetu i postępująca równolegle cyfryzacja działalności administracji publicznej przekładają się na poszerzenie możliwości związanych z partycypacją publiczną. „Wirtualna partycypacja” może być szczególnie dogodną formą włączania się przez osoby dotknięte niepełnosprawnością w procesy decyzyjne toczące się w ramach jednostek samorządu terytorialnego. Zalety tego typu kontaktu z organami władzy publicznej dla osób niepełnosprawnych są oczywiste – korzystanie z Internetu nie tylko nie wymaga przemieszczania się (które często oznacza konieczność zaangażowania do pomocy osób trzecich), ale także umożliwia komunikowanie się z urzędami osobom niemy lub głuchoniemy. Cyfryzacja kontaktów z administracją jest więc jednym z ważnych instrumentów przeciwdziałania wykluczeniu osób niepełnosprawnych. Poniżej zostaną przedstawione wybrane rozwiązania z zakresu „wirtualnej partycypacji publicznej”, z jakich mogą korzystać osoby, którym niepełnosprawność utrudnia lub uniemożliwia opuszczanie domu albo porozumiewanie się.

Podstawową funkcją, jaką pełni Internet w wymiarze tematyki partycypacji publicznej, jest ułatwianie dostępu do informacji. Głównym internetowym źródłem tre-

ści niezbędnych dla obywateli zainteresowanych wpływaniem na działalność władz publicznych są Biuletyny Informacji Publicznej. Ustawa o dostępie do informacji publicznej⁹⁶ nakłada na organy władzy obowiązek zamieszczania tam między innymi informacji na temat zaplanowanych przez nie działań, projektów aktów normatywnych i programów w zakresie realizacji zadań publicznych, sposobów ich realizacji, wykonywania i skutków realizacji tych zadań oraz wiele innych treści ważnych dla partycypacji publicznej. Warto podkreślić, że od 1 stycznia 2012 roku rola Internetu jako podstawowego źródła informacji przydatnych do celów partycypacji publicznej jeszcze wzrosła. Na posiedzeniu 4 marca 2011 roku sejm przyjął bowiem nowelizację ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁹⁷, której celem jest wdrożenie kolejnego etapu informatyzacji procesu ogłaszania aktów prawnych, dzięki czemu obowiązujące przepisy staną się łatwiej dostępne dla odbiorców⁹⁸. Na mocy znowelizowanych przepisów, organy wydające akty prawne będą zobligowane do prowadzenia odrębnych stron internetowych dla każdego dziennika urzędowego. Dzięki takiemu wyodrębnieniu dzienniki będą łatwiej dostępne i przejrzyste dla potencjalnych użytkowników – linki do stron z dziennikami urzędowymi będą dodatkowo zamieszczane na stronach Biuletynu Informacji Publicznej poszczególnych organów.

Za pośrednictwem Internetu można się domagać od organów administracji udostępnienia informacji publicznej, której zainteresowany nie znajdzie na stronach internetowych organu, ponieważ nie podlega ona obowiązkowi publikowania w Biuletynie Informacji Publicznej. Potwierdził to Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku wydanym 2 sierpnia 2011 roku (sygn. IV SAB/GI 36/11)⁹⁹. Sprawa, w której zapadło przywoływane orzeczenie, wyglądała następująco: skarżąca za pośrednictwem poczty elektronicznej 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 i firm, jakie je wykonały. Wniosek wysłała na adres mailowy dostępny na stronie urzędu i zamieszczany w oficjalnych pismach wysyłanych przez urząd. Jej prośba została jednak zignorowana, w związku z czym wniosła ona do wojewódzkiego sądu administracyjnego skargę na bezczynność burmistrza miasta. W skardze argumentowała, że burmistrz miał obowiązek udostępnić jej żądane informacje niezależnie od formy, w jakiej złożyła wniosek. Burmistrz zarzucił jej bowiem, że nie dochowała formy przewidzianej w urzędzie i nie wypełniła wniosku według odpowiedniego wzoru.

Wojewódzki sąd administracyjny przychylił się do stanowiska strony skarżącej. W uzasadnieniu wyroku 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

⁹⁶ Dz.U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198.

⁹⁷ Druk sejmowy nr 3673.

⁹⁸ Por. A. Krajewska, *Znikną papierowe dzienniki urzędowe: Sejm znowelizował ustawę o ogłaszaniu aktów normatywnych*, tekst informacyjny z 4 kwietnia 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

⁹⁹ Por. eadem, *Forma wniosku o udostępnienie informacji publicznej: wyrok WSA*, tekst informacyjny z 28 września 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

jej udzielenia od złożenia wniosku w stosownej formie czy o odpowiedniej treści¹⁰⁰. Dopuszczalne jest nawet udostępnienie takiej informacji na ustny wniosek, jeśli jest możliwe jej niezwłoczne udostępnienie. Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, „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”. Mail wysłany do urzędu powinien więc być potraktowany jako „pełnoprawny” wniosek o udostępnienie informacji publicznej i na jego podstawie burmistrz (lub inny organ administracyjny) ma obowiązek podjąć stosowne czynności związane z udostępnianiem żądanych informacji.

Za pośrednictwem poczty elektronicznej można nie tylko przesłać wniosek o udostępnienie informacji publicznej – wkrótce będzie można również otrzymać taką informację mailem od organu administracyjnego. W dniu 29 grudnia 2011 roku miały wejść w życie przepisy rozporządzenia, które reguluje kwestie dotyczące ponownego wykorzystania informacji publicznej¹⁰¹. Zgodnie z projektowanymi unormowaniami, przekazanie informacji publicznej będzie możliwe w formie papierowej, elektronicznej, wizualnej, dźwiękowej lub audiowizualnej. Wnioskodawca zainteresowany otrzymaniem informacji w formie elektronicznej będzie określał format, w jakim żądana informacja ma być mu przekazana. Warto dodać, że zaproponowany na gruncie przepisów projektu rozporządzenia wzór wniosku przewiduje możliwość jego składania przez pełnomocnika wnioskodawcy, co również jest istotnym udogodnieniem dla osób niepełnosprawnych.

Zasób informacji przydatnych do celów partycypacji publicznej udostępnianych za pośrednictwem Internetu systematycznie się rozrasta. Wypada wspomnieć o jeszcze jednym nowym – choć wciąż niezbyt popularnym – rozwiązaniu z zakresu „wirtualnej partycypacji”, jakim jest transmitowanie obrad organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w Internecie¹⁰². Zgodnie z art. 11b ustawy o samorządzie gminnym, działalność organów gminy jest jawna, co przekłada się na uprawnienie obywateli do wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także na prawo dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy. Analogiczne regulacje zawiera ustawa o samorządzie powiatowym (art. 8a) i ustawa o samorządzie wojewódzkim (art. 15a). Transmitowanie obrad rad i sejmików jest jednym ze sposobów ujawniania działalności organów samorządowych. Możliwość łatwego śledzenia prac organów samorządowych daje mieszkańcom poczucie, że decyzje podejmowane przez władze nie zapadają za ich plecami, jest również wygodnym narzędziem kontroli nad poczynaniami organów i zwiększania transparentności działań jednostek samorządowych. Rozwiązanie takie jest szczególnie wygodne dla niepełnosprawnych ruchowo, nie wymaga bowiem opuszczenia przez nich domu. Internetowe transmisje obrad cieszą się rosnącym zainteresowaniem, a kolejne urzędy podejmują decy-

¹⁰⁰ Pełna treść omawianego wyroku wraz z uzasadnieniem – por. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9A8B1E23EE>.

¹⁰¹ Por. projekt rozporządzenia ministra administracji i cyfryzacji w sprawie wzoru wniosku o ponowne wykorzystanie informacji publicznej, dostępny w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych pod adresem: <http://bip.msw.gov.pl>.

¹⁰² Por. A. Krajewska, *Jawność obrad rad i sejmików: nowe rozwiązania*, tekst informacyjny z 14 grudnia 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

zję o zakupie sprzętu wymaganego do transmisji, który jest, niestety, dość kosztowny, co zapewne będzie przeszkodą dla wielu samorządów¹⁰³.

¹⁰³ R. Biskupski, *Z kamerą wśród radnych*, Życie Warszawy.pl, 30 listopada 2011 roku.

Rola Internetu w przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych wykracza oczywiście znacznie poza ramy partycypacji publicznej, brak dostępu do sieci przekłada się bowiem na wykluczenie na wielu poziomach. Poza niekorzystnymi konsekwencjami dla szans na włączanie się w lokalne procesy decyzyjne niedostępność Internetu oznacza również ograniczenie możliwości korzystania z cyfrowych treści edukacyjnych, dóbr kultury, dostępu do informacji, a nawet niekiedy możliwości prowadzenia działalności zawodowej¹⁰⁴. Tego rodzaju negatywne skutki braku dostępu do Internetu nie dotyczą wyłącznie niepełnosprawnych, w ich wypadku jednak będą szczególnie dotkliwie odczuwane, ponieważ inne sposoby docierania do zasobów informacyjnych i instrumentów komunikowania się mogą być dla nich nieosiągalne.

¹⁰⁴ Por. A. Krajewska, *Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu: świadczenie usług dostępu do Internetu przez samorządy*, tekst informacyjny z 30 września 2010 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

Konkluzje

Wyrównywanie szans osób niepełnosprawnych związanych z uczestnictwem w życiu publicznym i włączaniem się w procesy decyzyjne jest zadaniem trudnym, w praktyce bowiem „niepełnosprawność” może oznaczać bardzo zróżnicowane ograniczenia w dostępie do instrumentów partycypacyjnych. Omówiony wyżej wybór rozwiązań służących ułatwianiu partycypacji publicznej osób niepełnosprawnych jest dobrym przykładem ilustrującym tę tezę. Innych form wsparcia będzie potrzebowała osoba dotknięta niepełnosprawnością ruchową, innych – osoba głucha lub głuchoniema, jeszcze inne instrumenty okażą się niezbędne w umożliwieniu partycypacji osoby niewidomej. Dlatego wypracowywane na gruncie prawa (ale także praktyki „okołoprawnej”) rozwiązania mogą sprawiać wrażenie fragmentarycznych i wrywkowych, sednem tych zabiegów jest jednak dopasowywanie tworzonych instrumentów do specyficznych potrzeb poszczególnych grup zagrożonych wykluczeniem społecznym z powodu niepełnosprawności. Warto więc zauważyć, że już samo wypracowywanie środków, które umożliwią osobom niepełnosprawnym uczestniczenie w procesach decyzyjnych, wymaga odpowiedniego rozpoznania koniecznych do pokonania przeszkód, to zaś nie jest możliwe bez pewnej formy konsultacji czy współudziału samych odbiorców. Poszerzanie i udoskonalanie repertuaru instrumentów ułatwiających partycypację osób niepełnosprawnych może być zatem rezultatem „sprzężenia zwrotnego” – im ta partycypacja będzie dla nich bardziej dostępna, tym skuteczniejsze mogą się okazać kolejne rozwiązania przyjmowane w tym zakresie. Zwiększająca się obecność i aktywność w przestrzeni publicznej osób dotkniętych różnymi formami niepełnosprawności może również wywierać pozytywny wpływ na urzędniczą praktykę – same rozwiązania prawne to przecież jedynie punkt wyjścia i rama dla rzeczywistych działań.

Warto dodać, że niepełnosprawni są tylko jednym z przykładów grup społecznych, w których wypadku partycypacja publiczna wymaga specjalnych instrumentów dopasowanych do ich szczególnych potrzeb. Wykluczeniem społecznym, w tym także wyłączeniem z partycypacji publicznej, są również zagrożone inne grupy – na przykład seniorzy, imigranci, osoby bezrobotne czy dotknięte ubóstwem – których specyficzne potrzeby powinny być uwzględniane przez władze publiczne przy projektowaniu lokalnych polityk. Umożliwianie tym osobom artykułowania ich problemów i oczekiwań oraz współuczestniczenia w podejmowaniu kierowanych do nich rozstrzygnięć także wymaga często stworzenia specjalnie dopasowanych instrumentów partycypacyjnych. Oczywiście i w tym wypadku wypracowanie rozwiązań, które będą adekwatne do potrzeb, oznacza konieczność wstępnego przyjęcia partycypacyjnego charakteru tego procesu. Być może to właśnie zjawisko niezbędnego „sprzężenia zwrotnego” w partycypacji publicznej pozwala przynajmniej częściowo wyjaśnić, dlaczego wyrównywanie szans grup upośledzonych społecznie przebiega tak powoli i niesystematycznie.

Część 2

**Prawo
i partycypacja publiczna
na poziomie lokalnym**

Anna Krajewska

Dostęp do informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego – analiza wyników monitoringu

Uwagi wprowadzające

Podstawą partycypacji publicznej w dowolnej formie jest dostęp do informacji o poczynaniach władz, wiedza o zamierzeniach i działaniach administracji jest bowiem niezbędna, żeby obywatel mógł się w nie włączać i próbować na nie wpływać. Gros informacji potrzebnych mieszkańcom jednostek samorządu terytorialnego do partycypowania w podejmowaniu decyzji na szczeblu lokalnym zawierają prowadzone przez organy samorządowe Biuletyny Informacji Publicznej. Ustawa o dostępie do informacji publicznej nakłada na organy władzy obowiązek zamieszczania w biuletynach między innymi informacji na temat planowanych przez nie działań, projektów aktów normatywnych oraz programów w zakresie realizacji zadań publicznych, sposobów ich realizacji, wykonywania i skutków realizacji tych zadań¹⁰⁵. W Biuletynach Informacji Publicznej zainteresowani znajdą również informacje dotyczące trybu działania organów władz samorządowych i sposobów stanowienia aktów publicznoprawnych (oraz inne treści, mniej istotne w wymiarze partycypacji publicznej). Biuletyny poszczególnych jednostek samorządowych można z łatwością znaleźć w Internecie¹⁰⁶. Coraz częściej to właśnie Internet staje się głównym lub nawet jedynym wykorzystywanym przez mieszkańców źródłem informacji o wydarzeniach dotyczących funkcjonowania ich jednostki samorządowej. W niniejszym rozdziale zostaną przedstawione wymagania – zarówno określone prawem, jak i mające formę „zaleceń” opracowanych przez organy administracji centralnej – w zakresie prezentowania informacji publicznych na samorządowych stronach internetowych. Wybrane standardy (szczególnie istotne z perspektywy partycypacji publicznej) będą następnie skonfrontowane z praktyką udostępniania informacji w Internecie przez przykładowe jednostki samorządu terytorialnego.

¹⁰⁵ Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198 ze zm.).

¹⁰⁶ A. Krajewska, *Przejrzysty BIP: akcja na rzecz lepszego dostępu do informacji o samorządach*, tekst informacyjny z 29 października 2010 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

Standardy dostępu do informacji publicznej w Biuletynach Informacji Publicznej jednostek samorządu terytorialnego

Szczegółowe wymagania, jakie ma spełniać Biuletyn Informacji Publicznej, określa rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 18 stycznia 2007 roku w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej¹⁰⁷. W rozdziale trzecim tego dokumentu doprecyzowano standardy struktury stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej:

- powinny być one prowadzone w formie odrębnych stron internetowych,
- jeśli jednostka ma własną stronę internetową, to Biuletyn Informacji Publicznej ma być z niej wydzielony przez umieszczenie na stronie głównej linku zawierającego logo biuletynu,
- link ma prowadzić bezpośrednio do biuletynu danej jednostki.

Jeśli strona internetowa urzędu spełnia warunki określone w rozporządzeniu, tworzenie osobnego biuletynu nie jest konieczne. Rozporządzenie precyzuje również, jakie treści powinny się znaleźć na podmiotowej stronie Biuletynu Informacji Publicznej. Poza umieszczeniem logo biuletynu obowiązkowe jest wskazanie adresu redakcji i danych kontaktowych co najmniej jednej osoby odpowiedzialnej za przygotowywanie publikowanych treści. Biuletyn Informacji Publicznej musi również zawierać instrukcję korzystania z niego i przejrzyste menu przedmiotowe, które umożliwi użytkownikom odnalezienie poszukiwanych przez nich informacji publicznych. Zakres informacji, jakie mają być zamieszczane w biuletynach, nie został w rozporządzeniu szczegółowo określony – kwestię tę precyzuje ustawa o dostępie do informacji publicznej w art. 8, który zawiera wyliczenie rodzajów informacji podlegających publikacji. Katalog ten nie ma charakteru zamkniętego. Rozporządzenie stanowi, że w Biuletynie Informacji Publicznej zamieszcza się – poza wyliczonymi w ustawie – szczególnie takie informacje, których publikacja leży w interesie publicznym, zaspokaja potrzeby obywateli i ich wspólnot, wspiera rozwój społeczeństwa obywatelskiego lub przyczynia się do polepszenia działalności podmiotu udostępniającego informację.

Jak widać, standardy, jakie powinny spełniać Biuletyny Informacji Publicznej, nie są określone bardzo precyzyjnie na gruncie przepisów prawa. Dzięki marginesowi swobody, jaki mają organy prowadzące biuletyny, mogą one dopasowywać treści przekazywane na łamach biuletynów do lokalnych uwarunkowań i potrzeb. Okazuje się jednak, że „luźne” sformułowanie wymagań dotyczących biuletynów ma również negatywne konsekwencje. Z przeprowadzanych przez organizacje pozarządowe analiz dostępności informacji publicznych wynika, że Biuletyny Informacji Publicznej jednostek samorządu terytorialnego często nie są przyjazne dla obywateli¹⁰⁸. Najczęściej popełniane błędy to nieaktualizowanie danych, niejasne tytuły zakładek, brak

¹⁰⁷ Dz.U. z 2007 r., Nr 10, poz. 68.

¹⁰⁸ Minimalny standard informacji dla „Przejrzystej strony BIP”, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2010, s. 2–3 [dokument przygotowany we współpracy z firmami: Doradztwo Gospodarcze DGA SA, 4 System Polska Sp. z o.o. i Sputnik Software Sp. z o.o. w ramach akcji „Przejrzysta strona BIP”, organizowanej jako część projektu systemowego „Szkolenia i pomoc doradczą w zakresie etyki i unikania konfliktu interesu w samorządzie terytorialnym”].

informacji o planach pracy organów stanowiących i wykonawczych, niesprawne moduły wyszukujące, nadmiernie rozbudowane menu, niepełne metryczki informacji, umieszczanie ważnych informacji tylko na stronie archiwalnej¹⁰⁹. Najlepsze spośród ocenianych biuletynów uzyskiwały około 80,0% możliwych do zdobycia punktów. Jak wynika z analizy ankiet wypełnianych przez przedstawicieli urzędów samorządowych, które rozsyłano w 2010 roku w ramach akcji „Przejrzysta strona BIP”, jedynie w 23,2% badanych jednostkach samorządu terytorialnego biuletyny spełniały wszystkie wymagania określone w ustawie o dostępie do informacji publicznej i w rozporządzeniu dotyczącym Biuletynów Informacji Publicznej¹¹⁰.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

Potrzeba podniesienia jakości Biuletynów Informacji Publicznej była przyczyną zrealizowania przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji akcji „Przejrzysta strona BIP”. Jednym z elementów tego przedsięwzięcia było opracowanie publikacji *Minimalny standard informacji dla „Przejrzystej strony BIP”*, zawierającej wiele wskazań dla podmiotów zobligowanych do prowadzenia biuletynów, między innymi objaśniających, jak redagować biuletyny i jakie treści w nich zamieszczać. Przede wszystkim – jak wskazano w przywoływanym dokumencie – podmiotowa strona Biuletynu Informacji Publicznej powinna być czytelna dla obywatela, na bieżąco aktualizowana i zgodna z przepisami. Biuletyny powinny ponadto uwzględniać zasady i standardy określone w akcji „Przejrzysta Polska 2005” na podstawie Modelu Przejrzystej Gminy¹¹¹.

¹¹⁰ A. Głębski, *Analiza ankiet złożonych w ramach akcji „Przejrzysta strona BIP”*, s. 37 – <http://www.administracja.mswia.gov.pl>.

Pierwszą z pięciu kluczowych zasad tego modelu jest **zasada przejrzystości**, zgodnie z którą mieszkańcy są skutecznie informowani o regułach funkcjonowania administracji samorządowej i mają możliwość z odpowiednim wyprzedzeniem dowiedzieć się o planowanych posiedzeniach jej organów oraz planach ich prac, procesy decyzyjne są zaś wyczerpująco dokumentowane. Istotne jest informowanie nie tylko bezpośrednio zainteresowanych, ale także wszystkich mieszkańców, o prowadzonych w jednostce przetargach i ich rozstrzygnięciach oraz o składzie komisji przetargowych.

¹¹¹ *Minimalny standard informacji dla „Przejrzystej strony BIP”*, op. cit., s. 4–6.

Z kolei **zasada partycypacji społecznej** oznacza, że organy administracji prowadzą działania na rzecz poszerzania zaangażowania mieszkańców w sprawy lokalne, uznając swój pomocniczy charakter, ponadto wspierają lokalne inicjatywy i współpracują z organizacjami społecznymi działającymi na terenie jednostki. Władze samorządowe są zobligowane do wypracowania metod skutecznego komunikowania się z mieszkańcami, które umożliwią im wyrażanie opinii i uwag na temat funkcjonowania jednostki samorządowej. W komunikowaniu się z mieszkańcami administracja powinna unikać specjalistycznego języka – treści przekazywane przedstawicielom lokalnej wspólnoty mają być dla nich zrozumiałe. Ważnym aspektem tej zasady jest systematyczna współpraca z organizacjami społecznymi i innymi grupami obywatelskimi oraz zwiększenie poziomu wiedzy i świadomości mieszkańców na temat właściwego sposobu organizowania działalności władz publicznych.

Zasada przewidywalności nakłada na administrację obowiązek prowadzenia działań zgodnie z długofalowymi planami, w których tworzenie są włączani przedstawiciele społeczności lokalnej. Jednostka samorządowa powinna opracować strategiczny plan rozwoju, który obejmuje wszystkie obszary jej działania w perspektywie wieloletniej. Strategie muszą być systematycznie przeglądane i korygowane odpowiednio do zmian w sytuacji lokalnej, polityce rządu, przepisach prawa. Władze samorządowe przygotowują również wieloletnie plany działania w poszczególnych obszarach działań samorządowych.

Zgodnie z **zasadą fachowości**, zadania administracyjne w jednostkach samorządowych realizują osoby kompetentne, efektywnie wykorzystujące istniejące zasady w osiąganiu celów publicznych. Nabór i ocenianie pracowników odbywa się na podstawie kryterium fachowości i zaangażowania w pracę. Istotne jest również wypracowanie przez władze metod stałej, systemowej poprawy własnego funkcjonowania.

Ostatnia zasada – **rozliczalności (odpowiedzialności)** – przekłada się na tworzenie przez jednostki samorządu terytorialnego budżetu według planowanych działań oraz na jawnych i przejrzystych procedurach dysponowania środkami budżetowymi. Budżety są przygotowywane na podstawie zadań planowanych do wykonania, których realizacja odbywa się zgodnie z jasnymi i jawnymi procedurami postępowania. Jednostka samorządowa prowadzi analizy efektywności swojego działania i udostępnia ich wyniki mieszkańcom.

Wymienione zasady zostały rozpisane na szczegółowe wymagania, jakie powinien spełniać biuletyn pod względem treści i standardów technicznych. Standardy dotyczące treści są bardzo rozbudowane¹¹². Na stronie internetowej urząd powinien zamieszczać informacje na temat jednostki samorządu terytorialnego (w tym wszystkie dane kontaktowe), informacje o przedmiocie działalności, kompetencjach, organizacji i trybie działania organów jednostki, informacje o planowanych w jednostce przedsięwzięciach. W biuletynie należy również udostępniać informacje o działalności organu stanowiącego jednostki, w tym przyjęte uchwały i protokoły z posiedzeń. Przejrzysta strona Biuletynu Informacji Publicznej powinna ponadto zawierać informacje na temat działalności samorządowego organu wykonawczego, finansów jednostki samorządu terytorialnego i naboru pracowników. Na stronie należy poza tym umieszczać informacje dotyczące współpracy z organizacjami pozarządowymi, w tym ogłoszenia o konkursach ofert, a także uchwały regulujące tryb konsultowania z organizacjami pozarządowymi aktów prawa miejscowego w dziedzinach objętych działalnością statutową organizacji i roczne programy współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Menu przedmiotowe biuletynu powinno umożliwić użytkownikom zorientowanie się, czy znajdują tam informacje inne niż wskazane w ustawie jako udostępniane obligatoryjnie, których publikacja (jak określa rozporządzenie) „leży w interesie publicznym, zaspokaja potrzeby obywateli i ich wspólnot, wspiera rozwój społeczeństwa

¹¹² *Ibidem*, s. 7–14.

obywatelskiego lub przyczynia się do polepszenia działalności podmiotu udostępniającego informację”. W dokumencie doprecyzowano, jakiego rodzaju informacje mogą się mieścić w tej ogólnikowo zarysowanej kategorii – chodzi tutaj między innymi o ogłoszenia i komunikaty dotyczące aktualnych wydarzeń, archiwum aktów prawa miejscowego, wykaz organizacji pozarządowych i firm działających na terenie jednostki, informacje o walorach inwestycyjnych, turystycznych lub o historii terenów danej jednostki samorządu terytorialnego. Zalecane jest również udostępnianie informacji o zamówieniach publicznych: ogłoszeń, warunków zamówienia, protestów i ich rozstrzygnięć, ogłoszeń o wynikach postępowania, mimo że ustawa o zamówieniach publicznych nie nakłada na organy samorządowe obowiązku publikowania tego rodzaju danych w biuletynach. Podmiotowe strony Biuletynów Informacji Publicznej powinny ponadto zawierać wykaz jednostek organizacyjnych samorządu oraz informacje o funkcjonalności e-Urząd (opis procedur załatwiania spraw w urzędzie, wzory druków do pobrania, adres elektronicznej skrzynki podawczej), warunki udostępniania informacji publicznej w jednostce (wzór wniosku o udostępnienie informacji, katalog informacji udostępnianych wyłącznie na wniosek) i wykaz dokumentów wyłączonych z jawności (ze wskazaniem podstawy prawnej, danych organu lub osoby, która dokonała tego wyłączenia, lub z podaniem podmiotu, którego interes jest chroniony przez wyłączenie jawności określonej informacji).

Publikacja przygotowana przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji wraz z instytucjami partnerskimi określa także wiele innych wymagań, jakie powinny spełniać dobrze skonstruowane i „przyjazne obywatelom” Biuletyny Informacji Publicznej. Urzędy mogą znaleźć w niej wskazówki dotyczące formatu dokumentów udostępnianych w biuletynie, struktury strony i inne propozycje związane z zagadnieniami technicznymi, na przykład listę zagadnień, które powinny znajdować się w linkach menu podmiotowego i przedmiotowego. Na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej nie można zamieszczać jakichkolwiek reklam.

Jak argumentują autorzy analizowanego dokumentu, dbałość o umożliwienie obywatelom dostępu do jasnych i wyczerpujących informacji na temat działalności organów władzy samorządowej niesie wiele korzyści dla obu stron. „Udostępnienie w przystępny sposób niezbędnych informacji na stronie BIP może być istotnym czynnikiem mającym wpływ na zwiększenie zainteresowania obywateli życiem publicznym oraz wzrost aktywności społecznej. Pozwoli to na poznanie potrzeb lokalnego środowiska, a dzięki temu wpłynie na lepsze wykorzystanie dostępnych zasobów oraz odpowiednie ukierunkowanie podejmowanych działań i inwestycji”¹¹³. Dostęp obywateli do tego rodzaju informacji spowoduje, że procedury urzędowe i działania władz staną się dla nich bardziej transparentne, co powinno się przełożyć na większe zaufanie do administracji samorządowej i wzrost poparcia dla jej przedsięwzięć. Samym urzędnikom zaś przejrzysty Biuletyn Informacji Publicznej pozwoli zredukować czas, jaki muszą poświęcać na udzielanie informacji petentom, powinien także prze-

¹¹³ *Ibidem*, s. 2.

łożyć się na lepszą ocenę funkcjonowania urzędu. Jak czytamy w dokumencie, „doskonale opracowany BIP jest nie tyle wartością dodaną, co warunkiem koniecznym funkcjonowania jednostek samorządowych, mogących mieć wpływ na rozwój społeczno-ekonomiczny jednostki samorządu terytorialnego”¹¹⁴.

¹¹⁴ *Ibidem*.

Standardy, jakie powinien spełniać przejrzysty i „przyjazny użytkownikowi” Biuletyn Informacji Publicznej, obejmują w dużym stopniu kwestie bezpośrednio związane z „potencjałem partycypacyjnym” jednostki samorządu terytorialnego. O „potencjale partycypacyjnym” będzie decydowało udostępnienie przez władze obywatelom informacji, które umożliwią zainteresowanym włączyć się w procesy decyzyjne (na przykład tworzenie aktów prawa lokalnego lub dokumentów o charakterze strategicznym), kontrolę nad przebiegiem tych procesów i angażowanie się w przedsięwzięcia realizowane przez samorząd. Informacji tego rodzaju – co warto podkreślić – obywatele mogą szukać nie tylko w Biuletynie Informacji Publicznej, ale także na zwykłych stronach internetowych danej jednostki samorządowej. Zawartość tych ostatnich nie podlega regulacjom, samorzady mają więc sporą dowolność w kształtowaniu ich treści. Zwykłe strony internetowe również mogą więc służyć jako istotne źródło wiedzy na temat działań i zamierzeń lokalnych władz i w tym sensie rzutować na „potencjał partycypacyjny” danej jednostki samorządowej.

Dostęp do informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego – analiza wyników monitoringu

W niniejszej edycji monitoringu bezpośredniego przedmiotem analizy są strony internetowe jednostek samorządowych – zarówno zwykłe, jak i podmiotowe strony Biuletynu Informacji Publicznej. Zostaną one poddane ocenie pod kątem ich przydatności dla celów partycypacji publicznej. Analiza konstrukcji stron i ich zawartości merytorycznej pozwoli zdiagnozować „potencjał partycypacyjny” jednostek samorządu terytorialnego wylosowanych do monitoringu. Studium obejmuje dziesięć samorządów: dwa szczebla wojewódzkiego (województwo pomorskie i województwo warmińsko-mazurskie), cztery powiaty (ełcki, olsztyński, kwidzyński i człuchowski) i cztery gminy (w tym dwie gminy miejskie: Ełk i Kwidzyn, oraz dwie gminy wiejskie: Świątki i Lipka). Kryteria, jakimi posłużono się w analizie, zostały wybrane spośród „minimalnych standardów przejrzystego Biuletynu Informacji Publicznej”, opisanych wyżej na podstawie publikacji opracowanej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz instytucje partnerskie. Są to te wymagania stawiane biuletynom, które mają kluczowe znaczenie w umożliwianiu włączania się obywateli w procesy decyzyjne i przedsięwzięcia realizowane przez samorząd (poziom przejrzystości poszczególnych serwisów – informacje w nich udostępniane mają być łatwe do znalezienia, a menu przedmiotowe strony powinno być intuicyjne i czytelne).

Ocenie poddano również zakres publikowanych na stronach informacji (mieszkańcy powinni mieć możliwość zapoznania się z informacjami o pracach organów stanowiących i projektach aktów normatywnych, które będą przedmiotem tych prac). Biuletyny powinny ponadto zawierać jasne i konkretne informacje o możliwościach włączania się obywateli w procesy decyzyjne (w tym na przykład opis przebiegu procedury prawotwórczej i informacje umożliwiające kontakt z przedstawicielami organów stanowiących jednostki). Wskaźnikiem „potencjału partycypacyjnego” serwisów informacyjnych jednostek samorządowych będzie także uwzględnienie w nich informacji dotyczących współpracy administracji z sektorem pozarządowym.

Niewątpliwie podstawową kwestią, która będzie wpływała na „potencjał partycypacyjny” jednostki samorządowej w zakresie informowania, jest **struktura i czytelność** prowadzonej przez nią strony internetowej i strony Biuletynu Informacji Publicznej. Ubogie w treść, zawiłe skonstruowane strony z mało intuicyjnym, niejasnym menu będą stanowić pierwszą przeszkodę dla obywateli zainteresowanych funkcjonowaniem ich jednostki samorządowej i zniechęcą do poszukiwania informacji, które umożliwiłyby ewentualnie zaangażowanie w działania organów władzy. Konstrukcja analizowanych stron na ogół bez większych trudności pozwala zorientować się w zawartości poszczególnych zakładek.

Na stronach zwykłych przeważają menu ułożone „przedmiotowo” – przez wskazanie dziedziny funkcjonowania jednostki, której dotyczą zawarte w nich informacje (na przykład „Polityka społeczna”, „Edukacja”, „Zdrowie”, „Sport”, „Projekty unijne”, „Reperuar kin i teatrów”, a nawet „Dyżury aptek” i „Pogoda”). Wszystkie strony tego rodzaju prezentują również mniej lub bardziej rozbudowane informacje na temat struktury urzędów i organów władzy samorządowej. W konsekwencji treści przedstawiane na zwykłej stronie internetowej i na podmiotowej stronie Biuletynu Informacji Publicznej na ogół częściowo się dublują. Strona jednego z analizowanych samorządów wojewódzkich zawierała niemal wszystkie informacje, jakie można również znaleźć w jego biuletynie, co prowadzi do pytania o zasadność tworzenia dwóch odrębnych stron internetowych zawierających prawie identyczne treści. Warto przypomnieć, że w takim wypadku rozporządzenie dopuszcza prowadzenie przez podmiot tylko jednej strony internetowej – pod warunkiem jednak, że będzie ona spełniała wszystkie wymagania (pod względem zarówno treści, jak i samej konstrukcji), jakie obowiązują w zakresie podmiotowych stron Biuletynu Informacji Publicznej. Większość samorządów objętych analizą, zamieszczając na swoich zwykłych stronach informacje objęte obowiązkiem publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej, odsyła użytkownika za pośrednictwem odpowiedniego linku na stronę biuletynu, unikając dzięki temu dwukrotnego wprowadzania tych samych treści pod dwoma adresami. Żaden z badanych samorządów nie ograniczył się do prowadzenia jedynie strony przedmiotowej biuletynu – wszystkie prowadzą również zwykłe strony internetowe, prezentujące różne informacje na temat jednostki.

PRAWO I PARTYCYPACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE LOKALNYM

DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
– ANALIZA WYNIKÓW MONITORINGU

Jedna z gmin, które objęto monitoringiem, miała wprowadzić zwykłą stronę z typowym katalogiem informacji (aktualności, organy samorządowe, zakładki dotyczące służby zdrowia, opieki społecznej, oświaty, sportu), spore wątpliwości budziło jednak autorstwo tego serwisu. Z podpisu zamieszczonego w stopce strony można było wywnioskować, że prowadzi ją gminna biblioteka, chociaż nie było to jasno wyartykułowane. Na stronie nie zamieszczono również logo i linku do Biuletynu Informacji Publicznej.

Strony niejasnego pochodzenia budzą sporo wątpliwości i stawiają pod znakiem zapytania wiarygodność prezentowanych na nich informacji. Na marginesie można dodać, że duże kontrowersje wywołuje także zamieszczanie serwisów z informacjami publicznymi na prywatnych domenach internetowych. Ostrożności od podmiotów publicznych wymaga również wykorzystywanie na swoich stronach komercyjnych technologii (na przykład zamieszczanie na urzędowych portalach narzędzi Google, jak mapy)¹¹⁵. W żadnym z analizowanych samorządów taka sytuacja jednak nie wystąpiła.

Z perspektywy tematyki partycypacji publicznej szczególnie istotna jest **możliwość zasięgnięcia informacji na temat tworzonego w jednostce samorządowej prawa i innych dokumentów** (na przykład strategii), których treść będzie rzutowała na funkcjonowanie lokalnej społeczności i kształt miejscowej polityki.

Wykazy i treści uchwał organów stanowiących jednostek i zarządzeń organów jednoosobowych można oczywiście znaleźć we wszystkich Biuletynach Informacji Publicznej. Większość podmiotów prowadzących biuletyny wyodrębnia osobną zakładkę, zatytułowaną „Akty prawa” lub „Prawo miejscowe”, i tam publikuje uchwały i zarządzenia (czasem obejmujące okres trzech kadencji), często dodając również informację o obowiązującej procedurze tworzenia aktów publicznoprawnych. Opisy uregulowania procedur prawotwórczych w poszczególnych analizowanych jednostkach nie zawierają jednak, co charakterystyczne, jakichkolwiek informacji na temat uprawnień obywateli związanych z możliwościami wpływania na treść tworzonego lokalnie prawa, a jedynie prezentację kompetencji poszczególnych organów, etapów postępowania i obowiązujących terminów. Niektóre samorządy w zakładce dotyczącej prawa umieszczają dokumenty strategiczne (strategie rozwoju jednostki, strategie rozwiązywania problemów społecznych), chociaż nie mają one *de facto* charakteru prawa miejscowego. Część samorządów poświęca dokumentom strategicznym osobne zakładki, część zaś zamieszcza informacje o strategiach nie tylko w Biuletynie Informacji Publicznej, ale także na swojej zwykłej stronie internetowej.

Znalezienie w biuletynie aktów prawa miejscowego obowiązujących na terenie danej jednostki nie zawsze jest jednak proste. Nie każdy biuletyn zawiera wyodrębnioną zakładkę poświęconą tej właśnie tematyce, z kolei niektóre jednostki zamieszczają wykaz i treści przyjmowanych uchwał w zakładce dotyczącej organów miejscowej władzy. W jednym z analizowanych biuletynów akty prawa miejscowe-

¹¹⁵ Por. A. Krajewska, *Dyskusja o standardach dostępu do informacji publicznej*, tekst informacyjny z 24 grudnia 2010 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

go były umieszczone w zakładkach dedykowanych poszczególnym organom uprawnionym do ich wydawania. Jest to rozwiązanie mało czytelne, utrudniające dotarcie do podstawowych przecież informacji, do których publikowania są zobligowane samorządy. Warto również dodać, że zdecydowana większość poddanych analizie jednostek samorządowych publikuje jedynie przyjęte już akty prawa miejscowego. Tylko jeden samorząd (gmina miejska) zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej – obok aktów obowiązujących – także projekty uchwał. Brak możliwości zapoznania się z projektami aktów prawa lokalnego to poważny mankament w zakresie „potencjału partycypacyjnego” jednostki. Wszystkie badane jednostki samorządu terytorialnego publikują wprawdzie na swoich stronach (zarówno zwykłych, jak i podmiotowych biuletynu, często zaś jednocześnie na obu) zawiadomienia o nadchodzących sesjach organów stanowiących, zamieszczając przy tego rodzaju komunikatach planowany porządek sesji. Z tego rodzaju ogłoszeń mieszkańcy mogą się dowiedzieć, jakie sprawy będą poruszane na sesji i czego będą dotyczyły głosowane w ich toku uchwały, nie mogą się jednak zapoznać ze szczegółami ich treści, zanim nie zostaną one zaprezentowane w trakcie sesji. Takie rozwiązanie może znacznie ograniczać możliwości interweniowania w sytuacji, gdy treść planowanej uchwały byłaby z określonego powodu niekorzystna dla mieszkańców czy nieadekwatna.

Innym czynnikiem, który może stanowić przeszkodę we włączaniu się obywateli w procesy prawotwórcze w jednostce samorządowej, są **terminy, w jakich ogłasza się informację o nadchodzących sesjach organów stanowiących i porządek obrad**. Większość samorządów, których strony zostały poddane analizie, zamieszcza takie ogłoszenia z pewnym wyprzedzeniem – od czterech do czternastu dni. Część z nich publikuje również w Biuletynie Informacji Publicznej terminarz sesji zaplanowanych na dany rok. W jednej z gmin miejskich sesje rady odbywają się systematycznie w ostatni czwartek miesiąca, o stałej godzinie, w tym samym, z góry określonym miejscu, co niewątpliwie ułatwia zainteresowanym zaplanowanie ewentualnego udziału w obradach. Tylko jedna z analizowanych jednostek opublikowała zawiadomienie o najbliższej sesji rano tego samego dnia, kiedy sesja miała się odbyć.

Większość spośród badanych stron samorządowych (zarówno zwykłych, jak i Biuletynu Informacji Publicznej) ma **zakładkę poświęconą problematyce organizacji pozarządowych**. Strony jednego z powiatów i jednej z gmin nie zawierały żadnych treści skierowanych do organizacji trzeciego sektora. Tylko na dwóch stronach zamieszczono w takiej zakładce wykaz (lub link do wykazu) organizacji pozarządowych działających na terenie jednostki, większość analizowanych stron nie spełniała więc pod tym względem jednego z zaleceń akcji „Przejrzysta strona BIP”. Właśnie w zakładkach dedykowanych sektorowi pozarządowemu znajdowały się informacje na temat konsultacji społecznych prowadzonych przez władze samorządowe (w niemal wszystkich wypadkach chodziło o konsultacje programów współpracy z organizacjami pozarządowymi). Warto dodać, że tylko jeden z badanych samorządów

PRAWO I PARTYCYPACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE LOKALNYM

DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
– ANALIZA WYNIKÓW MONITORINGU

w czasie, gdy była przeprowadzana analiza, miał na swojej stronie informację o konsultacjach przeznaczonych nie tylko dla przedstawicieli sektora pozarządowego. Może to prowadzić do wniosku, że konsultacje prowadzi się niemal wyłącznie wtedy, gdy są one obligatoryjne.

Niektóre jednostki objęte monitoringiem zamieszczały także w zakładce „pozarządowej” uchwały o trybie konsultowania aktów prawa miejscowego z organizacjami. Co jednak interesujące, na żadnej z analizowanych stron nie udało się znaleźć ogłoszeń o przeprowadzanych czy planowanych konsultacjach projektowanych uchwał organu stanowiącego jednostki, których treść mieściłaby się w obszarach działalności organizacji pozarządowych. Mogło to oczywiście mieć związek z tematyką projektowanych uchwał (nieobejmującą obszaru działalności miejscowych organizacji), choć bardziej prawdopodobne się wydaje, że samorzady nie traktują jeszcze obowiązku konsultowania – nałożonego nowelizacją ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2010 roku – bardzo poważnie. W zakładkach dedykowanych organizacjom pozarządowym zamieszczano również ogłoszenia o skierowanych do nich konkursach ofert. Dwa spośród wylosowanych do monitoringu samorządów umieściły na swojej stronie link do stron przeznaczonych w całości dla organizacji obywatelskich (na przykład do portalu ngo.pl). Tylko jeden badany samorząd podawał na swojej stronie dane kontaktowe do miejscowego pełnomocnika do spraw współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Dochodzimy tutaj do kolejnej kwestii, kluczowej z punktu widzenia tematyki partycypacji publicznej – **możliwości skontaktowania się z osobami bezpośrednio zaangażowanymi w procesy decyzyjne** i realizację zadań jednostki samorządowej, co z kolei umożliwia wpłynięcie na ich stanowiska, prezentowane na przykład podczas sesji organu stanowiącego. Każda jednostka objęta analizą publikuje (przeważnie zarówno w Biuletynie Informacji Publicznej, jak i – choćby w formie linku do biuletynu – na zwykłej stronie internetowej) informacje dotyczące struktury urzędu i dane kontaktowe poszczególnych urzędników zajmujących określone stanowiska. Każdy badany samorząd udostępnia oczywiście listy członków organów kolegialnych. Niekiedy obok spisu radnych można również znaleźć ich zdjęcia, co jednak interesujące, tylko jeden z samorządów zamieścił na stronie informacje o terminach dyżurów radnych. Niedostępne są również adresy mailowe członków organów stanowiących i jakiegokolwiek inne ich dane kontaktowe. Brak informacji o możliwościach skontaktowania się z tymi osobami – pełniącymi przecież ważną funkcję publiczną – może nie dziwić w wypadku małych gmin, gdzie prawdopodobnie mieszkańcy często znają się osobiście, budzi jednak wątpliwości w wypadku dużych jednostek samorządowych.

Innym zagadnieniem istotnym dla „potencjału partycypacyjnego” samorządów jest **udostępnianie obywatelom informacji publicznych nieobjętych obowiązkiem zamieszczania w Biuletynie Informacji Publicznej**. Analizowane strony zostały więc zbadane także pod kątem tego, czy dostarczają użytkownikom informacji na temat pro-

cedur udostępniania informacji publicznej. Większość analizowanych samorządów publikuje takie treści, na większości badanych stron można również znaleźć wzór wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Wiele badanych jednostek zamieszcza ponadto krótkie wzmianki na temat informacji, które nie podlegają udostępnieniu obywatelom. Zgodnie z wymaganiami rozporządzenia regulującego sposób prowadzenia Biuletynów Informacji Publicznej, w każdym biuletynie są wskazane osoby zajmujące się ich redagowaniem, co umożliwia ewentualny kontakt w razie wątpliwości czy problemów. Skład redakcji Biuletynu Informacji Publicznej wynosi jednak od 1 do aż 63 osób (!), co może wprowadzić użytkownika w konsternację (z kim konkretnie można się skontaktować w wypadku problemu?). Nie wszędzie podano również pełne dane kontaktowe osób odpowiedzialnych za redakcję Biuletynu Informacji Publicznej, ale zawsze jest dostępny przynajmniej adres e-mailowy redaktora (choć nie zawsze jest on widoczny na stronie, a wyświetla się dopiero po kliknięciu ikony obok nazwiska).

Zaprezentowane wyniki analizy stron internetowych jednostek samorządu terytorialnego, prowadzonej pod kątem zawartości informacji istotnych z punktu widzenia potrzeb partycypacji publicznej, ilustrują wiążące się z tym zagadnieniem problemy dostrzegane z perspektywy użytkownika serwisów. W ramach monitoringu interesowała nas jednak również perspektywa „drugiej strony” – osób redagujących biuletyny samorządowe. Swoje opinie na temat prawa dotyczącego Biuletynu Informacji Publicznej i praktycznych problemów z prowadzeniem biuletynów osoby te przekazały nam w wywiadach telefonicznych – rozmówcami byli pracownicy odpowiedzialni za prowadzenie Biuletynów Informacji Publicznej poszczególnych jednostek objętych badaniem.

Jak już wspomniano, regulacje prawne dotyczące Biuletynów Informacji Publicznej nie są rozbudowane, a zakreślone na ich gruncie wymagania, jakie mają spełniać podmiotowe strony biuletynu, pozostawiają spory margines swobody w ich redagowaniu. Nasi respondenci nie dostrzegali żadnych problemów natury prawnej dotyczącej Biuletynów Informacji Publicznej – jak to określali niektórzy z nich, obowiązujące prawo „nie utrudnia” i „nie ogranicza” ich działalności w tym zakresie, a osoby prowadzące biuletyny odbywają niezbędne szkolenia. Rozmówcy nie postulowali w związku z tym żadnych zmian w obowiązujących przepisach. Tylko jeden respondent miał wątpliwości co do tego, czy zakres informacji podlegających publikacji nie jest zbyt szeroki.

Jak wynika z wypowiedzi badanych, ewentualne trudności pojawiały się raczej na poziomie praktyki prowadzenia biuletynów. Rozmówcy deklarowali, że zgłaszano im kłopoty ze znalezieniem określonego rodzaju informacji w prowadzonym przez nich biuletynie, przy czym – co istotne – często zgłaszającymi taki problem byli urzędnicy macierzystej jednostki. Pod wpływem tego typu sygnałów (czy to od zewnętrznych użytkowników, czy od urzędników) redaktorom zdarzało się zmieniać strukturę strony, na przykład eksponować określonego rodzaju informacje w nowej zakładce.

PRAWO I PARTYCYPACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE LOKALNYM

DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
– ANALIZA WYNIKÓW MONITORINGU

Ogółem jednak takich skarg – jak oceniali respondenci – nie było wiele. Jedna z rozmówczyń, opisując sytuacje, w których dostawała od użytkowników prośby o przesłanie konkretnych informacji udostępnionych w biuletynie, złożyła te problemy na karb niesprawnej wyszukiwarki. Innym problemem, o którym wspomniał jeden z respondentów, była czysto techniczna kwestia dotycząca przeciążenia serwerów i łącz, z powodu którego informacje można zamieszczać jedynie w godzinach rannych lub popołudniowych. W innym urzędzie problemem okazało się nadmierne obciążenie obowiązkami redaktora Biuletynu Informacji Publicznej (związanymi nie tylko z prowadzeniem biuletynu), co przekładało się na nienadążanie z aktualizowaniem zamieszczanych na stronie informacji. O jakości podmiotowych stron Biuletynu Informacji Publicznej decydują więc niekiedy kwestie pozornie odległe od problematyki udostępniania informacji publicznej, związane z samą organizacją pracy w urzędzie. Choć na podstawie deklarowanej przez respondentów małej liczby skarg na działanie biuletynów można wyciągnąć wniosek o zadowalającej funkcjonalności tych serwisów, inna przyczyna takiego stanu rzeczy może także leżeć w niskim zainteresowaniu potencjalnych użytkowników docieraniem do informacji prezentowanych w Biuletynie Informacji Publicznej.

Uwagi końcowe

Jeśli mielibyśmy oceniać „potencjał partycypacyjny” w sferze informowania skromnej próby jednostek samorządu terytorialnego, których strony internetowe zostały poddane analizie w ramach niniejszej edycji monitoringu, trzeba stwierdzić, że pozostawia on trochę do życzenia. Wprawdzie wszystkie analizowane Biuletyny Informacji Publicznej spełniały wymagania określone przepisami prawa, ale zestawienie ich z bardziej szczegółowo sprecyzowanymi (w ramach akcji „Przejrzysta strona BIP”) standardami, jakie mają kluczowe znaczenie dla możliwości włączania się przez obywateli w działania władz, ujawnia pewne braki w tym zakresie. Przede wszystkim niepokoi wyraźnie rozpowszechniony zwyczaj nieudostępniania mieszkańcom projektów aktów prawa lokalnego. Oczywiście można się domyślać, że przyczyną tej praktyki nie jest niechęć do obywateli zainteresowanych partycypacją, ale prawdopodobnie przyziemny powód – nawyk przygotowywania projektów na ostatnią chwilę, tuż przed zaplanowanym terminem sesji. Niezależnie jednak od przyczyn, brak możliwości zapoznania się z projektowanymi regulacjami znacznie ogranicza mieszkańcom szansę interwencji w wypadku niepożądanych rozwiązań. Można ponadto zgłosić zastrzeżenia do niekiedy stosunkowo późnego publikowania informacji o terminach i porządku sesji organu stanowiącego – to również może stanowić dla mieszkańców utrudnienie w partycypowaniu.

Niekorzystna z punktu widzenia możliwości partycypacji publicznej jest również powszechna praktyka niezamieszczania na stronach jakichkolwiek informacji, któ-

re umożliwiłyby mieszkańcom skontaktowanie się z ich lokalnymi przedstawicielami – radnymi. Informacja o dyżurach radnych lub przynajmniej kontakt mailowy, standardowo udostępniany w wypadku urzędników, mogłyby tutaj znacznie ułatwić obywatelom zainteresowanym lokalnymi sprawami zasięgnięcie informacji o planach organu stanowiącego czy kierunkach miejscowej polityki. Jednym z istotnych problemów lokalnej samorządności jest zjawisko, które można określić jako „alienacja władzy” – reprezentanci lokalnej społeczności nie znają mieszkańców, mieszkańcy nie znają swoich przedstawicieli, przez co idea reprezentacji staje się *de facto* uludą. Praktyka niezamieszczania na stronach jednostek samorządu terytorialnego jakichkolwiek danych umożliwiających skontaktowanie się z radnymi podtrzymuje wzajemną izolację radnych i mieszkańców.

Analiza stron internetowych wybranych do monitoringu jednostek samorządowych pokazuje także, że władze samorządowe rzadko zachęcają obywateli do włączania się w procesy prawotwórcze. Można właściwie odnieść wrażenie, że robią to tylko wtedy, gdy mają taki obowiązek – *vide* ogłoszenia o konsultacjach rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi – choć nie zawsze w sytuacji, w jakiej są do tego zobligowane (brak ogłoszeń o konsultacjach projektów aktów prawa miejscowego z działającymi lokalnie organizacjami). Na podstawie treści informacji zamieszczanych na stronach internetowych można więc wnioskować o małej otwartości jednostek samorządu terytorialnego objętych analizą na partycypację publiczną mieszkańców. Może to prowadzić do pesymistycznej konstatacji: zwiększenie „potencjału partycypacyjnego” jednostek samorządowych najskuteczniej chyba można by osiągnąć, nadając określonym instrumentom partycypacji charakter obligatoryjny. Dotyczy to również „potencjału partycypacyjnego” w zakresie informowania.

Pesymistycznego obrazu dopełniają wyniki międzynarodowych badań porównawczych dotyczących zagadnienia udostępniania obywatelom informacji publicznej. Jak wynika z analiz przeprowadzonych w osiemdziesięciu dziewięciu krajach przez Acces Info Europe i Center for Law and Democracy, Polska wypada bardzo słabo w międzynarodowym rankingu ocen regulacji dotyczących prawa do informacji i najgorzej pod tym względem spośród państw Europy Środkowo-Wschodniej – na 150 możliwych do zdobycia punktów Polska uzyskała zaledwie 62 punkty¹¹⁶. Trzeba zaznaczyć, że ocenie w rankingu podlegały jedynie przepisy prawa. Wynik Polski nie byłby może dużym powodem do zmartwienia, „gdyby praktyka stosowania prawa była dobra – niestety i tu pozostaje wiele do życzenia”¹¹⁷. 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 2007 roku napłynęły do sądów 183 takie skargi, a w 2010 roku napłynęło 512 takich skarg. Wzrasta także – choć mniej dynamicznie – liczba skarg na

¹¹⁶ Opis metodologii badania i prezentacja wyników rankingu – por. <http://www.rti-rating.org>.

¹¹⁷ K. Batko-Toluć, *Polskie prawo zapewniające dostęp do informacji słabo wypada na tle innych krajów*, tekst informacyjny z 9 października 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.informacja-publiczna.org.pl>.

PRAWO I PARTYCYPACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE LOKALNYM

DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
– ANALIZA WYNIKÓW MONITORINGU

¹¹⁸ Urzędy ukrywają za dużo informacji, tekst informacyjny z 10 października 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.portalsamorządowy.pl>.

¹¹⁹ Dz.U. z 2011 r., Nr 117, poz. 676.

¹²⁰ Por. A. Krajewska, *Znikną papierowe dzienniki urzędowe: Sejm znowelizował ustawę o ogłaszaniu aktów normatywnych*, tekst informacyjny z 31 marca 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

¹²¹ *Ibidem*.

odmowę udzielenia dostępu do informacji: w 2007 roku do sądów administracyjnych skierowano 118 skarg tego rodzaju, z kolei w 2010 roku – 214¹¹⁸.

Jakość praktyki udostępniania w Internecie informacji istotnych z punktu widzenia partycypacji publicznej nabierze jeszcze większego znaczenia w związku z obowiązującą od początku 2012 roku nowelizacją ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹¹⁹. W wyniku tej nowelizacji znikły papierowe wersje dzienników urzędowych, w których do tej pory zamieszczano teksty aktów prawnych.

Elektronizacja dostępu do aktów prawnych to tendencja ogólnoeuropejska – część państw członkowskich Unii Europejskiej już publikuje prawo wyłącznie w formie elektronicznej, w części zaś – jak do tej pory w Polsce – panuje w tym zakresie dualizm, gdyż obok formy elektronicznej akty prawne są również ogłaszane w tradycyjnej formie papierowej. Wydawanie papierowych wersji dzienników urzędowych wiąże się oczywiście z kosztami, wynikającymi nie tylko z potrzeby drukowania poszczególnych dzienników (na co zużywano w Polsce około 450 ton papieru rocznie), ale także z konieczności ich prenumerowania przez organy administracji publicznej (koszty prenumeraty dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego wynosiły kilka tysięcy złotych rocznie)¹²⁰.

Chociaż jednym z podstawowych założeń nowelizacji jest ułatwienie obywatelom dostępu do aktów prawnych (a trzeba podkreślić, że znajomość własnych praw to warunek konieczny partycypacji publicznej w każdej jej formie), to w trakcie trzeciego czytania projektu nowelizacji niektórzy posłowie zwracali uwagę na ograniczenia, jakie może przynieść nowa regulacja. Polska wciąż jest krajem, w którym stosunkowo niewielki (w porównaniu z innymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej) odsetek obywateli ma stały dostęp do Internetu. Znaczna część polskiego społeczeństwa podlega tak zwanemu wykluczeniu cyfrowemu, którego źródłem jest nie tylko brak dostępu do sieci, ale także – nawet jeśli taki dostęp istnieje – brak wiedzy i umiejętności poruszania się w jej zasobach¹²¹. O opinii na temat nowelizacji pytaliśmy również przedstawicieli jednostek samorządowych objętych monitoringiem. Zdania respondentów były podzielone – obok ocen pozytywnych pojawiały się również wątpliwości dotyczące wspomnianego wykluczenia osób niemających dostępu do Internetu i dużego wysiłku, jakiego będzie wymagało wdrożenie zmian przewidzianych nowelizacją. Niektórzy z naszych rozmów wyrażali obawy, że dostęp do informacji o prawie może być w rezultacie nawet utrudniony, przynajmniej w początkowych fazach wprowadzania nowych rozwiązań. Pytanie o konsekwencje, jakie dla możliwości partycypacji publicznej będzie miała nowelizacja, pozostaje więc otwarte.

Grzegorz Makowski

Rzecz o względności prawa do partycypacji – miejscowe uregulowania w zakresie udziału obywateli w sesjach organów stanowiących samorządu terytorialnego¹²²

W świetle przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo obywateli do aktywnego i bezpośredniego udziału w sprawowaniu władzy nie może budzić wątpliwości. Już przecież art. 4 ust. 2 ustawy zasadniczej stwierdza: „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”. Schodząc niżej po szczeblach organizacji państwa i społeczeństwa, odnajdziemy w konstytucji jeszcze mocniejsze podkreślenie roli obywatela jako suwerena w stosunku do władzy samorządowej, czyli „obywatela mieszkańca” – członka lokalnej wspólnoty.

W myśl art. 16 ust. 1 konstytucji, samorząd jest „ogółem mieszkańców” danego terytorium kraju, który tworzy własne struktury. Tak rozumiany samorząd sam w sobie cechuje się także pewną autonomią działania, o czym mówi ust. 2 przywoływanego artykułu ustawy zasadniczej: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Chcąc zatem dostrzec znaczenie i uniwersalność uprawnienia obywateli do udziału w procesach sprawowania władzy (na poziomie zarówno kraju, jak i samorządu), warto czytać wspomniane przepisy łącznie.

Na co dzień bezpośredniego sprawowania władzy nie praktykuje się oczywiście zbyt intensywnie. Do sejmu wpływa niewiele obywatelskich projektów ustaw¹²³. Referenda są organizowane jedynie w wyjątkowych sytuacjach. Nawet frekwencja w wyborach, które – bądź co bądź – są podstawową formą bezpośredniego sprawowania władzy w społeczeństwie demokratycznym, nie jest zbyt wysoka.

¹²² Autor dziękuje doktorowi Marcinowi Wiszowatemu za konstruktywną krytykę tekstu i cenne uwagi, zachowując pełną odpowiedzialność za wszystkie niedociągnięcia niniejszego opracowania.

¹²³ Por. G. Makowski, *Ludzie ustawy piszą* [w niniejszym tomie].

Polska jest przede wszystkim demokracją przedstawicielską – tak z punktu widzenia prawa, jak i w praktyce. Mogłaby być zapewne bardziej partycypacyjna, gdyby inaczej rozłożyć akcenty w konstytucji czy na gruncie odpowiednich ustaw (na przykład ustaw samorządowych). Dysproporcja między formami pośredniego i bezpośredniego udziału obywateli w sprawowaniu władzy (wypadająca zdecydowanie na korzyść demokracji przedstawicielskiej) nie jest jednak tylko pochodną uwarunkowań ustrojowych, ale także bardziej szczegółowych unormowań lokalnych i codziennej praktyki.

W niniejszym rozdziale chcemy się skupić na jednym z podstawowych mechanizmów uczestnictwa obywateli w procesach decyzyjnych – gwarancjach swobodnego uczestnictwa w posiedzeniach kolegialnych organów władzy. Kwestia ta jest warta rozważenia przede wszystkim dlatego, że choć z punktu widzenia przepisów konstytucji i ustaw samorządowych rozstrzygnięcia w tym zakresie nie budzą wątpliwości, to głębszy wgląd w to, jak te uprawnienia są zoperacjonalizowane na poziomie prawa miejscowego, ujawnia wiele interesujących niuansów.

Udział obywateli w posiedzeniach organów stanowiących samorządu terytorialnego w świetle regulacji ustrojowych

Analizę interesującej nas kwestii można rozpocząć od jej rozpatrzenia z dwóch ogólnych perspektyw – przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i uregulowań zawartych w ustawach samorządowych. Z konstytucyjnego punktu widzenia udział obywateli w pracach organów stanowiących samorządu terytorialnego stanowi realizację co najmniej dwóch kluczowych zasad: zasady demokratycznego państwa prawnego i zasady społeczeństwa obywatelskiego.

Pierwsza z tych zasad, wyrażona w art. 2 konstytucji, oznacza między innymi, że obowiązuje podstawowy podział władzy między – niezależne od siebie – organy stanowiące prawo, organy wykonawcze i sądownictwo. W bardziej życiowym wymiarze zasada demokratycznego państwa prawnego oznacza również, że organy władzy publicznej wszystkich szczebli działają zgodnie z normami i regułami wyrażonymi w prawie (mówi o tym art. 7 ustawy zasadniczej). Co więcej, jeśli organy władzy publicznej biorą udział w stanowieniu i wykonywaniu tego prawa, są zobowiązane czynić to zrozumiale i przejrzysto (*vide* obowiązek zachowania wymagań przyzwoitej legislacji czy reguła określoności prawa). Z tego wynika jeszcze inna, ważna z naszej perspektywy zasada – zaufania obywateli do państwa.

Leszek Garlicki zwraca uwagę, że w tym aspekcie zasada demokratycznego państwa prawa wyraża również istotną różnicę między sytuacją jednostki (obywatela) i organu państwa. Obywatel ma bowiem prawo do wolności, która jest ograniczana wyłącznie regułami współżycia z innymi jednostkami. Obowiązuje go zasada, że to,

PRAWO I PARTYCYPACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE LOKALNYM

RZECZ O WZGLĘDNOŚCI PRAWA DO PARTYCYPACJI – MIEJSCOWE UREGULOWANIA W ZAKRESIE UDZIAŁU OBYWATELI W SESJACH ORGANÓW STANOWIĄCYCH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

co nie jest zabronione, jest dozwolone. Z kolei organ państwowy znajduje się w sytuacji zgoła przeciwnej – działa wyłącznie na podstawie i w granicach prawa¹²⁴. Choć się wydaje, że jest to zaledwie drobna subtelność, to jednak w wymiarze prowadzonych tutaj rozważań ma ona istotne znaczenie (o czym będzie jeszcze mowa).

¹²⁴ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wydawnictwo K.E. Liber, Warszawa 2011, s. 61.

Zasada demokratycznego państwa prawnego oznacza również, że w porządku ustrojowym muszą być zachowane podstawowe prawa oraz wolności człowieka i obywatela, w tym prawo do życia i prywatności, prawo do sądu, zasada równości wobec prawa czy – *last but not least* – prawo do uzyskiwania wiedzy o działalności organów państwa (art. 61 konstytucji). I w tym miejscu możemy wyraźnie dostrzec związek tej zasady z zasadą społeczeństwa obywatelskiego, którą również możemy wywieść z przepisów ustawy zasadniczej.

Reguła społeczeństwa obywatelskiego oznacza nie tylko, że obywatele dysponują katalogiem praw i wolności, jakie umożliwiają im zrzeszanie się, zakładanie organizacji społecznych, podejmowanie wspólnych działań, prowadzenie działalności politycznej czy artykułowanie własnych interesów. Jak wskazuje Leszek Garlicki, zasada ta leży również u podłoża prawa do tworzenia samorządu terytorialnego¹²⁵. To właśnie w formule samorządu lokalnego, który jest w dużym stopniu autonomiczny wobec wyższych struktur państwa, ma własną organizację i swoje kompetencje władcze, może się wyrazić podmiotowość obywatela – mieszkańca konkretnej wspólnoty.

¹²⁵ *Ibidem*, s. 69.

Uwzględniając zasadę społeczeństwa obywatelskiego, musimy również uznać, że w praktyce oznacza ona prawo obywateli do aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym, w tym także w sprawowaniu władzy. To właśnie art. 61 konstytucji (oprócz wspomnianego już art. 4 ust. 2), gwarantujący jawność funkcjonowania instytucji publicznych, jest kluczowy dla realizacji tego uprawnienia. Jawność oznacza między innymi prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej wraz z możliwością ich rejestrowania. Co więcej, uprawnienie to należy interpretować szerzej niż tylko bierne uczestnictwo w spotkaniach tych gremiów. Obywatele – ponieważ są suwerenem – mają prawo do swobodnego wyrażania opinii, czyli do aktywnego udziału w pracach takich organów władzy publicznej, na przykład parlamentu, przede wszystkim zaś miejscowych organów stanowiących.

Podstawowe zasady zawarte w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, gwarantujące możliwość bezpośredniego udziału w pracach sejmiku, senatu, rad czy sejmików, znalazły także swój wyraz w prawie regulującym funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Na przykład art. 11b ustawy o samorządzie gminnym¹²⁶ stanowi, że działalność organów gminy jest jawna, w praktyce zaś oznacza ona między innymi prawo do uzyskiwania informacji oraz prawo wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji. Ustawodawca zawarł więc otwarty katalog możliwości realizacji tego uprawnienia. Warto przywołać w tym miejscu wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, który orzekając w 2008 roku w sprawie dotyczącej dostępu do informacji pu-

¹²⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

blicznej, w uzasadnieniu stwierdził, że: „pojęcie wstępu na sesje rady gminy i posiedzenie jej komisji użyte w art. 11b ust. 2 podobnie jak i pojęcie dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej [warto przy tym zaznaczyć, że ustawa o samorządzie gminnym rozszerza tutaj to uprawnienie, ponieważ nie ma w tym przepisie mowy o tym, że muszą one pochodzić z wyborów], użyte w art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej należy, zdaniem Sądu, interpretować szeroko, a więc nie tylko jako możliwość «bycia obecnym» podczas rady gminy, czy też posiedzeń jej komisji»¹²⁷.

¹²⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 9 lipca 2008 roku, sygn. II SA/Łd 89/2008.

Dostęp do posiedzeń organów kolegialnych oznacza między innymi prawo do ich rejestrowania, ale także do zabierania w ich trakcie głosu, wyrażania opinii czy zadawania pytań – wszystkich zachowań, które nie będą naruszać kompetencji rady czy sejmiku. Podobnie udział obywateli w pracach organów stanowiących regulują także pozostałe ustawy samorządowe.

Kończąc pobieżną analizę uwarunkowań wynikających z regulacji ustrojowych, warto podkreślić, że konstytucja i ustawy samorządowe wyznaczają dobre ramy legislacyjne i zapewniają gwarancje umożliwiające obywatelom aktywny udział w pracy najbliższych im ośrodków władzy prawodawczej, jakim są organy stanowiące samorządu terytorialnego. Problemy kryją się w szczegółach, te zaś są odzwierciedlane między innymi w tym, w jaki sposób obywatele rzeczywiście realizują swoje uprawnienia i w jaki sposób są one skonsumowane w prawie miejscowym – w statutach gmin, powiatów i województw. To one bowiem wypełniają właściwą treścią ogólne postanowienia konstytucji i prawa krajowego. Czy zachowują ducha zasad demokratycznego państwa prawnego i społeczeństwa obywatelskiego? Próbę odpowiedzi na to pytanie można odnaleźć w dalszej części niniejszego rozdziału.

Prawo miejscowe a uwarunkowania udziału obywateli w pracach organów stanowiących samorządu terytorialnego – studia przypadku

Niniejsze opracowanie to zaledwie przyczynek do bardziej wnikliwej analizy, której przedmiotem należałoby uczynić przepisy prawa miejscowego regulujące udział obywateli w posiedzeniach organów stanowiących. Analiza taka wymagałaby dokładnych i szerzej zakrojonych badań. Już jednak przegląd samych tylko przykładów, które udało się zidentyfikować w ramach monitoringu prowadzonego w projekcie „Decydujemy razem”, dostarcza interesującego materiału, pozwalającego sformułować wielu wniosków i rekomendacji. W kolejnych podrozdziałach będą analizowane regulacje dotyczące uczestnictwa w posiedzeniach organów stanowiących samorządów obowiązujące w dwóch gminach i dwóch powiatach województwa mazowieckiego wybranych do monitoringu¹²⁸. Najpierw omówimy krótko treść tych regulacji,

¹²⁸ Regulacja kwestii uczestnictwa obywateli w posiedzeniach organu stanowiącego na poziomie wojewódzkim, ze względu na specyfikę tego szczebla samorządu, wymaga nieco innego podejścia. Zagadnienie to postaramy się podjąć w ramach innego opracowania.

nie podejmując się ich oceny i formułowania jakichkolwiek dalej idących wniosków, następnie zaś dokonamy zbiorczej analizy wszystkich przykładów.

Gmina miejska Podkowa Leśna

W Podkowie Leśnej statut miasta w kilku miejscach reguluje kwestię udziału obywateli w posiedzeniach organów stanowiących. Przede wszystkim par. 10 statutu wymienia podstawowe formy bezpośredniego udziału mieszkańców tej wspólnoty samorządowej w sprawowaniu władzy¹²⁹. Oprócz wykonywania czynnego i biernego prawa wyborczego, możliwości uczestnictwa w referendum oraz zgłaszania postulatów, petycji, skarg i wniosków do organu wykonawczego, wspomina się tam również o udziale w jawnych obradach Rady Miasta i posiedzeniach komisji.

Więcej szczegółowych przepisów w tym zakresie zawiera załącznik nr 3 do statutu – *Regulamin Rady Miasta Podkowa Leśna*¹³⁰. W dokumencie tym odnajdziemy gwarancję dostępu mieszkańców miasta do wszystkich podstawowych informacji, jakie umożliwią im kompetentny i merytoryczny udział w sesjach organu stanowiącego. Przepis par. 6 regulaminu stanowi, że Rada Miasta „zapewnia mieszkańcom stałą, aktualną i ogólnie dostępną informację o podejmowanych uchwałach, przepisach, planowanych i realizowanych inwestycjach, zawieranych umowach, porozumieniach i związkach z innymi gminami, uczestnictwie w stowarzyszeniach i organizacjach samorządowych”. Każdy więc, kto jest zainteresowany określoną tematyką, może przyjść na sesję rady odpowiednio przygotowany.

Regulamin w par. 7 określa również terminy zawiadamiania o planowanych posiedzeniach rady, ustalając je na siedem dni lub na trzy dni, w zależności od tego, czy posiedzenie jest zwoływane na podstawie harmonogramu, czy też *ad hoc*, z inicjatywy radnych lub Zarządu Miasta. Mieszkańcy mają więc szansę dowiedzieć się o planowanej sesji co najmniej trzy dni przed posiedzeniem.

Bardzo istotna jest treść par. 10 ust. 1 regulaminu. Przepis ten stwierdza, że w sesjach rady – oprócz radnych i urzędników – z prawem do zabierania głosu uczestniczą także mieszkańcy. W wypadku Podkowy Leśnej o prawie mieszkańców do czynnego udziału w sesjach organu stanowiącego mówi zatem wprost statut miasta. Warto to podkreślić, gdyż, jak się później przekonamy, miejscowe regulacje w innych samorządach niekoniecznie zawierają takie zapisy, a nawet mogą wprowadzać w tym zakresie pewne ograniczenia.

Dotykając kwestii uczestnictwa mieszkańców w posiedzeniach organu stanowiącego, trzeba się również przyjrzeć sposobowi uregulowania wyjątków dotyczących jawności sesji. W wypadku Podkowy Leśnej mówi o tym par. 11 regulaminu Rady Miasta. Według tego przepisu, wyłączenie jawności posiedzenia rady następuje w sytuacji, gdy przedmiotem obrad są sprawy będące tajemnicą służbową lub państwową. Ponadto radni mogą sami zdecydować o utajnieniu sesji, gdy z takim wnioskiem wy-

¹²⁹ Uchwała nr 66/XVIII/2004 Rady Miasta Podkowy Leśnej z dnia 20 lutego 2004 roku – <http://www.bip.podkovalesna.pl/index.php?cmd=zawartosc&opt=pokaz&id=681>.

¹³⁰ *Regulamin Rady Miasta Podkowa Leśna*, załącznik nr 3 do statutu miasta Podkowy Leśnej – <http://www.bip.podkovalesna.pl/index.php?cmd=zawartosc&opt=pokaz&id=682>.

stąpi co najmniej jedna czwarta składu rady (co, nawiasem mówiąc, w wypadku Podkowy Leśnej i innych miejscowości podobnej wielkości nie musi być trudne, zważywszy, że Rada Miasta liczy zaledwie piętnastu radnych).

Gmina wiejska Prażmów

Statut gminy Prażmów również zawiera interesujące (choć, jak się zaraz przekonamy, odmienne od tych, które możemy odnaleźć w Podkowie Leśnej) przepisy dotyczące aktywnej roli mieszkańców w trakcie sesji organu stanowiącego¹³¹.

Uchwała o statucie tej gminy zawiera między innymi dział zatytułowany *Władze Gminy* (par. 9 statutu). Jest w nim jednak mowa jedynie o tym, że mieszkańcy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym, referendum lub za pośrednictwem organów gminy. Dopiero w jednym z kolejnych rozdziałów, dotyczącym trybu pracy Rady Gminy, odnajdziemy bardziej szczegółowe przepisy dotyczące udziału mieszkańców w sesjach organu stanowiącego.

Jest tam mowa między innymi o tym, że rada odbywa posiedzenia nie rzadziej niż raz na kwartał. Statut reguluje również kwestię informowania społeczności o tematyce sesji. Członkowie rady otrzymują taką wiadomość co najmniej siedem dni przed posiedzeniem (par. 29 statutu). Jednocześnie ten sam przepis stanowi o zawiadomianiu mieszkańców o sesjach rady. Jego brzmienie nie jest jednak precyzyjne. Mowa tam bowiem jedynie o tym, że informacja o terminie, miejscu i przedmiocie danej sesji powinna być podana do publicznej wiadomości. A zatem statut gminy Prażmów nie nakłada w tym zakresie jednoznacznego obowiązku. Ze wspomnianego przepisu nie wynika także wyraźnie, z jakim wyprzedzeniem tego rodzaju informacja powinna być mieszkańcom przekazywana.

Interesująco przedstawiają się także przepisy regulujące przebieg sesji. Paragraf 30 statutu stwierdza, że posiedzenia rady są jawne, co oznacza, że „podczas obrad na sali może być obecna publiczność, zajmująca specjalnie wyznaczone w tym celu miejsce”. To ciekawe rozwiązanie, ponieważ uchwałodawca zdecydował się już w statucie przesądzić o tym, w jakim charakterze mieszkańcy mogą uczestniczyć w sesji Rady Gminy. Zastosowano do nich określenie „publiczność”, które sugeruje raczej bierne uczestnictwo, i z góry zdecydowano, że mają oni zajmować konkretne, wskazane przez organ gminy miejsce. Dopiero w ust. 3 tego paragrafu jest mowa o tym, że na sesje Rady Gminy mogą być zapraszane przez przewodniczącego rady „inne osoby”, jak należy mniemać, spoza „publiczności”. I to tym właśnie specjalnie zaproszonym „innym osobom” przyznano możliwość czynnego udziału w posiedzeniu rady i prawo zabierania głosu. Osoby spoza grona specjalnie zaproszonych, które są obecne na posiedzeniu, takich gwarancji w statucie gminy Prażmów nie mają, choć par. 30 ust. 5 tego dokumentu przewiduje, że przewodniczący może (ale nie musi) udzielić głosu każdemu obecnemu na sali.

¹³¹ Uchwała nr IV/30/2003 Rady Gminy Prażmów z dnia 30 stycznia 2003 roku w sprawie uchwalenia statutu gminy Prażmów – <http://www.bip.prazmow.pl/pls/prazmow/dokumenty/F24724/statut2011.pdf>.

PRAWO I PARTYCYPACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE LOKALNYM

RZECZ O WZGLĘDNOŚCI PRAWA DO PARTYCYPACJI – MIEJSCOWE UREGULOWANIA W ZAKRESIE UDZIAŁU OBYWATELI W SESJACH ORGANÓW STANOWIĄCYCH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Interesującą treść ma również par. 37 statutu, który zawiera przepisy porządkowe dotyczące przebiegu obrad. Dzięki niemu przewodniczący zostaje wyposażony między innymi w specjalną władzę nie tylko w stosunku do pozostałych radnych, ale także (co nas interesuje najbardziej) wobec innych uczestników. Na przykład przewodniczący może „czynić osobom obecnym na sali obrad uwagi” dotyczące tematu, czasu i formy ich wypowiedzi, przywoływać mówców „do rzeczy” (oryginalne sformułowanie użyte w treści statutu) i „po uprzednim ostrzeżeniu” nakazać opuszczenie sali osobom zakłócającym obrady lub w inny sposób naruszającym ich powagę.

Statut tej jednostki samorządowej nie precyzuje także, w jakich okolicznościach obrady mogą być utajnione. Paragraf 38 przewiduje jedynie, że utajnienia dokonuje się na wniosek członka rady (choć nie jest to do końca jasne, z tego przepisu wynika jednak, że może to być zgłoszenie indywidualnego radnego) i że utajnienie ma charakter formalny, nie zaś merytoryczny.

Przechodząc do analizy regulacji dotyczących udziału mieszkańców w sesjach organów stanowiących obowiązujących na poziomie powiatu, warto od razu zaznaczyć, że cechą obu przykładów, które tutaj omówimy, jest wyraźnie wyższy poziom ogólności przepisów niż w wypadku gmin. Nie są one również tak zróżnicowane jak w omówionych wcześniej gminach.

Powiat grodziski

W powiecie grodziskim przepisy dotyczące udziału obywateli w sesjach organów stanowiących są zawarte bezpośrednio w statucie¹³². W par. 7 możemy przeczytać, że mieszkańcy powiatu wykonują władzę bezpośrednio jedynie w formie wyborów lub uczestnictwa w referendach. Nie ma tam mowy o partycypacji w ramach pracy organu stanowiącego. Ustęp 7 tego paragrafu gwarantuje także mieszkańcom dostęp do podstawowych dokumentów, w tym protokołów z posiedzeń zarządu, rady i komisji powiatowych, oraz swobodny wstęp na sesje rady i komisji.

Pierwsze wzmianki o zasadach udziału obywateli w sesjach rady powiatu odnajdziemy w rozdziale trzecim, który dotyczy trybu organizacji i prowadzenia tych zgromadzeń. Przepis par. 17 stanowi, że sesje rady są jawne, co – podobnie jak w wypadku gmin – oznacza przede wszystkim to, że mieszkańcy są zawiadamiani o terminie posiedzeń. Warto zwrócić uwagę, że choć przepis ten wymienia formy, w jakich następuje zawiadomienie o posiedzeniu (tablice ogłoszeń i miejscowe media), to jednocześnie nie precyzuje, z jakim wyprzedzeniem mieszkańcy mają otrzymać taką informację.

W par. 19 ust. 2 odnajdziemy wyraźne podkreślenie, że prawo czynnego uczestnictwa w posiedzeniach przysługuje wyłącznie radnym. Jednocześnie ust. 3 pozwala przewodniczącemu na udzielanie głosu osobom niebędącym członkami organu stanowiącego. Towarzyszy temu jednak enigmatyczne obostrzenie, że w takich wypad-

¹³² Uchwała nr 199/2001 Rady Powiatu Grodziskiego z dnia 22 listopada 2001 roku w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Grodziskiego – <http://www.bip.powiat-grodziski.pl/index.php?cmd=zawartosc&opt=pokaz&id=10>.

PRAWO I PARTYCYPACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE LOKALNYM

RZECZ O WZGLĘDNOŚCI PRAWA DO PARTYCYPACJI – MIEJSCOWE UREGULOWANIA W ZAKRESIE UDZIAŁU OBYWATELI W SESJACH ORGANÓW STANOWIĄCYCH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

kach głos przysługuje wyłącznie wtedy, gdy może on wpłynąć na wyjaśnienie spraw omawianych w trakcie posiedzenia. Należy stąd wnosić, że uczestnikom głos nie będzie przysługiwał na przykład wtedy, gdyby zechcieli wystąpić z wnioskiem lub sugestią czy postanowili wygłosić opinię dotyczącą porządku obrad. Na rzecz takiej interpretacji przemawia również to, że statut w par. 21 przewiduje, że zastrzeżenia, skargi i wnioski mieszkańców podczas posiedzenia przekazują tylko radni, i tylko w ramach dwóch punktów programu – „interpelacjach i zapytaniach” oraz „wolnych wnioskach”. Stąd należy wnosić, że pozostali uczestnicy sesji w tym czasie są po prostu obserwatorami.

Przepisy statutu powiatu grodziskiego nadają szczególną władzę przewodniczącemu rady. Może on w trakcie sesji dowolnie zmieniać kolejność wystąpień, udzielać głosu i odbierać go w zależności od sytuacji, samemu zaś może zabierać głos zawsze wtedy, kiedy uzna to za stosowne. Tego rodzaju regulacji nie odnajdziemy w drugim analizowanym tutaj powiecie ani w opisywanych wcześniej gminach. Uwagę zwracają instrumenty dyscyplinujące, którymi dysponuje przewodniczący (opisane w par. 19 statutu). Podobnie jak w gminie Prażmów, przepisy statutu powiatu grodziskiego pozwalają przewodniczącemu na przywoływanie mówców „do rzeczy” i „do porządku”, gdy ci przewlekają swoje wypowiedzi, odbiegają od tematu lub zakłócają posiedzenie. Jednocześnie w statucie zapisano, że czas pojedynczej wypowiedzi radnego nie może przekraczać pięciu minut (w innych monitorowanych gminach tego rodzaju limity się nie pojawiały). Niejasne pozostaje, czy limit ten dotyczy również innych, poza radnymi, uczestników obrad. Żaden przepis nie stwierdza tego wprost.

Warto odnotować przy tym coś, co niekoniecznie musi mieścić się w zakresie prowadzonej przez nas analizy, ale jednocześnie jest dość szczególnym rozwiązaniem. Otóż radny (a być może także każdy inny uczestnik posiedzenia – nie jest to do końca jasne), któremu odebrano głos, może zgłosić „wniosek formalny o zgodę rady na kontynuowanie wypowiedzi”.

To interesujący mechanizm, w myśl którego decyzja przewodniczącego o odebraniu radnemu głosu może być uchylona wyłącznie przez przegłosowanie wniosku formalnego przez całą radę. Odzyskanie głosu w trybie przewidzianym w statucie jest zatem dość skomplikowane. Nie tylko jednak dlatego jest to interesujący mechanizm. W praktyce bowiem łatwo wykorzystać go do ograniczania swobody debaty na forum rady¹³³. Można sobie wyobrazić taką sytuację, że przewodniczący odbiera głos radnemu (lub mieszkańcowi, jeśli i jego dotyczą te przepisy), a większość rady, która sprzyja przewodniczącemu, nie zgadza się na ponowne dopuszczenie go do głosu. Wówczas dochodzi do rozmycia odpowiedzialności za rzeczywiste ograniczenie wolności wypowiedzi. Przewodniczący zawsze może twierdzić, że radny czy obywatel miał przecież szansę odzyskać prawo głosu, ale większość się temu sprzeciwiała.

Kończąc, warto odnotować, że statut powiatu grodziskiego nie precyzuje niemal w ogóle warunków, które muszą być spełnione, aby utajnić posiedzenia rady, a co za

¹³³ Autor doszedł do tej konkluzji w ramach konsultacji przeprowadzonych z doktorem Marcinem Wiszowatym z Uniwersytetu Gdańskiego.

tym idzie – wyłączyć z nich mieszkańców. W par. 7 pojawia się tylko ogólne stwierdzenie, że ograniczenia jawności funkcjonowania organów powiatu mogą wynikać jedynie z ustaw.

Powiat piaseczyński

W powiecie piaseczyńskim regulacje dotyczące udziału obywateli w posiedzeniach organu stanowiącego do pewnego stopnia są zbliżone do uregulowań grodziskich. Jednocześnie można wskazać także kilka istotnych różnic.

Podobnie jak w większości wcześniej opisanych przykładów, statut powiatu piaseczyńskiego nie definiuje władztwa mieszkańców rozszerzająco. Stwierdza jedynie, że mogą oni sprawować władzę bezpośrednio, ale tylko przez referenda i wybory. Jest jednak uwypuklona rola organów powiatu, czyli rady i zarządu¹³⁴.

W zakresie podstawowych gwarancji uczestnictwa w sesjach rady, statut w par. 6a standardowo stwierdza, że obywatele – zgodnie z zasadą jawności – mają prawo wstępu na sesje rady i komisji, a także dostęp do wszystkich dokumentów będących rezultatem działalności tych organów. Pojawia się przy tym zastrzeżenie, które istnieje także w statucie powiatu grodziskiego, że ograniczenie jawności może wynikać jedynie z przepisów ustaw. Jest to po prostu powtórzenie art. 8a ustawy o samorządzie powiatowym¹³⁵. To interesujący przepis, ponieważ wymaga ustalenia, czy bez delegacji ustawowej wyrażonej w statucie rada może w innych okolicznościach samodzielnie ograniczyć jawność, zawężając interpretując przepisy ustawowe. Przejdźmy jednak do omówienia przepisów stanowiących główny przedmiot naszej analizy.

W par. 16 znów powraca kwestia uwarunkowań wyłączenia jawności sesji rady. Przepis ten stanowi, że może być ona ograniczona, jeśli przedmiotem obrad są sprawy objęte ochroną z mocy ustawy o ochronie informacji niejawnych. Wydaje się, że to dość precyzyjne sformułowanie, zwłaszcza w porównaniu ze sposobem, w jaki kwestię utajnienia obrad rozwiązano na przykład w Podkowie Leśnej. Ustęp 2 tego paragrafu opisuje również sposób upublicznienia informacji o planowanej sesji. I znowu mamy do czynienia z dość szczegółowym zapisem, według którego obywatele są informowani na dwa sposoby – przez ogłoszenie na tablicy informacyjnej i informacje zamieszczone na stronie internetowej urzędu.

Mieszkańcy mają oczywiście prawo wstępu na sesje rady, podobnie jak w innych badanych samorządach. Odmiennie jednak niż na przykład w powiecie grodziskim, ich prawo do głosu jest uwarunkowane uprzednim zgłoszeniem takiego zamiaru przewodniczącemu rady (par. 20). Dokonując takiego zgłoszenia, muszą oni jednocześnie przedstawić tematykę swojej wypowiedzi. Statut nie precyzuje dokładnie, czy przewodniczący może nie zgodzić się na zabranie głosu przez mieszkańca i na jakiej podstawie mógłby odmówić. Przepis par. 20 ust. 4 stwierdza jedynie, że w jednej sprawie

¹³⁴ 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.

¹³⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r., Nr 91, poz. 578).

PRAWO I PARTYCYPACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE LOKALNYM

RZECZ O WZGLĘDNOŚCI PRAWA DO PARTYCYPACJI – MIEJSCOWE UREGULOWANIA W ZAKRESIE UDZIAŁU OBYWATELI W SESJACH ORGANÓW STANOWIĄCYCH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

nie mogą się zgłosić więcej niż trzy osoby, a czas pojedynczego wystąpienia nie może przekroczyć pięciu minut (co interesujące, w powiecie piaseczyńskim nie ustalono limitu czasowego wystąpień dla radnych, poza wypowiedziami *ad vocem*, które nie mogą trwać jednorazowo dłużej niż dwie minuty).

Warto przy tym zwrócić uwagę, że w powiecie piaseczyńskim kompetencje przewodniczącego zostały dość dobrze opisane w statucie. Na przykład przepisy gwarantują mu zabieranie głosu w dowolnym momencie obrad, ale tylko wtedy, gdy jest to konieczne ze względów proceduralnych lub porządkowych. W sprawach omawianych na sesji dotyczy go jednak te same procedury, które obowiązują innych radnych (takiego doprecyzowania nie było w statucie powiatu grodziskiego).

Co do spraw porządkowych – przewodniczący może odebrać głos każdemu uczestnikowi sesji po uprzednim ostrzeżeniu, może również wyprosić taką osobę z sali obrad, jeśli zakłóca ona przebieg sesji.

Konkluzje

Po tym krótkim przeglądzie praktyk regulowania udziału obywateli w posiedzeniach organów stanowiących w wybranych gminach i powiatach czas na podsumowanie i próbę wyciągnięcia wniosków. Najważniejsze spostrzeżenia ujęto w tabeli 1, aby unaocznić najistotniejsze różnice i podobieństwa w sposobie uprawomocniania tej formy partycypacji.

Z przeprowadzonej analizy można wyprowadzić co najmniej kilka interesujących wniosków. Przede wszystkim, już przegląd nawet kilku samorządów pokazuje, że sposób, w jaki prawo miejscowe reguluje kwestię uczestnictwa obywateli w pracach samorządowych organów stanowiących, jest bardzo różny. Ramy nakreślone w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej czy w ustawach pozostawiają w tym zakresie lokalnym prawodawcom (w pewnym sensie słusznie) duże możliwości. Już tylko ta różnorodność miejscowych rozwiązań jest sama w sobie bardzo interesującym zjawiskiem.

Jednocześnie trzeba zwrócić uwagę, że swoboda władz samorządowych w regulowaniu lokalnej demokracji i uczestnictwa obywateli w życiu publicznym przynosi zarówno dobre, jak i złe rezultaty. Prawo miejscowe, szczególnie statut jednostki samorządowej, który jest przeciw lokalną „konstytucją” dookreślającą kształt ustrojowy konkretnego samorządu, może odwoływać się do tej kwestii na co najmniej trzy sposoby – obojętnie traktować partycypację, wspierać partycypację lub ograniczać partycypację. W analizowanych przykładach w zasadzie odnajdziemy wszystkie te wzorce.

Na przykład z danych zawartych w tabeli 1 wynika, że w porównaniu z innymi analizowanymi samorządami statut Podkowy Leśnej wywypukła znaczenie aktywności obywateli w tej jednej z podstawowych form partycypacji, jaką jest udział w sesji organu stanowiącego. Oprócz typowych zapisów zaczerpniętych z ustaw samorządo-

PRAWO I PARTYCYPACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE LOKALNYM

RZECZ O WZGLĘDNOŚCI PRAWA DO PARTYCYPACJI – MIEJSCOWE UREGULOWANIA W ZAKRESIE UDZIAŁU OBYWATELI W SESJACH ORGANÓW STANOWIĄCYCH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Tabela 1. Przepisy gwarantujące i ograniczające aktywny udział mieszkańców w posiedzeniach organów stanowiących analizowanych samorządów

Samorząd	Umiejscowienie regulacji	Specyficzne gwarancje aktywnego udziału mieszkańców	Przepisy niesprzyjające aktywnemu udziałowi mieszkańców
Gmina miejska Podkowa Leśna	statut miasta, regulamin Rady Miasta (załącznik do statutu)	par. 10 ust. 3 statutu: „Mieszkańcy miasta wykonują swoje uprawnienia członków wspólnoty samorządowej poprzez [...] uczestniczenie w jawnych obradach Rady Miasta i posiedzeniach komisji” par. 6 regulaminu Rady Miasta: „Rada zapewnia mieszkańcom stałą, aktualną i ogólnie dostępną informację o podejmowanych uchwałach, przepisach” par. 10 ust. 1 regulaminu Rady Miasta: „W sesji uczestniczą z prawem zabierania głosu członkowie Zarządu Miasta, Sekretarz i Skarbnik Gminy oraz mieszkańcy ”	par. 11 ust. 1 regulaminu Rady Miasta: „Jeśli przedmiotem obrad mają być sprawy objęte tajemnicą państwową lub służbową, jawność sesji lub jej część zostaje wyłączona” – nieprecyzyjne sformułowanie, które może prowadzić do dowolności decyzji o utajnieniu sesji
Gmina wiejska Prażmów	statut gminy	brak	par. 30 ust. 2 statutu gminy: „podczas obrad na sali może być obecna publiczność, zajmująca specjalnie wyznaczone w tym celu miejsca” – przepis sugeruje, że mieszkańcy mają jedynie bierne prawo do uczestniczenia w sesji par. 30 ust. 3 statutu gminy: „Na sesje Rady Gminy mogą być zapraszane przez Przewodniczącego Rady inne osoby. Osoby zaproszone mają prawo do zabierania głosu” – przepis różnicuje prawa mieszkańców uczestniczących w sesji par. 30 ust. 5 statutu gminy: „Przewodniczący może udzielić głosu innym osobom obecnym na sali obrad” – przepis podważa prawo mieszkańców do swobodnego zabierania głosu podczas sesji rady brak dookreślenia kryteriów podejmowania decyzji o utajnieniu sesji rady – utajnienie może nastąpić na podstawie wniosku radnego, zgłoszonego w dowolnym momencie posiedzenia

PRAWO I PARTYCYPACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE LOKALNYM

RZECZ O WZGLĘDNOŚCI PRAWA DO PARTYCYPACJI – MIEJSCOWE UREGULOWANIA W ZAKRESIE UDZIAŁU OBYWATELI W SESJACH ORGANÓW STANOWIĄCYCH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Samorząd	Umiejscowienie regulacji	Specyficzne gwarancje aktywnego udziału mieszkańców	Przepisy niesprzyjające aktywnemu udziałowi mieszkańców
Powiat grodziski	statut powiatu	brak	<p>par. 19 ust. 2–3 statutu powiatu: „Prawo zabierania głosu przysługuje radnym. Przewodniczący rady może udzielić głosu na temat poruszany na sesji osobom zgłaszającym się spośród uczestników obrad nie będących radnymi, o ile wypowiedzi te mogą wpłynąć na wyjaśnienie omawianej sprawy” – przepis podważa prawo mieszkańców do swobodnego zabierania głosu podczas sesji rady, zakłada również ograniczenie tematyki wypowiedzi mieszkańców</p> <p>par. 19 ust. 9 statutu powiatu: „Wystąpienie radnego w dyskusji nie może trwać dłużej niż 5 minut” – na tle pozostałych przepisów statutu nie jest jasne, czy przepis ten dotyczy również mieszkańców (jeśli dotyczy, to może się przyczynić do ograniczenia możliwości udziału mieszkańców w sesjach rady)</p> <p>par. 19 ust. 14 statutu powiatu: „Radny, któremu odebrano głos ma prawo zgłosić wniosek formalny o zgodę rady na kontynuowanie wypowiedzi” – na tle pozostałych przepisów statutu nie jest jasne, czy przepis ten dotyczy również mieszkańców (jeśli dotyczy, to może się przyczynić do całkowitego zablokowania aktywnego udziału mieszkańców w sesji, nie mają oni bowiem prawa do przedkładania wniosków formalnych)</p> <p>par. 21 ust. 2–3 statutu powiatu: „Radni mogą wnioski, zastrzeżenia i skargi mieszkańców powiatu zgłaszać w punkcie obrad: «interpelacje i zapytania» lub w punkcie «wolne wnioski»” – istnieje ryzyko takiej interpretacji tego przepisu, która pozbawia mieszkańców możliwości samodzielnego przedstawiania skarg i wniosków w trakcie sesji rady</p> <p>par. 19 statutu zakłada ograniczenie tematyki wypowiedzi mieszkańców („o ile wypowiedzi te mogą wpłynąć na wyjaśnienie omawianej sprawy”) – uczestnicy spoza grona radnych mogą zatem reagować wyłącznie w zakresie spraw, które są w programie rady, i tylko wtedy, gdy ich głosy zostaną ocenione przez przewodniczącego jako wyjaśniające</p>

PRAWO I PARTYCYPACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE LOKALNYM

RZECZ O WZGLĘDNOŚCI PRAWA DO PARTYCYPACJI – MIEJSCOWE UREGULOWANIA W ZAKRESIE UDZIAŁU OBYWATELI W SESJACH ORGANÓW STANOWIĄCYCH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Samorząd	Umiejscowienie regulacji	Specyficzne gwarancje aktywnego udziału mieszkańców	Przepisy niesprzyjające aktywnemu udziałowi mieszkańców
Powiat piaseczyński	statut powiatu	brak	par. 20 ust. 4 statutu powiatu: „Osoby nie będące radnymi powiatu mogą zabrać głos podczas sesji, jeżeli co najmniej przed rozpoczęciem sesji zgłoszą przewodniczącemu tematykę wystąpienia. W jednej sprawie mogą zabrać głos maksymalnie 3 osoby. Wystąpienie nie może trwać dłużej niż 5 minut” – przepis może się przyczynić do ograniczenia lub całkowitego wyłączenia mieszkańców z aktywnego uczestnictwa w sesji rady

wych, które stanowią o tym, że mieszkańcy gminy, powiatu czy województwa podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (przez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów samorządu, tylko w statucie Podkopy Leśnej odnaleźliśmy dodatkowe przepisy, podkreślające obowiązki informacyjne rady w stosunku do obywateli czy gwarantujące wprost, że mieszkańcy, którzy pojawiają się na sesji rady, mają prawo do zabierania głosu bez dodatkowych pozwoleń czy ograniczeń proceduralnych.

Z kolei statut powiatu piaseczyńskiego jest ogólnie obojętny wobec udziału obywateli w pracy rady. Ani specjalnie nie zachęca, ani nie zniechęca mieszkańców do większej partycypacji. Zostały w nim powtórzone przepisy ustawowe, a oprócz jednego kontrowersyjnego przepisu (dotyczącego ograniczenia do pięciu minut czasu wypowiedzi w trakcie sesji rady dla mieszkańców, podczas gdy radni mają czas nie-limitowany) nie zawiera on żadnych rozwiązań, które pobudzałyby mieszkańców tej jednostki do większego uczestnictwa w życiu publicznym.

Statut gminy Prażmów (statut powiatu grodziskiego jest w tym zakresie niewiele lepszy) wydaje się najmniej przyjazny dla uczestnictwa mieszkańców w pracach organu stanowiącego. Nie tylko nie zawiera on przepisów zachęcających do większej partycypacji w tej formie, ale odnaleźliśmy tam także elementy, które mogą ją utrudnić. Najbardziej znamieny jest język dotyczący mieszkańców, którzy chcieliby się pojawić na sesji rady. Statut określa ich mianem „publiczności”, która co najwyżej może kibicować obradom. Co gorsza, miejscowe przepisy wprowadzają dodatkowo trudny do zrozumienia podział na „publiczność” i w pewien sposób uprzywilejowanych „gości”, którzy za przyzwoleniem przewodniczącego mogą ewentualnie zabrać głos w czasie posiedzenia, choć i tak tylko wtedy, gdyby głos ten miał się przyczynić do rozwikłania określonej kwestii omawianej przez radę. Z treści statutu powiatu grodziskiego można z kolei wnosić, że skargi, pytania czy opinie, które mieszkańcy chcieliby wygłosić w czasie rady, nie mają szans na wyartykułowanie.

PRAWO I PARTYCYPACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE LOKALNYM

RZECZ O WZGLĘDNOŚCI PRAWA DO PARTYCYPACJI – MIEJSCOWE UREGULOWANIA W ZAKRESIE UDZIAŁU OBYWATELI W SESJACH ORGANÓW STANOWIĄCYCH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Dokonane przez nas obserwacje skłaniają do formułowania wielu wniosków i hipotez. Nie mając jednak miejsca na rozwinięcie wszystkich interesujących nas wątków, skupimy się jedynie na tych, które – naszym zdaniem – są najważniejsze.

Przede wszystkim, wiele wskazuje na to, że gdyby poddać analizie większą liczbę statutów jednostek samorządowych i regulaminów regulujących funkcjonowanie lokalnych organów stanowiących, okazałoby się, że mamy do czynienia z bardzo zróżnicowanym poziomem nasycenia prawa miejscowego rozwiązaniami sprzyjającymi lub niesprzyjającymi udziałowi mieszkańców w pracach rad (sejmików) samorządowych. Co za tym idzie – mamy do czynienia z różnym poziomem demokratyzacji lokalnego życia publicznego i odmiennymi uwarunkowaniami partycypacji publicznej.

Z punktu widzenia polityki państwa, która ma polegać na aktywizowaniu obywateli, włączaniu ich w procesy decyzyjne czy budowaniu kapitału społecznego, to duży problem¹³⁶. Wygląda na to, że jednym z instrumentów pozwalających osiągnąć te cele jest prawo miejscowe. Powstaje jednak pytanie o to, jak wpływać na kształt tego prawa, aby stanowiło ono czynnik pobudzający, nie zaś hamujący aktywność obywatelską. Czy zainwestować w edukację mieszkańców, radnych czy miejscowych prawników piszących statuty, albo w opracowanie i upowszechnianie standardów w zakresie regulacji udziału obywateli w pracach organów stanowiących? Czy narzucić w tym zakresie ściślejsze rygory ustawowe? A może zastosować mieszkankę środków edukacyjnych i legislacyjnych? Tak czy inaczej, z punktu widzenia polityki publicznej w obszarze relacji obywateli z władzą lokalną rysuje się to jako spore wyzwanie.

Powraca również pytanie natury ustrojowej. Jeśli miejscowe prawo potrafi być tak różnorodne, skłania to do postawienia hipotezy, że mamy do czynienia z ryzykiem naruszania konstytucyjnych zasad funkcjonowania państwa. Weźmy na przykład zasadę równości wobec prawa – czy z tego punktu widzenia mieszkaniec Podkowy Leśnej nie wydaje się bardziej uprzywilejowany niż obywatel Prażmowa? Przywołajmy tutaj jeden z najistotniejszych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego, która powiada między innymi, że organ władzy publicznej działa na podstawie przepisów prawa i w ramach prawa. Jak z punktu widzenia tej zasady interpretować par. 19 ust. 2–3 statutu powiatu grodziskiego, który stanowi, że przewodniczący rady może udzielić głosu na temat poruszony na sesji osobom zgłaszającym się spośród uczestników obrad niebędących radnymi, o ile wypowiedzi te mogą wpłynąć na wyjaśnienie omawianej sprawy? Jak odnieść się do różnych limitów czasowych wypowiedzi narzucanych przez statuty i regulaminy? Czy takie przepisy nie stanowią przypadkiem ograniczenia dostępności do posiedzeń organu stanowiącego, gwarantowanej przez konstytucję, ustawy samorządowe i ustawę o dostępie do informacji publicznej? Jeśli odpowiemy na to pytanie twierdząco, musimy się również zgodzić z tym, że organ władzy publicznej, który ustanowił taką regułę, przekroczył

¹³⁶ Por. rządowe konsultacje społeczne projektu Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego czy projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw, przygotowany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

przepisy ustaw i konstytucji, te bowiem, jak pokazuje orzecznictwo sądów, powinny być interpretowane i stosowane w sposób rozszerzający wolności obywatelskie, nie zaś ograniczający je. Z drugiej strony, nie można pominąć tego, że wyższy poziom partycypacji nie zawsze skutkuje lepszą jakością życia publicznego czy lepszymi decyzjami. Statuty jednostek samorządu terytorialnego, tak jak regulaminy sejmiku czy senatu, muszą zawierać także reguły porządkujące udział obywateli w sesjach organów stanowiących. Zagadnieniem, które trzeba rozstrzygnąć, jest jednak kwestia równowagi – jakie przyjąć standardy regulacji w tym zakresie, aby zarówno pobudzić aktywność obywateli, jak i nie pozbawić rad czy sejmików decyzyjności i ochronić je przed pieniactwem.

W tym miejscu warto się odnieść do jeszcze jednej kwestii. Obowiązek respektowania zasad demokratycznego państwa prawnego i społeczeństwa obywatelskiego wynika niemal wprost z konstytucji i ustaw. Podobne wymagania formułuje jednak również „miękkie prawo” międzynarodowe. Można tutaj wspomnieć choćby rezolucję Rady Europy nr 91 z 2000 roku o odpowiedzialnym obywatelstwie i partycypacji w życiu publicznym¹³⁷, której postanowienia powinny być respektowane przez Polskę (Polska jest członkiem tej organizacji i bierze udział w pracach Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, który tę rezolucję przygotował). Ustanawia ona kilka ważnych priorytetów w zakresie kształtowania warunków partycypacji publicznej na poziomie samorządu terytorialnego. Są to między innymi postulaty dotyczące następujących kwestii:

- zapewnienia mieszkańcom wspólnoty samorządowej pełnego dostępu do posiedzeń lokalnych organów stanowiących w sposób umożliwiający monitorowanie działalności tych organów,
- zapewnienia mieszkańcom wspólnoty samorządowej prawa do zabierania głosu w czasie posiedzeń organów stanowiących i tworzonych przez nie komisji, wraz z zagwarantowaniem odpowiedniego czasu na wyrażenie swojego zdania,
- zapewnienia dostępu do informacji o działaniach władz lokalnych nie tylko z zachowaniem wymagań formalnych, ale także przez rozpowszechnianie ich środkami ułatwiającymi mieszkańcom wspólnoty samorządowej zapoznanie się z nimi (na przykład przez Internet, prasę lokalną, kawiarnie, kluby),
- zapewnienia, że udział obywateli w życiu publicznym wspólnoty samorządowej nie będzie się ograniczać wyłącznie do możliwości udziału w głosowaniach, idea samorządności wymaga bowiem czegoś więcej – możliwości artykułowania własnych problemów czy potrzeb, których realizacja jest zgodna z dobrem wspólnym wspólnoty mieszkańców, w tym szczególnie dążeń do zachowania lokalnej i historycznej specyfiki tej wspólnoty,
- zapewnienia jak najszerszego udziału mieszkańców w życiu politycznym wspólnoty samorządowej, niezależnie od tego, czy są oni narodowości danego kraju, czy też nie,

¹³⁷ Resolution 91 (2000)1 on responsible citizenship and participation in public life – <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=837017>.

PRAWO I PARTYCYPACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE LOKALNYM

RZECZ O WZGLĘDNOŚCI PRAWA DO PARTYCYPACJI – MIEJSCOWE UREGULOWANIA W ZAKRESIE UDZIAŁU OBYWATELI W SESJACH ORGANÓW STANOWIĄCYCH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

- zapewnienia mieszkańcom z odpowiednim wyprzedzeniem informacji o ważnych planach lub projektach, zanim zostanie podjęta decyzja o przystąpieniu do ich realizacji.

Na podstawie przytoczonych przykładów stwierdzamy, że statuty samorządów – lokalne „konstytucje” – w różnym stopniu oddają ducha zasad wyrażonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej czy w krajowym ustawodawstwie. Czy to zróżnicowanie w nasyceniu demokracją i partycypacyjnością nie jest przypadkiem zbyt małe? Odpowiedź na to pytanie mogą przynieść kolejne badania i analizy.

Anna Krajewska

Programy współpracy z organizacjami pozarządowymi – studia przypadku

Wprowadzenie

Współpraca organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi to jeden ze sposobów angażowania obywateli w działania o charakterze publicznym. Może tutaj chodzić o wspólne wypracowywanie różnych rozwiązań, w tym regulacji prawnych, ale także o podejmowanie wspólnych działań w ramach realizacji określonych zadań publicznych. Przypomnijmy pokrótce, że kwestie dotyczące współpracy międzysektorowej reguluje ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹³⁸, która zawiera unormowania dotyczące zasad tej współpracy oraz jej form finansowych i pozafinansowych (por. art. 5 ustawy). Zaplanowaniu i usystematyzowaniu współpracy administracji z podmiotami trzeciego sektora służą programy współpracy, obowiązkowo przyjmowane co roku przez wszystkie jednostki samorządowe. W niniejszym rozdziale przyjrzymy się tym dokumentom pod kątem ich przydatności do celów partycypacji publicznej. Zanim jednak przejdziemy do analizy programów pochodzących z wybranych jednostek samorządowych różnego szczebla, przedstawimy prawne regulacje dotyczące tego zagadnienia zawarte w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

¹³⁸ Dz.U. z 2003 r., Nr 96, poz. 873 ze zm.

Regulacje prawne dotyczące programów współpracy z organizacjami pozarządowymi

Wymagania dotyczące rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi określono w art. 5a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Przyjęcie programów ma być poprzedzone konsultacjami z organizacjami pozarządowymi, które przebiegają w trybie określonym przez organ stanowiący jednostki w odrębnej uchwale. Podkreślenie konieczności konsultowania programów

współpracy w art. 5a ustawy – innym niż przepis ustanawiający obowiązek konsultowania z organizacjami projektów aktów prawa miejscowego – potwierdza, że programy współpracy nie mają statusu aktów prawa lokalnego¹³⁹.

¹³⁹ M. Żołędowska, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Praktyczny komentarz*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2011, s. 24.

Programy współpracy mają być uchwalane do 30 listopada roku poprzedzającego okres ich obowiązywania. Rozwiązanie to ma doniosłe znaczenie praktyczne – wyznaczenie konkretnego terminu przyjęcia programu, wyprzedzającego termin uchwalenia budżetu, umożliwia lepsze powiązanie programów z budżetem, dzięki ściślejszemu skoordynowaniu w czasie programu i roku budżetowego jednostki. Na tle regulacji dotyczącej terminu przyjmowania programów współpracy pojawiła się jednak wątpliwość, związana z prawnymi konsekwencjami jego przekroczenia przez organ stanowiący. Tego problemu dotyczył wydany 8 listopada 2011 roku wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (sygn. II OSK 1824/11)¹⁴⁰. Sąd musiał rozstrzygnąć, czy „30 listopada” to termin zawity, a więc taki, którego przekroczenie spowoduje nieważność podjętej uchwały, czy raczej termin instrukcyjny, który powinien być dochowany, ale jego przekroczenie nie będzie skutkowało nieważnością uchwały. Orzeczenie dotyczyło uchwały o przyjęciu rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, podjętej przez Radę Miejską Wrocławia 27 grudnia 2010 roku, blisko miesiąc po terminie określonym na gruncie przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Wojewoda dolnośląski stwierdził nieważność uchwały, uzasadniając to właśnie przekroczeniem terminu przewidzianego na jej podjęcie. Stanowisko wojewody podtrzymał wojewódzki sąd administracyjny. Rada Miejska Wrocławia nie zgodziła się z orzeczeniem sądu i wniosła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

¹⁴⁰ Por. A. Krajewska, *Termin uchwalania rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi: wyrok NSA, tekst informacyjny z 28 listopada 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.*

Naczelny Sąd Administracyjny przyznał rację stronie skarżącej. W ocenie sądu, interpretując przepis art. 5a, należy zastosować wykładnię celowościową – a zatem ustalić, jakie intencje miał ustawodawca, ustanawiając tak sformułowany przepis. Obowiązek uchwalania programów współpracy z organizacjami pozarządowymi jest nakładany na jednostki samorządowe ze względu na interes organizacji. Gdyby przyjąć, że termin ich przyjmowania określony w art. 5a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie jest terminem zawitym, wówczas po 30 listopada rady traciłyby kompetencję do uchwalenia programu, w takiej sytuacji zaś poszkodowane byłyby organizacje. Należy uznać, że nie taki był zamiar ustawodawcy. Jak argumentował sąd, ciężącemu na organie stanowiącym jednostki samorządowej obowiązku przyjęcia programu odpowiada prawo organizacji pozarządowych do uregulowania (w ramach programu) relacji międzysektorowych. Z tego powodu wynikający z art. 5a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie termin uchwalenia takiego programu należy traktować nie jako termin zawity, ale jako termin instrukcyjny, mający zmobilizować organ stanowiący jednostki samorządowej – jego przekroczenie nie oznacza zatem, że program współpracy nie może być już uchwalony. Na mocy nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

z 19 sierpnia 2011 roku¹⁴¹, do 30 kwietnia każdego roku organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego jest obowiązany przedstawić organowi stanowiącemu jednostki i opublikować w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdanie z realizacji programu za rok poprzedni.

¹⁴¹ Dz.U. z 2011 r., Nr 209, poz. 1244.

W art. 5a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zostały również określone elementy treści programu, jakie musi on zawierać (między innymi określenie celu ogólnego i celów szczegółowych programu, zasad i form współpracy, okresu i sposobów realizacji programu, informacja o sposobie tworzenia programu i przebiegu jego konsultacji). Wypunktowanie obowiązkowych elementów treści programu ma zapewnić jego konkretność i zapobiec sytuacjom, które zdarzały się przed znowelizowaniem przepisów ustawy (tworzenie ogólnikowych i życzeniowych programów niezajdujących praktycznego przełożenia). Warto dodać, że zawarta w ust. 4 art. 5a lista obligatoryjnych elementów treści programu ma charakter otwarty, co oznacza, że może być ona rozbudowana adekwatnie do sytuacji i potrzeb rozpoznanych w poszczególnych społecznościach lokalnych.

W rezultacie rozległej nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która zaczęła obowiązywać w marcu 2010 roku, pojawiła się możliwość przyjmowania przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego nie tylko rocznych, ale także wieloletnich programów współpracy z organizacjami pozarządowymi (po konsultacjach z tymi ostatnimi). Nowe rozwiązanie „wydłuża horyzont planowania współpracy poza rok budżetowy, w tym także w zakresie zlecenia zadań publicznych. Pozostawiono jednocześnie obowiązek uchwalania rocznych programów współpracy. Jest to wynikiem obecnej praktyki oraz pozytywnego wpływu corocznego przyjmowania przez organy stanowiące programu współpracy na podejmowanie problematyki dotyczącej organizacji pozarządowych i ich roli w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych”¹⁴². Warto tutaj podkreślić, że wieloletni program współpracy nie zastępuje programów rocznych, ale jest tworzony dodatkowo i fakultatywnie. Wprowadzenie takiej możliwości przez prawodawcę otwiera pole do tworzenia przez władze samorządowe długofalowej, usystematyzowanej polityki wobec trzeciego sektora, niebędącej „już jedynie częścią składową innych dokumentów branżowych na poziomie lokalnym czy regionalnym”¹⁴³.

¹⁴² Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, druk sejmowy nr 1727.

To jednak, jaką rolę odgrywają programy współpracy w aktywizowaniu organizacji obywatelskich i angażowaniu za ich pośrednictwem mieszkańców lokalnych wspólnot w życie publiczne, wynika przede wszystkim z praktyki. Zaprezentowane wyżej regulacje prawne dotyczące programów mają dość „luźny”, ramowy charakter, treść poszczególnych aktów tego typu zależy więc w dużej mierze od lokalnych uwarunkowań i inwencji samych ich twórców – przedstawicieli władz samorządowych i organizacji pozarządowych konsultujących projekty programów. W 2004 roku Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej we współpracy z Radą Działalności Pożytku Publicznego przygotował wskazówki dotyczące zasad, jakie ma-

¹⁴³ P. Kontkiewicz, *Jak nowe mechanizmy współpracy zawarte w nowelizacji „Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie” wpłyną na współdziałanie administracji publicznej z trzecim sektorem?*, „Trzeci Sektor” 2010/2011, s. 75 [numer specjalny kwartalnika].

¹⁴⁴ *Zasady tworzenia programu współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2004 – http://www.pozytek.gov.pl/Wspolpraca,z_samorzadem,383.html.

ją przyświecać tworzeniu programów współpracy¹⁴⁴ – zaprezentowanie najważniejszych z nich pozwoli następnie ocenić, w jakim zakresie zgodnie z tymi wskazówkami są dokumenty, które zostaną poddane analizie w dalszej części niniejszego rozdziału.

Zgodnie z zaleceniami departamentu, programy współpracy mają być tworzone z myślą o wszystkich organizacjach pozarządowych, nie zaś tylko podmiotach mających status organizacji pożytku publicznego. Organizacje działające na obszarze danej jednostki należy włączać do prac nad budowaniem programu. Roczne programy powinny być przyjmowane z założeniem długofalowej, wieloletniej współpracy – przewidziane na ich gruncie formy współpracy z organizacjami nie powinny ograniczać się jedynie do zlecenia zadań. Głównym celem, jaki ma być osiągnięty dzięki programom, jest „kształtowanie demokratycznego ładu społecznego w środowisku lokalnym przez budowanie partnerstwa między administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi”. Cel ten ma być osiągnięty przez wspieranie organizacji pozarządowych w urzeczywistnianiu ważnych celów społecznych. Bardziej szczegółowe cele, do których osiągnięcia powinny zmierzać samorządy, przyjmując programy współpracy, to między innymi umocnienie lokalnych działań, zapewnienie warunków powstania inicjatyw i struktur funkcjonujących na rzecz społeczności lokalnych, integracja podmiotów polityki lokalnej obejmującej swoim zakresem sferę zadań publicznych i – co szczególnie istotne z perspektywy tematyki partycypacji publicznej – zwiększenie wpływu sektora obywatelskiego na kształtowanie polityki społecznej w danej jednostce samorządowej. Rezultatem obowiązywania programów współpracy tworzonych zgodnie z tymi zasadami ma być między innymi upowszechnienie modelu realizacji zadań w ramach współpracy sektora obywatelskiego z administracją publiczną i budowanie dialogu obywatelskiego. Zgodnie z założeniami, programy współpracy z organizacjami pozarządowymi mogą zatem służyć również jako narzędzie rozwijania partycypacji publicznej w jednostkach samorządowych. Jak wygląda realizacja tych założeń w praktyce?

„Potencjał partycypacyjny” programów współpracy w świetle dotychczasowych badań

Zanim przejdziemy do analizy wybranych programów współpracy na 2012 rok, pokrótce zaprezentujemy wyniki dotychczasowych badań z zakresu tej problematyki. Badania takie zrealizował Instytut Spraw Publicznych w ramach projektów dotyczących funkcjonowania przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Monitoring został przeprowadzony dwukrotnie – na przełomie 2004 i 2005 roku i w 2007 roku¹⁴⁵. Osoby uczestniczące w badaniach – przedstawiciele administracji samorządowej i reprezentanci sektora pozarządowego – wypowiedzieli się między innymi na temat funkcjonowania instytucji rocznych programów współpracy i wiążących się z tym trudności.

¹⁴⁵ Omówienie wyników – por.: *Państwo a trzeci sektor. Państwo i instytucje w działaniu*, red. M. Rymśka, G. Makowski, M. Dudkiewicz, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007; *U progu zmian. Pięć lat ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, red. G. Makowski, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.

Jednym z poważniejszych problemów, na jakie wskazywano, było to, że duża część samorządów (zwłaszcza gminnych – w 2005 roku dotyczyło to blisko połowy gmin) w ogóle nie przyjmowała takich programów¹⁴⁶ – ignorowaniu obowiązku wprowadzonego przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie sprzyjała bierna postawa lokalnych organizacji pozarządowych, często wynikająca z nikłej znajomości regulacji prawnych. Tam jednak, gdzie programy powstawały, przedstawiciele organizacji nie zawsze byli włączani w proces ich tworzenia (mimo że w art. 5 ustawy wyraźnie powiedziano, że programy mają powstawać „we współpracy” z organizacjami pozarządowymi)¹⁴⁷. W konsekwencji prace nad przygotowaniem programu – teoretycznie będące świetną okazją do spotkania przedstawicieli obu sektorów i dyskusji – okazywały się jeszcze jednym urzędniczym rytuałem do wypełnienia.

Inny problem, o którym mówili uczestnicy badania¹⁴⁸, wiązał się z podziałem środowiska pozarządowego na duże, silne podmioty ze statusem organizacji pożytku publicznego i małe organizacje, na ogół niemające takiego statusu i zajmujące się realizowaniem drobnych, choć pożytecznych dla lokalnych społeczności działań. W relacjach międzysektorowych dostrzegalna była tendencja do faworyzowania przez władze samorządowe pierwszego typu podmiotów. „Z przeprowadzonych wywiadów wynika [...], że podział między organizacjami dużymi i małymi, OPP i NPP pogłębia się nie tylko na płaszczyźnie konkursów, jest już widoczny w podstawowych formach współpracy, do których należą konsultacje programów”¹⁴⁹. Odsuwanie małych organizacji od prac nad programami może skutkować swoistym sprzężeniem zwrotnym, polegającym na tym, że ich potrzeby nie znajdują odzwierciedlenia w postanowieniach programów, co z kolei przełoży się na dalszą, narastającą marginalizację małych podmiotów. Programy współpracy są więc jeszcze jednym obszarem, w jakim ujawnia się niekorzystny skutek uboczny regulacji ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – segregacja sektora pozarządowego.

Zawartość dokumentów również nie do końca spełniała oczekiwania, jakie wiązały z nimi twórcy przepisów ustawy. Powstające programy często przybierały formę albo nierealistycznej i ogólnikowej listy życzeń, albo po prostu wykazu środków budżetowych jednostki, które można przeznaczyć na wykonywanie zadań publicznych przez organizacje, albo harmonogramu konkursów ofert na nadchodzący rok¹⁵⁰. W skrajnej sytuacji zdarzyło się nawet, że program stanowił załącznik do uchwały budżetowej¹⁵¹. Istotny problem związany z treścią programów polegał więc na sprowadzaniu współpracy międzysektorowej do jej czysto finansowego wymiaru i pomijaniu innych możliwych form współpracy. W sytuacji ograniczania relacji międzysektorowych do finansowania przez administrację określonych działań organizacji nie pozostawiano miejsca dla tak zwanych inicjatyw własnych organizacji pozarządowych, które – zgodnie z art. 12 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – mogą występować ze swoimi propozycjami projektów dotyczących realizacji zadań publicznych¹⁵².

¹⁴⁶ G. Makowski, *Roczne programy współpracy*, [w:] *U progu zmian. Pięć lat ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, op. cit., s. 162.

¹⁴⁷ Idem, *Wnioski i rekomendacje*, [w:] *ibidem*, s. 42.

¹⁴⁸ Problem ten ujawnił się w toku obu przywoływanych badań nad ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zrealizowanych przez Instytut Spraw Publicznych. W drugiej edycji badań – przeprowadzonych w 2007 roku – badani mówili o nasileniu się tego zjawiska.

¹⁴⁹ G. Makowski, *Roczne programy współpracy*, op. cit., s. 175.

¹⁵⁰ Idem, *Wnioski i rekomendacje*, op. cit., s. 42.

¹⁵¹ Idem, *Roczne programy współpracy*, op. cit., s. 171.

¹⁵² *Ibidem*, s. 177.

Jako niezadowolające badani oceniali ponadto unormowanie dotyczące czasu obowiązywania programów. Roczny cykl przyjmowania programów współpracy był jednym z najczęściej wskazywanych przez respondentów mankamentów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Jednoroczna perspektywa programowania powodowała dzielenie współpracy na stosunkowo krótkie etapy, co utrudniało strategiczne planowanie w zakresie relacji międzysektorowych. Dodatkowym utrudnieniem był brak powiązania na gruncie przepisów ustawy terminów przygotowywania programu i budżetu jednostki¹⁵³. Jak już wspomniano, problem jednorocznego charakteru programów i terminu ich przyjmowania rozwiązała nowelizacja ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2010 roku.

¹⁵³ *Ibidem*, s. 172.

O „potencjale partycypacyjnym” programów współpracy przesądzają czynniki dwójki rodzaju – po pierwsze, stopień, w jakim organizacje pozarządowe współdecydują o treści programu (a więc sam proces jego tworzenia), po drugie, zawartość takiego dokumentu (rozwiązania sprzyjające partycypacji, zamieszczone w postanowieniach programu, które będą rzutować na jakość współdziałania sektora publicznego i pozarządowego) i zakres delegowania (przekazanie podejmowania określonych decyzji samym organizacjom). W niniejszym rozdziale skupimy się na treści programów, oceniając „potencjał partycypacyjny” zawartych w nich rozwiązań. Ponieważ jednym z obligatoryjnych elementów treści programu jest informacja o sposobie jego tworzenia i przebiegu konsultacji, powinno nam to umożliwić ocenę pierwszego z wymienionych wcześniej czynników rzutujących na „potencjał partycypacyjny” programu.

W zakresie oceny rozwiązań zawartych w programach, na podstawie omówionych wyżej badań można przyjąć, że sprzyjające partycypacji publicznej będą postanowienia relatywnie skonkretyzowane, zakładające realizację możliwie precyzyjnie określonych przedsięwzięć, w przeciwieństwie do postanowień ogólnikowych, które nie obligują do podjęcia konkretnie zarysowanych działań. Znaczenie będzie tutaj miało określenie celów programu, zasad, jakie mają przyświecać współpracy międzysektorowej, i przewidzianych w ramach tej współpracy zadań do zrealizowania. Istotne jest również stosunkowo różnorodne ujęcie przewidywanych form współpracy, tak aby relacje nie ograniczały się jedynie do finansowania preferowanych przez administrację działań podejmowanych przez organizacje, ale umożliwiały wspólne podejmowanie decyzji przez władze publiczne i organizacje oraz współtworzenie lokalnej polityki.

Studia przypadku

Przedmiotem omówionych niżej studiów przypadku będą programy współpracy, które mają obowiązywać w 2012 roku w dziesięciu jednostkach samorządu terytorialnego: dwóch województwach (wielkopolskie, małopolskie), czterech powiatach (poznński, grodziski w województwie wielkopolskim, siemiatycki, hajnowski), dwóch

gminach miejskich (Grodzisk Wielkopolski, Siemiatycze) i dwóch gminach wiejskich (Tarnowo Podgórne, Czyże). Analizie poddano dziewięć programów współpracy – jedna gmina w okresie przeprowadzania analizy (koniec 2011 roku) nie przyjęła jeszcze programu na 2012 rok (*notabene*, jej program na 2011 rok został uchwalony w lutym 2011 roku!). Dwa spośród dziewięciu analizowanych dokumentów to programy wieloletnie – w jednostkach, w których zostały przyjęte, od momentu uchwalenia programu wieloletniego przestano przyjmować programy roczne. Warto przypomnieć, że takie rozwiązanie – choć niewątpliwie wygodniejsze dla władz samorządowych – jest niezgodne z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na mocy których uchwalanie programów rocznych jest obligatoryjne niezależnie od przyjęcia (lub nieprzyjęcia) fakultatywnego programu wieloletniego. Dodajmy od razu, że pod względem zawartości i struktury objęte analizą programy wieloletnie nie różnią się istotnie od programów rocznych.

Określenie obligatoryjnych elementów treści programów współpracy w nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2010 roku przełożyło się na ujednoczenie zawartości tych dokumentów. Wszystkie analizowane programy mają bardzo zbliżoną strukturę, widać również sporo podobieństw w treści samych postanowień, zwłaszcza w częściach dotyczących celów i zasad współpracy. Dokumenty różnią się jednak poziomem ogólności i różnorodności określonych na ich gruncie rozwiązań. Rzuca się również w oczy stosunkowo łatwa do przewidzenia prawidłowość, że najbardziej rozbudowane programy powstają na najwyższym szczeblu samorządu (dziewiętnaście i dwadzieścia jeden stron w samorządach wojewódzkich), a relatywnie najskromniejszą treść ma dokument przyjęty w jednej z gmin wiejskich (cztery strony). Objętość dokumentów nie ma jednak wartości diagnostycznej w zakresie stopnia, w jakim programy sprzyjają partycypacji publicznej, przyjrzyjmy się zatem ich treści.

Cele i obszary współpracy

Zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w programach wskazuje się ich cel główny i cele szczegółowe. Rozwiązania przyjęte w tym zakresie na gruncie analizowanych dokumentów okazują się bardzo podobne, niezależnie od szczebla (i wielkości) jednostki samorządowej. Cele główne programów są określane jako: lepsze zaspokojenie potrzeb mieszkańców jednostki, wzmocnienie aktywności społeczności lokalnej, budowanie partnerstwa między organami samorządowymi a organizacjami (niekiedy się dodaje, że partnerstwo to dotyczy realizacji zadań publicznych), podniesienie efektywności działań organizacji, zapewnienie im równych szans w realizacji zadań publicznych, rozwijanie współpracy w jak największym obszarze aktywności obywatelskiej, poprawa jakości życia mieszkańców jednostki, wzmacnianie rozwoju społeczeństwa

obywatelskiego, rozwijanie potencjału społeczności lokalnej, zrównoważony rozwój, kształtowanie demokratycznego ładu społecznego w środowisku lokalnym, określenie czytelnych zasad w zakresie wspierania organizacji (co pozwoli lepiej zaspokajać potrzeby mieszkańców), zapewnienie efektywnego wykonywania zadań jednostki. Jak widać, w sformułowaniach użytych do określenia celu głównego programu podkreśla się dwojakiego rodzaju funkcje współpracy międzysektorowej: z jednej strony, jest akcentowana rola organizacji w realizowaniu zadań publicznych (usługodawczy wymiar współpracy), z drugiej zaś strony – jest wyróżniane jej znaczenie w aktywizowaniu lokalnej społeczności. „Potencjał partycypacyjny” programu będzie zależał od skonkretyzowania (przełożenia na określone rozwiązania) tego drugiego wymiaru współpracy. Czy zatem – i w jaki sposób – cele wiążące się z rozwijaniem społeczeństwa obywatelskiego znajdują wyraz w bardziej szczegółowych i konkretnych postanowieniach programów?

Przyjrzymy się katalogom celów szczegółowych programów, jakie są zawarte w analizowanych dokumentach. Ujęte w formę mniej lub bardziej rozbudowanych wyliczeń, obejmują one cele mieszczące się w następujących obszarach¹⁵⁴: poprawa jakości życia mieszkańców przez pełniejsze zaspokajanie ich potrzeb, umacnianie w społecznej świadomości poczucia odpowiedzialności za siebie i otoczenie, budowanie społeczeństwa obywatelskiego przez aktywizację społeczności lokalnej, zwiększenie efektywności prowadzonych działań dzięki lepszemu rozpoznaniu występujących potrzeb, otwarcie na konkurencyjność i innowacyjność przez umożliwienie organizacjom zgłaszania inicjatywy własnej, integracja społeczności lokalnej i lokalnych organizacji, rozwijanie dialogu międzysektorowego, wzmacnianie poczucia odpowiedzialności za rozwój lokalnego środowiska, umacnianie istniejących i pobudzanie rozwoju nowych organizacji, wykorzystanie potencjału organizacji w celu lepszego zaspokajania potrzeb mieszkańców, promowanie organizacji, racjonalne wykorzystanie środków publicznych, uzupełnienie działań jednostki samorządowej w zakresie, w jakim nie jest w stanie realizować zadań przez swoje struktury, odciążenie sektora publicznego w realizacji niektórych zadań, zwiększenie udziału mieszkańców w rozwiązywaniu lokalnych problemów, rozwój wolontariatu, promowanie i wzmacnianie postaw obywatelskich, umacnianie podmiotowości obywateli i zwiększanie wpływu sektora obywatelskiego na kształtowanie polityki społecznej, kulturalnej i gospodarczej jednostki samorządowej, wykorzystanie społeczeństwa obywatelskiego w poszerzaniu oferty świadczonych usług i lepsze ich dostosowanie do potrzeb, wypracowanie modelu lokalnej współpracy międzysektorowej, określenie zasad, obszarów, kierunków i form tej współpracy, określenie priorytetowych zadań publicznych, zapewnienie udziału organizacji w tworzeniu programu, włączenie zainteresowanych organizacji do realizacji programów, umożliwienie organizacjom występowania z ofertami realizacji zadań publicznych, rozpropagowanie jednostki samorządowej.

¹⁵⁴ Zaprezentowane wyliczenie zawiera wszystkie typy celów szczegółowych zawarte we wszystkich dziewięciu analizowanych programach. Katalogi celów zamieszczone w pojedynczych dokumentach różnią się liczbą wskazanych obszarów – obejmują od pięciu do dziesięciu celów szczegółowych.

Zwraca uwagę, że cele szczegółowe to w znacznej części powtórzenie – czasem tylko za pomocą innych słów – celów głównych na takim samym poziomie ogólnikowości sformułowań. Postanowienia dotyczące celów programów – ze względu na „mgliste” brzmienie – nie pozwalają więc wnioskować, czy i jakie konkretne działania związane z umożliwianiem czy ułatwianiem organizacjom partycypowania w procesach decyzyjnych będą podejmowane w danej jednostce samorządowej. Przyjrzyjmy się zatem wyliczeniom zadań, których realizację zakłada się na gruncie poszczególnych programów współpracy. Czy tutaj pojawiają się rozwiązania dotyczące partycypacji publicznej?

Sposoby określenia w programach priorytetowych zadań publicznych różnią się znacznie pod względem skonkretyzowania przyjętych rozwiązań. Niektóre wyliczenia są bardzo ogólnikowe i ograniczają się do wskazania obszarów współpracy (na przykład „edukacja, oświata, wychowanie”, „ochrona i promocja zdrowia”, „porządek i bezpieczeństwo publiczne”), w innych każdy obszar został „rozpisany” na relatywnie konkretne zadania przewidziane do realizacji w ramach współpracy z organizacjami (między innymi wskazanie tematyki szkoleń i projektów, jakie mają być przeprowadzone w 2012 roku w ramach określonej problematyki, na przykład ochrony i promocji zdrowia). W jednym z samorządów wojewódzkich dołączono nawet do programu harmonogram otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych w 2012 roku. Trzeba jednak zaznaczyć, że w analizowanych dokumentach można znaleźć niewiele rozwiązań bezpośrednio dotyczących umożliwiania przedstawicielom organizacji uczestniczenia w procesach decyzyjnych i w kształtowaniu lokalnej (czy regionalnej) polityki. Jako rozwiązania sprzyjające partycypacji zamieszczone w listach zadań przewidzianych do realizacji można wskazać następujące zaplanowane działania: wzmacnianie świadomości w zakresie wartości i znaczenia partycypacji obywatelskiej, budowanie aktywnych społeczności lokalnych wokół różnych celów o charakterze dobra wspólnego, umożliwienie wskazania innych zadań niż określone w programie, wymagających realizacji na wniosek organizacji pozarządowej (w wyniku rozpoznania potrzeb lokalnych). Poza ostatnim, przywołane rozwiązania nie mają *de facto* formy określonego instrumentu „partycypacyjnego”, nie jest więc jasne, czy i na jakie formy partycypacji publicznej znajdują przełożenie. Jak się wydaje, partnerstwo administracji publicznej i organizacji pozarządowych nadal jest postrzegane przede wszystkim jako współdziałanie w świadczeniu rozmaitych usług na rzecz lokalnych społeczności, nie zaś jako współdecydowanie o kierunkach lokalnej polityki.

Zasady współpracy

W analizowanych dokumentach, w części poświęconej zasadom, jakie mają przyświecać współpracy międzysektorowej, zawarto wyliczenie sześciu reguł określonych na gruncie przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (w różnej kolejności), a więc zasady pomocniczości, zasady suwerenności stron, zasa-

dy partnerstwa, zasady efektywności, zasady uczciwej konkurencji i zasady jawności. W jednym z analizowanych programów, obok sześciu zasad współpracy wyliczonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zamieszczono jeszcze zasadę legalności. Autorzy programu wyjaśnili, że zgodnie z tą zasadą, wszystkie działania organów samorządowych i organizacji pozarządowych odbywają się w granicach i na podstawie przepisów prawa. Wyliczeniu często towarzyszy krótki komentarz zawierający wyjaśnienie znaczenia poszczególnych zasad. Warto zatrzymać się na chwilę przy – fundamentalnej z perspektywy problematyki społeczeństwa obywatelskiego – zasadzie pomocniczości (subsydiarności).

Przypomnijmy pokrótce, że sens tej zasady sprowadza się do tego, że decyzje powinny być podejmowane na możliwie najniższym szczeblu organizacyjnym, jak „najbliżej obywateli”, aby osoby, których one dotyczą, mogły mieć na nie jak największy wpływ¹⁵⁵. „W praktyce oznacza to, że władza publiczna powinna pozostawić mieszkańcom do wykonania wszystko to, co są w stanie zrobić sami, a włączać się jedynie w przypadkach, kiedy na najniższym poziomie organizacji społeczeństwa zostaną wyczerpane wszystkie możliwości”¹⁵⁶. Wspomniane wcześniej badania dotyczące współpracy międzysektorowej, zrealizowane w 2007 roku przez Instytut Spraw Publicznych, ujawniły, że przedstawiciele administracji samorządowej i organizacji pozarządowych częstokroć interpretują tę zasadę niezgodnie z jej rzeczywistym sensem. Omawiając zastosowanie zasady pomocniczości, badani niejednokrotnie odwoływali się do przykładów pomagania przez samorząd organizacjom w realizowaniu przez nie różnych przedsięwzięć¹⁵⁷. „Pomocniczość” była rozumiana jako wsparcie finansowe udzielane przez administrację organizacjom, pomoc merytoryczna i techniczna, organizowanie konkursów na realizację zadania publicznego¹⁵⁸.

W analizowanych programach współpracy, tam, gdzie autorzy programu wyjaśniali sens zasady pomocniczości, dwukrotnie pojawiła się identyczna, jak zaobserwowana w przywoływanych badaniach Instytutu Spraw Publicznych, tendencja do utożsamiania pomocniczości z pomaganiem organizacjom przy realizowaniu przez nie zadań. Takie rozumienie zasady pomocniczości oznacza przesunięcie akcentów – zamiast nacisku na aktywność obywateli i ich organizacji, jest podkreślana rola władzy publicznej w „zarządzaniu” relacjami międzysektorowymi, co z kolei może wpływać hamująco na rozwój oddolnie inicjowanej partycypacji publicznej. Tego rodzaju przesunięcie akcentów odzwierciedla, jak się wydaje, kryjące się za użytymi w programach sformułowaniami podejście ich autorów do problematyki współpracy z organizacjami, zgodnie z którym to głównie władze publiczne są za nią odpowiedzialne¹⁵⁹. Oczywiście powodem, dla którego to przede wszystkim administracja czuje się *de facto* odpowiedzialna za „zawiadywanie” współpracą, może być wspomniana bierność samych organizacji. Jednocześnie jednak takie nastawienie po stronie władz – utrwalone w formie postanowień zapisywanych w programach współpracy – będzie sprzyjać konserwowaniu tego stanu rzeczy.

¹⁵⁵ M. Żołędowska, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Praktyczny komentarz*, op. cit., s. 19.

¹⁵⁶ P. Sobiesiak, *Ustawowe zasady współpracy w praktyce*, [w:] *U progu zmian. Pięć lat ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, op. cit., s. 86.

¹⁵⁷ *Ibidem*, s. 87.

¹⁵⁸ *Ibidem*, s. 88.

¹⁵⁹ *Ibidem*, s. 86.

Formy współpracy

Na gruncie przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie określono wiele form współpracy międzysektorowej, których realizacja jest obligatoryjna. Obejmują one następujące rozwiązania: zlecenie organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie, wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków, konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji, konsultowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych z radami działalności pożytku publicznego (w wypadku ich utworzenia w danej jednostce), tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej oraz umowy partnerstwa określone w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁶⁰. Ustawowy katalog przejawów współpracy jest otwarty, co oznacza, że może ona elastycznie przybierać również inne formy, w zależności od doraźnych potrzeb, lokalnych zwyczajów i innych uwarunkowań. W przepisach ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wskazano także propozycje fakultatywnych form współpracy, między innymi organy administracji publicznej mogą tworzyć i prowadzić (po konsultacjach z sektorem pozarządowym) jednostki organizacyjne, których zadaniem będzie działalność na rzecz organizacji pozarządowych (podmiotem prowadzącym tego rodzaju „ośrodek wsparcia” dla organizacji pozarządowych mogą być również same organizacje). W ustawie przewidziano ponadto możliwość udzielania organizacjom przez jednostki samorządu terytorialnego pożyczek, gwarancji i poręczeń na realizację zadań w sferze pożytku publicznego.

¹⁶⁰ Dz.U. z 2009 r., Nr 84, poz. 712; Nr 157, poz. 1241.

Jednostki samorządowe, których programy współpracy poddano analizie, określając formy współpracy, korzystały z katalogu zamieszczonego w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, przy czym w wyliczeniach zawartych w poszczególnych analizowanych dokumentach brakowało niekiedy pewnych form współpracy określonych w ustawie jako obligatoryjne (najczęściej pomijaną formą współpracy były zespoły doradczo-inicjatywne). W programach zamieszczano jednak również rozwiązania nadobowiązkowe, niewynikające z przepisów ustawowych. Obejmują one następujące rodzaje działań: promocję działalności organizacji pozarządowych przez władze samorządowe (na przykład przez zamieszczanie stosownych informacji na stronie internetowej jednostki i w lokalnych mediach), udzielanie organizacjom rekomendacji, które ułatwią im pozyskiwanie funduszy na działalność, szkolenia i warsztaty dla organizacji, wsparcie informacyjne i techniczne (w tym udostępnianie pomieszczeń i użyczenie sprzętu), obejmowanie patronatem przedsięwzięć podejmowanych przez organizacje, pomaganie organizacjom w nawiązywaniu kontaktów międzynarodowych, prowadzenie punktów konsultacyjnych dla

organizacji, organizowanie spotkań na temat realizacji poszczególnych postanowień programu współpracy, podejmowanie działań aktywizujących i integrujących lokalne organizacje, wspieranie rozwoju wolontariatu.

Analiza treści dokumentów pozwala wywnioskować, że (przynajmniej na gruncie zapisanych w programach postanowień) nie występuje już niekorzystna tendencja, obecna przed nowelizacją ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2010 roku, polegająca na ograniczaniu relacji międzysektorowych do współpracy o charakterze czysto finansowym i postrzeganiu organizacji jedynie przez pryzmat wyręczania władz administracyjnych w realizacji niektórych zadań publicznych. W katalogach zawierających wyliczenia form współpracy międzysektorowej pojawiają się rozwiązania bezpośrednio dotyczące partycypacji publicznej (na przykład konsultacje czy obowiązek zapraszania przedstawicieli organizacji na sesje organów stanowiących), są to jednak instrumenty, których stosowanie jest dla samorządów obligatoryjne.

Informacja o konsultacjach programu

Obowiązek zamieszczania w programach współpracy informacji o sposobie tworzenia dokumentu i przebiegu konsultacji wydaje się rozwiązaniem, które pozwoli nam ocenić, w jakim stopniu organizacje włączały się w tworzenie programu, uczestnicząc w jego opiniowaniu. Okazuje się jednak, że większość dokumentów nie zawiera opisów, które umożliwiłyby stwierdzenie, czy i w jakim stopniu poszczególne postanowienia programów powstały pod wpływem postulatów i sugestii organizacji. Autorzy programów informują niekiedy, że z przeprowadzonych konsultacji sporządzono sprawozdanie, które jest dostępne w Biuletynie Informacji Publicznej jednostki. Większość dokumentów nie zawiera żadnych konkretnych danych na temat liczby organizacji, które włączyły się w prace, konsultując projekt programu (informacja taka jest zawarta tylko w jednym programie – *notabene*, w konsultacjach wzięły w tym wypadku udział dwie organizacje, których wnioski nie zostały uwzględnione w ostatecznej wersji programu, jego autorzy uzasadniają przy tym, dlaczego wniosków nie wzięto pod uwagę). Kolejny dokument nie zawiera wprawdzie informacji o liczbie organizacji, które włączyły się w procedurę konsultowania programu, ale jest w nim zamieszczona deklaracja, że wszystkie uzyskane w toku konsultacji wnioski i uwagi organizacji zostały przyjęte.

W pozostałych programach nie ma jednak żadnych tego rodzaju konkretnych danych. W dwóch z nich autorzy ograniczyli się do poinformowania, że programy zostały skonsultowane zgodnie z wymaganiami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – w trybie określonym stosownymi uchwałami organów jednostek. Informacje zawarte w innych analizowanych dokumentach są bardziej rozbudowane – ich autorzy opisują etapy procesu prac nad programem i (niekiedy) wskazują for-

my, w jakich odbyły się konsultacje z organizacjami. W dwóch wypadkach procedura konsultacji była dwuetapowa – zbierano uwagi i opinie organizacji w formie pisemnej po opublikowaniu projektu programu w Biuletynie Informacji Publicznej jednostki oraz zorganizowano bezpośrednie spotkanie z przedstawicielami trzeciego sektora. W obu wypadkach kolejność tych etapów była różna. Dokumenty nie zawierają poza tym innych informacji dotyczących konsultacji – na temat liczby czy rodzaju organizacji, które włączyły się w konsultacje, tego, jakich elementów programu dotyczyły zgłaszane uwagi, oraz informacji o rezultatach tej procedury.

Różne podejścia do ustanowionego w art. 5a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie obowiązku zamieszczania w programach informacji o sposobie ich tworzenia i przebiegu konsultacji wskazują, że użyte w ustawie sformułowanie pozwala na sporą swobodę interpretacyjną. Samo brzmienie przepisu nie precyzuje, jak konkretne powinny być informacje dotyczące prac nad programem, dlatego też część jednostek samorządowych ogranicza się jedynie do bardzo ogólnikowych deklaracji na temat wypełnienia obowiązku skonsultowania projektu programu. Obowiązek informowania o przebiegu prac nad programem ma zapewniać transparentność tego procesu, nie jest jednak jasne, czy chodzi jedynie o opis jego etapów, czy też umożliwienie ustalenia, jakie podmioty miały wpływ na przyjęte w programie konkretne rozwiązania? W praktyce większość samorządów wybiera rozwiązanie, które wiąże się z najmniejszym wkładem pracy, ale jednocześnie oznacza, że na podstawie informacji zawartych w samym programie niemożliwe staje się ustalenie, dlaczego i z czyjej inicjatywy znalazły się w nim określone postanowienia.

Konkluzje

Jaki obraz relacji międzysektorowych – w wymiarze problematyki partycypacji publicznej – udaje się wyczytać z analizowanych programów współpracy? Gdy zestawimy te dokumenty z informacjami na temat rocznych programów współpracy, jakie uzyskano w badaniach dotyczących funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie przed nowelizacją z 2010 roku¹⁶¹, zauważymy, że nowelizacja (ale zapewne również samo okrzepnięcie praktyki przyjmowania programów) przełożyła się na zniwelowanie wielu rozpoznanych wówczas problemów. W analizowanych dokumentach nie widać tendencji do ograniczania współpracy międzysektorowej do jej finansowych aspektów, planuje się także wiele pozafinansowych działań wspierających funkcjonowanie organizacji (część tych rozwiązań nie wynika wcale z obowiązków nałożonych na samorządy w ustawach, są więc one przejawem własnej inwencji administracji).

Programy zostały w dużej mierze przygotowane zgodnie z wytycznymi Departamentu Pożytku Publicznego, przywołanymi w drugiej części niniejszego rozdziału. Autorzy wszystkich dokumentów deklarują, że projekty programów były konsulto-

¹⁶¹ Wyniki badań opisywane w przywołanych wcześniej publikacjach – por.: Państwo a trzeci sektor. Państwo i instytucje w działaniu, op. cit.; U progu zmian. Pięć lat ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, op. cit.

wane z przedstawicielami trzeciego sektora. Niestety, zawarte w nich informacje nie umożliwiają na ogół oceny, czy i w jakim stopniu organizacje uczestniczyły w procesie tworzenia programu i jaki był ich rzeczywisty wpływ na przyjęte postanowienia. Ani (skąpe) informacje na temat przebiegu prac nad programami, ani rozwiązania przyjęte na gruncie poszczególnych dokumentów nie wskazują jednak na to, że aktualny jest problem dzielenia środowiska pozarządowego na faworyzowane organizacje pożytku publicznego i marginalizowane organizacje niemającego tego statusu. I pod tym względem zatem są spełniane zalecenia sformułowane przez Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Gdy jednak przyjrzymy się bliżej roli organizacji, jaka wyłania się z postanowień zawartych w analizowanych dokumentach, wówczas się okaże, że zdecydowana większość rozwiązań skupia się na usługodawczej działalności organizacji. Nie jest to oczywiście zaskakujące, zważywszy, że – jak wynika z zaleceń Departamentu Pożytku Publicznego – programy mają sprzyjać „wspieraniu organizacji pozarządowych w osiąganiu ważnych celów społecznych”. Przypomnijmy, że jednym z celów, jakich osiągnięcie mają one umożliwiać, jest również zwiększenie wpływu sektora obywatelskiego na kształtowanie lokalnej polityki społecznej. Rozwiązania, które można znaleźć w poddanych analizie dokumentach, prowadzą do wniosku, że problematyka partycypacji publicznej jest na ich gruncie traktowana jako kwestia zdecydowanie drugoplanowa, a instrumenty umożliwiające włączanie organizacji w procesy decyzyjne pojawiają się w programach niemal wyłącznie w obowiązkowym zakresie (wynikającym z ustawowo określonych wymagań). Organizacje są więc nadal – z punktu widzenia administracji publicznej – przede wszystkim wykonawcami zadań zaplanowanych w ramach lokalnej polityki, nie zaś jej współtwórcami. Wydaje się nawet, że władze na ogół ustępują z pozycji monopolisty w zakresie decydowania o sprawach lokalnych tylko w minimalnym zakresie, niemożliwym do uniknięcia. Zauważmy jednak, że nawet jeśli partycypacja publiczna następuje głównie wtedy, gdy jest to obligatoryjne z punktu widzenia prawa, sprzyja to „oswajaniu” obu stron z sytuacją współdecydowania i współtworzenia polityki samorządowej. Doświadczenia tego rodzaju mogą się z kolei przekładać na stopniowe pogłębianie partycypacyjnego wymiaru współpracy w przyszłości.

Paulina Sobiesiak-Penszko

Partycypacja publiczna w sołectwach, czyli o mechanizmie funduszy sołeckich – studia przypadku

Wprowadzenie

Fundusze sołeckie są jednym z najbardziej propartykypacyjnych instrumentów formalnoprawnych partycypacji, jakie istnieją w Polsce, umożliwiają bowiem znacznie dalej idące zaangażowanie mieszkańców w procesy decyzyjne na poziomie lokalnym niż inne mechanizmy partycypacyjne. Za pośrednictwem funduszu mogą oni nie tylko opiniować decyzje czy przygotowywać je wspólnie z władzami gminnymi, ale także być ich najważniejszymi twórcami na każdym etapie procesu decyzyjnego, od inicjatywy konkretnego przedsięwzięcia począwszy. Wykorzystywaniu tego instrumentu partycypacji powinna sprzyjać bliskość przestrzenna i społeczna sołectwa, czyniąca je najbardziej naturalnym dla obywatela miejscem decydowania o lokalnym życiu publicznym.

Czy jednak gminy wykorzystują ten mechanizm? W jakim stopniu? Jak wygląda proces zakorzenienia tego narzędzia po wejściu w życie ustawy o funduszu sołeckim, która wprowadziła mechanizm funduszy do systemu polskiego prawa?¹⁶²

To najważniejsze pytania, na które będą starała się odpowiedzieć w niniejszym rozdziale, odwołując się zarówno do danych ogólnopolskich, jak i przykładów konkretnych gmin objętych monitoringiem prawa w ramach projektu „Decydujemy razem”. Okazja do pierwszych podsumowań jest dobra, 20 lutego 2012 roku minęły bowiem trzy lata od wejścia w życie ustawy o funduszu sołeckim.

¹⁶² Ustawa z dnia 20 lutego 2009 roku o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2009 r., Nr 52, poz. 420).

Sołectwa w Polsce w świetle rozwiązań ustrojowych

¹⁶³ Obok sołectw do jednostek pomocniczych zalicza się również dzielnice, osiedla i miasto położone na terenie gminy. W praktyce jednak, na przykład ze względów historycznych, jednostki pomocnicze mogą być nazywane inaczej. Przykładem tego jest Wałbrzych, w którym jednostki pomocnicze są określane mianem „wspólnot samorządowych”. Jest to konsekwencją przekształcenia w jednostki pomocnicze tak właśnie nazywanych grup aktywności obywatelskiej. Szerzej – por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2011, s. 222–223.

¹⁶⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

¹⁶⁵ Art. 36 ustawy o samorządzie gminnym.

¹⁶⁶ Z czego 28 655 w gminach wiejskich, 11 771 w gminach wiejsko-miejskich oraz 49 w gminach miejskich. Dane Głównego Urzędu Statystycznego za 2010 rok – <http://www.stat.gov.pl>.

¹⁶⁷ Art. 5 ustawy o samorządzie gminnym.

¹⁶⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 października 2000 roku (sygn. II SA/Ld 1097/00 – ONSA 2001 nr 4, poz. 187). Za: H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, op. cit., s. 221.

¹⁶⁹ *Ibidem*, s. 220.

¹⁷⁰ Dane Głównego Urzędu Statystycznego za 2010 rok.

¹⁷¹ *Uzasadnienie do projektu ustawy o funduszu sołeczkim i zasadach wykonywania niektórych zadań sołectwa* – http://www.platforma.org/media/dokumenty/fundusz_solecki_-_uzasadnienie.doc.

¹⁷² Por. G. Makowski, *Fundusz sołeczki jednak nie dla osiedli i dzielnic?*, tekst informacyjny z 30 lipca 2010 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

Sołectwo to jednostka pomocnicza¹⁶³ gminy, którą na mocy art. 5 ustawy o samorządzie gminnym¹⁶⁴ tworzy rada gminy z inicjatywy mieszkańców lub po przeprowadzeniu z nimi procesu konsultacji. Organem uchwałodawczym jest zebranie wiejskie, w którym mogą uczestniczyć mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania. Organem wykonawczym (wybieranym w głosowaniu tajnym i bezpośrednim) jest sołtys, wspierany przez radę sołecką¹⁶⁵.

W Polsce jest 40 475 sołectw¹⁶⁶. Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego, w 2010 roku funkcjonowały one w 2174 gminach całej Polski, a więc w ponad 87% wszystkich gmin.

Zasady tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia jednostki pomocniczej określa statut gminy¹⁶⁷. Sołectwa mogą więc obejmować zarówno obszar całej gminy, jak i jej część, gmina jest bowiem „samodzielną w decydowaniu o tym, czy w ogóle utworzyć jednostki pomocnicze i jakie [...]. Gmina może nie tworzyć w ogóle jednostek pomocniczych [...]. Może utworzyć pojedynczą jednostkę pomocniczą, ale może również objąć systemem jednostek pomocniczych obszar całej gminy”¹⁶⁸.

Sołectwo jest tradycyjną jednostką pomocniczą gmin wiejskich, należy jednak podkreślić, że w obecnym stanie prawnym może być powoływane nie tylko w gminach wiejskich, ale także w miastach, co umożliwił brak formalnego podziału w Polsce na gminy wiejskie i miejskie¹⁶⁹. Mamy więc 49 sołectw w gminach miejskich, na przykład w Suwałkach i Kaliszu, a także 11 771 (29%) sołectw w gminach wiejsko-miejskich¹⁷⁰. Ponad 70% wszystkich sołectw powołano w gminach wiejskich.

Ustawa o funduszu sołeczkim ogranicza się jednak tylko do sołectw, co – jak czytamy w uzasadnieniu do projektu ustawy – wiąże się z tym, że w odróżnieniu od innych jednostek pomocniczych (dzielnic, osiedli), tworzą one naturalną „wspólnotę interesów ich mieszkańców wynikającą ze wspólnej tradycji historycznej”¹⁷¹ i interesy te mogą być przynajmniej w pewnej części zaspokajane na poziomie niższym niż poziom gminy. Ponadto, jak wskazuje się w uzasadnieniu, sołectwa nie dysponują tak dużym potencjałem ekonomicznym i demograficznym jak jednostki pomocnicze na terenach miejskich.

Ograniczenie ustawy tylko do funduszy sołeckich może jednak budzić wątpliwości, skoro gmina ma swobodę w powoływaniu określonego rodzaju jednostki pomocniczej i jej nazywaniu, a sołectwa mogą być tworzone także na terenach miejskich. Jeśli zatem gmina zdecyduje o utworzeniu sołectwa, nie zaś osiedla czy dzielnicy, jednostki pomocnicze zyskują takie prawo do korzystania z ustawy. W innym wypadku są go pozbawione. Kwestia ta wymaga więc ponownego namysłu, zwłaszcza że pozostałe jednostki pomocnicze także chcą mieć możliwość korzystania z ustawy o funduszu sołeczkim lub innego analogicznego instrumentu prawnego¹⁷².

Fundusze sołeckie jako narzędzia aktywizacji obywateli i rozwoju społeczności lokalnych

Sołectwa nie tworzą własnych budżetów, dlatego – zgodnie z ustawą – fundusz sołecki to wyodrębnione w budżecie gminy specjalne środki dla sołectwa, przeznaczane na realizację przedsięwzięć, które są zadaniami własnymi gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy¹⁷³ (wszystkie wymienione warunki muszą być spełnione łącznie¹⁷⁴).

Warunkiem przyznania takich środków jest złożenie do wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) wniosku, uchwalonego na zebraniu wiejskim z inicjatywy sołtysa, rady sołeckiej lub co najmniej piętnastu pełnoletnich mieszkańców sołectwa¹⁷⁵. To mieszkańcy zatem mają możliwość bezpośredniego decydowania o przeznaczeniu środków przyznanych sołectwu w ramach funduszu sołeckiego, w zależności od lokalnych potrzeb wspólnoty, takich jak konieczność wyremontowania chodnika czy placu zabaw, a w wypadku wystąpienia klęski żywiołowej – usunięcia jej skutków.

Przed wejściem w życie ustawy o funduszu sołeckim nie było prawnych mechanizmów regulujących kwestię relacji i współpracy gminy z sołectwem. To od decyzji władz gminy zależało przyznanie środków finansowych sołectwom. Mimo braku regulacji ustawowych część gmin przekazywała odpowiednie środki finansowe do dyspozycji sołectw. Także w ramach programu odnowy wsi¹⁷⁶ – podkreślającego konieczność zwiększenia roli i znaczenia sołectw w procesie podejmowania decyzji na poziomie lokalnym – zaczął powstawać system przekazywania sołectwom (przez tak zwane odpisy sołeckie, ale także granty i konkursy) niewielkich środków służących pobudzaniu ich aktywności, rozwoju i integracji. Praktyki te zaczęły się rozwijać w Polsce w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku, najpierw w województwie opolskim, następnie między innymi w województwie pomorskim.

Obecnie – na mocy ustawy o funduszu sołeckim – rada gminy do 31 marca każdego roku ma obowiązek podjąć decyzję o wyodrębnieniu lub niewyodrębnieniu środków stanowiących fundusz sołecki w następnym roku budżetowym. Jeśli takich środków nie przyznaje, powinna uzasadnić swoją decyzję i wskazać jej przyczyny. Niewątpliwie więc fundusz sołecki zmniejsza ryzyko uznaniowości decyzji podejmowanych przez gminę.

Kolejne kroki po podjęciu decyzji o wyodrębnieniu funduszu sołeckiego w budżecie gminy obejmują przekazanie sołtysom przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) informacji o wysokości funduszu sołeckiego przypadającego na każde z sołectw (do 31 lipca), a następnie, do 30 września, przekazanie przez sołectwo wniosku zawierającego zadania do realizacji, wraz z informacją o kosztach i uzasadnieniem przedkładanej propozycji¹⁷⁷.

W dalszej kolejności poprawnie sporządzony wniosek jest kierowany do rady gminy, która uwzględni odpowiednie środki w budżecie gminy na kolejny rok, następn-

¹⁷³ Zapis o zgodności inicjatyw realizowanych w ramach funduszy ze strategią rozwoju gminy budzi duże wątpliwości z kilku powodów. Po pierwsze, nie wszystkie gminy mają dokument wskazujący cele ich rozwoju społeczno-gospodarczego w dłuższej perspektywie czasowej. Po drugie, w praktyce trudno jest ustalić związek danego przedsięwzięcia lokalnego ze strategią, ze względu na odmiennosc skal, której dotyczy. Jak podkreśla Mirosław Paczocha, „zadania finansowane z funduszu sołeckiego są zadaniami o całkowicie innej skali, której strategia rozwoju gminy zazwyczaj nie obejmuje” – por. M. Paczocha, *Fundusz sołecki jako narzędzie realizacji zadań gminy przez sołectwa*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 7–8, s. 14.

¹⁷⁴ Art. 1 ustawy o funduszu sołeckim.

¹⁷⁵ Art. 4 ustawy o funduszu sołeckim.

¹⁷⁶ Szerzej – por. <http://www.odnowawsi.pl>.

¹⁷⁷ Każde sołectwo może złożyć tylko jeden wniosek, ale istnieje również możliwość, żeby kilka sołectw złożyło wniosek wspólnie, jeśli tylko procedura wspólnego aplikowania o fundusz sołecki jest określona w ich statutach. Por. M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 225.

PRAWO I PARTYCYPACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE LOKALNYM

PARTYCYPACJA PUBLICZNA W SOŁECTWACH, CZYLI O MECHANIZMIE FUNDUSZY SOŁECKICH – STUDIA PRZYPADKU

nie zaś – do końca tego roku – wniosek jest realizowany. Środki niewykorzystane w danym roku wygasają wraz z jego końcem.

Należy podkreślić, że wniosek składany przez sołectwa jest oceniany przez władze gminy przede wszystkim pod kątem formalnej zgodności z ustawą, w tym spełnienia przez zadania, jakie zgłaszają sołectwa, warunków wskazanych w ustawie o funduszu sołeckim. Nie jest jednak przedmiotem oceny władz lokalnych i rady gminy „słuszność” składanej przez sołectwo propozycji zadania, jeśli tylko spełnia ona warunki określone w ustawie. To bowiem mieszkańcy sołectwa decydują o zadaniach, które chcieliby w ramach funduszu zrealizować. Mechanizm funduszy sołeckich jest więc przykładem przekazania przez władze publiczne decyzji i działań do dyspozycji mieszkańców¹⁷⁸. Zadaniem władzy lokalnej staje się jedynie formalna kontrola ich zgodności z obowiązującym porządkiem prawnym.

Wysokość środków, które sołectwa otrzymują z budżetu gminy na realizację zadań, jest obliczana na podstawie algorytmu wskazanego w ustawie, w którym są uwzględniane takie parametry, jak wysokość dochodów bieżących gminy na mieszkańca i liczba mieszkańców poszczególnych sołectw. Im bogatsza gmina i im większą część w stosunku do gminy stanowi sołectwo, tym wyższe środki do dyspozycji otrzymuje ono w ramach funduszu sołeckiego. Nie mogą one jednak przekraczać dziesięciokrotności dochodów bieżących danej gminy na mieszkańca, chyba że rada gminy postanowi o przeznaczeniu większej puli środków niż to wynika z algorytmu.

Jak zatem wygląda wdrażanie mechanizmu funduszy sołeckich w gminach?

Aby odpowiedzieć na to pytanie, posłużę się danymi statystycznymi Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji dotyczącymi wyodrębnienia lub braku wyodrębnienia funduszu sołeckiego w gminach poszczególnych województw w latach 2009–2011¹⁷⁹. Ze względu jednak na zniekształcenie tych danych – związane z potraktowaniem jako podstawy obliczeń wszystkich gmin w Polsce (w tym także miast, w których sołectw nie ma) – skorygowano wartości do gmin, w jakich wyodrębniono sołectwa¹⁸⁰. Wyniki przeprowadzonej analizy przedstawia tabela 1.

Dane zaprezentowane w tabeli 1 wskazują, że odsetek gmin, w których wyodrębniono fundusz sołeczki od momentu wejścia w życie ustawy, utrzymuje się na tym samym poziomie, wynosząc 54% w 2009 roku, 52% w 2010 roku i ponownie 54% w 2011 roku. W tym samym czasie o 2 punkty procentowe (z 31% w 2009 roku do 33% w 2011 roku) wzrósł odsetek gmin, które nie wyodrębniają funduszu sołeckiego, i tylko o 2 punkty procentowe (z 15% w 2009 roku do 13% w 2011 roku) zmniejszył się odsetek gmin w Polsce, które mimo istniejących regulacji prawnych nie podjęły żadnych uchwał dotyczących wyodrębnienia w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołeczki.

Niezmiennie od 2009 roku do województw, w których największy odsetek gmin podejmuje decyzje dotyczące wyodrębnienia w budżecie funduszy sołeckich, należy województwo opolskie (w 2009 roku 63% gmin, w 2010 roku 75% gmin, w 2011 roku

¹⁷⁸ Por. modele partycypacji publicznej opisane w: A. Olech, T. Kaźmierczak, *Modele partycypacji publicznej*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych 2011, s. 100–112.

¹⁷⁹ Dane są dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji – http://administracja.gov.pl/portal/adm/121/284/Fundusz_Solecki.html.

¹⁸⁰ Dane zaczerpnięto z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego – <http://www.stat.gov.pl>. Ze względu na brak danych za 2011 rok, jako podstawę obliczeń dotyczących funduszy sołeckich w 2011 roku przyjęto ogólną liczbę gmin, w których wyodrębniono sołectwa, za 2010 rok.

Tabela 1. Fundusze sołeckie w poszczególnych województwach w latach 2009–2011

Lp.	Województwo	2009 rok			2010 rok			2011 rok		
		Odsetek gmin, w których wydzielono fundusz sołecki, w stosunku do liczby gmin w województwie	Odsetek gmin, w których wydzielono fundusz sołecki, w stosunku do liczby gmin w województwie	Odsetek gmin, które nie podjęły uchwały w sprawie wyodrębnienia w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki w 2010 roku	Odsetek gmin, w których wydzielono fundusz sołecki, w stosunku do liczby gmin w województwie	Odsetek gmin, które nie podjęły uchwały w sprawie wyodrębnienia w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki w 2011 roku	Odsetek gmin, w których wydzielono fundusz sołecki, w stosunku do liczby gmin w województwie	Odsetek gmin, które nie podjęły uchwały w sprawie wyodrębnienia w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki w 2012 roku		
1.	dolnośląskie	58%	6%	36%	54%	6%	39%	76%	15%	9%
2.	kujawsko-pomorskie	54%	39%	8%	53%	23%	24%	56%	27%	17%
3.	lubelskie	54%	35%	11%	46%	31%	23%	47%	35%	18%
4.	lubuskie	46%	47%	7%	48%	45%	7%	56%	42%	2%
5.	łódzkie	45%	44%	11%	46%	42%	12%	45%	48%	8%
6.	małopolskie	54%	35%	11%	50%	35%	15%	52%	34%	14%
7.	mazowieckie	47%	24%	29%	46%	26%	28%	48%	34%	18%
8.	opolskie	63%	34%	3%	75%	23%	2%	72%	28%	0%
9.	podlaskie	44%	50%	7%	39%	52%	10%	39%	57%	4%
10.	podkarpackie	80%	13%	6%	77%	16%	8%	71%	21%	8%
11.	pomorskie	63%	22%	15%	48%	30%	23%	57%	26%	18%
12.	śląskie	55%	27%	18%	60%	24%	17%	61%	28%	11%
13.	świętokrzyskie	47%	44%	8%	48%	36%	16%	44%	46%	10%
14.	warmińsko-mazurskie	59%	10%	31%	43%	19%	39%	48%	32%	20%
15.	wielkopolskie	50%	37%	12%	55%	34%	11%	52%	30%	17%
16.	zachodniopomorskie	57%	34%	10%	46%	30%	24%	48%	43%	9%
łącznie		54%	31%	15%	52%	29%	19%	54%	33%	13%

PRAWO I PARTYCYPACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE LOKALNYM

PARTYCYPACJA PUBLICZNA W SOŁECTWACH, CZYLI O MECHANIZMIE FUNDUSZY SOŁECKICH – STUDIA PRZYPADKU

72% gmin) i województwo podkarpackie (w 2009 roku 80% gmin, w 2010 roku 77% gmin, w 2011 roku 71% gmin). Jednocześnie w obu tych województwach jest najmniejszy odsetek gmin, które nie podejmują żadnych decyzji dotyczących funduszy sołeckich. Odsetek ten w 2011 roku dla tych województw wynosił odpowiednio 0% i 8%, podczas gdy na przykład w województwie warmińsko-mazurskim – 20%.

Na przeciwnym biegunie znajduje się województwo podlaskie, w którym w 2011 roku tylko w około 39% gmin został wyodrębniony fundusz sołecki, 57% gmin podjęło decyzję o niewyodrębnieniu funduszu, a 4% gmin nie podjęło żadnych uchwał w tym zakresie.

Dane te nie zaskakują. Należy je wiązać między innymi z zakorzenieniem instytucji odpisów sołeckich i ruchu odnowy wsi na Podkarpaciu, Śląsku Opolskim i Dolnym Śląsku (województwo dolnośląskie również zajmuje w skali kraju wysoką pozycję jako województwo o jednym z największych odsetków gmin, które wyodrębniają fundusz sołecki – w 2011 roku było to 76% gmin). Na tych obszarach wprowadzenie regulacji prawnych nałożyło się na istniejącą i rozpoznawalną praktykę społeczną, którą rozwiązania formalnoprawne tylko dodatkowo usankcjonowały i wzmocniły. Nie bez wpływu pozostają również galicyjskie wielowiekowe tradycje samorządu wiejskiego. Z kolei w województwie podlaskim duże znaczenie dla decyzji podejmowanych przez samorządy o niewyodrębnieniu środków dla sołectw może mieć relatywnie słaba na tle innych województw sytuacja ekonomiczna tego regionu.

Brak większych postępów dotyczących stopnia wykorzystania w skali kraju tego ważnego mechanizmu partycypacji publicznej powinien budzić zaniepokojenie i skłonić najpierw do przeprowadzenia gruntownej diagnozy istniejącego stanu rzeczy, a następnie działań pozwalających na upowszechnienie funduszu sołeckiego.

Co zatem może utrudniać wykorzystanie mechanizmu funduszy sołeckich?

Przyczyną może być brak nawyków i wiedzy mieszkańców na temat tego, co i w jaki sposób można zrobić za dostępne środki, ale także nieumiejętność planowania. Przeszkodą bywa również opór i niechęć gmin do wprowadzania zmian, brak kanałów komunikacji między władzą i mieszkańcami, brak otwartości jednej lub drugiej strony na współpracę, nieznanostwo swoich praw i możliwości. Tworzeniu funduszy sołeckich z pewnością nie sprzyja trudna sytuacja finansowa wielu samorządów. Możliwych czynników jest wiele, na co wskazuje między innymi monitoring ustawy, prowadzony przez Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich, służący wspieraniu wdrażania funduszy sołeckich i propagowaniu idei funduszy jako narzędzi aktywizacji społecznej¹⁸¹.

Wobec braku systemowo gromadzonych danych dotyczących zarówno przeszkód w upowszechnianiu funduszy, jak i możliwości ich stosowania, trudno w tej materii o rzetelną i pogłębioną diagnozę problemu oraz projektowanie nowych lub korygowanie kształtu obecnych rozwiązań prawnych.

¹⁸¹ Działania są prowadzone w ramach projektu „Budżet obywatelski. Uczestnictwo w tworzeniu budżetu na poziomie lokalnym”. Informacje o projekcie, artykuły, dobre praktyki i porady ekspertów – por. <http://www.funduszesoleckie.pl>.

Brak takiej diagnozy można uznać za jedną z przyczyn porażki senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim i niektórych innych ustaw (druki senackie nr 1098 i 4192) ze stycznia 2011 roku, co między innymi podkreślała w komentarzu Katarzyna Batko-Tołuć: „Na podstawie tego co do tej pory zbadano – czyli praktycznie na podstawie braku informacji i danych – równie uprawnione są głosy zwolenników, jak i krytyków zmian”¹⁸².

Projektowi zarzucano między innymi, że nie spełnia wymagań przyzwoitej legislacji, „wywołuje negatywne następstwa dla systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, nie usuwa mankamentów nowelizowanej ustawy o funduszu sołeckim, a nawet wprowadza nowe rozwiązania szkodliwe dla systemu prawa polskiego”¹⁸³. Krytyce poddawano również wiele szczegółowych zapisów projektu ustawy, w tym wprowadzenie domniemania wyodrębnienia funduszu sołeckiego przez radę gminy w sytuacji braku uchwały dotyczącej funduszu sołeckiego czy przyznanie sołectwom prawa do zmiany wniosków w trakcie roku budżetowego¹⁸⁴.

Według ekspertów, wprowadzenie proponowanych zmian zagrażałoby między innymi stabilności wykonania budżetu gminy i skutkowałoby ograniczeniem jej samodzielności. W konsekwencji – mimo wielu zmian – senacki projekt nie uzyskał akceptacji posłów, tracąc ważność wraz z końcem kadencji parlamentu.

Ubiegłoroczna porażka nowelizacji powinna stać się zatem impulsem do rozpoczęcia nowej dyskusji na temat możliwości zwiększenia wykorzystania mechanizmu funduszy sołeckich we wspólnotach lokalnych, w tym rozwijania wiedzy i informacji na temat tego mechanizmu partycypacji publicznej. Są one bowiem jednym z warunków brzegowych upowszechnienia mechanizmu funduszy sołeckich.

¹⁸² K. Batko-Tołuć, *Projekt ustawy o funduszu sołeckim – głos krytyczny*, tekst informacyjny z 2 sierpnia 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

¹⁸³ Por. na przykład: opinia prawna doktora Andrzeja Gorgola do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim oraz o zmianie niektórych ustaw (druk senacki nr 4192), przygotowana dla Biura Analiz Sejmowych – <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=4192>, s. 13; *Koniec losów nowelizacji* – http://funduszesoleckie.pl/40,449,koniec_losow_nowelizacji.html.

¹⁸⁴ Por.: K. Batko-Tołuć, *Projekt ustawy o funduszu sołeckim – głos krytyczny*, op. cit.; opinia prawna o projekcie nowelizacji ustawy o funduszu sołeckim, przygotowana przez Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich.

Dostęp do informacji o funduszach sołeckich i ich wykorzystanie w gminach – studia przypadku

Na poziomie lokalnym wiedza i informacje dotyczące miejscowej społeczności są pozyskiwane nieformalnie, między innymi w trakcie bezpośrednich rozmów i spotkań mieszkańców. Niezależnie jednak od tego, jednym z kluczowych kanałów komunikacji, dzięki któremu mieszkańcy powinni mieć możliwość zdobycia wiedzy na temat sposobu pozyskania i wykorzystania środków przyznanych w ramach funduszu sołeckiego, są strony internetowe gmin i sołectw, w tym Biuletyny Informacji Publicznej. Aby sprawdzić ich zawartość właśnie pod kątem informacji o funduszach sołeckich, poddano analizie strony internetowe pięciu gmin wiejskich i jednej gminy miejsko-wiejskiej z różnych regionów Polski, wybranych do monitoringu prawa w projekcie „Decydujemy razem”. Gminy objęte badaniem to: Jasło (województwo podkarpackie), Prażmów (województwo mazowieckie), Świątki (województwo warmińsko-mazurskie), Sztum (województwo pomorskie), Tarnowo Podgórne (woje-

PRAWO I PARTYCYPACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE LOKALNYM

PARTYCYPACJA PUBLICZNA W SOŁECTWACH, CZYLI O MECHANIZMIE FUNDUSZY SOŁECKICH – STUDIA PRZYPADKU

wództwo wielkopolskie) i Czyże (województwo podlaskie). We wszystkich tych gminach funkcjonują sołectwa.

Analizując zwykle strony internetowe wymienionych gmin oraz Biuletynu Informacji Publicznej, sprawdzono¹⁸⁵, czy:

- gminy podejmują uchwały dotyczące wyodrębnienia w budżecie gminy funduszy sołeckich, czy wyrażają zgodę na wyodrębnienie funduszu sołeckiego, a jeśli tak, to czy pojawia się informacja o wyodrębnieniu funduszu,
- jest informacja o idei funduszu sołeckiego, w tym między innymi treść ustawy o funduszu sołeckim,
- jest wzór wniosku o fundusz sołecki i instrukcja ubiegania się o uruchomienie środków przyznanych w ramach funduszu sołeckiego,
- jest wzór uchwały zebrania wiejskiego w sprawie funduszu,
- pojawia się informacja na temat wykorzystania funduszu sołeckiego w poszczególnych sołectwach.

Obok poziomu dostępności informacji o funduszach na stronach internetowych przeanalizowano także dostępne dane na temat procesu wyznaczania i wykorzystania funduszy sołeckich lub przyczyn ich niewyodrębnienia przez gminy¹⁸⁶.

Na wstępie warto zaznaczyć, że w wybranych do monitoringu gminach pierwsze decyzje organów stanowiących dotyczące funduszu sołeckiego (zarówno odmowne, jak i pozytywne) okazały się decydujące dla decyzji podejmowanych w kolejnych latach i konsekwentnie przez te decyzje potwierdzane. Te spośród badanych gmin, które w pierwszym roku zdecydowały się na wyodrębnienie funduszy, analogiczne decyzje podejmowały także w latach następnych (Prażmów, Jasło, Świątki i Sztum). Funduszy nie wyodrębniały – także konsekwentnie w kolejnych latach – dwie gminy: Tarnowo Podgórne i Czyże. Można przypuszczać, że mamy tutaj do czynienia z kształtowaniem się określonych wzorów postępowania, wzmacnianych następnie przez każdą kolejną decyzję, w rezultacie czego podobne decyzje gminy te będą podejmować także w następnych latach.

Potwierdzeniem tego zjawiska mogą być także zaprezentowane wyżej dane dotyczące wyodrębniania funduszy sołeckich, wskazujące relatywnie stały odsetek gmin uruchamiających takie fundusze nie tylko w skali kraju, ale także w ramach poszczególnych województw. Można przypuszczać, że od wejścia w życie ustawy są to te same gminy.

Warto w tym wymiarze zwrócić uwagę na wskazywane przez władze lokalne uzasadnienia dla zarówno pozytywnych, jak i negatywnych decyzji dotyczących funduszy sołeckich.

W pierwszym roku po wejściu w życie ustawy o funduszu sołeckim pojawiała się obawa przed „nowym” i „niesprawdzonym w praktyce” rozwiązaniem, zgłaszano ponadto trudności z obliczeniem kwoty środków funduszu sołeckiego. Duże znaczenie miała również dotychczasowa praktyka gmin, które przed wejściem w życie ustawy

¹⁸⁵ W tym miejscu pragnę podziękować Małgorzacie Ossowskiej – studiującej w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego – za pomoc w wyszukiwaniu informacji dotyczących funduszy sołeckich w analizowanych gminach.

¹⁸⁶ Przede wszystkim chodzi o informacje zawarte w protokołach z posiedzeń sesji rady gminy i uzasadnieniach do podjętych uchwał, a także o budżety gmin i sprawozdania z wykonania budżetów.

wyodrębniały w budżecie środki dla sołectw, i przekonanie, że fundusze sołeckie są przeznaczone dla gmin biednych. Jednocześnie, co interesujące, wójtowie uzasadniali odmowę wyodrębnienia środków na fundusz sołecki „bardzo dużym obciążeniem sołtysów” przez ustawę i „niewielkimi środkami na sołectwa, którymi trudno zaspokoić potrzeby sołectw”. Te same argumenty pojawiały się przy podejmowaniu decyzji dotyczących funduszy sołeckich w kolejnych latach. Wskazują one na brak zrozumienia i znajomości idei funduszy sołeckich, niedoceniając znaczenia potencjału, który jednostki pomocnicze mogą wносить do rozwoju całej gminy, być może również ukrytą niechęć do delegowania uprawnień na rzecz sołectw.

Z kolei trzy gminy, które podjęły decyzję o wyodrębnieniu funduszu sołeckiego, argumentowały ją, odwołując się zarówno do możliwości lepszego zaspokajania „doraźnych potrzeb lokalnych”, jak i więziotwórczego znaczenia funduszy sołeckich, ich znaczenia dla budowania społeczeństwa obywatelskiego i pobudzania aktywności mieszkańców. Wskazywano ponadto upowszechnianie się dzięki funduszom „idei samorządowej” i „tworzenie warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych, jakimi są sołectwa”. Co ważne, pozytywne decyzje rad gminy poprzedzały wcześniejsze spotkania z sołtysami oraz dyskusje na temat funduszu i konkretnych inicjatyw, jakie mogłyby być w jego ramach realizowane. W wypadku gmin, które negatywnie odniosły się do wyodrębnienia w budżecie funduszy sołeckich, w protokołach z sesji rady gminy i w uzasadnieniach do uchwały dotyczącej funduszu nie pojawiły się wzmianki o przedyskutowaniu takiej decyzji z sołectwami. Można więc przypuszczać, że decyzje zostały podjęte samodzielnie przez władze gminy, bez konsultacji z sołtysami.

Ze stron internetowych gmin, które wyodrębniły fundusz, niewiele możemy się dowiedzieć o kolejnych etapach dotyczących procesu przyjmowania i wykorzystania funduszy sołeckich. Przede wszystkim brakuje informacji o wyodrębnieniu funduszu na dany rok. Aby się o tym dowiedzieć, trzeba przeszukać protokoły lub uchwały z sesji rady gminy zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej, co nie zawsze jest proste ze względu na małą przejrzystość stron, a niekiedy w ogóle niemożliwe, gdyż brakuje części protokołów i uchwał na stronach biuletynu.

Informacje na temat funduszy sołeckich są zawarte jedynie w budżetach gmin i sprawozdaniach z wykonania budżetu. Możemy się z nich dowiedzieć między innymi o wysokości funduszy przyznanych poszczególnym sołectwom, a także (ale tylko w części analizowanych gmin) o ich wykorzystaniu w danym roku. Z informacji tych wynika również, że główne cele, na które są przeznaczane środki z funduszy, to przede wszystkim: remonty dróg, budowa oświetlenia ulicznego, budowa boisk, urządzenie placów zabaw, remonty świetlic, wyposażenie ochotniczej straży pożarnej i domów ludowych.

Co jednak najistotniejsze, wskazują one, że w czterech gminach, w których wyodrębniono fundusze sołeckie, co roku o przyznanie środków występowały wszystkie

PRAWO I PARTYCYPACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE LOKALNYM

PARTYCYPACJA PUBLICZNA W SOŁECTWACH, CZYLI O MECHANIZMIE FUNDUSZY SOŁECKICH – STUDIA PRZYPADKU

sołectwa w każdej z tych jednostek samorządu terytorialnego i wszystkie przeszły opisane wyżej procedury aplikacyjne, spełniając wymagane kryteria merytoryczne i proceduralne. W rezultacie propozycje wykorzystania środków złożone przez sołectwa w ramach funduszy znalazły się w budżetach gmin na kolejne lata. Świadczy to zarówno o zainteresowaniu sołectw możliwością skorzystania z funduszy, jak i o ich zdolności do mobilizacji określonych zasobów potrzebnych do realizacji danego zadania. To optymistyczny wniosek, zważywszy, że na stronach internetowych brakuje jakichkolwiek informacji wyjaśniających ideę funduszu czy przedstawiających, w jaki sposób można starać się o fundusz sołecki i jak go wykorzystać. Tylko w jednej analizowanej jednostce samorządowej – gminie Prażmów – pojawił się pakiet informacji dotyczących funduszu, a więc informacja o funduszu sołeckim i ustawa o funduszu sołeckim, poradnik funduszu sołeckiego *Piękniejsza wieś* (wydany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji), wzór listy obecności i protokołu z zebrania wiejskiego, a także wniosek o fundusz sołecki, w którym mieszkańcy zgłaszają zadania do wykonania w ramach funduszu wraz z przewidywanym kosztem ich wykonania. Na stronie internetowej pracownicy urzędu gminy w Prażmowie zachęcają także mieszkańców do konsultacji w sprawie „możliwości prawnych i technicznych przeprowadzenia inwestycji, usługi lub innych wskazanych przez Państwa w ramach wykorzystania funduszu sołeckiego”¹⁸⁷.

¹⁸⁷ Por. http://www.prazmow.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=927%3Afundusze-soeckie&catid=35%3Ainformacje-soeckie&Itemid=1.

Geneza braku informacji na temat funduszy na stronach analizowanych gmin wymagałaby oczywiście odrębnego zbadania i wyjaśnienia, problem ten może bowiem wynikać z wielu czynników. Może między innymi oznaczać, że gminy, powierzając przygotowanie i wdrażanie funduszy sołectwom, w tym szczególnie sołtysom odpowiedzialnym za organizowanie zebrań wiejskich i prac mieszkańców, nie dostrzegają potrzeby wspierania tego procesu przez spójną politykę informacyjną gminy. Wspólna platforma informacyjna na temat funduszy sołeckich byłaby użyteczna dla tych sołectw, które nie mają własnych stron internetowych, i tych mieszkańców, którzy na przykład ucząc się i pracując poza terenem gminy, mają ograniczone możliwości bezpośredniego dostępu do informacji. Dobrego przykładu w tym zakresie ponownie dostarcza gmina Prażmów, która na stronie urzędu gminy uruchomiła zakładkę „Informacje sołeckie”, zawierającą – obok informacji dotyczących najważniejszych wydażeń „z życia sołectw” – między innymi terminy zebrań sołeckich dotyczących funduszu sołeckiego, ułatwiające sołtysom rozpropagowanie informacji na temat spotkań.

Z Internetu jako narzędzia lokalnej debaty, wspólnego wypracowywania pomysłów i dyskusji dotyczących przeznaczenia funduszy sołeckich zaczynają także korzystać same sołectwa. Prześledzenie kilku takich forów w ramach analizowanych gmin pozwala stwierdzić, że dyskusje te zarówno mają ogromny walor edukacyjny, jak i mogą być pomocne między innymi we wspólnym określaniu sposobów wykorzystania środków z funduszy sołeckich. Warto, żeby gminy wspierały sołectwa w tworzeniu takiej polityki informacyjnej.

Podsumowanie

Uchwalenie ustawy o funduszu sołeckim miało – w intencji jej twórców – stanowić „duży bodziec prorozwojowy terenów wiejskich”¹⁸⁸, prowadzący do aktywizacji wsi. Możliwość decydowania o sprawach drobnych, ale ważnych i najbliższych ludziom, wydawała się gwarancją sukcesu tego rozwiązania. A jednak – jak wskazują statystyki – w ciągu trzech lat funkcjonowania ustawy nie zmienił się odsetek samorządów, które mają sołectwa i w swoich budżetach wyodrębniają fundusz sołecki. W 2011 roku wynosił on 54% i tyle samo w 2009 roku, gdy ustawa weszła w życie. Jak pokazują przeanalizowane przykłady sześciu gmin, raz podjęte decyzje dotyczące funduszy stają się wzorem postępowania przyjmowanym także w kolejnych latach. Taki sposób działania może być oczywiście związany ze stałą otwartością samej gminy na współpracę z mieszkańcami, ale zapewne także – z psychologicznego punktu widzenia – trudniej władzom lokalnym podjąć i uzasadnić negatywną decyzję dotyczącą funduszy, jeśli uprzednio podjęły decyzję pozytywną i w dodatku przyniosła ona wymierne korzyści w formie konkretnych inicjatyw lokalnych. To może być jedna z hipotez (wymagających oczywiście odrębnego zbadania) wyjaśniających relatywnie stały odsetek gmin w poszczególnych województwach, które decydują się na wyodrębnienie funduszy. Być może od trzech lat są to w większości te same samorządy – od początku przekonane do idei funduszu sołeckiego.

¹⁸⁸ Uzasadnienie do projektu ustawy o funduszu sołeckim i zasadach wykonywania niektórych zadań sołectwa, op. cit.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że mimo istniejących od kilku lat regulacji prawnych nadal duża grupa samorządów nie podejmuje żadnych uchwał dotyczących funduszu sołeckiego. W 2009 roku było to 15% samorządów, które mają sołectwa. W 2011 roku niewiele mniej – 13%. Może to wskazywać na niedostateczną świadomość prawną samorządów w zakresie ustawy o funduszu sołeckim.

Mechanizm funduszu sołeckiego nie jest więc jeszcze dobrze zakorzeniony w środowiskach lokalnych jako ważne narzędzie aktywizacji obywateli. I to się z pewnością szybko nie zmieni, jeśli zarówno na poziomie centralnym, jak i na poziomie gmin za braknie spójnej polityki informacyjnej i edukacji na temat funduszy sołeckich.

Optymistyczne w analizowanych jednostkach samorządu terytorialnego jest to, że mimo braku informacji na temat funduszy na stronach internetowych gmin, wszędzie tam, gdzie wyodrębniono fundusze sołeckie, wszystkie sołectwa bez wyjątku skorzystały z jego środków już w pierwszym roku funkcjonowania ustawy. Potwierdza to niewątpliwie szczególne znaczenie nieformalnych kanałów komunikacji w małych wspólnotach. Aby jednak zwiększać rozpoznawalność mechanizmu funduszy sołeckich i zainteresowanie jego wykorzystaniem zarówno samych gmin, jak i mieszkańców, konieczna jest spójna polityka informacyjna na temat funduszy sołeckich oraz otwartość władzy na zaangażowanie mieszkańców w podejmowanie decyzji o miejscu, w którym żyją.

Część 3

**Monitoring prawa
dotyczącego
partycypacji 2011
Wybór tekstów**

INFORMOWANIE

Grzegorz Makowski

Niejasne prawo prasowe zagrożeniem dla lokalnych portali informacyjnych¹⁸⁹

Informacja to podstawa wszystkich rodzajów partycypacji. Bez wiedzy o tym, co się dzieje wokół – w społeczności lokalnej, w samorządzie czy stowarzyszeniu – trudno podejmować decyzje i realizować działania. Na poziomie lokalnym, podobnie jak w skali kraju, głównym źródłem informacji powinny być media.

¹⁸⁹ Tekst informacyjny z 31 stycznia 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

Tymczasem, jak powszechnie wiadomo, lokalne media w Polsce są słabe. Często są zależne od wsparcia lokalnych samorządów czy przedsiębiorców. Padają ofiarą miejscowych rozgrywek politycznych lub po prostu stają się tubą propagandową władz lokalnych, nie mogąc pełnić swojej podstawowej misji. Problem ten dotyczy tradycyjnych mediów, w głównej mierze lokalnej prasy. Dlatego w miejscach, w których nie jest ona w stanie pełnić swojej podstawowej funkcji, pojawiają się lokalne portale informacyjne. Nierzadko są one zakładane przez indywidualnych mieszkańców, czasem przez grupy obywateli, stowarzyszenia czy fundacje, które angażują się w lokalne życie publiczne. Bywa, że ci dziennikarze amatorzy stają się konkurencją dla miejscowych mediów, a przez lokalnych polityków i urzędników są traktowani jako zagrożenie – zwłaszcza gdy upowszechniają niekorzystne dla nich informacje. Władza samorządowa i lokalny biznes próbują czasem tłamsić lokalne media, odcinając im na przykład dostęp do środków publicznych. Z kolei w walce z lokalnymi portalami internetowymi, które są relatywnie tanie i dzięki temu w dużym stopniu niezależne, coraz częściej wykorzystuje się prawo prasowe, co jest swoistym paradoksem. Metod tej walki jest co najmniej kilka.

Jedną z nich jest na przykład składanie pozwów do sądu przeciwko administratorom lokalnych serwisów internetowych w związku z komentarzami czytelników, które są nie na rękę burmistrzom, wójtom czy prezydentom. W 2009 roku lokalnemu serwisowi Naszakalwaria.pl takie powództwo wytoczył burmistrz Kalwarii Zebrzydowskiej. Powoływał się przy tym na art. 38 prawa prasowego, na podstawie którego można najwyraźniej potraktować komentarz czytelnika serwisu jako materiał prasowy tej samej kategorii, co na przykład artykuł w gazecie. Burmistrz poczuł się znieważony przez czytelników portalu i żądał od administratora usunięcia wpisów, twierdząc, że są one materiałami prasowymi. Po wielu miesiącach walki sądowej ostatecznie wy-

grał portal Naszakalwaria.pl. Nietrudno jednak sobie wyobrazić, że tego rodzaju powodztwa mogą odstraszać potencjalnych krytyków, a także skutkować autocenzurą.

Inną metodą walki z lokalnymi portalami internetowymi jest wysuwanie pod ich adresem oskarżeń o prowadzenie działalności o charakterze prasowym bez uprzedniej rejestracji. Problem w tym, że odwołując się do art. 7 prawa prasowego, można dowodzić, że nawet przekazy teleksowe, biuletyny, programy radiowe i telewizyjne czy kroniki filmowe są wynikiem prowadzenia działalności prasowej i jako takie powinny podlegać rejestracji. Podobnie jest w wypadku prowadzenia stron internetowych. Choć w oczywisty sposób taka działalność różni się od wydawania dziennika, tygodnika czy magazynu, to niejasne przepisy prawa prasowego powodują, że aby to stwierdzić, jest potrzebna interwencja sądu. Skutkiem takiej interpretacji prawa jest perspektywa postępowania sądowego, które może zakończyć się grzywną lub nawet pozbawieniem wolności. To już wystarcza, żeby przyblokować nawet najlepiej funkcjonujący niezależny portal, który informuje o życiu publicznym w gminie, powiecie czy województwie. Przykładem może być tutaj sytuacja, w jakiej znalazła się strona Wrzeszcz.info.pl, założona przez mieszkańców Wrzeszcza. Narazili się oni lokalnemu biznesmenowi, publikując krytyczne wobec niego artykuły. Ten oskarżył portal o prowadzenie działalności prasowej bez rejestracji i domagał się wycofania niewygodnych dla siebie materiałów. Sprawa przeszła przez kilka sądów. W pierwszej instancji przedsiębiorca uzyskał zakaz upowszechniania spornych publikacji. Kolejny wyrok był jednak dla niego niekorzystny. Portal z Wrzeszcza obronił swoją pozycję.

Obiema wspomnianymi sprawami zainteresowała się między innymi Helsińska Fundacja Praw Człowieka. Dzięki temu administratorzy tych stron otrzymali profesjonalną pomoc prawną. Wiadomo jednak, że tego rodzaju sytuacji jest więcej i nie zawsze kończą się po myśli dziennikarzy amatorów. Wszystkie one dowodzą, jak łatwo nieprzychylnie działania lokalnych władz czy biznesmenów mogą się przyczynić do ograniczenia dostępu do informacji. Takie wydarzenia oczywiście nie sprzyjają aktywności obywatelskiej i zaangażowaniu mieszkańców w życie publiczne. Stąd też, być może, należałoby rozważyć wprowadzenie zmian w prawie prasowym, tak aby nie można było wykorzystywać tej ustawy na niekorzyść życia publicznego w lokalnych społecznościach. Odpowiednią nowelizację próbowało przeforsować Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Niestety, nie udało się jej uchwalić.

Źródło: Materiały własne; informacje Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

Anna Krajewska

Znikną papierowe dzienniki urzędowe – sejm znowelizował ustawę o ogłaszaniu aktów normatywnych¹⁹⁰

Na posiedzeniu 4 marca 2011 roku sejm przyjął nowelizację ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3673)¹⁹¹. Jak czytamy w uzasadnieniu projektu nowelizacji, jej celem jest wdrożenie kolejnego etapu informatyzacji procesu ogłaszania aktów prawnych, dzięki czemu obowiązujące przepisy staną się łatwiej dostępne dla odbiorców.

Elektronizacja dostępu do aktów prawnych to tendencja ogólnoeuropejska – część państw członkowskich Unii Europejskiej już publikuje prawo wyłącznie w formie elektronicznej, z kolei w części państw (jak do tej pory w Polsce) panuje w tym zakresie dualizm, gdyż obok wydań elektronicznych akty prawne są ogłaszane również w tradycyjnej formie papierowej. Wydawanie papierowych wersji dzienników urzędowych wiąże się oczywiście z kosztami, wynikającymi nie tylko z potrzeby drukowania poszczególnych dzienników (na co zużywa się około 450 ton papieru rocznie), ale także z konieczności ich prenumerowania przez organy administracji publicznej. W wypadku jednostek samorządu terytorialnego koszty prenumeraty wynosiły dla każdej z nich kilka tysięcy złotych rocznie. Jednocześnie, jak wskazują przedstawiciele Rządowego Centrum Legislacji, dostępne w Internecie elektroniczne wersje aktów prawnych są pobierane przez użytkowników nawet dziesiątki tysięcy razy dziennie. Internet jako źródło aktów prawnych staje się w praktyce popularniejszy niż dzienniki papierowe.

Na mocy znowelizowanych przepisów organy wydające akty prawne będą zobligowane do prowadzenia odrębnych stron internetowych dla każdego dziennika urzędowego. Dzięki takiemu wyodrębnieniu dzienniki będą łatwiej dostępne i przejrzyste dla potencjalnych użytkowników (linki do stron z dziennikami urzędowymi będą dodatkowo zamieszczane na stronach Biuletynów Informacji Publicznej poszczegól-

¹⁹⁰ Tekst informacyjny z 31 marca 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

¹⁹¹ Dz.U. z 2011 r., Nr 117, poz. 676.

MONITORING PRAWA DOTYCZĄCEGO PARTYCYPACJI 2011

ZNIKNĄ PAPIEROWE DZIENNIKI URZĘDOWE – SEJM ZNOWELIZOWAŁ
USTAWĘ O OGŁASZANIU AKTÓW NORMATYWNYCH

nych organów). Pełna elektronizacja ogłaszania aktów normatywnych pozwoli przyspieszyć proces ich udostępniania odbiorcom – dotychczas, żeby wydać papierową wersję dziennika, najpierw trzeba było zebrać odpowiednią liczbę aktów prawnych, które zostaną w nim zamieszczone, co wydłużało proces ich ogłaszania. Elektronizacja będzie również oznaczała rezygnację z grupowania poszczególnych dzienników w numery – będą one wydawane na bieżąco, z zachowaniem pozycji w roku kalendarzowym. Nowelizacja wprowadzi także zmianę dotyczącą ogłaszania tekstów jednolitych aktów prawnych – będą one ogłaszane częściej niż do tej pory, nie rzadziej niż raz na dwanaście miesięcy (termin ten będzie liczony od dnia nowelizacji danego aktu prawnego). Ułatwi to obywatelom – jak argumentują projektodawcy – dostęp do pełnych tekstów aktów normatywnych mających walor autentyczności (przypomnijmy w tym miejscu, że tekstem jednolitym przysługuje domniemanie prawdziwości).

Chociaż jednym z podstawowych założeń nowelizacji jest ułatwienie obywatelom dostępu do aktów prawnych (a warto dodać, że znajomość własnych praw to warunek konieczny partycypacji publicznej w każdej jej formie), w trakcie trzeciego czytania projektu nowelizacji niektórzy posłowie zwracali uwagę na ograniczenia, jakie może przynieść nowa regulacja. Polska wciąż jest krajem, w którym stosunkowo niewielki (w porównaniu z innymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej) odsetek obywateli ma stały dostęp do Internetu. Według danych Komisji Europejskiej za 2010 rok, stacjonarny dostęp do Internetu w domu miało zaledwie 13,5% Polaków, a Internet mobilny – 4,3% Polaków. Znaczna część polskiego społeczeństwa podlega tak zwanemu wykluczeniu cyfrowemu, którego źródłem jest nie tylko brak dostępu do Internetu, ale także – nawet jeśli taki dostęp istnieje – brak wiedzy i umiejętności poruszania się w zasobach sieciowych. Warto jednak tutaj dodać, że urzędy będą obowiązywać nieodpłatnie udostępniać dzienniki urzędowe do wglądu lub pobrania w formie dokumentu elektronicznego, za opłatą będą również wydawać drukowane wersje aktów prawnych. Uchwalona ustawa została przekazana 4 marca 2011 roku marszałkowi senatu i prezydentowi¹⁹². Jej przepisy weszły w życie 1 stycznia 2012 roku.

¹⁹² Prezydent podpisał ustawę 18 maja 2011 roku.

Źródło: Materiały sejmowe; <http://www.samorzad.pap.pl>.

Anna Krajewska

Wykładnia prawa a informacja publiczna – orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego¹⁹³

Naczelny Sąd Administracyjny wydał orzeczenie dotyczące zakresu informacji, których udostępnienia można się domagać w trybie przewidzianym w ustawie o dostępie do informacji publicznej¹⁹⁴. Jak stanowi art. 1 tego aktu prawnego, każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Jak widać, pojęcie „informacji publicznej” jest na gruncie przepisów zarysowane dość ogólnikowo, co może w praktyce wywoływać problemy interpretacyjne. Takiego właśnie problemu dotyczy omawiane orzeczenie.

Skarga kasacyjna rozpoznawana przez Naczelny Sąd Administracyjny została wniesiona przez spółkę, która wcześniej skierowała do wojewódzkiego sądu administracyjnego skargę na bezczynność prezydenta miasta. Spółka domagała się od niego udostępnienia (w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej) informacji na temat umów – układów zawartych przez gminę w sprawie rozszerzenia granic miasta i dotyczących jej majątku (spółka chciała wiedzieć, czy umowy te są wiążące, czy też zostały przez gminę wypowiedziane). Informacja taka nie została spółce udzielona, a prezydent odpowiedział „wymijająco” (co – na gruncie przepisów ustawy – jest traktowane jako niewywiązanie się z obowiązku udostępnienia informacji publicznej).

W skierowanej do wojewódzkiego sądu administracyjnego skardze na bezczynność spółka argumentowała, że doszło do naruszenia między innymi art. 4 ust. 1 ustawy (w którym został określony krąg podmiotów obowiązanych do udzielania informacji publicznych) w związku z art. 10 (mówiącym, że informacja publiczna, która nie została opublikowana w Biuletynie Informacji Publicznej danego podmiotu, zostaje udzielona na wniosek zainteresowanego). Na podstawie zarzutów sformułowanych w skardze spółka wniosła o zobowiązanie prezydenta miasta do załatwienia wniosku o udzielenie informacji publicznej w terminie czternastu dni od dnia uprawomocnienia się orzeczenia w tej sprawie.

¹⁹³ Tekst informacyjny z 27 maja 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

¹⁹⁴ Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198).

MONITORING PRAWA DOTYCZĄCEGO PARTYCYPACJI 2011

WYKŁADNIA PRAWA A INFORMACJA PUBLICZNA
– ORZECZENIE NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

Wojewódzki sąd administracyjny wydał jednak postanowienie, w którym odrzucił skargę. Jak opisuje to Naczelny Sąd Administracyjny, „w ocenie Sądu pierwszej instancji informacja, której udostępnienia domaga się skarżąca spółka na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej, musi odnosić się do faktów. Nie mają natomiast charakteru informacji publicznej wnioski w sprawie indywidualnej, takie jak żądanie wyjaśnienia treści aktów prawnych”. Spółka mogła się domagać udostępnienia treści umów zawartych przez gminę, zakres pojęcia „informacji publicznej” obejmuje bowiem nie tylko akty obowiązujące powszechnie, ale także umowy. Czym innym jednak – jak argumentował wojewódzki sąd administracyjny – jest żądanie udostępnienia treści umowy, a czym innym domaganie się jej wyjaśnienia czy dokonania wykładni przepisów. Skarżąca spółka знаła treść interesujących ją umów – układów, a tym, czego oczekiwała od prezydenta miasta, było dokonanie ich wykładni i uzyskanie pisemnego stanowiska co do ich obowiązywania. Tym samym informacja, której udostępnienia żądała spółka, nie była informacją publiczną w rozumieniu przepisów ustawy.

Jednym z zarzutów wobec postanowienia sądu pierwszej instancji, jakie spółka podniosła w skardze kasacyjnej skierowanej do Naczelnego Sądu Administracyjnego, było niewłaściwe określenie katalogu „informacji publicznych”, do których udostępnienia są zobowiązane organy publiczne. Spółka argumentowała, że pytanie o to, czy umowy – układy zostały wypowiedziane przez gminę, jest pytaniem o zajęcie określonego faktu, a nie o wykładnię, mieści się zatem w zakresie pojęcia „informacji publicznej”. Naczelny Sąd Administracyjny uznał jednak, że z treści wniosku skierowanego przez spółkę do prezydenta miasta „wynika, że nie zawiera on żądania udzielenia informacji publicznej, bowiem podane przez skarżącą spółkę informacje dotyczyły zastosowania prawa w konkretnym przypadku. Innymi słowy, skarżąca spółka zwróciła się z wnioskiem o udzielenie porady prawnej celem wykorzystania jej w jednostkowej sprawie”. Wnioski w sprawach indywidualnych nie mają charakteru informacji publicznej, nie można więc – w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej – domagać się od organu dokonywania wykładni prawa czy wytworzenia informacji w sprawie indywidualnej. Oznacza to, że w opisywanej sprawie prezydent miasta nie miał obowiązku udzielać spółce żądanej przez nią informacji, a wniesiona przez nią skarga na bezczynność była niedopuszczalna. W konsekwencji skarga kasacyjna została przez Naczelny Sąd Administracyjny oddalona¹⁹⁵.

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

¹⁹⁵ Pełna treść omawianego orzeczenia – <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0F7908771B>.

Anna Krajewska

Rząd przygotowuje nowelizację ustawy o dostępie do informacji publicznej¹⁹⁶

Ustawa o dostępie do informacji publicznej to jeden z ważniejszych aktów normatywnych tworzących ramy prawne partycypacji publicznej. Jest ona głównym – choć nie jedynym – aktem prawnym regulującym kwestie związane z udostępnianiem obywatelom informacji o planach i działaniach organów władz publicznych, w tym o obowiązującym i tworzonym przez nie prawie. Poza wspomnianą ustawą kwestie dotyczące dostępu do informacji publicznej normują dziesiątki ustaw i rozporządzeń, ustanawiających odrębne zasady i tryb udostępniania tego rodzaju informacji lub zawierających odesłania do ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Mimo rozległych unormowań, w polskich uregulowaniach związanych z udostępnianiem informacji publicznej wciąż mamy do czynienia z istotną luką. Dotyczy ona kwestii ponownego wykorzystania informacji publicznej. Informacje tego rodzaju zamieszczane w Biuletynach Informacji Publicznej poszczególnych podmiotów są organizowane w formie baz danych, w związku z tym mogą podlegać ochronie na mocy ustawy o ochronie baz danych. Część udostępnianych treści – na przykład raporty czy opinie sporządzane na zlecenie podmiotów sektora publicznego – jest z kolei chroniona na podstawie przepisów prawa autorskiego. Pojawia się zatem problem wykorzystywania informacji publicznych przez osoby lub instytucje, którym zostały one udostępnione. Prawo do udostępnienia takich informacji nie jest bowiem jednoznaczne z możliwością rozporządzania nimi na prawach właściciela. W praktyce problem ten dotyczy podmiotów, które na podstawie publicznie udostępnianych informacji wytwarzają własne produkty czy usługi, na przykład korzystając z publikowanych w Biuletynie Informacji Publicznej zbiorów przepisów prawnych, tworzą systemy informacji prawnej.

Dnia 17 maja 2011 roku Rada Ministrów przyjęła założenia do projektu nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej, która ma uzupełnić wskazaną lukę. Obowiązek wprowadzenia takiej regulacji przez polskiego prawodawcę wynika z unijnej dyrektywy 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora pu-

¹⁹⁶ Tekst informacyjny z 31 maja 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

blicznego. Termin jej implementacji minął w 2005 roku – Polska jest jedynym państwem członkowskim, które nie wdrożyło jeszcze przewidzianych w niej rozwiązań. Główne zasady, jakimi powinien kierować się prawodawca krajowy, implementując dyrektywę, to między innymi zasada niedyskryminacji, zakaz umów na wyłączność i zasada transparentności warunków ponownego wykorzystania informacji.

W projekcie założeń do nowelizacji przewidziano, że zostanie utworzone centralne skatalogowane repozytorium, w którym będą zamieszczane, przechowywane i udostępniane zasoby informacyjne szczególnie istotne dla rozwoju innowacyjności (nie tylko gospodarczej, ale także społecznej), nie znajdują się w nim jednak dane pochodzące z rejestrów (na przykład Krajowego Rejestru Sądowego czy rejestru REGON). Repozytorium będzie można przeszukiwać za pomocą sieci internetowej. Jasno określone zasady ponownego wykorzystywania informacji publicznej – jak podkreślają autorzy założeń – powinny się przełożyć na poprawę konkurencyjności przedsiębiorstw, których produkty i usługi opierają się na informacjach pochodzących z sektora publicznego. Uzupełnienie obecnej luki może się też „przysłużyć do zwiększenia współpracy administracji państwowej z obywatelami, przy wykorzystywaniu informacji publicznej. Zasoby publiczne mogą w szczególności być wykorzystywane przez wyspecjalizowane w tym zakresie małe i średnie firmy, oraz przez inicjatywy obywatelskie tworzące rozwiązania społeczne. Ich rozwój był dotychczas ograniczony przez bariery dla dostępu i ponownego wykorzystania tych informacji, które ustawa znosi”¹⁹⁷.

Podstawowym nośnikiem informacji publicznych przekazanych do ponownego wykorzystania będą Biuletyny Informacji Publicznej. Zamieszczenie tam określonych informacji publicznych będzie oznaczało domniemanie bezwarunkowego prawa do ich wykorzystania (co znacznie usprawni cały proces), chyba że warunki korzystania zostaną wprost wskazane w biuletynie. W założeniach do projektu nowelizacji przewidziano także możliwość pobierania opłat za udostępnienie informacji publicznej do ponownego wykorzystania. Mają być one adekwatne do kosztów poniesionych w związku z określonym przekazaniem informacji i uwzględniać komercyjny lub niekomercyjny cel ponownego ich wykorzystania.

Z powodu niedopełnienia w terminie obowiązku implementacji dyrektywy 2003/98/WE projekt nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej – jak deklarują przedstawiciele Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – jest traktowany priorytetowo. Rząd planuje, że zostanie on przyjęty jeszcze przed końcem kadencji sejm.

Źródło: <http://www.mswia.gov.pl>; <http://www.samorzad.pap.pl>; <http://www.portal-samorzadowy.pl>.

¹⁹⁷ Por. Założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw, s. 7 – <http://www.bip.msw.gov.pl>.

Grzegorz Makowski

Nie ma partycypacji bez informacji¹⁹⁸

Dnia 16 września 2011 roku sejm uchwalił zmiany w ustawie o dostępie do informacji publicznej¹⁹⁹. Nie trzeba tłumaczyć, jak ważna jest to ustawa z punktu widzenia udziału obywateli w życiu publicznym. Projekt nowelizacji tego aktu prawnego kilkakrotnie opisywaliśmy już na łamach „Kompasu”. Warto jednak wspomnieć, że zmiana w tym zakresie jest potrzebna choćby dlatego, że obecnie obowiązująca ustawa nie gwarantuje wcale łatwego dostępu do wiedzy o działaniu instytucji publicznych, nie reguluje także kwestii ponownego wykorzystania informacji publicznej w celach innych niż te, dla których informacja ta została pierwotnie wytworzona (na przykład na potrzeby działalności gospodarczej czy naukowej). A tego wymaga od nas Bruksela.

Uchwalona ustawa w pewnych kwestiach poprawia obecną sytuację. Znosi na przykład podwójny tryb zaskarżania decyzji odmownych o udostępnieniu informacji, ustanawiając jeden – administracyjny, powołuje także centralne repozytorium informacji publicznych. W innym wymiarze zmiany oznaczają jednak głęboki regres w zakresie dostępu do informacji publicznej. Rzecz dotyczy nowego ograniczenia w dostępie do tego rodzaju danych.

Zaznaczmy jedynie, że zakres ograniczeń w pierwotnych wersjach projektu nowelizacji był znacznie szerszy. Dotyczył między innymi analiz, opinii czy ekspertyz wykonywanych na zlecenie organów władzy publicznej (także samorządowej) w związku z gospodarowaniem mieniem publicznym lub postępowaniem przed sądami. W praktyce oznaczałoby to na przykład, że mieszkańcy danego samorządu nie mogliby poznać przesłanek, którymi kierują się ich władze, likwidując szkołę czy przedszkole. Nie byłoby także możliwości domagania się od Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ujawnienia ekspertyz, którymi się kierował, podpisując ustawę zmniejszającą składki emerytalne do Otwartych Funduszy Emerytalnych. Taki przepis znacznie ograniczyłby możliwości uczestnictwa w życiu publicznym. Zniknął on jednak z projektu po protestach organizacji pozarządowych i Krajowej Rady Sądownictwa oraz interwencjach posłów opozycji. Niestety, ograniczenie w dostępie do informacji publicznej przywrócił senat, później zaś poprawkę tę przegłosował sejm na ostatnim posiedzeniu szóstej kadencji. Pewnym pocieszeniem może być jedynie to, że poprawka senatu ma w stosunku do poprzednich propozycji nieco węższy zakres.

¹⁹⁸ Tekst informacyjny z 21 września 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

¹⁹⁹ 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).

Ograniczenie dostępu do informacji może być zastosowane ze względu na interes gospodarczy państwa, jeśli miałby on być naruszony przez osłabienie zdolności negocjacyjnej Polski lub Skarbu Państwa w procesie uzgadniania porozumień międzynarodowych. Druga okoliczność to ewentualna niemożność ochrony interesów Skarbu Państwa lub Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniach przed różnego rodzaju organami orzekającymi (sądami, trybunałami, arbitrażami). Wątpliwości budzi sformułowanie „interesu gospodarczego państwa”, które nie zostało sprecyzowane ani w tej ustawie, ani w żadnym innym akcie prawnym.

Przypomina to sprawę ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, w której posłużono się terminem „interesu ekonomicznego państwa”, określając zakres kompetencji tej służby. Konstytucjoniści już na etapie tworzenia ustawy o nowej służbie zwracali uwagę, że bez dookreślenia tego sformułowania pozwala ono w zasadzie dowolnie interpretować, co leży w zakresie kompetencji Centralnego Biura Antykorupcyjnego i jego funkcjonariuszy. Trybunał Konstytucyjny w 2009 roku orzekł, że takie rozwiązanie jest niekonstytucyjne.

W wypadku ustawy o dostępie do informacji publicznej jest podobnie, gdyż to organy władzy mogą w zasadzie dowolnie decydować o tym, co jest „ważnym interesem gospodarczym państwa”, a co nie jest. Można więc sobie wyobrazić taką sytuację, że polski rząd negocjuje warunki umowy dotyczącej udzielania pomocy prawnej z autorytarnym państwem. Organizacje i obywatele, którym leży na sercu ochrona praw człowieka, chcieliby się przy tej okazji dowiedzieć, czy umowa zagwarantuje, że opozycjoniści z tego autorytarnego kraju nie będą automatycznie deportowani, gdyby na przykład zechcieli uciec do Polski. Rząd w trakcie negocjowania tej umowy może jednak nie dopuścić polskich obywateli do informacji o jej treści, gdy uzna na przykład, że lepiej poświęcić prawa człowieka, jeśli przy okazji poprawi się, założymy, wymiana gospodarcza między oboma krajami. Umowa zostanie podpisana, a społeczeństwo ewentualnie dowie się już po fakcie, że państwo zapłaciło za nią obniżeniem standardów demokratycznych.

Wątpliwości budzi również umiejscowienie tego ograniczenia. Już obowiązująca dotychczas ustawa wywołuje w tym zakresie pewne kontrowersje. Zawiera bowiem przepisy mówiące o ograniczeniach w dostępie do informacji ze względu, na przykład, na ochronę prywatności czy tajemnicy gospodarczej. Tylko że te (oraz inne) ograniczenia, przez wzgląd na zasadę poprawnej legislacji, powinny być zapisane w innych ustawach.

Na koniec kadencji sejm uchwalił więc groźny bubel. W tej chwili, jak słusznie zwracają uwagę komentatorzy, jedyna nadzieja w prezydencie. Może on zawetować ustawę lub skierować ją do Trybunału Konstytucyjnego. Liczymy na to, że podejmie on słuszną decyzję²⁰⁰.

Źródło: Materiały własne; materiały sejmowe.

²⁰⁰ Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Bronisław Komorowski podpisał nowelizację ustawy o dostępie do informacji publicznej 24 września 2011 roku. Po ogłoszeniu tej ustawy w Dzienniku Ustaw prezydent wystąpił jednak do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli następczej o zbadanie zgodności z konstytucją trybu jej uchwalenia w zakresie dotyczącym poprawki senatu wprowadzającej ograniczenie prawa do informacji publicznej.

Anna Krajewska

Zasady dostępu do protokołów z posiedzeń rady gminy – wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego²⁰¹

Prawo dostępu do informacji publicznej – jedno z podstawowych uprawnień obywateli, otwierające im możliwość partycypowania w życiu publicznym – podlega regulacji na różnych poziomach, od konstytucji poczynając, a na postanowieniach statutów jednostek samorządu terytorialnego kończąc. Zakres, w jakim obywatelom są udostępniane informacje publiczne, określają również ustawy normujące ustrój jednostek samorządowych oraz ustawa o dostępie do informacji publicznej²⁰². Ostatni z przywołanych aktów prawnych reguluje między innymi zasady i tryb udostępniania informacji publicznej. Z kolei, jak stanowi art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym²⁰³, zasady dostępu do dokumentów mających status „informacji publicznej” i korzystania z nich określa statut gminy. W tym wymiarze pojawia się pytanie o to, jaki jest zakres dopuszczalnego uregulowania przez gminę obywatelskich praw związanych z dostępem do informacji publicznej i jakie aspekty tego dostępu mogą normować organy władzy samorządowej w statucie jednostki.

„Rzeczpospolita” przypominała ostatnio²⁰⁴ wydany w 2009 roku wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (sygn. III SA/Wr 537/08), poruszający między innymi wspomnianą kwestię. Skarga, którą rozpoznawał sąd, dotyczyła wprawdzie rozstrzygnięcia nadzorczego niewiążącego się bezpośrednio z tematyką dostępu do informacji publicznej, ważnym wątkiem sprawy była jednak kwestia udostępniania protokołów z posiedzeń organów stanowiących jednostki samorządowej. Jak stanowi art. 7 ustawy o dostępie do informacji publicznej, udostępnienie tego rodzaju informacji następuje w ramach wstępu na posiedzenia organów kolegialnych władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów i udostępnienia materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia. Zgodnie z art. 10 tej ustawy, informacje, które nie zostały udostępnione w Biuletynie Informacji Publicznej jednostki, są udostępniane na wniosek, a informacja, która może

²⁰¹ Tekst problemowy z 29 lipca 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

²⁰² Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198 ze zm.).

²⁰³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

²⁰⁴ M. Cyrankiewicz, *Byłeś nieobecny, wystąp o protokół*, Rzeczpospolita.pl, 23 lipca 2011 roku.

MONITORING PRAWA DOTYCZĄCEGO PARTYCYPACJI 2011

ZASADY DOSTĘPU DO PROTOKOŁÓW Z POSIEDZEŃ RADY GMINY
– WYROK WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku. Artykuł 18 ustawy stanowi z kolei, że posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów są jawne i dostępne, podobnie jak posiedzenia ich kolegialnych organów pomocniczych. Z przepisu następnego artykułu wynika przy tym, że wskazane wyżej organy sporządzają i udostępniają protokoły lub stenogramy swoich obrad, chyba że sporządzą i udostępnią materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni te obrady.

Statut gminy nie może ingerować w wyżej określone unormowania. Niedopuszczalne jest zatem jakiegokolwiek ograniczanie wynikających z nich obywatelskich uprawnień związanych z dostępem do dokumentów urzędowych organów gminy. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z dnia 16 września 2002 roku – sygn. K 38/01, OTK-A 2002/5/59), w statucie jednostki samorządowej mogą być określone wyłącznie aspekty organizacyjno-techniczne związane z dostępem do dokumentów i korzystaniem z nich. Na przykład statut może wprowadzać uregulowania precyzujące „czas urzędowania, w którym dany dokument będzie udostępniany, wskazujące jednostki organizacyjne odpowiedzialne za udostępnianie określonych dokumentów, precyzujące zasady, w oparciu o które odbywać się będzie ich kopiowanie”. Jak stwierdził wojewódzki sąd administracyjny w przywoływanej wyżej sprawie, niedopuszczalne jest również uzależnianie udostępnienia protokołu z sesji rady gminy i protokołów z obrad komisji od formalnego „przyjęcia” tych dokumentów przez dany organ. Jak wskazał sąd, zawarcie takiego zapisu w statucie jednostki przełożyło się w rozpoznawanej sprawie na pozbawienie „obywateli dostępu do informacji publicznej, jaką jest protokół sesji rady, na pewnym etapie działania organów (przed przyjęciem przez radę). W konsekwencji, ograniczono tym samym możliwość uczestniczenia obywateli w podejmowaniu decyzji w sprawach publicznych i sprawowaniu kontroli nad tym procesem”.

Władze samorządowe nie mogą także uzależniać udostępnienia dokumentów urzędowych od wniesienia przez obywatela stosownej opłaty administracyjnej. Ustawa o dostępie do informacji publicznej w art. 17 stanowi, że jeśli w wyniku udostępnienia informacji publicznej na wniosek podmiot obowiązany do udostępnienia ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub z koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku, podmiot ten może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom. Konieczność wniesienia opłaty może się zatem wiązać na przykład ze sporządzeniem kserokopii udostępnianego dokumentu, ale za sam wgląd do niego (na przykład przejrzenie protokołu w siedzibie urzędu) opłaty pobierać nie wolno.

Warto również dodać, że prawo dostępu do protokołów z posiedzeń rady czy obrad komisji jednostki samorządu terytorialnego mają nie tylko mieszkańcy tej jednostki, ale wszyscy obywatele.

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

Anna Krajewska

Forma wniosku o udostępnienie informacji publicznej – wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego²⁰⁵

Ustawa o dostępie do informacji publicznej – jeden z aktów prawnych o podstawowym znaczeniu dla partycypacji publicznej – jest źródłem licznych problemów. O trudnościach z interpretacją jej przepisów pisaliśmy już wielokrotnie, tym razem przyjrzymy się kwestii formy, w jakiej obywatele mogą składać do organu administracyjnego wnioski o udostępnienie informacji publicznej. Tego właśnie zagadnienia dotyczy wydany w sierpniu 2011 roku wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach (sygn. IV SAB/GI 36/11).

²⁰⁵ Tekst informacyjny z 28 września 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

Sprawa, w której wydano orzeczenie interesujące z perspektywy tematyki „partycypacyjnej”, wyglądała następująco: osoba skarżąca zwróciła się za pośrednictwem poczty elektronicznej do burmistrza miasta z prośbą o udzielenie jej informacji na temat liczby remontów wykonanych w urzędzie miasta we wskazanym przez nią okresie, kosztu tych remontów i firm, jakie je wykonały. Wniosek wysłała na adres mailowy dostępny na stronie urzędu i zamieszczany w oficjalnych pismach wysyłanych przez urząd. Jej prośba została jednak zignorowana, w związku z tym osoba ta wniosła do wojewódzkiego sądu administracyjnego 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 i wzór wniosku, jaki powinna wypełnić osoba chcąca uzyskać tego rodzaju informacje. Podniósł również, że osoba skarżąca nie dochowała określonej przez urząd formy, w jakiej należy składać wniosek o udostępnienie informacji publicznej, i wysłała go na niewłaściwy adres mailowy. Osoba skarżąca utrzymywała z kolei, że burmistrz miał obowiązek udostępnić jej żądane informacje niezależnie od formy, w jakiej złożyła wniosek, wskazywała także, że adres mailowy, na jaki wysłała swoje pismo, był jedynym adresem udostępnionym na stronie internetowej urzędu miasta.

MONITORING PRAWA DOTYCZĄCEGO PARTYCYPACJI 2011

FORMA WNIOSKU O UDOSTĘPNIENIE INFORMACJI PUBLICZNEJ
– WYROK WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

Wojewódzki sąd administracyjny przychylił się do stanowiska strony skarżącej. Rozstrzygnął także przy okazji, że informacja, której udostępnienia domagała się skarżąca, jest informacją publiczną w rozumieniu przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, ponieważ dotyczy problemu wydatkowania przez urząd środków publicznych. Odnosząc się do kwestii formy, w jakiej skarżąca złożyła swój wniosek, wojewódzki sąd administracyjny 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”. Dopuszczalne jest nawet udostępnienie takiej informacji na ustny wniosek, jeśli jest możliwe jej niezwłoczne udostępnienie. Jak podkreślił wojewódzki sąd administracyjny, „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”. Mail wysłany do urzędu powinien więc być potraktowany jako „pełnoprawny” wniosek o udostępnienie informacji publicznej i na jego podstawie burmistrz (lub inny organ administracyjny) ma obowiązek podjąć stosowne czynności związane z udostępnianiem żądanych informacji.

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

Anna Krajewska

Jakie uchwały jednostek samorządowych muszą być publikowane?²⁰⁶

Jednym z problemów, jakie często pojawiają się w wymiarze partycypacji publicznej, jest ustalenie, które spośród aktów władz administracyjnych są aktami prawa miejscowego. Rozstrzygnięcie tej kwestii przesądza na przykład o tym, czy dany akt podlega konsultowaniu z organizacjami pozarządowymi i czy musi być opublikowany w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym. Kryteria, na podstawie których dokonuje się kwalifikacji poszczególnych uregulowań jako aktów prawa miejscowego, nie są precyzyjnie określone, nie istnieje również definicja legalna tego typu aktów. Zgodnie z przepisami konstytucji, akt prawa miejscowego musi wykazywać cechę powszechnego obowiązywania na obszarze działania organów, które go ustanowiły – ustalenie jednak, czy dany akt obowiązuje „powszechnie”, również nasyca czasem trudności. Tego właśnie problemu dotyczy wydany 13 września 2011 roku wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu (sygn. II SA/Op 324/11).

Skargę skierował do wojewódzkiego sądu administracyjnego wojewoda opolski – dotyczyła ona przyjętej przez radę miasta uchwały w sprawie statutu Miejskiego Zarządu Dróg. W uchwale rady miasta zawarto postanowienie, zgodnie z którym miała ona wejść w życie po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym. Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały, ponieważ – jak argumentował – została ona przyjęta z naruszeniem prawa. Chodziło konkretnie o przepis art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych²⁰⁷, zawierający wyliczenie aktów normatywnych i dokumentów, które podlegają publikowaniu w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym. Wojewoda wskazał w skardze, że zaskarżona uchwała nie jest żadnym z aktów wymienionych w tym przepisie ani nie jest aktem prawa powszechnego, ponieważ nie ma powszechnego zasięgu obowiązywania na obszarze gminy. Wojewoda zaznaczył również, że Miejski Zarząd Dróg jest jednostką organizacyjną, która działa na podstawie statutu nadawanego jej przez organ stanowiący gminy – a statut nie zawiera norm generalnych i abstrakcyjnych ani nie ustanawia praw i obowiązków nieokreślonego kręgu odbiorców, nie można więc uznać go za akt prawa miejscowego.

²⁰⁶ Tekst informacyjny z 28 października 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

²⁰⁷ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2000 r., Nr 62, poz. 718).

Miasto wniosło o oddalenie skargi wojewody, argumentując, że statut Miejskiego Zarządu Dróg – jako szczególnego rodzaju jednostki budżetowej, która realizuje zadania ogólnie dostępne dla społeczności lokalnej – jest, wbrew opinii wojewody, aktem prawa miejscowego. Jego postanowienia „rzutują na realizację publicznych praw podmiotowych wskazują na możliwość podejmowania przez Dyrektora MZD [Miejskiego Zarządu Dróg], z upoważnienia Prezydenta Miasta, decyzji wobec obywateli i innych podmiotów w sprawach objętych przedmiotem działania jednostki”. Statut Miejskiego Zarządu Dróg zawiera również regulacje dotyczące zarządu mieniem gminy, ponieważ gospodarowanie częścią mienia komunalnego (na przykład przyśrankami czy wiatami) zostało na gruncie przepisów statutu powierzone tej właśnie jednostce. Reguły określające organizację Miejskiego Zarządu Dróg nie powinny w związku z tym być traktowane jako akt prawa wewnętrznego – stąd decyzja o ich opublikowaniu w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym.

Wojewódzki sąd administracyjny przychylił się jednak do stanowiska wojewody. Jak czytamy w uzasadnieniu wyroku, przepisy powszechnie obowiązujące muszą spełniać określone kryteria, „szczególnie [...] to, że: 1) są one adresowane i obowiązują określone ogólnie kategorie podmiotów, 2) określają zasady zachowania się określonych kategorii adresatów, a więc ich prawa i obowiązki, 3) akty te nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie (muszą być powtarzalne), 4) działanie przepisów powszechnie obowiązujących zabezpieczone jest możliwością stosowania sankcji”.

W odróżnieniu od aktów prawa miejscowego, mających walor powszechnego obowiązywania, akty wewnętrzne regulują wyłącznie kwestie dotyczące osób i jednostek organizacyjnych podległych organowi wydającemu dany akt – nie są więc kierowane do podmiotów pozostających poza strukturą organizacyjną podlegającą konkretnemu organowi. Zdaniem składu orzekającego, zaskarżony statut Miejskiego Zarządu Dróg nie ma cech aktu prawa miejscowego, ponieważ „został skierowany do podmiotu organizacyjnie podporządkowanego organowi wydającemu ten akt, a przepisy w nim zawarte oddziałują na sferę obowiązków i uprawnień tylko w stosunku do tej jednostki”. Usługi świadczone przez Miejski Zarząd Dróg mają charakter wewnętrzny, nie zaś powszechny. Ponadto przepisy stanowiące podstawę uchwalenia statutu jednostki budżetowej nie wymagają ustanowienia aktu, który regulowałby uprawnienia podmiotów spoza struktury organizacyjnej danej jednostki – nie ma więc podstaw, żeby uznać taki statut za akt prawa miejscowego podlegający obowiązkowi publikacji w dzienniku urzędowym. Bezpodstawne jest także – w konsekwencji – uzależnienie wejścia w życie przepisów statutu od jego opublikowania i upływu czterdziestu dni od dnia ogłoszenia. Jak wskazał wojewódzki sąd administracyjny, „odmowa ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa uchwały, która uzależnia swoje wejście w życie od publikacji w tym dzienniku, miałaby ten skutek, że uchwała nie mogłaby wejść w życie, a niewykonana reguła określająca sposób publikacji uchwały skutkowałaby jej nieważnością”.

Sytuacja, której dotyczy omówiony wyrok, dobrze ilustruje kłopoty z odróżnieniem „wewnętrznego” i „powszechnego” obowiązywania aktów wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Sformułowanie precyzyjnych i nienastręczających wątpliwości kryteriów, które umożliwiłyby w praktyce sankcjonowanie tego rodzaju rozróżnień, byłoby jednak bardzo trudne, jeśli nie wręcz niewykonalne. Rozstrzygnięcie, czy dany akt jest (lub nie jest) aktem prawa lokalnego, musi być więc dokonywane indywidualnie dla poszczególnych regulacji, co w nieunikniony sposób będzie prowadzić do kolejnych kontrowersji.

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

**PARTYCYPACJA PUBLICZNA
PRZEZ ORGANIZACJE
POZARZĄDOWE**

Grzegorz Makowski

Projekt założeń zmian w prawie o zbiórkach publicznych²⁰⁸

Zbiórki to jeden z najstarszych mechanizmów zaangażowania obywateli w życie publiczne. Dzięki niemu każdy może mieć swój udział w rozwiązywaniu różnych problemów społecznych lub pomagać konkretnym potrzebującym. Zbiórki publiczne najczęściej mają cel charytatywny – są związane z potrzebą wsparcia chorych, ubogich czy niepełnosprawnych. Zdarzają się jednak również zbiórki na cele edukacyjne, religijne, a nawet rekreacyjne. Zbiórki publiczne pełnią jednocześnie wiele innych funkcji. Są na przykład jedną z metod finansowania działalności organizacji pozarządowych. Żeby uzmysłowić sobie, jak ważne i wszechstronne zastosowanie mają zbiórki publiczne, wystarczy przywołać Fundację Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy. Mogła ona powstać i funkcjonuje dzięki jednej z największych corocznych zbiórek publicznych w kraju, łączącej wielu ludzi chcących wspomóc służbę zdrowia w zakresie opieki nad dziećmi.

Od kilku lat coraz głośniej mówi się o konieczności zmian w prawie regulującym zbiórki publiczne. Przepisy obecnie obowiązującej ustawy przetrwały w formie prawie niezmienionej od okresu międzywojennego. To kolejny dowód na fachowość przedwojennych legislatorów. W wielu punktach dzisiejsze realia trudno jest jednak podporządkować regulacjom z innej epoki. W świetle przepisów ustawy o zbiórkach publicznych z 1933 roku²⁰⁹, każdy apel o wsparcie skierowany do ogółu potencjalnych ofiarodawców za pośrednictwem środków masowego przekazu (czyli radia, prasy, telewizji, Internetu czy billboardów) powinien być automatycznie uznany za zbiórkę publiczną. Tak szeroki zakres przedmiotowy ustawy powoduje problemy interpretacyjne, te zaś przekładają się na trudności w zaprojektowaniu przepisów wykonawczych, które ma obowiązek przygotować minister właściwy do spraw administracji publicznej. Stąd też obowiązujące rozporządzenia dają urzędnikom duży zakres uznaniowości w decyzjach dotyczących wydawania pozwoleń na zbiórki, egzekwowania rozliczeń czy nakładania kar za bezprawne wykorzystanie tego mechanizmu.

Co roku wokół zbiórek publicznych wybuchają konflikty i nieporozumienia. Problemy z funkcjonowaniem przepisów o zbiórkach publicznych podnosiły wielokrotnie Rada Działalności Pożytku Publicznego czy Stowarzyszenie Forum Darczyńców

²⁰⁸ Tekst informacyjny z 25 stycznia 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

²⁰⁹ Ustawa z dnia 15 marca 1933 roku o zbiórkach publicznych (Dz.U. z 1933 r., Nr 22, poz. 162 ze zm.).

²¹⁰ Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 15 marca 1933 roku o zbiórkach publicznych – <http://bip.msw.gov.pl/portal/bip/200/19259>.

w Polsce. W odpowiedzi na te głosy przygotowano projekt założeń nowelizacji ustawy o zbiórkach publicznych²¹⁰. Założenia przewidują między innymi zmiany w regulacjach dotyczących trybu udzielania zezwoleń na zbiórki, sprawozdawczości, kontroli przebiegu zbiórek i pokrywania ich kosztów organizacyjnych.

Założenia na razie nie zawierają propozycji kształtu konkretnych przepisów, niemniej jednak w zakresie uproszczenia trybu udzielania zezwoleń na zbiórkę przewiduje się przykład rezygnację z konieczności opiniowania wniosku o zezwolenie przez ministra spraw zagranicznych w sytuacji, gdy zbiórka ma być prowadzona w związku z działaniami podejmowanymi poza granicami Polski. To z pewnością ułatwi przeprowadzanie zbiórek przez takie organizacje, jak Polska Akcja Humanitarna.

Minister spraw wewnętrznych na nowo określi również kształt wniosku o pozwolenie na zbiórkę – dokument ten ma być prostszy. Co do kontroli nad przebiegiem zbiórek, to jeśli ustawa zostanie znowelizowana, minister spraw wewnętrznych określi w formie rozporządzenia sposoby przeprowadzania zbiórek, w tym między innymi wygląd legitymacji i puszek kwestarskich, skarbon czy cegiełek, a także wskaże miejsca, w jakich zbiórki będą mogły być przeprowadzane (zbiórki domokrażne na przykład będą mogły być przeprowadzane tylko wyjątkowo).

Ponadto znowelizowana ustawa określi minimalne wymagania dotyczące sprawozdań z realizacji zbiórek publicznych i informowania o sposobie wykorzystania zgromadzonych środków. W zakresie kosztów przeprowadzania zbiórek publicznych, jak wiadomo, i dziś jest możliwe ich pokrycie, przynajmniej do pewnego stopnia, z zebranych środków (zwykle nie więcej niż ponad 10% zgromadzonej kwoty). Regulacje w tej kwestii są jednak nieprecyzyjne. Ustawa ustanowi więc zapewne limity, do których koszty zbiórek będą mogły być pokrywane z gromadzonych funduszy. Celem projektodawców z pewnością będzie ograniczenie ich do minimum, co zostało już zadeklarowane w założeniach.

Wydaje się zatem, że zmiany w ustawie o zbiórkach publicznych będą dość głębokie. Niebawem zapewne ujrzymy projekt nowelizacji²¹¹. Wówczas łatwiej będzie można określić, w jakim stopniu wpłynie on na możliwości korzystania z tej formy uczestnictwa w życiu publicznym.

Źródło: Materiały własne.

²¹¹ Do końca 2011 roku prace nad nowelizacją ustawy o zbiórkach publicznych nie wyszły poza projekt założeń do projektu ustawy.

Grzegorz Makowski

Kolejne głosy krytyki projektu ustawy o zrzeszeniach²¹²

Jest już znany protest części organizacji pozarządowych wobec senackiego projektu ustawy o zrzeszeniach (druk senacki nr 1067). Doczekał się on nawet odpowiedzi ze strony autorów tego dokumentu. Choć, co interesujące, wspomniane stanowisko organizacji nie znalazło się na stronach senackich – w metryce projektu, tam, gdzie są zamieszczone inne stanowiska.

²¹² Tekst informacyjny z 28 lutego 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Stowarzyszenie Forum Darczyńców w Polsce, Federacja Organizacji Służebnych MAZOWIA, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych oraz ponad pięćset innych organizacji, które podpisały się pod stanowiskiem, zarzucają projektowi fundamentalne błędy.

W proteście wspomina się między innymi o tym, że ewentualne przyjęcie ustawy o zrzeszeniach spowoduje unieważnienie dotychczasowego dorobku prawnego (orzecznictwa i doktryny) obowiązującego już od ponad dwudziestu lat prawa o stowarzyszeniach. Organizacje wytykają projektowi również to, że *de facto* zmierza on do ograniczenia wolności zrzeszania się, przez to na przykład, że znosi taką możliwość dla osób niepełnoletnich i nie zapewnia możliwości zrzeszania się cudzoziemców.

Projekt ustawy o zrzeszeniach w praktyce spowodowałby również wzrost obciążeń biurokratycznych dla stowarzyszeń i chaos, wynikający choćby z tego, że kopiuje on rozwiązania z kodeksu cywilnego i kodeksu spółek handlowych, które są nieadekwatne do rzeczywistości, w jakiej funkcjonują dziś stowarzyszenia (żeby wspomnieć na przykład obowiązek uchwalania planów finansowych czy propozycję powołania do życia nowych form zrzeszeń, tak zwanych porozumień partnerskich i zrzeszeń nie-rejestrowanych, które są niczym innym, jak formą umowy cywilnoprawnej). Ponadto autorzy projektu nie oszacowali finansowych skutków jego ewentualnego wdrożenia. Część przepisów projektu ustawy powoduje konieczność zmiany statutów. To zaś, jak wyliczyły organizacje, globalnie (biorąc pod uwagę ponad 90 tysięcy zarejestrowanych stowarzyszeń) może kosztować nawet kilkaset milionów złotych.

Last but not least, projekt w zasadzie nie był szeroko konsultowany, choć wydawałoby się to oczywistym wymaganiem ze względu na materię, której dotyczy. Chcąc

nie chcąc, przyznają to zresztą sami projektodawcy. Odpowiadając bowiem na ten zarzut, w swoim stanowisku przedstawili kalendarium, z którego wynika, że między ostatnią prezentacją założeń projektu (3 grudnia 2009 roku) a przedstawieniem jego pierwszej, napisanej już wersji (21 października 2010 roku), nie odbyły się żadne konsultacje społeczne.

Liczba mankamentów projektu całkowicie przysłania nieliczne zalety, które są jego dobrą stroną. Warto jednak wspomnieć o propozycji zmniejszenia liczby członków stowarzyszenia mającego pełną osobowość prawną, uproszczenia księgowości stowarzyszeń czy umożliwienia zrzeszania się osób prawnych.

Tymczasem do grona krytyków projektu dołączyły niektóre ministerstwa i urzędy centralne. Wśród nich swoje stanowisko przedstawiły między innymi Ministerstwo Sprawiedliwości i Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa. Resort sprawiedliwości zwrócił przede wszystkim uwagę na brak oszacowania kosztów. Okazuje się, że mogą być one znaczne po stronie nie tylko organizacji, ale także aparatu sądowego. Urzędnicy słusznie podkreślili, że ryzyko może się wiązać z co najmniej kilkoma czynnikami. Po pierwsze, jeśli ustawa miałaby wejść w życie, to obowiązkiem rejestracyjnym zostałyby objęte dużo więcej podmiotów niż dziś (choćby dlatego, że będą mogły się już zarejestrować trzyosobowe stowarzyszenia). Ponadto wszystkie zwykłe stowarzyszenia, które dziś istnieją, także musiałyby się ponownie zarejestrować. Po drugie, projekt przewiduje różne przekształcenia istniejących stowarzyszeń i innych zrzeszeń – łączenie się, dzielenie, zmianę formy prawnej. W część tych czynności będą się angażować sądy, co oczywiście generuje kolejne koszty.

Z kolei Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa zwróciła uwagę głównie na niejasność niektórych kluczowych pojęć zastosowanych w projekcie. Chodzi o terminy: „majątek publiczny”, „własność publiczna” i „ofiarność publiczna”, „wyposażenie zrzeszenia”, „beneficjenci zrzeszenia”, które nie są zdefiniowane ani w samym projekcie, ani w obowiązujących aktach prawnych. Co za tym idzie – zastosowanie ich w ustawie może powodować poważne problemy interpretacyjne. Prokuratoria podzieliła również zastrzeżenia organizacji pozarządowych dotyczące braku możliwości zrzeszania się osób niepełnoletnich. Urzędnicy wskazali bowiem, że ta wada może stanowić szczególne zagrożenie dla ważnych i masowych organizacji harcerskich i skautingowych.

Prawo o stowarzyszeniach to kluczowa regulacja prawna w zakresie samoorganizacji społeczeństwa i udziału obywateli w życiu publicznym. Zmiany zaproponowane przez Senat Rzeczypospolitej Polskiej budzą duże emocje, zwłaszcza w środowisku pozarządowym. Na razie przeważają głosy krytyczne. Być może z tego powodu pomysłodawcy projektu ustawy o zrzeszeniach dwa tygodnie temu wycofali go z pierwszego czytania w sejmie. Kolejne sprawozdanie z prac nad tym dokumentem ma się pojawić 31 marca 2011 roku. Ewentualne prace sejmowe ruszą więc dopiero w kwietniu²¹³.

Źródło: Materiały własne; Senat Rzeczypospolitej Polskiej; <http://ngo.pl>.

²¹³ W marcu 2011 roku autorzy senackiego projektu ustawy o zrzeszeniach oficjalnie zrezygnowali z dalszych prac nad tym przedłożeniem. Jedną z przyczyn był opór organizacji pozarządowych przeciwko zmianom proponowanym przez projektodawców. Por. G. Makowski, *Senatorowie rezygnują z projektu ustawy o zrzeszeniach*, tekst informacyjny z 14 marca 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

Grzegorz Makowski

Kolejne podejście do nowej ustawy o stowarzyszeniach²¹⁴

Na początku 2011 roku część senatorów skupiona w Parlamentarnym Zespole do spraw Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi przedstawiła projekt ustawy o zrzeszeniach, który miał zastąpić obecnie obowiązujące prawo o stowarzyszeniach. Słusznie, że senatorowie zajęli się tą kwestią, prawo o stowarzyszeniach wymaga bowiem głębokiej reformy. Przedstawiona przez nich propozycja okazała się jednak zbyt rewolucyjna, w praktyce zaś, zamiast ułatwić samoorganizację społeczeństwa i podejmowanie wspólnych działań, prawdopodobnie by ją utrudniła. Senacki projekt wzbudził tak duże kontrowersje, że nie trafił nawet pod obrady sejmu.

Nie ma jednak tego złego, co by na dobre nie wyszło. Dyskusja wokół senackiej inicjatywy i jej ostateczny upadek zmobilizował środowiska pozarządowe do podjęcia prac nad własnym projektem zmian w prawie o stowarzyszeniach. Koordynacji działań w tym zakresie podjęła się Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, wokół której skupiło się grono osób zainteresowanych wprowadzeniem zmian w prawie²¹⁵.

Pod koniec sierpnia 2011 roku odbyło się kolejne spotkanie poświęcone temu zagadnieniu. Kierunek zmian wydaje się już całkiem klarowny. Dyskutowane propozycje obejmą co najmniej kilkadziesiąt kwestii. Spośród nich warto wspomnieć o postulatcie rezygnacji z konieczności powiadamiania organów nadzoru (w tym wypadku starosty) o utworzeniu stowarzyszenia zwykłego czy wyposażenia tego rodzaju stowarzyszeń w zdolność do wykonywania czynności prawnych i rozszerzenie katalogu możliwości pozyskiwania przez nie środków. Grupa pracująca nad zmianami proponuje również uproszczenie procedur związanych z uzyskiwaniem osobowości prawnej przez stowarzyszenia rejestrowe (na przykład rezygnację z wielu załączników, które dziś muszą być składane wraz z wnioskiem o rejestrację, uproszczenie formularzy Krajowego Rejestru Sądowego, wprowadzenie rozwiązań umożliwiających rejestrację *online*). Inne propozycje dotyczą między innymi zmniejszenia liczby osób koniecznych do utworzenia stowarzyszenia rejestrowego (dziś jest to piętnaście osób, proponuje się, aby w przyszłości wystarczyło dziewięć), zniesienia organu nadzoru w postępowaniu rejestrowym, skrócenia maksymalnego terminu rejestracji do jednego miesiąca. Niebagatelnym problemem, który powinien być rozwiązany

²¹⁴ Tekst problemowy z 31 sierpnia 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

²¹⁵ Więcej na ten temat – por. http://konsultacje.ofop.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=101:ustawa-o-zrzeszeniach&catid=29&Itemid=63.

w wypadku ewentualnej nowelizacji czy przyjęcia nowej ustawy o stowarzyszeniach, jest uproszczenie sprawozdawczości finansowej tych organizacji i wyłączenie (przynajmniej najmniejszych stowarzyszeń) spod rygoru ustawy o rachunkowości. Jedną z ciekawszych propozycji dotyczy zrównania w prawach członków stowarzyszeń z wolontariuszami, na przykład w zakresie zwolnienia z podatku świadczeń (między innymi ubezpieczenia), jakie członkowie mogą uzyskać od swoich stowarzyszeń w ramach wykonywania nieodpłatnej pracy społecznej.

To tylko niektóre postulaty. Prace nabrały już tempa i na pewno będą kontynuowane w nowej kadencji sejmu.

Źródło: Materiały własne; informacje Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych.

Grzegorz Makowski

Europejski statut stowarzyszenia, czyli partycypacja obywatelska po europejsku²¹⁶

Można mieć wiele zastrzeżeń do polityki Unii Europejskiej w zakresie kształtowania poczucia przynależności Europejczyków do Wspólnoty. Dla instytucji unijnych najbardziej liczą się twarde ramy relacji między państwami członkowskimi, takie jak polityka rolna czy tworzenie wspólnego rynku usług. Kwestie partycypacji obywateli w życiu publicznym i postaw wobec instytucji unijnych czy zagadnienie obywatelstwa europejskiego najczęściej schodzą na dalszy plan. Od co najmniej kilkunastu lat jednak tematy te powoli zajmują coraz więcej uwagi europejskich polityków i urzędników.

Jak dotąd, największym sukcesem tych, którym zależy na budowaniu europejskiego społeczeństwa obywatelskiego, jest zapewne wprowadzenie odpowiednich zapisów do traktatu lizbońskiego²¹⁷. Artykuły 10–11 traktatu stanowią między innymi: „Każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii”, „Instytucje utrzymują otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim”, „Za pomocą odpowiednich środków instytucje umożliwiają obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim wypowiedanie się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii”. To fundamentalne przepisy gwarantujące obywatelom Unii Europejskiej prawo do udziału w kształtowaniu europejskiego ładu. W praktyce jednak wykonanie tych uprawnień jest trudne. Wie to doskonale każdy, kto kiedykolwiek próbował uczestniczyć w decyzjach podejmowanych przez Komisję Europejską czy Parlament Europejski.

Żeby skorzystać z praw zapisanych w art. 11–10 traktatu lizbońskiego, są potrzebne konkretne rozwiązania, do których będzie mógł się odwołać każdy, kto jest zainteresowany kształtowaniem unijnej rzeczywistości. Jednym z takich instrumentów jest tak zwana europejska inicjatywa ludowa (mechanizm umożliwiający grupie obywateli państw członkowskich przedłożenie projektu własnego aktu prawnego). Została ona zapisana wprost w traktacie (art. 11 ust. 4) i niedawno została uregulowana od-

²¹⁶ Tekst informacyjny z 25 maja 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

²¹⁷ Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) opublikowanego w Dz.Urz. UE 2008 C 115, uwzględniająca zmiany wprowadzone przez protokół o sprostowaniu do Traktatu z Lizbony (Dz.Urz. UE 2009 C 290).

powiednimi przepisami wykonawczymi. To wciąż jednak zbyt mało, żeby zapewnić większy udział Europejczyków w tworzeniu unijnej polityki.

Jedną z najstarszych, a jednocześnie wciąż niezrealizowanych propozycji odpowiadających opisanym wcześniej wyzwaniom jest idea europejskiego statutu stowarzyszenia. Pomysł, aby stworzyć prawną formę działania dla obywateli, których aktywność wykracza poza granice poszczególnych państw członkowskich, pojawił się już w połowie lat osiemdziesiątych XX wieku. Na początku jedną z głównych motywacji, jakie legły u podstaw tej inicjatywy, była chęć zapewnienia grupom pracowników bardziej efektywnych form wspólnego reprezentowania własnych interesów na forum europejskim. Pomysł ten jest więc zakorzeniony nie tylko w idei dialogu obywatelskiego, ale także społecznego – idei opisującej relacje między pracownikami, pracodawcami i decydentami politycznymi.

W 1984 roku z propozycją stworzenia odpowiedniej regulacji prawnej w tym zakresie wyszli europosłowie. Cztery lata później Komisja Europejska przygotowała pierwszy projekt. Następnie przez pięć lat trwały jego konsultacje, aż w 1993 roku przedstawiono kolejną wersję. Zaproponowane rozwiązanie przewidywało między innymi, że statut europejskiego stowarzyszenia będą mogły uzyskiwać różne zrzeszenia, których członkowie działają na rzecz dobra wspólnego lub pośrednio przy tej okazji występują w imieniu różnych grup społecznych i zawodowych. Stowarzyszenia europejskie mogłyby być tworzone przez istniejące i zarejestrowane (na przykład w formie stowarzyszeń krajowych) podmioty, które następnie, mając już osobowość prawną nadaną przepisami krajowymi, mogłyby uzyskiwać odrębny statut zgodnie z przepisami unijnymi. Europejskie stowarzyszenia mogłyby być tworzone również przez osoby fizyczne, które starałyby się o statut, wnioskując bezpośrednio do organów Unii Europejskiej. Europejskie stowarzyszenie nie miałoby żadnych szczególnych przywilejów, niemniej jednak samo to, że uzyskałoby ono odrębną, europejską osobowość prawną, mogłoby uczynić z takiego podmiotu ważnego aktora procesów unijnych.

Niestety, od 1993 roku prace nad regulacjami europejskiego statutu stowarzyszenia nie toczą się zbyt dynamicznie. Tymczasem przyjęto statuty europejskiej spółki i spółdzielni, rozpoczęto również prace nad europejskim statutem fundacji. O stowarzyszeniach jakby zapomniano. W 2005 roku uczyniono nawet krok wstecz – kwestia regulacji europejskiego statutu stowarzyszenia zniknęła z listy priorytetów Komisji Europejskiej. W praktyce oznaczało to całkowite zamrożenie prac, co było o tyle dziwne, że tego samego roku Francja i Holandia odrzuciły w referendum traktat ustanawiający konstytucję europejską. A stało się to między innymi dlatego, że przeciwnicy traktatu podnosili, że Unia Europejska jest zbyt zbiurokratyzowana, zamknięta na obywateli i przez to niedemokratyczna.

W 2009 roku Parlament Europejski wezwał kilkakrotnie Komisję Europejską do powrotu do prac nad statutem stowarzyszenia. Inicjatorką jednej z rezolucji w tej sprawie była nawet jedna z polskich europosełnek – Genowefa Grabowska.

Tymczasem znaleziono również nowe argumenty za uregulowaniem europejskiego statutu stowarzyszenia. Byłby to dobry instrument nie tylko ze względu na zaspokojenie potrzeb konkretnych grup społeczno-zawodowych. Statut przyczyniłby się między innymi do budowy silnego europejskiego społeczeństwa obywatelskiego, większej rozpoznawalności organizacji społecznych na poziomie struktur unijnych i ich bardziej transparentnego funkcjonowania oraz lepszej operacjonalizacji unijnej zasady subsydiarności. Argumentem przemawiającym za tym rozwiązaniem jest również to, że skoro jest możliwe budowanie i rozwijanie wspólnego unijnego rynku, znoszenie przeszkód działalności gospodarczej i ujednocianie przepisów podatkowych, to dlaczego nie ułatwić życia obywatelom chcącym działać swobodnie w granicach całej Unii Europejskiej.

Za powołaniem europejskiego statutu stowarzyszenia przemawiają także względy czysto praktyczne. Taki statut mógłby rozwiązać na przykład problemy z otwieraniem krajowych przedstawicielstw stowarzyszeń prowadzących działalność w skali międzynarodowej. Niektóre ustawodawstwa krajowe zawierają ograniczenia w zakresie członkostwa obywateli i osób prawnych spoza danego państwa. W przezwyciężeniu tych problemów europejski statut stowarzyszenia również mógłby pomóc. Byłby to ponadto nieoceniony instrument ułatwiający tworzenie sieci i porozumień między stowarzyszeniami działającymi w Europie.

Istnieją także wątpliwości. Problemem jest definicja stowarzyszenia, jaka miałaby być przyjęta na potrzeby regulacji unijnej, musi ona bowiem uwzględniać różnorodność regulacji krajowych. Niektóre organizacje zwracają uwagę, że pojawienie się statutu może mieć skutek odwrotny od zakładanego, to znaczy może się okazać, że aby uczestniczyć w kształtowaniu polityk unijnych, nie wystarczy być już po prostu stowarzyszeniem, ale trzeba będzie uzyskać ten specjalny statut. Inni wskazują, że tego rodzaju regulacja wykraczałaby poza mandat Komisji Europejskiej czy Parlamentu Europejskiego. Niemniej jednak część prezydencji (na przykład prezydencja brytyjska) i ciał konsultacyjnych działających przy strukturach Unii Europejskiej (na przykład Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny) wzywa co pewien czas do ukończenia prac nad statutem stowarzyszenia.

Niedawno głos w tej sprawie ponownie zabrali europosłowie, wystosowując w listopadzie 2010 roku odpowiednią deklarację. W marcu 2011 roku dążenia do powołania europejskiego statutu stowarzyszenia poparł Jerzy Buzek, przewodniczący Parlamentu Europejskiego.

Tymczasem przedstawiciele nadchodzącej polskiej prezydencji zachowują w tej sprawie dystans. Czy jednak w imię zwiększania udziału obywateli w życiu publicznym nie powinni opowiedzieć się jednoznacznie za przyjęciem omawianego rozwiązania?

Źródło: Materiały własne.

Grzegorz Makowski

Kolejna nowelizacja ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²¹⁸

²¹⁸ Tekst informacyjny z 6 lipca 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

²¹⁹ Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 roku o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r., Nr 209, poz. 1244).

Dnia 31 czerwca 2011 roku sejm uchwalił zmiany w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²¹⁹. Prace nad tą nowelizacją przeszły bez większego echa, ponieważ miała ona dość ograniczony i raczej techniczny charakter – dotyczyła między innymi problematyki sprawozdawczości czy funkcjonowania mechanizmu jednego procentu.

Jednocześnie część nowych przepisów wiąże się z interesującą nas kwestią udziału obywateli w życiu publicznym. Bądź co bądź, jak pokazują badania i na co wskazuje także monitoring prowadzony w ramach projektu „Decydujemy razem”, to właśnie przez organizacje pozarządowe obywatele często najefektywniej włączają się w życie publiczne. Tym samym zmiany, które wpływają na sytuację prawną trzeciego sektora, przekładają się na prawne uwarunkowania partycypacji. Tak jest i w tym wypadku. Warto w tym miejscu powiedzieć o kilku nowościach.

We wspomnianej nowelizacji doprecyzowuje się między innymi przepisy regulujące wykonanie sprawozdań z realizacji programów współpracy z organizacjami pozarządowymi. Często, zwłaszcza w wypadku małych samorządów, są to jedyne dokumenty, które powstają partycypacyjnie. W art. 5a znowelizowanej ustawy dodano zapis, wyraźnie wskazujący, że oprócz tego, że roczne programy współpracy mają być przyjmowane w ramach konsultacji społecznych, to sprawozdania z nich muszą być publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej (podobnie jak same programy). Niestety, dla wielu samorządów brak tego jednoznacznego wskazania był wystarczającym argumentem, aby programów nie upubliczniać. Jest to o tyle niepokojące, że dostęp do informacji to główny warunek uczestnictwa w życiu publicznym.

Inna propozycja sprzyjająca transparentności włączania obywateli w życie publiczne zmierza do doprecyzowania zasad zlecania lokalnym podmiotom obywatelskim organizacji konkursów. To ważne rozwiązanie, ponieważ dzięki niemu obywatele mają przynajmniej częściowy wpływ na sposób wydatkowania publicznych pieniędzy. Nowy przepis art. 11 ust. 2b zaproponowany w nowelizacji dokładnie określa, co

nie może być przedmiotem zlecenia, między innymi: ogłoszenie konkursu, powołanie komisji, wybór ofert, ogłoszenie wyników i unieważnienie konkursu (te czynności związane z procedurą konkursową pozostaną w gestii administracji). Jednocześnie dookreślono procedury wyboru członków komisji konkursowych, tak aby wyeliminować możliwość powstania konfliktu interesów. Jednocześnie określono, kiedy przedstawiciele organizacji nie mogą wchodzić w skład tych gremiów i w jakich sytuacjach komisje mogą funkcjonować bez udziału strony społecznej. Takie doprecyzowanie było potrzebne zwłaszcza ze względu na małe gminy, w których funkcjonuje zaledwie kilka organizacji. Często uniemożliwiała to spełnienie ustawowego warunku włączenia strony społecznej do komisji. Ważna jest również zmiana dosłownie jednego słowa w art. 15 ust. 2d – dzięki niej organizacje będą wskazywać członków komisji z ich ramienia (nie ma tam już mowy o „reprezentantach” organizacji, którzy wcale nie musieli być przez nie wskazywane do komisji).

Inną zmianą wartą odnotowania jest wprowadzenie instytucji uproszczonego sprawozdania finansowego i merytorycznego dla organizacji pożytku publicznego, które w skali roku osiągają przychody nieprzekraczające 100 tysięcy złotych. Takie sprawozdanie, oprócz podstawowych danych o organizacji, ma zawierać ogólne informacje o przychodach z tytułu mechanizmu jednego procentu, sposobach wydatkowania tych pieniędzy, kosztach administracyjnych, działalności zleconej przez administrację publiczną, przeprowadzonych kontrolach. Dokładny wzór sprawozdania ma być określony w odpowiednim rozporządzeniu. Będzie to pewne ułatwienie dla mniejszych organizacji pożytku publicznego, co być może zmotywuje do ubiegania się o ten status więcej organizacji działających lokalnie – na poziomie gminy czy powiatu. Ta ostatnia zmiana wejdzie w życie dopiero z początkiem 2013 roku.

Źródło: Materiały własne; Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.

Anna Krajewska

Prezydent podpisał nowelizację ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²²⁰

²²⁰ Tekst informacyjny z 28 września 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

²²¹ Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 roku o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r., Nr 209, poz. 1244).

Dnia 12 września 2011 roku prezydent podpisał nowelizację ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²²¹. O pracach nad tym aktem pisaliśmy już w naszym biuletynie. Przypomnijmy krótko, że tegoroczna nowelizacja ma na celu doprecyzowanie niektórych przepisów i rozwianie wątpliwości interpretacyjnych, jakie przyniosła zeszłoroczna rozległa nowelizacja tej ustawy. W nowelizacji między innymi preredagowano przepisy dotyczące konkursów ofert, aby dookreślić, jakich czynności nie obejmuje obsługa konkursu, i umożliwić (oczywiście w precyzyjnie wskazanych okolicznościach) powoływanie komisji konkursowych bez osób wskazanych przez organizacje pozarządowe. Określono również termin, w jakim można zażądać od organu administracyjnego uzasadnienia odrzucenia lub wyboru określonej oferty w konkursie. *Gros* istotnych zmian dotyczy obowiązków sprawozdawczych organizacji pożytku publicznego. Obligatoryjne stanie się przesyłanie przez organizacje pożytku publicznego sprawozdań merytorycznych i finansowych ze swojej działalności za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Na gruncie nowelizacji doprecyzowano również, jakie będą konsekwencje niewywiązania się przez organizację pożytku publicznego z obowiązków sprawozdawczych. Bezpośrednio w ustawie określono także zakres informacji, jakie organizacje będą zobowiązane zamieścić w sprawozdaniach merytorycznych i uproszczonych sprawozdaniach merytorycznych.

Nie wszystkie rozwiązania proponowane we wniesionym do łaski marszałkowskiej projekcie nowelizacji znalazły się jednak w przyjętej ustawie, warto więc wspomnieć o najistotniejszych zmianach. Zniknął na przykład przepis regulujący kwestię podzlecenia przez organizacje realizacji zadań publicznych podmiotom niebędącym stroną umowy o wykonanie zadania. Znowelizowany przepis art. 16 ust. 7 ustawy miał umożliwić zlecenie wykonania zadania publicznego nie tylko innej organizacji, ale także podmiotowi prywatnemu, na przykład przedsiębiorcy, za zgodą organu admi-

nistracyjnego zawartą w umowie o wsparcie lub powierzenie realizacji zadania publicznego.

Nie doczeka się także realizacji inna pierwotnie projektowana zmiana, która zresztą – *notabene* – była postulowana przez część przedstawicieli środowiska pozarządowego już na etapie prac nad zeszłoroczną nowelizacją ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Chodzi o regulację dotyczącą tworzenia rad działalności pożytku publicznego na szczeblu wojewódzkim. Obecnie marszałek województwa może powołać taką radę, jeśli z odpowiednim wnioskiem wystąpi co najmniej pięćdziesiąt organizacji prowadzących działalność na terenie województwa. W pierwotnym kształcie (przyjętym przez sejm 30 czerwca 2011 roku) nowelizacja przewidywała, że w wypadku złożenia wniosku przez organizację marszałek będzie zobowiązany do powołania wojewódzkiej rady działalności pożytku publicznego. Poprawkę, która spowodowała ostateczną rezygnację z tego rozwiązania i utrzymanie fakultatywności tworzenia rady, naniósł senat.

Senat zmodyfikował również inne unormowanie zawarte w nowelizacji: początkowo jej przepisy przewidywały, że z podatku od nieruchomości będą zwolnione nieruchomości lub ich części zajęte na prowadzenie zarówno nieodpłatnej, jak i odpłatnej działalności pożytku publicznego. Senat zaproponował utrzymanie aktualnego stanu prawnego, zgodnie z którym zwolnienie podatkowe przysługuje tylko organizacjom, które prowadzą działalność nieodpłatną. Poprawka została zaakceptowana przez sejm.

Większość przepisów nowelizacji wejdzie w życie po upływie trzydziestu dni od jej ogłoszenia.

Źródło: Materiały sejmowe; <http://www.portalsamorzadowy.pl>; <http://www.samorząd.lex.pl>.

Anna Krajewska

Udział organizacji ekologicznych w postępowaniu administracyjnym – wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego²²²

²²² Tekst informacyjny z 31 lipca 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

²²³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071).

²²⁴ Ustawa z dnia 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).

²²⁵ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r., Nr 62, poz. 627).

Jednym ze sposobów, w jaki obywatele mogą wpływać na decyzje i działania podejmowane przez władze publiczne, jest włączanie się przez organizacje społeczne w postępowanie administracyjne w sprawach mieszczących się w zakresie działalności statutowej danej organizacji lub gdy przemawia za tym interes społeczny. Uprawnienie to wynika z art. 31 kodeksu postępowania administracyjnego²²³. Uczestniczenie w takim postępowaniu na prawach strony pozwala organizacji na przykład stawiać żądania dotyczące przeprowadzenia dowodów, odwoływać się od decyzji i składać zażalenia na postanowienia wydawane w toku postępowania. Tego rodzaju prawa procesowe umożliwiają więc organizacjom społecznym wpływanie na ostateczny kształt decyzji wydawanych przez organy administracji.

Udział organizacji ekologicznych w postępowaniach administracyjnych dotyczących ich statutowej działalności doprecyzowują (jako *lex specialis* wobec unormowań kodeksu postępowania administracyjnego) odrębne przepisy. Do momentu wejścia w życie przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²²⁴, co nastąpiło w 2008 roku, kluczowe znaczenie miał art. 33 prawa ochrony środowiska²²⁵. Na mocy tego przepisu organizacje ekologiczne, które – uzasadniając to miejscem swojego działania – zgłosiły chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu administracyjnym wymagającym udziału społeczeństwa i złożyły uwagi lub wnioski w ramach tego postępowania, uczestniczyły w tym postępowaniu na prawach strony. Interpretacji tej regulacji – i wynikającej z niej sytuacji prawnej organizacji ekologicznej, która próbuje włączyć się w interesujące ją postępowanie – dotyczył wydany w grudniu 2010 roku wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (sygn. II OSK 2014/10).

Skarga rozpoznawana przez Naczelny Sąd Administracyjny została wniesiona przez organizację ekologiczną (działającą w formie stowarzyszenia), której na wcześniejszych etapach postępowania odmówiono prawa uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym na prawach strony. Organizacja chciała włączyć się do sprawy dotyczącej ustalonych przez wójta jednej z gmin środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia, polegającego na budowie farmy wiatrowej na gruntach wsi (uwarunkowania zostały ustalone na wniosek inwestora). Wójt podkreślił, że lokalizacja inwestycji jest zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, którego projekt konsultowano z lokalną społecznością. Stowarzyszenie wniosło o dopuszczenie do udziału w postępowaniu na prawach strony i przedstawiło krytyczne uwagi wobec raportu oddziaływania na środowisko. Tymczasem wójt wezwał je do uzupełnienia wniosku o przedłożenie statutu i aktualnego odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego – ponieważ stowarzyszenie nie dopełniło w terminie tych formalności, wójt zawiadomił je o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania. Stowarzyszenie odwołało się od decyzji.

Chociaż Samorządowe Kolegium Odwoławcze uznało, że organizacja miała legitymację do wniesienia odwołania od decyzji organu pierwszej instancji, jego stanowiska nie podzielił wojewódzki sąd administracyjny, do którego z kolei trafiła skarga na decyzję kolegium. Sąd uznał, że skoro organizacja nie brała udziału w postępowaniu przed organem pierwszej instancji, nie miała prawa wnieść odwołania od decyzji wydanej przez wójta. Ostatecznie sprawa znalazła się w Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Stowarzyszenie w skardze kasacyjnej przedstawiło zarzut naruszenia (między innymi) art. 33 prawa ochrony środowiska. Z perspektywy tematyki partycypacji publicznej szczególnie istotna wydaje się odpowiedź na pytanie, w jaki sposób – w wymiarze opisywanej sprawy – organizacja ekologiczna może włączyć się do postępowania na prawach strony.

Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił opinii wojewódzkiego sądu administracyjnego o braku legitymacji do wniesienia odwołania od decyzji przez stowarzyszenie. Jak czytamy w uzasadnieniu wyroku, „przyjmowanie przez organ oświadczeń i wniosków organizacji społecznej, a także doręczanie tej organizacji wydanych w sprawie decyzji oraz postanowień, może oznaczać, że organizacja została dopuszczona do udziału w postępowaniu. [...] Stowarzyszenie mogło zgłosić swój udział w postępowaniu w sprawie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie farmy wiatrowej nie tylko na etapie postępowania przed organem pierwszej instancji, ale także na dalszym etapie postępowania administracyjnego, łącząc to z wniesieniem odwołania”. Stowarzyszenie zgłosiło więc swój udział w postępowaniu przez złożenie odwołania od decyzji wójta – uprzednie wydanie postanowienia o dopuszczeniu stowarzyszenia do postępowania nie było konieczne.

Warto dodać, że kwestię sposobu i etapu, na jakim organizacja społeczna może włączyć się do postępowania administracyjnego na prawach strony, obecnie pre-

MONITORING PRAWA DOTYCZĄCEGO PARTYCYPACJI 2011

UDZIAŁ ORGANIZACJI EKOLOGICZNYCH W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM
– WYROK NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

²²⁶ Ustawa z dnia 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).

cyzują art. 44–45 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²²⁶. Zgodnie z art. 44 ust. 2 tej ustawy, organizacji ekologicznej służy prawo wniesienia odwołania od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeśli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, także w wypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa prowadzonym przez organ pierwszej instancji. Wniesienie odwołania jest równoznaczne ze zgłoszeniem chęci uczestniczenia w takim postępowaniu. W postępowaniu odwoławczym organizacja uczestniczy wówczas na prawach strony.

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

Anna Krajewska

Zaskarżanie uchwał rady gminy przez organizacje ekologiczne – wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego²²⁷

Możliwość wnoszenia skarg to jeden z instrumentów, jakimi mogą się posługiwać organizacje obywatelskie, chcąc wpływać na treść prawa stanowionego w jednostkach samorządowych – ma więc ona bezpośrednie znaczenie dla problematyki partycypacji. W tym zakresie warto przywołać orzeczenie wydane przez Naczelnny Sąd Administracyjny 1 grudnia 2010 roku dotyczące problemu zaskarżania przez organizacje społeczne uchwał przyjmowanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (sygn. II OSK 1919/10).

²²⁷ Tekst informacyjny z 31 sierpnia 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

W wypadku wspomnianego orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego chodziło o prawo do zaskarżania uchwał rady gminy przez organizacje, które prowadzą działalność statutową w obszarze ochrony środowiska. Naczelnny 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 między innymi 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 wojewódzkiego sądu administracyjnego skargę na podjętą przez radę miasta uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wezwało radę do usunięcia naruszenia prawa, na co rada nie zareagowała.

Z perspektywy tematyki partycypacji publicznej najważniejszym elementem tej sprawy jest odpowiedź na pytanie o to, czy w takiej sytuacji, jak opisana wyżej, organizacja ma prawo zaskarżyć uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu teryto-

MONITORING PRAWA DOTYCZĄCEGO PARTYCYPACJI 2011

ZASKARŻANIE UCHWAŁ RADY GMINY PRZEZ ORGANIZACJE EKOLOGICZNE
– WYROK NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

rialnego do sądu administracyjnego. Oba sądy – zarówno wojewódzki sąd administracyjny, jak i rozpoznający skargę kasacyjną Naczelny Sąd Administracyjny – udzieliły na to pytanie negatywnej odpowiedzi, co przesądziło o oddaleniu skarg przez obie instancje. Warto przyrzeć się argumentacji, jaką zostało poparte to stanowisko.

Prawo do zgłaszania uwag do przygotowywanych w gminach planów zagospodarowania przestrzennego wynika z art. 18 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²²⁸ – 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 zaś uregulowane w art. 101 ustawy o samorządzie gminnym²²⁹, stanowiącym, że każdy, czyj interes prawny lub czyje 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, sądy zakwestionowały jednak możliwość zastosowania w jego wypadku 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 Naczelny Sąd Administracyjny, „owo naruszenie winno [...] być wyraźne, bezpośrednie, realne i indywidualne, odnoszące się do określonej normy prawnej i konkretnego podmiotu [...] oraz wykazane przez stronę”. 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 skargi, regulowanego w art. 101 ustawy o samorządzie gminnym. Skarga unormowana w tym przepisie nie ma charakteru skargi obywatelskiej, a więc takiej, którą może wnieść każdy obywatel – nawet jeśli 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”. 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.

Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że uprawnienie do zaskarżania uchwał rady gminy nie może wynikać „z ogólnych reguł działania organizacji ekologicznych

²²⁸ Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717).

²²⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

i ich celów funkcjonowania, gdyż jest to niewystarczające”. Innymi słowy, realizowanie zadań z zakresu działalności statutowej organizacji nie oznacza automatycznie, że będzie ona mogła zaskarżać uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego dotyczące obszaru, w jakim mieści się jej działalność.

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

Grzegorz Makowski

Wolontariat + 1% = większa partycypacja?²³⁰

²³⁰ Tekst informacyjny z 26 sierpnia 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

Monitorując zmiany prawne wpływające na poziom partycypacji publicznej, warto czasem rozejrzeć się po świecie. Wiele regulacji obowiązujących w tym zakresie w Polsce ma bowiem swoje korzenie w ustawodawstwach innych państw. Żeby nie szukać daleko, wspomnijmy chociażby o ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i zawartych w niej przepisach, które pozwalają podatnikom przekazywać 1% podatku należnego państwu na rzecz wybranych organizacji pożytku publicznego.

Mechanizm jednego procentu to rozwiązanie nawiązujące do podobnych mechanizmów funkcjonujących na Węgrzech czy na Słowacji. Jednym z powodów jego wprowadzenia w tych krajach i w Polsce było zachęcenie obywateli do wspierania działań społecznie użytecznych, a tym samym większego zainteresowania problemami i sprawami publicznymi. Abstrahując od tego, jak w praktyce rzeczywiście funkcjonuje ten mechanizm, co do idei miał on być więc także formą partycypacji, rozumianej choćby jako sposób decydowania o wydatkowaniu części danin gromadzonych przez państwo.

Słowacki rząd rozpoczął niedawno prace nad interesującym pomysłem połączenia mechanizmu jednego procentu z wolontariatem. Przygotowując zmiany w regulacjach dotyczących funkcjonującego tam mechanizmu jednoprocentowego, zaproponowano, aby podatnicy, którzy w ciągu roku przepracowali minimum czterdzieści godzin jako wolontariusze, mogli jednocześnie przekazać wybranej organizacji pozarządowej (nawet niekoniecznie tej, na rzecz której wcześniej pracowali) nie 1% podatku, ale 3%. Pomysł, choć początkowo wzbudzał kontrowersje, znalazł się ostatecznie w projekcie ustawy zmieniającej sposób działania słowackiego mechanizmu jednego procentu.

Słowacy są przekonani, że mając do dyspozycji takie rozwiązanie, organizacje staną się bardziej aktywne w zabieganiu o wolontariuszy – przede wszystkim tych, którzy jednocześnie osiągają wyższe dochody, a ich zaangażowanie może się opierać na kompetencjach (na przykład prawników, ekonomistów, informatyków). Słowaccy projektodawcy nie obawiają się nadużyć. Praca wolontariusza ma być dokumentowana przez organizacje i rozliczana w formularzu podatkowym indywidualnie przez podatnika. Jeśli miałyby dojść do nadużyć (na przykład wystawiania fikcyjnych zaświadczeń o wykonanej pracy), osobistą odpowiedzialność będzie ponosił podatnik.

Słowacki pomysł jest rewolucyjny, a jednocześnie inspirujący. Dzięki temu idea zarówno wolontariatu, jak i mechanizmu jednego procentu (czyli dwóch form partycypacji) ma szansę stać się bardziej popularna. Czy takie rozwiązanie miałyby szansę na realizację w Polsce? Być może, ale wymagałoby to zarówno reformy mechanizmu jednego procentu, jak i rozwiązań dotyczących wolontariatu. Warto jednak przyglądać się tego rodzaju przykładom, zważywszy, że nad nowymi rozwiązaniami służącymi rozwojowi partycypacji pracują obecnie najważniejsze ośrodki w państwie, włączając w to rząd i Kancelarię Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Źródło: Materiały własne; konferencja Global Forum on Civil Society Law.

Anna Krajewska

Termin uchwalania rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi – wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego²³¹

²³¹ Tekst problemowy z 28 listopada 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

²³² Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2010 r., Nr 234, poz. 1536 ze zm.).

Z końcem listopada upływa termin, w którym organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego – po uprzednim przeprowadzeniu konsultacji – są obowiązane uchwalić roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi na następny rok. Programy służą usystematyzowaniu współpracy międzysektorowej, są więc jednym z instrumentów ułatwiających partycypację społeczną obywateli zaangażowanych w działalność sektora pozarządowego. Przepis art. 5a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²³², określający termin uchwalania programów na 30 listopada, został wprowadzony w ramach zeszlórocznej, rozległej nowelizacji tej ustawy, obowiązującej od marca 2010 roku. Rozwiązanie to ma istotne praktyczne znaczenie – wyznaczenie konkretnego terminu uchwalenia programu, wyprzedzającego termin uchwalenia budżetu jednostki, umożliwi lepsze powiązanie tych programów z budżetem dzięki ściślejszemu „zgraniu” w czasie programu i roku budżetowego jednostki.

Problemu terminu, w jakim powinien być uchwalony program współpracy z organizacjami pozarządowymi, dotyczy wydany 8 listopada 2011 roku wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (sygn. II OSK 1824/11). Kwestia, jaką rozstrzygnął sąd w orzeczeniu, dotyczy skutków przekroczenia przez organ stanowiący jednostki samorządowej terminu uchwalenia programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. Naczelny Sąd Administracyjny musiał ocenić, czy jest to termin zawity, a więc taki, którego przekroczenie spowoduje nieważność podjętej uchwały, czy raczej termin instrukcyjny, który powinien być dochowany, ale którego przekroczenie nie będzie skutkowało nieważnością uchwały.

Sprawa, której dotyczy omawiany wyrok, wyglądała następująco: w 2010 roku Rada Miejska Wrocławia podjęła uchwałę o przyjęciu programu blisko miesiąc po obowiązującym terminie – 27 grudnia 2010 roku. Wojewoda dolnośląski stwierdził nieważność uchwały, uzasadniając to właśnie przekroczeniem terminu przewidzianego na jej podjęcie. W jego ocenie, program został uchwalony z istotnym naruszeniem prawa, ponieważ ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie przewiduje żadnych wyjątków od terminu określonego w art. 5a tej regulacji. Wojewódzki sąd administracyjny, do którego prezydent Wrocławia zaskarżył rozstrzygnięcie nadzorcze, podtrzymał stanowisko wojewody i oddalił skargę. W opinii wojewódzkiego sądu administracyjnego, wynikający z art. 5a ustawy termin uchwalenia programu należy traktować jako zawity. Rada Miejska Wrocławia nie zgodziła się ze stanowiskiem wojewódzkiego sądu administracyjnego i wniosła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Naczelny Sąd Administracyjny przyznał rację w sporze radzie, uznając podniesiony w skardze zarzut błędnej wykładni art. 5a ustawy za uzasadniony. W ocenie sądu, interpretując przepis art. 5a, należy zastosować wykładnię celowościową – a zatem ustalić, jakie intencje miał ustawodawca, ustanawiając tak sformułowany przepis. Jak wskazała sędzia Małgorzata Stahl, przewodnicząca składu sędziowskiego, obowiązek uchwalania programów współpracy z organizacjami pozarządowymi jest nakładany na jednostki samorządowe ze względu na interes organizacji. Gdyby przyjąć, że termin ich przyjmowania określony w art. 5a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie jest terminem zawitym, wówczas po 30 listopada rady traciłyby kompetencję do uchwalenia programu – a w takiej sytuacji poszkodowane byłyby organizacje. Należy założyć, że nie taki był zamiar ustawodawcy. Jak argumentował sąd, ciężącemu na organie stanowiącym jednostki samorządowej obowiązku przyjęcia programu odpowiada prawo organizacji pozarządowych do uregulowania (w ramach programu) relacji międzysektorowych. Z tego powodu wynikający z art. 5a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie termin uchwalenia takiego programu należy traktować nie jako termin zawity, ale jako termin instrukcyjny, mający znaczenie „mobilizacyjne”, wojewoda zaś nie powinien uchylać uchwały podjętej po jego upływie.

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

Anna Krajewska

Sposób konsultowania projektów aktów prawa miejscowego z organizacjami pozarządowymi – wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego²³³

²³³ Tekst informacyjny z 30 listopada 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

²³⁴ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2010 r., Nr 234, poz. 1536 ze zm.).

Przeprowadzanie konsultacji społecznych – jednej z podstawowych form włączania obywateli do procesu prawotwórczego – jest obowiązkowe w wypadku niektórych rodzajów aktów prawnych. Obligatoryjny charakter ma na przykład konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Obowiązek ten nakłada na organy samorządowe art. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²³⁴. W związku z tym należy jednak ustalić, w jaki sposób organy samorządowe mają przekazywać organizacjom pozarządowym projekty uchwał do konsultacji. Między innymi tego problemu dotyczy wydany 17 listopada 2011 roku wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach (sygn. IV SA/GI 155/11).

Sprawa, w której zapadło omawiane orzeczenie, została wniesiona do wojewódzkiego sądu administracyjnego przez będącą stowarzyszeniem zwykłym Społeczną Radę Oświatową w K. Działalność tego stowarzyszenia polega na opiniowaniu i wnioskowaniu we wszystkich sprawach dotyczących oświaty i wychowania oraz na ochronie praw i godności uczniów lub słuchaczy, rodziców lub opiekunów prawnych, nauczycieli i pracowników oświaty. Rada Miasta K. przyjęła uchwałę w sprawie ustalenia opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola, dla których organem prowadzącym jest miasto K. Stowarzyszenie wezwało radę do usunięcia naruszenia, wskazując, że uchwała została przyjęta z pominięciem ustanowionego w art. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie obowiązku uprzedniego jej skonsultowania z lokalnymi organizacjami. Projektu uchwały nie przekazano do kon-

sultacji w procedurze ustalonej w uchwale Rady Miasta K. dotyczącej sposobu konsultowania projektów aktów prawnych z organizacjami pozarządowymi, to jest przez zamieszczenie treści projektu przez okres czternastu dni na oficjalnej stronie internetowej urzędu miasta. Tym samym stowarzyszenie zostało pozbawione przysługującego mu uprawnienia do wyrażenia w toku konsultacji swojej opinii o projektowanych rozwiązaniach.

Rada Miasta K. w odpowiedzi na wezwanie oświadczyła, że projekt uchwały został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej. Podkreślono również, że „żaden przepis prawa, w tym uchwała Rady Miasta K. w sprawie szczegółowego sposobu konsultowania z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego projektów aktów prawnych [...] nie nakazuje w ramach konsultacji przekazywania tym organizacjom projektów uchwał”. Stowarzyszenie miało możliwość zapoznania się z treścią projektu, mogło również wyrazić swoją opinię na jego temat, korzystając ze specjalnie uruchomionej strony internetowej, za pośrednictwem której – zgodnie z uchwałą o sposobach konsultowania projektów aktów normatywnych z organizacjami pozarządowymi – takie konsultacje mają się odbywać.

Wojewódzki sąd administracyjny, do którego trafiła skarga, przychylił się jednak do stanowiska prezentowanego przez stowarzyszenie. Jak czytamy w uzasadnieniu wyroku, w świetle przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie „bez wątpienia samo umieszczenie projektu uchwały w Biuletynie Informacji Publicznej nie spełnia wymogu przedstawienia projektu uchwały do konsultacji organizacjom pozarządowym”. Rada mogłaby wprawdzie poinformować organizacje, że do czasu wydania przepisów wykonujących uchwałę określającą tryb przeprowadzania tych konsultacji wszystkie projekty aktów prawnych będą umieszczane w Biuletynie Informacji Publicznej, wtedy bowiem zamieszczenie projektu w biuletynie pozwalałoby przyjąć, że organizacja mogła zapoznać się z jego treścią. Tak jednak nie było w omawianej sprawie, rada naruszyła zatem przepisy art. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, gdyż nie przedstawiła organizacjom pozarządowym projektu uchwały do zaopiniowania.

Warto jednak dodać, że – w ocenie wojewódzkiego sądu administracyjnego – naruszenie to nie stanowi podstawy stwierdzenia nieważności uchwały, taką podstawą są bowiem tylko naruszenia prawa, „które mieszczą się w kategorii ciężkich, rażących naruszeń, przykładowo – w razie podjęcia uchwały przez organ niewłaściwy, braku podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwego zastosowania przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenia procedury podejmowania uchwał”. Omawiany wyrok ma jednak – co istotne z perspektywy tematyki partycypacji publicznej – walor „dyscyplinujący” dla organów samorządowych, które nierzadko traktują konsultacje społeczne fasadowo.

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

Grzegorz Makowski

Nowy Fundusz Inicjatyw Obywatelskich będzie bardziej partycypacyjny²³⁵

²³⁵ Tekst informacyjny z 30 grudnia 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

Fundusz Inicjatyw Obywatelskich to specjalny program rządowy realizowany od 2004 roku. Choć nazwa mogłaby sugerować, że Fundusz Inicjatyw Obywatelskich ma bardzo szeroki zakres priorytetów, obejmujący wsparcie dla wszystkich przejawów ducha obywatelskiego, to w rzeczywistości skupia się on wyłącznie na wspieraniu organizacji pozarządowych. Sytuacja ta może się jednak wkrótce zmienić.

Obecna edycja funduszu zakończy się w 2013 roku, ale już od pewnego czasu trwają prace nad jego nową formą. Przygotowania nowej koncepcji podjęła się Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wraz z grupą ekspertów i działaczy pozarządowych. Wstępna koncepcja nowego Funduszu Inicjatyw Obywatelskich była już prezentowana i poddawana konsultacjom społecznym. Wiele kwestii wymaga jeszcze rozstrzygnięcia, zanim projekt zostanie przedstawiony innym organom władzy, zwłaszcza rządowi i parlamentowi. Nowy fundusz ma mieć bowiem formę bardziej trwałą niż program rządowy – i to chyba jest największe wyzwanie (może poza pytaniem o źródła finansowania funduszu). Są rozważane różne rozwiązania: odrębna instytucja, publiczna fundacja powołana specjalną ustawą, specjalny fundusz. Niezależnie od tego, która z możliwości zostanie wybrana, jej akceptacja będzie wymagała szerokiego porozumienia – jeśli nie ponad podziałami politycznymi, to przynajmniej między najważniejszymi organami władzy.

Jakikolwiek będzie nowy Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, z pewnością będzie się skupiać głównie na wspieraniu mniejszych, działających lokalnie organizacji. Obecna koncepcja zakłada również, że fundusz będzie zdecentralizowany. Część środków ma być dystrybuowana według klucza regionalnego i lokalnego. Przyjęto także założenie, że rolę „lokalnych oddziałów” będą odgrywać miejscowe organizacje działające w ramach tak zwanych funduszy lokalnych (na wzór anglosaskich *community foundations*). Zasadą działania partnerów lokalnych byłoby rozdzielanie środków wyłącznie dla takich przedsięwzięć, w których przygotowanie byłyby włączone nie tylko organizacje, ale także samorząd i mieszkańcy danej wspólnoty. Ten zabieg miałby za-

pewnić, że określone przedsięwzięcie jest rzeczywiście społecznie zakorzenione i odpowiada na lokalne potrzeby.

Najbardziej interesująca jest jednak propozycja, aby nowy Fundusz Inicjatyw Obywatelskich wspierał także bezpośrednio lub przez partnerów lokalnych grupy nieformalne, to znaczy nieopierające się na działalności w organizacjach. Na potrzeby koncepcji przyjęto, że grupą nieformalną będzie co najmniej trzech obywateli podejmujących działania na rzecz konkretnej społeczności (przykładowe grupy to również komitet rodzicielski, rada sołecka, klub osiedlowy). W takiej formule Fundusz Inicjatyw Obywatelskich być może mógłby się przyczynić do podniesienia ogólnego poziomu partycypacji, choć – jak się wydaje – realizacja tego postulatu byłaby najtrudniejsza. Propozycja ta wzbudziła również sporo kontrowersji w trakcie konsultacji społecznych, dlatego zespół Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zastanawiał się nawet, czy podtrzymać tę propozycję. Na spotkaniu zespołu w grudniu 2011 roku zdecydowano jednak, że w kolejnej wersji projektu nowego funduszu znajdzie się także finansowanie inicjatyw nieformalnych.

Prace nad nowym Funduszem Inicjatyw Obywatelskich powinny się zakończyć w 2012 roku. Powstanie tej instytucji może mieć istotne znaczenie dla wsparcia partycypacji obywatelskiej w Polsce.

Źródło: Materiały własne.

**AKTYWNOŚĆ
I AKTYWIZACJA
OBYWATELI**

Anna Krajewska

Nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego – skarga na przewlekłość postępowania administracyjnego²³⁶

Na posiedzeniu 3 grudnia 2010 roku sejm przyjął ustawę nowelizującą kodeks postępowania administracyjnego²³⁷. Na mocy jej przepisów możliwe stanie się skarżenie do sądów administracyjnych przewlekłości postępowania w urzędach. Obowiązujące do tej pory regulacje nie przewidywały takiej możliwości – dopuszczalna była jedynie skarga na bezczynność organu administracyjnego. Celem nowelizacji było usprawnienie postępowania administracyjnego przy jednoczesnym zmotywowaniu stron do bardziej czynnego w nim udziału. Aktywizacji stron ma sprzyjać przyznanie im prawa do aktywnego wpływania na wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy.

Brak możliwości skarżenia przewlekłości postępowania powodował do tej pory – jak wskazują autorzy uzasadnienia do projektu nowelizacji – że organy administracyjne prowadziły sprawy nieefektywnie, „wykonując szereg czynności w dużym odstępnie czasu, bądź wykonując czynności pozorne”, przez co – formalnie – nie były bezczynne, nie było więc podstaw do skargi. Na lukę prawną w tym zakresie zwracał uwagę nie tylko Naczelny Sąd Administracyjny, ale ostatnio także Europejski Trybunał Praw Człowieka²³⁸.

Gdy przepisy nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego zaczną obowiązywać, obywatele będą mieli prawo wnosić do sądów administracyjnych skargi nie tylko na bezczynność, ale także na niezakończenie przez organ sprawy w terminie. Jeśli sąd uzna skargę za zasadną, organ zostanie zobowiązany do zakończenia postępowania w określonym terminie. Jeśli jednak sprawa nadal nie zostanie zamknięta w wyznaczonym czasie, sąd będzie mógł wymierzyć organowi grzywnę. Skargę do sądu będzie można wnieść za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania stały się podstawą jej wniesienia.

²³⁶ Tekst informacyjny z 31 stycznia 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

²³⁷ Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011 r., Nr 6, poz. 18).

²³⁸ Por. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, druk sejmowy nr 2987, sejm VI kadencji, s. 3–4.

MONITORING PRAWA DOTYCZĄCEGO PARTYCYPACJI 2011

NOWELIZACJA KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO
– SKARGA NA PRZEWLEKŁOŚĆ POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Nowe przepisy powinny przełożyć się na wzmocnienie pozycji petentów, którzy – ułatwiając sprawy w urzędach – zostaną wyposażeni w dodatkowy środek kontroli nad działaniami organów administracyjnych. Z drugiej zaś strony, mogą zmotywować administrację do szybszego procedowania. Można więc mieć nadzieję, że w rezultacie poprawią się relacje obywatele – urzędy²³⁹.

²³⁹ Nowelizacja weszła w życie 11 kwietnia 2011 roku.

Źródło: Materiały własne; <http://www.samorzad.pap.pl>; <http://www.samorzad.lex.pl>.

Grzegorz Makowski

Senat ureguje prawo do petycji²⁴⁰

Członkowie Parlamentarnego Zespołu do spraw Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi zebrali się ponownie w celu przedyskutowania projektu ustawy o petycjach. Spotkanie odbyło się 3 lutego 2011 roku. Projekt ustawy o petycjach²⁴¹ (druk senacki nr 1036) to druga – obok projektu ustawy o zrzeczeniach – propozycja nowej regulacji będąca rezultatem działalności zespołu. Widać stąd, że nie jest on jedynie forum dyskusji przedstawicieli organizacji, rządu i parlamentu, ale także ośrodkiem inicjującym ważne prace legislacyjne.

Przypomnijmy krótko, co legło u podstaw rozpoczęcia tych prac i jaki jest ich cel. Pierwsza i główna przesłanka wiąże się z art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który zawiera delegację ustawową dotyczącą właśnie instytucji petycji. Dotychczas nie została ona wykonana. Co interesujące, o potrzebie zrealizowania przepisów konstytucji przypomniano sobie, gdy uwidoczniły się problemy z ustawą o lobbingu w procesie stanowienia prawa. Niektórzy eksperci wskazywali, że może ona ograniczać wykonywanie prawa do petycji – wprowadzając na przykład zbyt ogólną i nieprecyzyjną definicję lobbingu. Kolejny impuls do rozpoczęcia prac nad uregulowaniem petycji pojawił się dzięki jednej z debat w ramach Ogólnopolskiego Forum Inicjatyw Pozarządowych w 2008 roku, poświęconej właśnie tej kwestii. Zaprezentowano wówczas założenia do projektu ustawy, która miała „wbudować” instytucję petycji w kodeks postępowania administracyjnego. Później w tworzenie nowej regulacji zaangażowali się członkowie Parlamentarnego Zespołu do spraw Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi, którzy jesienią 2010 roku zaprezentowali pierwszą wersję projektu ustawy o petycjach. Warto przy tym nadmienić, że tymczasem senat, niezależnie od prac nad ustawą, doprecyzował kwestie dotyczące składania petycji w ramach swojego regulaminu (podobne przepisy zawiera również regulamin sejmu).

Co zatem przewiduje senacki projekt ustawy o petycjach?

Najkrócej rzecz ujmując, opisuje on zasady składania i rozpatrywania petycji kierowanych nie tylko do organów władzy publicznej, ale także do innych podmiotów „wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji publicznej”, a zatem na przykład organizacji pozarządowych prowadzących tego typu działania. W projekcie petycja została zdefiniowana jako specyficzny typ korespondencji – tworzony z myślą o interesie publicznym i dotyczący spraw życia zbiorowego lub wartości wymagają-

²⁴⁰ Tekst problemowy z 8 lutego 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

²⁴¹ Senacki projekt ustawy o petycjach – <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/4261.htm>.

cych ochrony. Celem petycji, według projektu, jest skłonienie odbiorcy do podjęcia lub zaniechania określonych działań albo zajęcie stanowiska. Dzięki temu doprecyzowaniu petycję można odróżnić od innych form kontaktowania się obywateli z organami władzy publicznej, szczególnie od wniosków i skarg. Projekt przewiduje możliwość składania petycji w imieniu osób trzecich i petycji zbiorowych. Zasadą działania petycji i gwarancją jej skuteczności ma być maksymalna jawność. Składający petycje nie mogą być anonimowi, a wszystkie działania w procedurze rozpatrywania petycji mają być opisywane na stronach internetowych lub w serwisach Biuletynu Informacji Publicznej odbiorców, którzy są zobowiązani do udzielenia odpowiedzi na petycję w czasie nie dłuższym niż trzy miesiące. Wynik rozpatrzenia petycji nie może być przedmiotem skargi – nie będzie można odwołać się od stanowiska lub działania podjętego w odpowiedzi na petycję (co jest logiczne, jeśli przyjąć, że główną funkcją petycji jest mobilizowanie odbiorców do określonego działania i nie jest ona wnioskiem wymagającym konkretnej decyzji, która mogłaby być przedmiotem skargi). Niemniej jednak, nie zajmując stanowiska w sprawie petycji, dana instytucja (a przynajmniej określony organ władzy publicznej) będzie się narażała na skargę na bezczynność. Jeśli więc ustawa wejdzie w życie, obywatele uzyskają kolejny – obok skarg, wniosków, inicjatywy ludowej, referendum czy wysłuchania publicznego – instrument bezpośredniego włączania się w procesy decyzyjne. Oczywiście i dziś możemy kierować petycje. Praktyka i doświadczenia międzynarodowe, które analizował senat, pokazują jednak, że ustawowa regulacja tej instytucji jest potrzebna i pożyteczna, a w obliczu postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – wręcz konieczna.

Projekt ustawy o petycjach nie budzi tak wielu kontrowersji jak projekt ustawy o zrzeczeniach. Niektórzy (między innymi Fundacja im. Stefana Batorego, Stowarzyszenie Forum Darczyńców w Polsce i Instytut Spraw Publicznych) zgłosili jednak uwagi. Jednym z zastrzeżeń jest pewna niekonsekwencja projektu. Ma powstać zupełnie nowa ustawa, ale w treści projektu odnajdujemy wiele odwołań do kodeksu postępowania administracyjnego. Jest to wynik braku zdecydowanego rozstrzygnięcia dylematu, czy instytucja petycji miałaby być częścią procedury administracyjnej (jak to początkowo planowano), czy też powinna mieć bardziej ogólną formę. Zaletą odrębnej regulacji ustawowej z pewnością jest podkreślenie znaczenia petycji i możliwość bardziej uniwersalnego zastosowania. Z drugiej strony – zbyt duże powiązanie tej ustawy z kodeksem postępowania administracyjnego może utrudniać stosowanie jej przepisów.

Spośród uwag, które dotychczas napłynęły do Parlamentarnego Zespołu do spraw Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi i były dyskutowane w trakcie spotkania, należałoby wymienić wątpliwości dotyczące kwestii definicyjnych. Określając krąg potencjalnych uprawnionych do składania petycji, projekt posługuje się terminem „instytucja społeczna”. Może on nastroczać problemów interpretacyjnych, nie jest bowiem powszechnie używany w ustawodawstwie. Problematyczne jest również nie-

precyzyjne określenie odbiorców petycji. Jednym z pomysłów skatalogowania odbiorców petycji byłoby, być może, skorzystanie z funkcjonującej już listy podmiotów, które są zobowiązane do udzielania informacji publicznej (art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej).

Dłuższą dyskusję wzbudziła kwestia braku możliwości zaskarżenia sposobu odpowiedzi na petycję. Padały różne pomysły, jak rozwiązać ten problem, głównie z myślą o zwiększeniu siły oddziaływania tej instytucji. Wydaje się jednak, że ze względu na naturę petycji (jest to w końcu forma interakcji obywatela z organem władzy publicznej, niezakładająca reakcji w formie decyzji, którą można byłoby zaskarżyć), jedyne, co można zrobić, to skupić się na procedurze i zapewnić, aby odpowiedzi były przygotowywane z należytą starannością. Nie sposób bowiem zmusić odbiorców petycji, aby zawsze reagowali po myśli tych, którzy do nich apelują.

Ponadto w uwagach nadesłanych do Parlamentarnego Zespołu do spraw Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi sygnalizuje się wiele innych niedociągnięć, mniejszej wagi, choć także istotnych. Fundacja im. Stefana Batorego wskazuje na przykład, że przepisy powinny wyraźnie stanowić, że w wypadku petycji składanych w imieniu większej liczby podmiotów lub osób wszystkie one powinny być podpisane z imienia i nazwiska czy nazwy (żeby łatwo można było zidentyfikować, kto jest autorem). Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce zauważa, że o ile w stosunku do sejmu i senatu projekt ustawy określa tryb sprawozdawania rozpatrzonych petycji, o tyle podobny warunek nie został sformułowany w stosunku do innych odbiorców petycji.

Last but not least na kwestie petycji warto spojrzeć szerzej. Wspomniana już ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa nie tylko sprowokowała dyskusję o instytucji petycji, ale sama uregulowała pokrewny mechanizm – wysłuchanie publiczne. Umieszczenie przepisów dotyczących wysłuchania publicznego w ustawie regulującej działalność lobbingową jest pomyłką i w praktyce negatywnie przekłada się na funkcjonowanie tego rozwiązania. Instytut Spraw Publicznych postulował przeniesienie jej do ustawy o petycjach lub przyjęcie szerszej ustawy – o dialogu obywatelskim. Ten postulat prawdopodobnie nie ma w tej chwili szans na realizację. Senatorowie uznali, że lepiej spróbować uchwalić ustawę o petycjach w obecnym kształcie, zwłaszcza że do końca kadencji pozostało już niewiele czasu. Wydaje się jednak, że idea ustawy o dialogu obywatelskim jest przyjmowana ciepło. Być może więc poprawiona ustawa o petycjach będzie dobrym wstępem do przyjęcia szerszej regulacji w przyszłości – opisującej całościowo różne formy kontaktów między obywatelami i władzą oraz włączania ich w procesy decyzyjne.

Źródło: Materiały własne.

Anna Krajewska

Trwają prace nad informacyjną kampanią społeczną w sprawie prawa do petycji²⁴²

²⁴² Tekst problemowy z 27 maja 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

Dnia 14 kwietnia 2011 roku senat podjął decyzję o skierowaniu do łaski marszałkowskiej projektu ustawy o petycjach. Wypracowany w senacie projekt powstał jako odpowiedź na postulaty organizacji społecznych kierowane do Parlamentarnego Zespołu do spraw Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi. Przypomnijmy pokrótce, że projektowana ustawa ma uregulować instytucję przewidzianą w art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którą „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”. Zawarta w dalszej części tego przepisu delegacja do uregulowania instytucji petycji na gruncie ustawodawstwa zwykłego do tej pory nie została wykonana. Senacki projekt²⁴³ zawiera regulacje dotyczące składania i rozpatrywania petycji, sposobu postępowania i właściwości organów w sprawach petycyjnych.

²⁴³ Por. G. Makowski, *Senat ureguje prawo do petycji*, tekst problemowy z 8 lutego 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

Dnia 11 maja 2011 roku w senacie odbyło się posiedzenie Parlamentarnego Zespołu do spraw Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi, na którym parlamentarzyści i przedstawiciele organizacji pozarządowych rozmawiali o zaplanowanej przez senat informacyjnej kampanii społecznej, której celem będzie rozpropagowanie rozwiązań przewidzianych na gruncie projektowanej ustawy o petycjach. Jak przewiduje senator Mieczysław Augustyn – upoważniony do reprezentowania senatu w pracach nad projektem – jest prawdopodobne, że ustawa zostanie przyjęta przed upływem kadencji sejmu, a więc w ciągu najbliższych kilku miesięcy. W związku z tym jest istotne, żeby już teraz przygotować się do odpowiednich działań edukacyjnych, dzięki którym unormowana na gruncie instytucja petycji będzie szeroko i efektywnie wykorzystywana i nie okaże się „martwym prawem”.

Przygotowany w senacie wstępny projekt kampanii informacyjnej zakłada, że w wyniku działań edukacyjnych wszyscy obywatele zostaną poinformowani o prawnych podstawach petycji, sposobach ich składania i korzyściach, jakie wynikają z ich stosowania. Kampania, prowadzona przy współdziałaniu i wsparciu senatu, miałaby obejmować trzy etapy. Pierwszy z nich polegałby na wyłonieniu spośród przedstawicieli organizacji pozarządowych i instytucji publicznych zainteresowanych tematyką rozwoju społeczeństwa obywatelskiego roboczej grupy liderów (określanych „ambasadorami petycji”), których zadaniem byłoby upowszechnianie rozwiązań przewidzianych w ustawie. W toku pierwszego etapu kampanii liderzy zostaliby przygotowani (przez szkolenia, treningi, warsztaty edukacyjne) do podjęcia dalszych działań – powstałaby strona internetowa zawierająca informacje o inicjatywie i stanowiąca platformę do dyskusji na jej temat. Grupa robocza wypracowałaby projekty i strategie działania w zakresie upowszechniania instytucji petycji. Liderzy będą je następnie realizować wśród kolejnych organizacji pozarządowych i ich beneficjentów, regionalnych mediów, nauczycieli, i bibliotekarzy. Celem tego etapu kampanii jest „poszerzenie kręgu odbiorców informacji o petycjach o podmioty zdolne do przeniesienia idei i celów kampanii do konkretnych środowisk lokalnych, aktywizujących obywateli”²⁴⁴. Trzeci etap kampanii obejmowałby działania skierowane już bezpośrednio do obywateli w poszczególnych lokalnych środowiskach, z uwzględnieniem specyfiki grup docelowych pozostających w kręgu zainteresowania organizacji zaangażowanych w działania informacyjne. Jak więc widać, kampania ma mieć w założeniu kaskadową formę (przechodzenia z poziomu „liderów”, przez poziom mniejszych organizacji lokalnych, do obywateli), a główny ciężar jej przeprowadzenia będzie spoczywał na organizacjach społeczeństwa obywatelskiego.

Założenia kampanii były przedmiotem dyskusji w trakcie spotkań Parlamentarnego Zespołu do spraw Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi. Między innymi pojawił się pomysł, żeby – traktując ustawę o petycjach jako swoisty pretekst – objąć kampanią informacyjną również inne „narzędzia zaangażowania obywatelskiego”, na przykład lokalne i regionalne rady działalności pożytku publicznego. Instrumentów tego rodzaju jest na razie niewiele, upowszechnianie dodatkowych – poza petycjami – rozwiązań przypuszczalnie więc nie przełożyłoby się na konieczność znacznego rozbudowania kampanii.

Innym wątkiem, którego uwzględnienie w kampanii oceniono jako nieodzowne, był problem reakcji organów administracji na wejście w życie przepisów ustawy o petycjach. Nie można wykluczyć, że pojawienie się nowych unormowań spotka się z oporem i niechęcią władz administracyjnych, które będą się obawiać masowego napływu kierowanych do nich petycji. W takiej sytuacji, nawet jeśli obywatele będą dobrze przygotowani do korzystania z nowej instytucji i będą sięgać po nowe rozwiązania, praktyka postępowania z petycjami w urzędach, do których będą one kierowane, stopniowo zniechęci do ich składania, a to przesądzi o fiasku całego przedsięwzięcia.

²⁴⁴ „Biuletyn Parlamentarnego Zespołu ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi”, maj 2011 roku, s. 8.

MONITORING PRAWA DOTYCZĄCEGO PARTYCYPACJI 2011

TRWAJĄ PRACE NAD INFORMACYJNĄ KAMPAINIĄ SPOŁECZNĄ W SPRAWIE PRAWA DO PETYCJI

Bardzo istotne jest więc, żeby kampanią informacyjną objąć nie tylko obywateli, ale także przedstawicieli administracji publicznej. W tym celu można na przykład wykonać istniejące projekty edukacyjne kierowane do urzędników i włączyć w nie elementy dotyczące prawa do petycji.

Przy okazji tego tematu pojawiły się pytania o to, jak zagwarantować rzetelne i poważne traktowanie petycji przez przedstawicieli administracji. Jak wskazał senator Mieczysław Augustyn, instrumentem, który ma zapewniać rzetelne podejście urzędników, jest jawność postępowania związanego z rozpatrywaniem petycji. Informacje na temat poszczególnych petycji skierowanych do organu będą zamieszczane na jego stronie internetowej i systematycznie aktualizowane, łatwo więc będzie można sprawdzić, czy organ dotrzymał wiążących terminów i w jaki sposób petycja została rozpatrzona. Upublicznianie tego rodzaju informacji będzie również mogło służyć jako narzędzie edukacji obywatelskiej. Z informacji zamieszczonych na stronie internetowej organu będzie się można na przykład zorientować, jakie problemy podnoszą mieszkańcy jednostek samorządowych i jak reagują na nie urzędy, co z kolei ułatwi obywatelom ocenę władz lokalnych i może się przełożyć na ich późniejsze decyzje wyborcze. Dobrze funkcjonująca instytucja petycji ma więc szansę stać się silnym instrumentem szeroko rozumianej partycypacji publicznej²⁴⁵.

Źródło: Materiały własne.

²⁴⁵ Do czasu zakończenia szóstej kadencji sejmiku odbyło się pierwsze czytanie senackiego projektu ustawy o petycjach (druk sejmowy nr 4261). Przeprowadzono je 30 czerwca 2011 roku podczas posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych – <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/poskomprocall?OpenAgent&6&4261>.

Grzegorz Makowski

Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej konsultuje pomysły na aktywizację obywatelską

Część 1 – Fundusz Inicjatyw Lokalnych²⁴⁶

Na początku kwietnia 2011 roku Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ogłosiła konsultacje projektu ustawy, która ma się przyczynić do zwiększenia aktywności obywateli w życiu publicznym²⁴⁷. Wcześniej miały one kształt założeń do projektu aktu prawnego. Dziś przedmiotem konsultacji jest już pierwsza wersja projektu. Konsultacje są ogólnopolskie i odbędą się w ramach kilku otwartych konferencji zorganizowanych w większych ośrodkach miejskich w kraju.

Projekt ustawy jest dość rozbudowany – liczy ponad sto stron, szesnaście rozdziałów i sto czterdzieści siedem artykułów – dlatego najważniejsze zawarte w nim rozwiązania omówimy w kolejnych odcinkach biuletynu.

Zacznijmy od propozycji utworzenia Funduszu Inicjatyw Lokalnych. Już dziś samorządy przekazują organizacjom pozarządowym niebagatelną kwotę 1,2 miliarda złotych. Fundusz Inicjatyw Lokalnych byłby kolejnym mechanizmem finansowym, z którego mogłyby korzystać nie tylko organizacje pozarządowe, ale także grupy nieformalne czy jednostki pomocnicze samorządu (na przykład sołectwa). Byłby to zatem fundusz bliższy i bardziej przyjazny obywatelowi. Można zakładać, że pojawienie się takiego instrumentu w gminie, powiecie czy województwie rzeczywiście dałoby asumpt do większej aktywności mieszkańców. Mieliby oni bowiem szansę na uzyskanie realnego, finansowego wsparcia dla podejmowanych inicjatyw. Proponowane regulacje dotyczące funduszu są jednak dość niejasne, a miejscami również kontrowersyjne.

Fundusz Inicjatyw Lokalnych to uproszczona wersja proponowanego wcześniej Funduszu Aktywizacji Obywatelskiej²⁴⁸. Podobnie jak poprzednik, ma być tworzo-

²⁴⁶ Tekst problemowy z 18 kwietnia 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

²⁴⁷ Projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw jest rezultatem prac zespołu „Samorząd Terytorialny dla Polski”, funkcjonującego w ramach Forum Debaty Publicznej – <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorzadtterytorialny-dla-polski/inicjatywa-ustawodawcza/>. Konsultacje projektu ustawy trwały od marca do lipca 2011 roku.

²⁴⁸ Por. G. Makowski, *Fundusz Aktywizacji Obywatelskiej, czyli pomysł na decentralizację 1 proc.*, tekst informacyjny z 18 lutego 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

MONITORING PRAWA DOTYCZĄCEGO PARTYCYPACJI 2011

KANCELARIA PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ KONSULTUJE POMYSŁY
NA AKTYWIZACJĘ OBYWATELSKĄ

ny przez gminy lub powiaty. Jednocześnie architektura finansowa Funduszu Inicjatyw Lokalnych różni się od planowanego uprzednio Funduszu Aktywizacji Obywatelskiej, który miał być zasilany przez wiele różnych źródeł, w tym między innymi przez mechanizm jednego procentu. Fundusz Inicjatyw Lokalnych ma być jednak, według ustawy, tworzony z dwóch źródeł – „ofiarności publicznej” i dotacji celowych z budżetów gmin lub powiatów. W tym punkcie należy wyrazić pierwszą wątpliwość.

Termin „ofiarność publiczna” jest nieprecyzyjny. Można się domyślać, że projektodawcy chodzi na przykład o darowizny lub środki ze zbiorów publicznych. Projektując tego rodzaju instytucję, należałoby jednak dookreślić, z jakich konkretnie składników będzie powstawał Fundusz Inicjatyw Lokalnych. Załóżmy, że będzie on zasilany w pierwszym rządzie przez samych mieszkańców filantropów. Drugim filarem funduszu ma być rezerwa celowa jednostki samorządu, odpowiadająca dwukrotności kwoty przekazanej mu przez mieszkańców w roku poprzednim. Ujmując rzecz obrazowo, jeśli mieszkańcy wpłacą na Fundusz Inicjatyw Lokalnych w danym roku 1 złoty, to samorząd w przyszłym roku dopłaci do niego 2 złote. To interesujący mechanizm, który kiedyś próbowano już powiązać z mechanizmem jednego procentu.

Proponowano, że państwo będzie tworzyć fundusz, wpłacając do niego różnicę między kwotą alokacji, jaką przekazali w danym roku podatnicy, a kwotą, jaka mogłaby trafić w ten sposób do organizacji pożytku publicznego, gdyby zrobili to wszyscy. Rozważano także rozwiązanie, w którym państwo tworzyłoby fundusz i wpłacałoby do niego drugie tyle, ile w danym roku przekazano w ramach mechanizmu jednego procentu. Koncepcje te nie przyjęły się na poziomie krajowym, ale co pewien czas powracają w propozycjach sformułowanych przez Kancelarię Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Powstaje jednak wątpliwość, czy takie fundusze w ogóle mają szansę zadziałać, skoro globalnie podatnicy coraz rzadziej przekazują jakiegokolwiek darowizny (w 2003 roku wartość darowizn szacowano na 600 milionów złotych, w 2010 roku – już tylko na 200 milionów złotych). Poza tym, gdyby podatnicy mieli wybór – przekazać pieniądze na organizację charytatywną albo na Fundusz Inicjatyw Lokalnych – jest bardziej prawdopodobne, że wybraliby tę pierwszą możliwość. Należy zatem zachować sceptycyzm co do propozycji, żeby osią, na podstawie której działa Fundusz Inicjatyw Lokalnych, była ofiarność publiczna.

Jednocześnie warto zapytać, dlaczego zrezygnowano z możliwości zasilania Funduszu Inicjatyw Lokalnych ze źródeł, o których pisano, gdy rozważano jeszcze Fundusz Aktywizacji Obywatelskiej. Pomysł powiązania lokalnego funduszu z mechanizmem jednego procentu byłby trudny do wykonania i nie można się dziwić, że projektodawcy z niego zrezygnowali. Myśląc o Funduszu Aktywności Obywatelskiej, rozważano jednak, że mógłby on być zasilany z części wpłat przekazywanych na Fundusz Pracy i części dochodów osiągniętych przez starostwa z tytułu zarządzania majątkiem Skarbu Państwa.

Wspomniano już, że Fundusz Inicjatyw Lokalnych byłby dedykowany szeroko pojętym organizacjom obywatelskim. I tutaj znowu pojawia się wątpliwość. W przepisach projektu znajduje się kolejny niejasny termin „instytucje obywatelskie”. Nie wiadomo, co konkretnie należy przezeń rozumieć. Co prawda art. 56 ust. 2 stanowi, że są to „organizacje pożytku publicznego, stowarzyszenia inne niż organizacje pożytku publicznego, stowarzyszenia mieszkańców oraz jednostki pomocnicze gmin”, wyliczenie to jednak również budzi wątpliwości. Dlaczego nie ma tam mowy o fundacjach, które w świetle przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej powinny być traktowane na równi z innymi organizacjami społecznymi? Co ze spółdzielniami socjalnymi, spółkami *non profit*, grupami nieformalnymi czy inicjatywami obywatelskimi (w rozumieniu ustawy o działalności pożytku publicznego)? Czy te podmioty będą wykluczone z grona potencjalnych beneficjentów Funduszu Inicjatyw Lokalnych? W świetle zaproponowanej definicji „instytucji społeczeństwa obywatelskiego” wydaje się, że – niestety – tak. Na podstawie tego pojęcia trudno ustalić, jaki właściwie jest krąg potencjalnych beneficjentów Funduszu Inicjatyw Lokalnych. Ta kwestia z pewnością wymaga dopracowania.

Wątpliwości może również budzić zakres zadań, na które miałyby być przeznaczane pieniądze z Funduszu Inicjatyw Lokalnych. Projekt stanowi, że byłby on wykorzystywany na realizację przedsięwzięć mieszczących się w katalogu zadań własnych gminy lub powiatu. Powstaje pytanie, dlaczego zawężać w ten sposób możliwości wykorzystania Funduszu Inicjatyw Lokalnych, a tym samym katalog inicjatyw, które mogłyby być dzięki niemu wspierane. Taka propozycja wydaje się również sprzeczna z zasadą subsydiarności. Wygląda bowiem na to, że inicjatywa mieszkańców będzie wspierana z Funduszu Inicjatyw Lokalnych wyłącznie wtedy, gdy będzie służyć realizacji zadań własnych samorządu. Tymczasem powinno być na odwrót – fundusz powinien być źródłem wsparcia działań zmierzających do zaspokojenia potrzeb grup czy społeczności, które same chcą rozwiązać swoje problemy albo osiągnąć konkretny cel. Za pośrednictwem Funduszu Inicjatyw Lokalnych struktury samorządowe powinny wspierać takie oddolne dążenia. Jeśli więc już trzeba zakreślać zbiór zadań możliwych do sfinansowania z funduszy lokalnych, lepiej byłoby się odwołać do katalogu sfer pożytku publicznego, nie zaś do zadań własnych samorządu.

Kolejne zastrzeżenie dotyczy sposobu redystrybucji środków z Funduszu Inicjatyw Lokalnych. Dobrze, że projektodawcy w tym miejscu odwołują się do trybu konkursowego z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Sęk w tym, że czynią to niekonsekwentnie. W art. 61 ust. 2 przesądza się, że do konkursów na zadania finansowane z Funduszu Inicjatyw Lokalnych stosuje się zasady z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie obowiązujące w sytuacji, gdy z inicjatywą występują mieszkańcy, grupy obywateli czy organizacje. Już jednak dwa ustępy dalej projektodawca ustala skład komisji konkursowej rozpatrującej oferty napływające do Funduszu Inicjatyw Lokalnych. Z niezrozumiałych względów ma on się róż-

MONITORING PRAWA DOTYCZĄCEGO PARTYCYPACJI 2011

KANCELARIA PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ KONSULTUJE POMYSŁY
NA AKTYWIZACJĘ OBYWATELSKĄ

nić od tego, który jest przewidziany w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Zastrzeżenia budzi przy tym pomysł włączania do komisji konkursowej przedstawicieli organizacji i radnych. W pierwszym wypadku będzie zachodzić duże ryzyko konfliktu interesów, w drugim pojawia się od razu wątpliwość, którą podnoszono już wcześniej, gdy proponowano, aby radni wchodzili w skład komisji konkursowych opisanych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Jeśli radni zostaną włączeni bezpośrednio w tryb rozdziału środków z Funduszu Inicjatyw Lokalnych, nie będą w stanie sprawować nad nim rzetelnej kontroli, a jest to przecież jedna z ich podstawowych ról jako członków organu stanowiącego samorządu.

Obiekcje budzi także art. 61 ust. 4, według którego decyzje o podziale środków z Funduszu Inicjatyw Lokalnych powinny korespondować z zapisami lokalnych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi. Mamy tutaj do czynienia z brakiem logiki. Skoro Fundusz Inicjatyw Lokalnych ma stanowić źródło finansowania dla szerszego i bardziej zróżnicowanego grona aktywnych obywateli, a nie tylko dla osób działających w organizacjach, to dlaczego dysponując tymi środkami, mielibyśmy kierować się interesami sektora pozarządowego. W programach współpracy nie uwzględnia się przecież współpracy z sołectwami czy niesformalizowanymi grupami obywateli. Połączenie Funduszu Inicjatyw Lokalnych z programami jest zbędne, jeśli zaś zostanie utrzymane, może się okazać sprzeczne z samą ideą funduszu. W praktyce może się bowiem okazać, że pieniądze z Funduszu Inicjatyw Lokalnych nie staną się niczym więcej, jak tylko kolejnym źródłem finansowania lokalnych organizacji pozarządowych.

Podsumowując, pomysł tworzenia lokalnych funduszy, które miałyby wspierać aktywność obywatelską, jest z pewnością wart rozważenia. Niemniej jednak przepisy dotyczące tej instytucji budzą wiele wątpliwości i wymagają dalszych prac.

Źródło: Materiały własne; informacje Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Grzegorz Makowski

Konsultacje prezydenckiego projektu ustawy o aktywizacji obywateli

Część 2 – lokalne wysłuchanie publiczne²⁴⁹

Lokalnemu wysłuchaniu publicznemu jest poświęcony trzeci rozdział projektu ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw²⁵⁰.

Wysłuchanie zostało zdefiniowane jako forma konsultacji społecznych, co może budzić pewne zastrzeżenia w wymiarze klasycznego ujęcia tej instytucji. W Stanach Zjednoczonych, gdzie jest ona chyba najszerzej stosowana, jest to forma wyrażania opinii (o czym zresztą mówi projekt w art. 12 ust. 2), służąca zebraniu jak największej liczby opinii na dany temat, nie zaś dyskusji czy uzgadnianiu stanowisk. Należałoby więc rozważyć zmianę tego punktu.

Projektodawcy słusznie proponują, aby szczegółowy tryb przeprowadzania wysłuchań określała odpowiednia uchwała jednostki samorządowej. Samorządy powinny mieć swobodę w dokładnym uregulowaniu tej instytucji. Niemniej jednak projektodawcy narzucają także w tym zakresie pewne ramy.

Interesującą propozycją jest na przykład krótki katalog projektów uchwał i dokumentów, które mają być obligatoryjnie poddawane wysłuchaniom. Mowa tam między innymi o projektach statutu, budżetach, wieloletnim planie inwestycyjnym, uchwałach dotyczących rozwoju oraz projektach uchwał dotyczących trybu konsultacji i samych wysłuchań. Zapewne przez pomyłkę autorzy zapomnieli dodać do tej listy uchwały o wykonywaniu lokalnej inicjatywy ludowej. Ponadto przedmiotem wysłuchań mogą być również inne projekty prawa miejscowego istotne dla danej społeczności.

Ponieważ projekt uchwały budżetowej ma szczególny charakter, w ustawie określono dla niego specjalny tryb. Gwarantuje on, że opinie na ten temat będą gromadzone, opracowywane i podawane do informacji publicznej odpowiednio wcześniej.

²⁴⁹ Tekst informacyjny z 31 maja 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

²⁵⁰ Projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw – <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorząd-terytorialny-dla-polski/inicjatywa-ustawodawcza>.

Jest tam również sformułowany warunek umożliwienia przedstawiania opinii w formie elektronicznej.

Podobnie w wypadku innych projektów uchwał autorzy uznali za stosowne zagwarantować obywatelom, że będą oni mieli do nich dostęp odpowiednio wcześniej i odpowiednio długo (nie krócej niż przez siedem dni). Przepisy projektu nakładają na samorząd obowiązek zapewnienia warunków do przeprowadzenia wysłuchania, protokołowania, opracowania wyników (włączają w to również odpowiednie odniesienie się do przedstawianych opinii) i podania ich do publicznej wiadomości. Niektóre elementy regulacji wydają się niejasne, na przykład art. 15 ust. 2, w którym jest mowa o tym, że „organ wykonawczy danej jednostki samorządu terytorialnego w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie informuje o fakcie przeprowadzenia wysłuchania oraz jego terminie”. Po co określać, że sposób informowania ma mieć charakter „zwyczajowy”? Pewne wątpliwości budzi również zobowiązanie do informowania o wysłuchaniu publicznym organu wykonawczego, skoro gospodarzem tej instytucji jest organ stanowiący.

Niemniej jednak, ogólnie rzecz biorąc, proponowane przepisy wydają się bardziej klarowne i mają szansę zapewnić lepsze funkcjonowanie wysłuchania publicznego na poziomie lokalnym niż ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, która reguluje działanie wysłuchania na poziomie krajowym. Miejmy nadzieję, że ta instytucja nie zniknie z projektu prezydenckiej ustawy, ponieważ wysłuchanie publiczne jest jednym z najlepszych mechanizmów partycypacji publicznej.

Źródło: Materiały własne.

Grzegorz Makowski

Metamorfozy Funduszu Inicjatyw Lokalnych²⁵¹

Kilkakrotnie pisaliśmy już o mechanizmie finansowania lokalnych inicjatyw obywatelskich projektowanym przez ekspertów z Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej²⁵². Pomysłodawcy tego rozwiązania wyszli z propozycją stworzenia ogólnopolskiego systemu, który na poziomie samorządów wspierałby aktywność mieszkańców lokalnych wspólnot. Jego koncepcja znalazła się w projekcie ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw przygotowywanej przez prezydencką kancelarię²⁵³. Odkąd jesienią 2010 roku pojawiły się założenia do tej ustawy, a wraz z nim idea instrumentu finansowego dedykowanego aktywnym obywatelom, doświadczył on kilku istotnych przemian. Wspomnijmy o nich przynajmniej hasłowo.

W pierwszych wersjach miało to być rozwiązanie polegające na tworzeniu specjalnych funduszy na poziomie gmin i powiatów. Była to rewolucyjna propozycja, ponieważ fundusze te miałyby być zasilane pieniędzmi samorządów i alokacjami pochodzącymi z mechanizmu jednego procentu. Ten pomysł jednak upadł. W kolejnej wersji proponowano, żeby omawiany mechanizm korzystał z darowizn – drugie tyle, ile na fundusz przekazałoby obywatele, byłoby dokładane przez samorządy. Również i tę propozycję odrzucono. Tymczasem zmieniały się nazwy instrumentu – najpierw był to Fundusz Aktywności Obywatelskiej, następnie Fundusz Inicjatyw Lokalnych. Niedawno zaproponowano jego kolejną odsłonę.

W najnowszej wersji projekt wspomnianej ustawy nie mówi już o żadnym specjalnym funduszu, zawiera jednak rozdział o „finansowaniu inicjatyw lokalnych”. Jego przepisy stanowią, że gminy i powiaty corocznie określają w swoich budżetach rezerwy celowe na rzecz dofinansowania działań obywateli ukierunkowanych na rozwój inwestycji lub wykonanie prac remontowych. Określono więc bardzo ściśle, co może być przedmiotem dofinansowania z tych środków, a co za tym idzie – jaki charakter mają mieć inicjatywy obywatelskie.

Druga istotna nowość polega na powiązaniu tej rezerwy z instytucją inicjatywy lokalnej, opisaną w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Działania obywateli lub organizacji pozarządowych w tej formie będą mogły być finansowane właśnie z tych rezerw samorządowych. Co więcej, inicjatywa lokalna zyska nowy kształt – będzie mogła uzyskać wsparcie finansowe nawet do kwoty 100 tysięcy

²⁵¹ Tekst problemowy z 27 czerwca 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

²⁵² Por. między innymi: G. Makowski, *Fundusz Aktywizacji Obywatelskiej, czyli pomysły na decentralizację 1 proc.*, tekst informacyjny z 18 lutego 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>; idem, *Kancelaria Prezydenta RP konsultuje pomysły na aktywizację obywatelską. Część 1 – Fundusz Inicjatyw Lokalnych*, tekst informacyjny z 18 kwietnia 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

²⁵³ Projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw – <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/inicjatywa-ustawodawcza>.

euro. W przeciwieństwie zatem do dziś funkcjonującego rozwiązania (które nie przewiduje, że między obywatelami działającymi w formie inicjatywy lokalnej i samorządem pojawiają się jakiegokolwiek przepływy finansowe), ewentualne wejście w życie prezydenckiego projektu będzie oznaczało, że tego rodzaju podmioty będą mogły korzystać z żywej gotówki. Będą ją otrzymywać od samorządu w formie dotacji.

Trzecia rzecz, o której warto w tym miejscu wspomnieć, to propozycja, aby rezerwa celowa na rzecz wspierania aktywności obywatelskiej mieszkańców mogła być zasilana przez zbiórki publiczne organizowane przez samorządy. Ponadto, oprócz obywateli działających w formie inicjatywy lokalnej, z tych pieniędzy będą mogli korzystać również ci, którzy założą specjalnie w tym celu zaprojektowane organizacje – tak zwane stowarzyszenia i komitety aktywności obywatelskiej. Powstanie tych nowych typów podmiotów również przewiduje projekt prezydenckiej ustawy.

Nowe propozycje prezydenckich ekspertów, podobnie jak poprzednie, wzbudzają pewne kontrowersje. Pomysł, aby samorządy organizowały zbiórki publiczne w celu zasilenia własnych rezerw budżetowych, wydaje się zbyt daleko idący. Wątpliwości budzi również proponowana reforma instytucji inicjatywy lokalnej. Powstaje na przykład pytanie, czy nie stanie się ona sposobem na omijanie przez organizacje pozarządowe i samorządy trybu konkursowego. Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nie kończy jednak konsultacji i każdy zainteresowany może zabrać w tej sprawie głos²⁵⁴.

Źródło: Materiały własne; informacje Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

²⁵⁴ Prace nad projektem ustawy zakończono w październiku 2011 roku. W grudniu 2011 roku projekt miał być zgłoszony do sejmu, tak się jednak nie stało, między innymi w wyniku protestów ogólnokrajowych organizacji samorządowych. Por. G. Makowski, *Pomysł prezydenta na aktywizację obywateli blokuje samorządy*, tekst informacyjny z 20 stycznia 2012 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

Grzegorz Makowski

Spółdzielnie uczniowskie raczej nie będą mieć własnej ustawy²⁵⁵

W październiku 2010 roku informowaliśmy o inicjatywie posłów lewicy, którzy przygotowali projekt ustawy o spółdzielniach uczniowskich²⁵⁶. Pomysł wydawał się dobry, jego realizacja potencjalnie mogłaby się bowiem przyczynić do zwiększenia aktywności młodych ludzi i ich uczestnictwa w życiu publicznym. Warto nadmienić, że kwestię spółdzielni uczniowskich próbowano już kilkakrotnie uregulować przy okazji zmian w prawie spółdzielczym.

Wspomnijmy tylko, że spółdzielnie uczniowskie mają długą tradycję i są tworzone także bez specjalnej ustawy. Powstają na podstawie przepisów prawa spółdzielczego i porozumienia wypracowanego przez Ministerstwo Edukacji Narodowej oraz Krajową Radę Spółdzielczą, które określa wzorcowy statut takiej spółdzielni i definiuje ją jako organizację wewnątrzszkolną, bez osobowości prawnej.

Projekt posłów Sojuszu Lewicy Demokratycznej zmierzał do tego, aby spółdzielnie uczniowskie zyskały ułomną osobowość prawną i w ten sposób stały się odrębnymi podmiotami, mającymi również względnie dużą autonomię w relacjach ze szkołą. Według zamysłu projektodawców, spółdzielnie uczniowskie mogłyby również między innymi prowadzić działalność gospodarczą (i pośrednio – przez zyskanie ułomnej osobowości prawnej – stawałyby się przedsiębiorcami), wydawać oświadczenia woli (także dotyczące spraw majątkowych) i prowadzić szkolne kasy oszczędności. Byłyby to więc organizacje o relatywnie dużych możliwościach działania.

Tym razem ustanowienie spółdzielni uczniowskich jako zupełnie odrębnych bytów prawnych prawdopodobnie znów się nie uda. Projekt już na pierwszy rzut oka sprawiał wrażenie niedopracowanego. Autorzy zakładali na przykład, że spółdzielnia uczniowska z mocy ustawy będzie organizacją pożytku publicznego, zapominając przy tym, że uzyskanie statusu organizacji pożytku publicznego wiąże się ze spełnieniem wielu ważnych warunków wymaganych ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁵⁷.

W listopadzie 2010 roku Biuro Analiz Sejmowych przedstawiło ekspertyzę na ten temat²⁵⁸. Projektowi wytknięto kilka fundamentalnych błędów. Jednym z nich są wspomniane już przepisy, przewidujące, że członkowie spółdzielni, czyli uczniowie, będą

²⁵⁵ Tekst informacyjny z 22 kwietnia 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>

²⁵⁶ Projekt ustawy o spółdzielniach uczniowskich (druk sejmowy nr 3421, 3421-A) – <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/3421.htm>. Por. G. Makowski, *Czy pojawi się „nowy-stary” typ organizacji społecznej*, tekst informacyjny z 22 października 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

²⁵⁷ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2010 r., Nr 234, poz. 1536 ze zm.).

²⁵⁸ Opinia prawna w sprawie poselskiego projektu ustawy o spółdzielniach uczniowskich (druk nr 3421) – <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opodr?OpenPage&nr=3421>.

mogli składać oświadczenia woli. Tymczasem, zgodnie z kodeksem cywilnym, osoby niepełnoletnie mają ograniczoną zdolność do podejmowania czynności prawnych, a za konsekwencje ich czynów odpowiadają opiekunowie. Realizacja tych przepisów byłaby więc niemożliwa bez zmian w kodeksie cywilnym, na które nikt by się raczej nie zgodził.

Wątpliwości sejmowych ekspertów wzbudził również pomysł, aby spółdzielnie uczniowskie prowadziły działalność gospodarczą, co *de facto* oznaczałoby, że stałyby się one przedsiębiorcami – wraz ze wszystkimi konsekwencjami, jakie są z tym związane. Trudno sobie wyobrazić, że uczniowie byłiby gotowi do prowadzenia regularnej działalności gospodarczej i wypełnienia na przykład standardów księgowości. A już zupełnie niemożliwe byłoby wyegzekwowanie odpowiedzialności za straty z tytułu działalności gospodarczej. Członkowie spółdzielni, będąc osobami niepełnoletni, takiej odpowiedzialności ponosić nie mogą.

Podsumowując, analiza projektu ustawy o spółdzielniach uczniowskich skłoniła sejmowych ekspertów do rekomendacji, aby zaniechać dalszych prac legislacyjnych. Projekt nie został jeszcze wycofany, ale w obliczu argumentów Biura Analiz Sejmowych i innych zastrzeżeń raczej nie ma szans, żeby został on uchwalony. Sama idea stworzenia odrębnych regulacji dla spółdzielni uczniowskich (czy to w nowej ustawie, czy w innych obowiązujących już przepisach) wydaje się jednak dobra, jeśli tylko nie będą to regulacje nadmiernie skomplikowane i naruszające obowiązujący porządek prawny²⁵⁹.

Źródło: Materiały własne; Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.

²⁵⁹ Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Komisja Gospodarki wniosły 28 kwietnia 2011 roku do sejmu wniosek o odrzucenie projektu ustawy – [http://orka.sejm.gov.pl/Druk16ka.nsf/wgdruku/4143/\\$file/4143.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druk16ka.nsf/wgdruku/4143/$file/4143.pdf).

Anna Krajewska

Skarga na uchwałę rady gminy – dwa orzeczenia sądów administracyjnych²⁶⁰

Jak stanowi art. 101 ustawy o samorządzie gminnym²⁶¹, 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 tym wymiarze warto przywołać dwa orzeczenia sądów – Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Lublinie²⁶² i Naczelnego Sądu Administracyjnego²⁶³ – dotyczące uprawnienia regulowanego w art. 101 przywołanej ustawy. Przepis ten umożliwia obywatelom wpływanie na treść tworzonego przez jednostki samorządowe prawa miejscowego, jeśli z określonych powodów jest ono niekorzystne dla mieszkańców.

Sprawa, którą rozpoznawał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie, dotyczyła kwestii zdolności sądowej w zakresie wystąpienia ze skargą na uchwałę gminy. Skargę na uchwałę rady miasta, w której rada wyraziła swoją opinię na temat budowy elektrowni biometanowej, wniósł zarząd osiedla (jednostki pomocniczej miasta). Sąd administracyjny uznał jednak skargę za niedopuszczalną – powodem jej odrzucenia był brak zdolności sądowej strony skarżącej. Jak wskazał wojewódzki sąd administracyjny, krąg podmiotów, którym taka zdolność przysługuje, został określony w art. 25 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁶⁴, który przesądza, że mają ją osoby fizyczne i osoby prawne, państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, a także organizacje społeczne niemające osobowości prawnej. Zdolność sądowa przysługuje również innym jednostkom organizacyjnym niemającym osobowości prawnej, jeśli przepisy prawa dopuszczają możliwość nałożenia na te jednostki obowiązków lub przyznania uprawnień albo skierowania do nich nakazów i zakazów, a także stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Zdolność sądową mają także organizacje społeczne – w tym również te, które nie mają osobowości prawnej – w zakresie ich statutowej działalności w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób. Jak widać, ustawowy katalog podmiotów wyposażonych w zdolność sądową w postępowaniu sądownoadministracyjnym, a więc uprawnionych między innymi do występowania ze skargami na uchwały samorządowych organów stanowiących, nie

²⁶⁰ Tekst informacyjny z 29 kwietnia 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

²⁶¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

²⁶² Sygn. II SA/Lu 17/2011.

²⁶³ Sygn. II OSK 1267/2010.

²⁶⁴ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r., Nr 153, poz. 1270).

obejmuje samorządowych jednostek pomocniczych. Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie, 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 sądownoadministracyjnym.

Orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczyło z kolei zagadnienia reprezentacji wspólnoty mieszkańców zrzeszonych w jednostce samorządu terytorialnego przed sądem administracyjnym. Rozpatrywana przez sąd 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. Artykuł 101 ust. 2a ustawy o samorządzie gminnym²⁶⁵ stanowi, że skargi na uchwały organów gminy można wnieść do sądu w imieniu własnym lub reprezentując grupę mieszkańców, którzy na to wyrażą pisemną zgodę.

Sąd pierwszej instancji odrzucił wniesioną przez stowarzyszenie skargę, argumentując, że reprezentowana przez nie „grupa mieszkańców gminy” powinna udzielić stowarzyszeniu pisemnego upoważnienia do reprezentacji przed sądem, które to upoważnienie należy dołączyć do skargi – czego wnoszący skargę nie uczynił. Brak takiego pisemnego upoważnienia wojewódzki sąd administracyjny ocenił jako brak formalny skargi uniemożliwiający nadanie sprawie dalszego biegu.

Naczelny Sąd Administracyjny, rozpoznając skargę kasacyjną, przychylił się do argumentacji sądu pierwszej 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”. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że strona skarżąca była zobowiązana złożyć pisemne upoważnienia mieszkańców gminy, których reprezentuje w postępowaniu sądowym, brak tego dokumentu stanowi zaś brak formalny skargi. Warto jednak dodać na zakończenie, że w omawianej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżone przez stowarzyszenie postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego, stwierdził bowiem, że w tym wypadku sąd pierwszej instancji nie był uprawniony do odrzucenia skargi, ponieważ nie doszło do skutecznego doręczenia stronie skarżącej wezwania do uzupełnienia braków formalnych skargi.

Źródło: <http://www.samorzad.lex.pl>.

²⁶⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Anna Krajewska

Nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym – mieszkańcy będą mogli decydować o granicach gmin²⁶⁶

Dnia 16 czerwca 2011 roku Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej podpisał uchwałą przez sejm na posiedzeniu 26 maja nowelizację ustawy o samorządzie gminnym²⁶⁷, na mocy której mieszkańcy uzyskają wpływ na kształt granic jednostek samorządowych. O projekcie nowelizacji pisaliśmy już w biuletynie w 2010 roku, gdy we wrześniu 2010 roku trafił on do pierwszego czytania na posiedzeniu sejmu²⁶⁸. Następnie prace nad nim toczyły się w Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Projekt został przyjęty przez sejm 15 kwietnia 2011 roku i trafił do senatu, który naniósł w nim kilka poprawek. Część z nich została przez sejm zaakceptowana (chodzi o zmiany precyzujące, kto wykonuje zadania i kompetencje organów nowo utworzonej gminy).

Przypomnijmy krótko, że w ramach nowelizacji wprowadzono rozwiązanie, które umożliwi mieszkańcom występowanie z inicjatywą utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic jednostki. Będzie ona realizowana w formie referendum lokalnego. Prawo zainicjowania takiego referendum ma przysługiwać co najmniej piętnastu mieszkańcom jednostki wyposażonym w prawo wybierania do rady gminy. Do tej pory udział mieszkańców w podejmowaniu decyzji o granicach gminy sprowadzał się do (obowiązkowych w tym wypadku) konsultacji społecznych organizowanych przez jednostkę samorządową (wynik konsultacji – jak zwykle – nie był wiążący dla władz). Po wejściu w życie znowelizowanych przepisów rozstrzygające referendum lokalne będzie podstawą wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia jej granic.

W nowelizacji określono również sytuacje, w których – mimo stosownego wniosku mieszkańców – referendum nie zostanie przeprowadzone. Stanie się tak, jeśli z analiz przeprowadzonych przed referendum będzie wynikało, że dochody podatkowe

²⁶⁶ Tekst informacyjny z 30 czerwca 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

²⁶⁷ Ustawa z dnia 26 maja 2011 roku o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r., Nr 134, poz. 777).

²⁶⁸ Por. A. Krajewska, *Mieszkańcy będą mieć większy wpływ na zmianę granic gmin*, tekst informacyjny z 30 września 2010 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

MONITORING PRAWA DOTYCZĄCEGO PARTYCYPACJI 2011

NOWELIZACJA USTAWY O SAMORZĄDZIE GMINNYM – MIESZKAŃCY BĘDĄ MOGLI
DECYDOWAĆ O GRANICACH GMIN

na mieszkańca gminy w zmienionych granicach lub gminy utworzonej byłyby niższe od najniższych dochodów podatkowych na mieszkańca ustalonych dla poszczególnych gmin zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Drugą sytuacją, która spowoduje, że referendum się nie odbędzie, jest ustalenie, że gmina w zmienionych granicach lub gmina utworzona byłaby mniejsza od najmniejszej pod względem liczby mieszkańców gminy w Polsce według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego ogłoszenie rozporządzenia (o zmianie granic lub utworzeniu nowej gminy). Analizy, na podstawie których stwierdza się, że zachodzi jedna z tych dwóch sytuacji, będzie przeprowadzał właściwy wojewoda.

W wypadku utworzenia nowej gminy władzę w niej będzie sprawował pełnomocnik do spraw utworzenia gminy, wyznaczany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek wojewody złożony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji. Do momentu powstania nowej gminy zadaniem pełnomocnika będzie przygotowanie organizacyjne i prawne gminy do wykonywania zadań publicznych. Z dniem utworzenia nowej jednostki pełnomocnik ma wykonywać zadania i kompetencje organów gminy do czasu, gdy zostaną one wyłonione w wyniku wyborów. Nowelizacja weszła w życie 14 lipca 2011 roku.

Źródło: Materiały sejmowe; <http://www.rp.pl>.

Anna Krajewska

Partycypacja publiczna w społecznościach wiejskich – przejmowanie lokalnych szkół przez stowarzyszenia²⁶⁹

Jedną z form partycypowania w życiu publicznym jest realizowanie przez obywateli – zrzeszonych w organizacjach pozarządowych – zadań należących pierwotnie do władz publicznych. Wykonywanie tego rodzaju zadań przez przedstawicieli lokalnej społeczności często przynosi lepsze rezultaty niż byłoby w stanie osiągnąć administracja publiczna, umożliwia ponadto obywatelom bezpośredni wpływ na sposób, w jaki są realizowane ich interesy i zaspokajane potrzeby. Przykład prowadzenia szkół wiejskich przez organizacje rodziców jest ilustracją tego, jak rozległe skutki dla lokalnej społeczności może mieć partycypacja publiczna w takiej formie.

W 2009 roku, po przełamaniu prezydenckiego weta, sejm przyjął nowelizację ustawy o systemie oświaty²⁷⁰, na mocy której – obok kontrowersyjnej zmiany wprowadzającej obowiązek szkolny dla sześciolatków – łatwiejsze stało się przekazywanie przez jednostkę samorządu terytorialnego prowadzenia szkoły lub placówki publicznej osobie prawnej lub osobie fizycznej (przede wszystkim chodziło o usprawnienie procedury przejmowania szkół przez działające lokalnie stowarzyszenia). Przypomnijmy pokrótce, że – zgodnie z nowelą – organizacjom mogą być przekazywane małe szkoły, liczące do siedemdziesięciu uczniów. Decyzję o przekazaniu podejmie rada gminy lub powiatu stosowną uchwałą. Z organizacją (a także innym podmiotem przejmującym placówkę) jest zawierana umowa, określająca warunki korzystania z mienia szkoły i kontroli przestrzegania warunków umowy, tryb jej rozwiązania oraz procedurę odebrania placówki. W razie niepowodzenia w prowadzeniu szkoły podmiot, któremu została ona przekazana, może ją zwrócić gminie, która nie ma prawa odmówić jej przyjęcia. Z momentem przejścia szkoły stowarzyszenie jest obowiązane przedstawić pracującym w niej do tej pory nauczycielom nowe warunki pracy i płacy, a także zapewnić im co najmniej siedem dni na podjęcie decyzji w sprawie dalszego zatrudnienia. Podmiot przejmujący szkołę nie musi przy tym zatrudniać pe-

²⁶⁹ Tekst informacyjny z 29 lipca 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

²⁷⁰ Ustawa z dnia 19 marca 2009 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009 r., Nr 56, poz. 458).

MONITORING PRAWA DOTYCZĄCEGO PARTYCYPACJI 2011

PARTYCYPACJA PUBLICZNA W SPOŁECZNOŚCIACH WIEJSKICH
– PRZEJMOWANIE LOKALNYCH SZKÓŁ PRZEZ STOWARZYSZENIA

dagogów na podstawie Karty Nauczyciela (dającej większą niż zwykła umowa o pracę ochronę przed zwolnieniem i dodatkowe prawa socjalne), nowelizacja umożliwiła bowiem zatrudnianie ich tylko na podstawie umowy o pracę, w tym również umowy na czas określony. Opisywana zmiana nie była wolna od kontrowersji – związki zawodowe nauczycieli zarzucały rządowi, że wprowadzając uproszczenia w przyjmowaniu szkół, próbuje sprywatyzować oświatę.

Przyjęte dwa lata temu ułatwienia mogą się teraz okazać korzystne dla niewielkich szkół wiejskich. Jednostki samorządu terytorialnego borykają się obecnie z ważnymi kłopotami finansowymi. Brak środków na prowadzenie szkół jest bolesną kwestią zwłaszcza w małych gminach wiejskich. Ponad 95% samorządów wiejskich, mimo otrzymywania zwiększonej subwencji oświatowej, musi dopłacać do niej ze środków własnych²⁷¹. Na trudności finansowe nakłada się jeszcze jeden problem, który z czasem będzie narastał – niż demograficzny, z powodu którego z roku na rok naukę w szkołach podejmuje coraz mniejsza liczba dzieci. Z ekonomicznego punktu widzenia wójtom coraz bardziej opłaca się likwidowanie małych szkół i łączenie ich w jedną. Sposobem na utrzymanie dotychczasowych placówek przy malejącej liczbie uczniów jest więc właśnie przekazywanie ich w ręce lokalnych stowarzyszeń.

Takie rozwiązanie oznacza korzyści znacznie wykraczające poza sam aspekt finansowy. Szkoła, która znajduje się blisko domu dziecka i do której uczeń może z łatwością dotrzeć, ma możliwość lepszego oddziaływania edukacyjnego na dzieci. Bliskość szkoły ułatwia uczniom włączanie się w rozmaite akcje edukacyjne – zarówno formalne, jak i nieformalne – co z kolei przekłada się na lepszą „edukację do partycypacji”. Mała, znajdująca się w pobliżu domów uczniów szkoła bardziej integruje również rodziców, którzy mogą utrzymywać z nią bliższy kontakt. Ponieważ placówki mogą także organizować edukację dla wszystkich grup wiekowych, w życie lokalnej szkoły angażują się i sami uczniowie, i ich rodzice. Prowadzona bezpośrednio przez przedstawicieli lokalnej społeczności szkoła może się więc stać ośrodkiem, wokół którego skupia się życie okolicznych mieszkańców. Spełnianie tego rodzaju funkcji partycypacyjnych niewątpliwie jest trudniejsze w wypadku szkół znacznie oddalonych od domów uczniów. Przejmowanie szkół wiejskich przez stowarzyszenia jest więc dobrym przykładem na to, jak delegowanie wykonywania zadań publicznych może przekładać się na ożywienie i zintegrowanie lokalnej społeczności.

Źródło: Materiały własne; <http://www.samorząd.lex.pl>; <http://www.portalsamorzdowy.pl>.

²⁷¹ Por. *Lekcja finansów*, 17 czerwca 2011 roku – <http://www.samorząd.pap.pl>.

Grzegorz Makowski

Ustawa o ograniczaniu barier administracyjnych już działa²⁷²

Dnia 1 lipca 2011 roku weszła w życie ustawa o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców²⁷³. Dlaczego (przynajmniej potencjalnie) jest to ważny akt prawny z punktu widzenia partycypacji publicznej czy samoorganizacji obywateli? Chociażby dlatego, że przez ograniczenie zbędnych formalności omawiana ustawa może usprawnić funkcjonowanie administracji, zwiększyć zaufanie społeczeństwa do urzędników, a przez to zachęcić obywateli do podejmowania współpracy z urzędnikami i aktywniejszego włączania się w życie publiczne.

²⁷² Tekst informacyjny z 9 sierpnia 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

²⁷³ Ustawa z dnia 25 marca 2011 roku o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz.U. z 2011 r., Nr 106, poz. 622).

Ustawa jest nietypowa, składa się bowiem niemal wyłącznie z artykułów nowelizujących inne ustawy pod kątem przeszkód administracyjnych. Przez to, między innymi, treść ustawy jest dość zawiła, ale już sama jej objętość jest spora – ustawa liczy ponad sto stron i podobną liczbę artykułów. Zmienia kilkadziesiąt różnych aktów prawnych. Nie sposób byłoby więc omówić cały interesujący nas dokument w tym krótkim tekście, dlatego skupimy się na kilku przepisach, które są szczególnie ważne z naszego punktu widzenia.

Przede wszystkim, ustawa o ograniczaniu barier administracyjnych zmierza do ukształtowania w relacjach instytucji publicznych i obywateli „kultury oświadczeń”. Na przykład art. 1 ustawy zmienia przepisy kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące postępowań w sprawie zaświadczeń. W tego rodzaju procedurze organ administracji publicznej nie będzie mógł żądać zaświadczenia lub oświadczenia nie tylko w sytuacji, gdy fakty są urzędnikom znane, ale także wtedy, gdy sam może je łatwo pozyskać – na podstawie własnych danych, danych innych podmiotów publicznych, publicznych rejestrów lub w kontaktach z innymi instytucjami. Praktyczne znaczenie tej zmiany może być na przykład takie, że organizacje społeczne starające się o dotację z urzędu gminy lub startujące w konkursie nie będą już musiały gromadzić kopii wpisów do rejestru przedsiębiorców czy stowarzyszeń.

Inny przykład uproszczenia wynika z art. 59 omawianej ustawy, który zmienia ustawę o pomocy społecznej. Nowe przepisy ułatwią wnioskowanie do wojewody o wydanie zezwolenia na uruchomienie domu pomocy społecznej. Ponownie dokumenty – dotyczące na przykład informacji o niezaleganiu z podatkami i o niekaralności

– będą mogły mieć formę oświadczeń składanych pod rygorem odpowiedzialności karnej. Nie trzeba będzie jednak starać się o wypisy z odpowiednich rejestrów urzędowych. Podobny mechanizm zastosowano w wypadku zezwoleń na prowadzenie placówek opiekuńczo-wychowawczych. Jest to więc kolejne ułatwienie dla obywateli zrzeszonych w organizacjach, którzy chcą się zaangażować w rozwiązywanie ważnych problemów w swoich społecznościach lokalnych.

Zmieniła się również ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa. Podmioty działające w charakterze lobbystów, starające się o włączenie w prace nad projektem ustawy lub rozporządzenia, nie będą musiały załączać do wniosków o dopuszczenie do procesu legislacyjnego czy wysłuchania publicznego wypisów z rejestru lobbystów albo rejestru przedsiębiorców. Wystarczy oświadczenie. Procedura udziału w pracach legislacyjnych stanie się zatem łatwiejsza (biorąc w nawias oczywiście wszystkie inne mankamenty ustawy lobbingsowej).

To tylko niektóre z nowych rozwiązań wprowadzonych w życie ustawą o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców. O tym, czy przeszkody te rzeczywiście zostaną ograniczone w praktyce, będzie się można przekonać niebawem.

Źródło: Materiały własne; informacje Polskiej Agencji Prasowej; Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.

Anna Krajewska

Sejm przyjął kolejną ustawę deregulacyjną²⁷⁴

Dnia 1 lipca 2011 roku weszły w życie przepisy tak zwanej ustawy deregulacyjnej, której celem jest zniwelowanie przeszkód i obowiązków administracyjnych²⁷⁵. Przypomnijmy, że nowa ustawa wprowadza – między innymi – rozwiązanie, dzięki któremu zaświadczenia potrzebne przy wydawaniu decyzji administracyjnych zostały zastąpione oświadczeniami obywateli. Jest to tylko jeden z przejawów „nowego podejścia do tworzenia prawa”, które ma się opierać na podstawowej zasadzie zaufania państwa do obywatela. Przyjęcie tej regulacji było pierwszym etapem szerszej zakrojonego przedsięwzięcia legislacyjnego, dzięki któremu kontakty obywateli z administracją publiczną mają stać się łatwiejsze i sprawniejsze. Niwelowanie przeszkód administracyjnych przełoży się również – co istotne – na rozwój przedsiębiorczości.

Wkrótce po wejściu w życie wspomnianej ustawy, jeszcze w lipcu 2011 roku do sejmiku trafił rządowy projekt ustawy o redukcji niektórych obowiązków dla obywateli i przedsiębiorców²⁷⁶. Jest to kolejna ustawa deregulacyjna, wprowadzająca dalsze uproszczenia w relacjach obywatele – urzędy. Jak czytamy w uzasadnieniu projektu, celem tej regulacji „jest redukcja niektórych obowiązków dla obywateli i przedsiębiorców, które posiadają największy potencjał redukcyjny, oraz tych barier prawnych, które dla obywateli i przedsiębiorców są najbardziej uciążliwe”. Cel ten został osiągnięty przez zniesienie niektórych obowiązków informacyjnych lub zmniejszenie ich częstotliwości oraz przez modyfikację wybranych przepisów prawa gospodarczego. Ustawa nie tworzy nowych przepisów dotyczących działalności gospodarczej, „a jedynie doprecyzowuje, zmienia bądź usuwa normy pozostawiające wątpliwości interpretacyjne i te, które stanowią barierę w wykonywaniu działalności gospodarczej”. Modyfikacje wprowadzone ustawą dostosowują także obowiązujące uregulowania do rozwoju nowoczesnych technologii i metod komunikacji w relacjach biznesowych.

Spośród nowości, jakie wprowadzi ustawa, warto wspomnieć o kilku uproszczeniach. Wydłużeniu ulegnie termin wykorzystania zaległego urlopu przez pracownika (obecnie można go wykorzystać do końca pierwszego kwartału następnego roku kalendarzowego, nowa ustawa wydłuży ten termin do 30 września – zmiana ma korzystnie wpłynąć na organizację pracy w firmie). Skrócony zostanie termin przedawania należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne – obecnie wynosi on

²⁷⁴ Tekst informacyjny z 31 sierpnia 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

²⁷⁵ Ustawa z dnia 25 marca 2011 roku o ograniczeniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz.U. z 2011 r., Nr 106, poz. 622).

²⁷⁶ Projekt ustawy wraz z uzasadnieniem i oceną skutków regulacji jest dostępny na stronie Ministerstwa Gospodarki – <http://bip.mg.gov.pl/node/13877>.

dziesięć lat, a przepisy ustawy skrócą go do pięciu lat. Zmniejszy się również częstotliwość przekazywania przez płatnika ubezpieczonemu informacji o odprowadzonych składkach do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Narodowego Funduszu Zdrowia – obecnie pracodawca ma obowiązek robić to co miesiąc, a po wejściu w życie przepisów ustawy będzie zobowiązany przekazywać takie informacje raz do roku (chyba że ubezpieczony będzie chciał otrzymywać je częściej, ale nie częściej niż raz na miesiąc). Ustawa doprecyzowuje ponadto przepisy dotyczące wydawania przez ministra finansów ogólnych interpretacji podatkowych, które służą ujednocnieniu stosowania przepisów prawa podatkowego. Zmodyfikowany przepis art. 14a ordynacji podatkowej określa, jakie warunki powinien spełniać wniosek o dokonanie takiej interpretacji, i sytuacje, w których wniosek nie zostanie rozpatrzony.

Nie sposób omówić wszystkich (licznych) rozwiązań, jakie przewidziano w projekcie, warto jednak dodać, że nie zawarto w nim niektórych propozycji pozwalających rozwiązać problemy sygnalizowane przez przedsiębiorców. Na przykład nie uwzględniono postulatu skrócenia z sześćdziesięciu do trzydziestu dni terminu zwrotu podatku VAT, czego domagali się pracodawcy. Jak podkreślali przedstawiciele rządu, rozwiązania niezamieszczone w tej ustawie powinny się jednak znaleźć w kolejnym projekcie deregulacyjnym, nad którym już rozpoczęto prace.

Druga ustawa deregulacyjna została uchwalona przez sejm na posiedzeniu 19 sierpnia 2011 roku²⁷⁷, 23 sierpnia przekazano ją do prac w senacie. Większość jej przepisów ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2012 roku.

Źródło: Materiały sejmowe; <http://www.samorzad.lex.pl>.

²⁷⁷ Ustawa z dnia 16 września 2011 roku o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców (Dz.U. z 2011 r., Nr 232, poz. 1378).

Grzegorz Makowski

Ludzie ustawy piszą²⁷⁸

Niebawem skończy się szósta kadencja sejm, warto więc przy tej okazji zwrócić uwagę na pewien interesujący fakt. W tej kadencji pojawiła się w parlamencie rekordowa liczba tak zwanych ludowych inicjatyw legislacyjnych, czyli propozycji ustaw przedłożonych przez samych obywateli. W lasce marszałkowskiej było łącznie siedemnaście takich projektów.

Przypomnijmy, że inicjatywa ludowa (rozwiązanie znane wielu w państwach demokratycznych) pojawiła się w polskim porządku prawnym wraz z nową konstytucją w 1997 roku. W praktyce jednak można było z niej skorzystać dwa lata później, dopiero bowiem w 1999 roku weszła w życie ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli²⁷⁹. Była to już końcówka trzeciej kadencji sejm, mimo to do parlamentu trafiło wówczas pięć obywatelskich projektów ustaw, z których uchwalono dwa. W kolejnej kadencji rozpatrywano już dwanaście tego rodzaju projektów, z czego uchwalono pięć. W piątej kadencji projektów obywatelskich było w sejmie osiem, a uchwalono zaledwie jeden (ta kadencja sejm trwała jednak tylko dwa lata).

To pobieżne podsumowanie pokazuje, że instytucja inicjatywy ludowej nie jest bynajmniej nadużywana przez obywateli. Dwanaście czy nawet siedemnaście projektów na średnio ponad tysiąc rozpatrywanych zwykle przez parlament w jednej kadencji to niewiele. W dodatku, jak widać, większość projektów obywatelskich nie ma szans na uchwalenie (uwzględniając nawet to, że nie podlegają one zasadzie dyskontynuacji – jeśli nie zostaną odrzucone lub uchwalone w danej kadencji, przechodzą na następną). Cóż z tego, że w obecnej kadencji pojawiła się ich rekordowa liczba, skoro jednocześnie najwięcej, bo aż cztery, odrzucono, a uchwalono tylko dwa.

Większa niż zazwyczaj liczba projektów obywatelskich w obecnej kadencji parlamentu niekoniecznie świadczy więc o tym, że poprawia się działanie i efektywność inicjatywy ludowej. Projektów obywatelskich wciąż jest relatywnie mało. Dokładniejszy wgląd w sposób, w jaki są procedowane te przedłożenia, ujawnia także, że większość z nich jest co prawda uchwalana, ale najczęściej dochodzi do tego po ich „zmiśkowaniu” z kontrprojektami poselskimi lub rządowymi.

Na niską skuteczność inicjatywy ludowej składa się kilka czynników. Po pierwsze, cały mechanizm złożenia projektu obywatelskiego do łaski marszałkowskiej, a później procedowania go w parlamencie, jest skomplikowany i wymaga dużego wysiłku projektodawców, na co nie zawsze są oni przygotowani. Po drugie, odrzucenia

²⁷⁸ Tekst informacyjny z 31 sierpnia 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

²⁷⁹ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. z 1999 r., Nr 62, poz. 688).

i kompilacje projektów obywatelskich z innymi przedłożeńiami wynikają po części z niechęci posłów i senatorów do zajmowania się tymi inicjatywami, a po części z ich niekoniecznie najlepszej jakości. Po trzecie, nikt Polaków specjalnie nie zachęca do wychodzenia z własnymi inicjatywami.

Podsumowując, z punktu widzenia idei partycypacji publicznej byłoby dobrze, gdyby obywatelskich projektów ustaw pojawiało się w parlamencie więcej. Większa obecnie liczba tego rodzaju inicjatyw cieszy, ale wzrost nie jest przełomowy. Należy jednak mieć nadzieję, że w przyszłości rozwiązanie to stanie się bardziej popularne. Do jego rozpropagowania może się przyczynić na przykład inicjatywa ustawodawcza Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, która zmierza między innymi do przeniesienia tego mechanizmu na poziom samorządów²⁸⁰ (przy czym trzeba zaznaczyć, że w niektórych samorządach jest on już praktykowany).

Źródło: Materiały własne; informacje Polskiej Agencji Prasowej; Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.

²⁸⁰ Projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw – <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/inicjatywa-ustawodawcza>.

Anna Krajewska

Zniesienie karalności za zniesławienie – kampania „Wykreśl 212 KK”²⁸¹

Pełna i rzetelna informacja o planach i działaniach administracji publicznej to jeden z podstawowych warunków umożliwiających wpływanie przez obywateli na decyzje władz i partycypację publiczną. Z jednej strony, duże znaczenie mają tutaj uregulowania dotyczące udostępniania obywatelom informacji publicznych, z drugiej zaś strony – gwarancje wolności słowa, dzięki czemu informacje o działalności władz publicznych mogą być swobodnie artykułowane i przekazywane obywatelom na przykład przez media.

Kwestia rzetelności upublicznianych informacji nierzadko okazuje się problematyczna. Poruszaliśmy już na łamach naszego biuletynu zagadnienie „stronniczości” mediów samorządowych, które – ponieważ są finansowane ze środków jednostki samorządu terytorialnego – pozostają pod kontrolą lokalnej administracji²⁸². W konsekwencji zawarte w nich treści odzwierciedlają stanowisko władz publicznych, co stawa pod znakiem zapytania opiniotwórczą wartość tego rodzaju publikacji. Innym problemem jest również zjawisko cenzurowania informacji publikowanych przez jednostki samorządowe – na stronach internetowych urzędów nie pojawiają się często wiadomości niewygodne dla władz, ale mające znaczenie dla mieszkańców, a samorządowe strony internetowe, zamiast być wiarygodnym i wyczerpującym źródłem informacji o sprawach dotyczących jednostki samorządu terytorialnego, okazują się w praktyce „tubą propagandową” lokalnych władz.

Możliwość przekazywania rzetelnych informacji na temat funkcjonowania jednostki samorządowej może być jednak tamowana również z innej strony. Chodzi tutaj o sytuacje, w których przedstawiciele niezależnych mediów lub obywatele znający fakty ważne dla mieszkańców, ale stawiające w niekorzystnym świetle lokalne władze, obawiają się ujawnić tego rodzaju informacje ze względu na możliwe szkody, jakie mogą ich za to spotkać. Tego rodzaju autocenzura niekiedy może mieć szkodliwe następstwa dla lokalnej społeczności, na przykład gdy brak wiedzy o niepożądanym działaniu władz spowoduje bierność mieszkańców. Brak świadomości po-

²⁸¹ Tekst problemowy z 30 września 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

²⁸² Por.: A. Krajewska, *Prasa samorządowa: konieczność czy przeżytek?*, tekst problemowy z 30 lipca 2010 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>; G. Makowski, *Niejasne prawo prasowe zagrożeniem dla lokalnych portali informacyjnych*, tekst informacyjny z 31 stycznia 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

trzeby wpływu na przedsięwzięcia administracji publicznej przełoży się więc na brak partycypacji publicznej.

Podstawowe znaczenie ma w tym wymiarze problem granic wolności słowa ustanowionych przez przepisy prawa i sankcji grożących za ewentualne nadużycie swobody wypowiedzi – zbyt restrykcyjne ich zakreślenie może prowadzić do zjawiska wspomnianej autocenzury. Zmiany przepisów kodeksu karnego regulujących odpowiedzialność za zniesławienie dotyczy rozpoczęta 5 września 2011 roku kampania „Wykreśl 212 kk”, organizowana przez Helsińską Fundację Praw Człowieka, Izbę Wydawców Prasy oraz Stowarzyszenie Gazet Lokalnych²⁸³. Jak wskazują organizatorzy, przestępca z art. 212 kodeksu karnego może zostać obecnie każdy obywatel, celem kampanii jest więc zwrócenie uwagi na wiążące się z tym zagrożenia dla swobody wypowiedzi i zaproponowanie alternatywnej metody egzekwowania odpowiedzialności sprawców zniesławienia.

²⁸³ <http://www.wykresl212kk.pl>

²⁸⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553).

Artykuł 212 kodeksu karnego²⁸⁴ stanowi, że ten, kto pomawia inną osobę, grupę osób, instytucję, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej o takie postępowanie lub właściwości, jakie mogą poniżyć ją w opinii publicznej lub narazić na utratę zaufania potrzebnego dla danego stanowiska, zawodu lub rodzaju działalności, podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności. Jeśli do zniesławienia doszło przy użyciu środków masowego komunikowania, sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawieniu wolności do roku. Jednocześnie jednak – jak podkreślają organizatorzy kampanii – „rekompensaty za zniesławiającą wypowiedź można dochodzić bez przeszkód na drodze cywilnej, gdzie perspektywa uzyskania satysfakcjonującego zadośćuczynienia jest większa, nie zachodzą zaś negatywne skutki wymierzenia kary kryminalnej”²⁸⁵. Traktowanie zniesławienia jako przestępstwa wiąże się z możliwością zastosowania wobec oskarżonego tymczasowego aresztowania lub skierowania go na badania psychiatryczne, mogą go więc spotkać znaczne dolegliwości prawne, jeszcze zanim zostanie mu udowodniona wina i zostanie skazany. To z kolei powoduje, że dziennikarze lub zaangażowani społecznie obywatele boją się pisać lub mówić o niektórych tematach, żeby nie narazić się na problemy.

²⁸⁵ <http://www.wykresl212kk.pl/o-kampanii/>

Dlatego twórcy kampanii „Wykreśl 212 kk” postulują zniesienie karalności za zniesławienie i pozostawienie jedynie regulacji cywilnoprawnej dotyczącej tego rodzaju czynów. Dekryminalizację zniesławienia od wielu lat zaleca Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, stopniowo kolejne państwa rezygnują ze stosowania sankcji karnych za tego typu nadużycie swobody wypowiedzi. Organizatorzy kampanii chcą osiągnąć swój cel, zbierając jak najwięcej przedwyborczych deklaracji polityków co do dekriminalizacji zniesławienia, po wyborach zaś będą czuwać nad ich rozliczeniem.

Źródło: <http://www.samorząd.lex.pl>; <http://www.wykresl212kk.pl>.

Grzegorz Makowski

Obywatel ławnik²⁸⁶

Udział obywateli w życiu publicznym, w procesach decyzyjnych czy – ogólnie – w sprawowaniu władzy może mieć różne formy. Zwykle kojarzy się go z takimi czynnościami, jak wybory, petycje, skargi, wnioski czy partycypacja w tworzeniu prawa (na przykład przez konsultacje).

Każde demokratyczne państwo działa jednak także według klasycznego trójpodziału władzy – na władzę stanowiącą, wykonawczą i sądowniczą. We wszystkich tych obszarach obywatel może bezpośrednio wykonywać swoje uprawnienia, również we władzy sądowniczej, o czym stanowi art. 182 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stwierdzający: „Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości określa ustawa”. I rzeczywiście, rozwinięcie tego przepisu konstytucji odnajdziemy w prawie o ustroju sądów powszechnych²⁸⁷. Reguluje ono między innymi status i sposób funkcjonowania ławników, czyli społecznych sędziów²⁸⁸.

Ławnicy (a ściślej ławnicy ludowi), ujmując rzecz w skrócie, to osoby niebędące profesjonalnymi sędziami, dopuszczone jednak w pewnym zakresie do wykonywania władzy sądowniczej. Ogólnie, ławnicy biorą udział w rozpoznawaniu spraw przed sądami pierwszej instancji i na tym etapie przy orzekaniu mają (przynajmniej na gruncie przepisów) równe prawa z sędziami – to znaczy, że ich głos jest wart tyle samo (na przykład przy orzekaniu o winie i karze). Ławników wybierają rady gmin spośród kandydatów zgłaszanych im przez prezesów właściwych sądów, tym zaś kandydatów zgłaszają między innymi organizacje społeczne i zawodowe. Poza radnymi ławnikami nie mogą być między innymi policjanci, duchowni czy adwokaci. Nie wchodząc głębiej w szczegóły, podkreślmy zatem, że instytucja ławnika jest jednym z ważnych mechanizmów partycypacji publicznej.

Niedawna nowelizacja ustawy o ustroju sądów powszechnych zmieniła przepisy budzące dotychczas spore kontrowersje²⁸⁹, a pozwalające na obejmowanie funkcji ławników radnym gminnym i powiatowym. Sytuacja ta była oczywistym zaprzeczeniem zasady trójpodziału władz. Ponadto dotychczas ławnikiem w danym sądzie mógł być wyłącznie mieszkaniec konkretnej miejscowości objętej jurysdykcją tego sądu. Nowelizacja rozszerzyła również nieco katalog potencjalnych kandydatów o osoby, które prowadzą na danym terenie działalność gospodarczą (nie muszą przy tym wykazać się zamieszkaniem). Zwiększyły się więc także możliwości partycypacji w tym obszarze życia publicznego.

²⁸⁶ Tekst problemowy z 28 października 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

²⁸⁷ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 roku – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2001 r., Nr 98, poz. 1070 ze zm.).

²⁸⁸ Określenie zaczerpnięte z opublikowanego niedawno raportu pod redakcją Jarosława Ruszewskiego *Ławnicy – społeczni sędziowie w teorii i praktyce* (por. <http://www.lawnicy.com.pl>).

²⁸⁹ Por. między innymi: G. Makowski, *Radny i ławnik w jednym – co za dużo, to niezdrowo*, tekst informacyjny z 29 października 2010 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

Jednocześnie wraz ze znowelizowaną ustawą i wyborem nowych ławników (który zakończy się wraz z końcem października) ujawniają się interesujące problemy. Powraca na przykład problem z określeniem tego, co oznacza warunek „nieskazitelności charakteru”, którym musi cechować się osoba starająca się o funkcję ławnika.

Niedawna uchwała łódzkich radnych (przyjęta w tajnym głosowaniu – *sic!*)²⁹⁰ udowodnia, że choć prawo krajowe może rozszerzać ramy uczestnictwa obywateli we władzy sądowniczej, to jednocześnie miejscowe przepisy mogą je skutecznie zawęzić. Wspomniana uchwała z Łodzi ustanawia bowiem bardzo twarde kryterium oceny nieskazitelności charakteru kandydata na ławnika – jest nim nie więcej niż jeden mandat karny za wykroczenie (na przykład drogowe). Wszyscy potencjalni kandydaci, którzy mieliby większą liczbę mandatów, z mocy prawa (miejscowego) będą zatem skreślani.

Tymczasem wybór ławników nie powinien być dokonywany mechanicznie, ale powinien być pochodną dojrzałej dyskusji w gronie radnych zasiadających w zespołach opiniujących kandydatury. Inaczej, co uzmysławia przykład łódzkiej uchwały, możemy mieć do czynienia z nierównościami wobec prawa. W jednym samorządzie bowiem radni ustalą, że ławnikiem nie może być osoba, która ma dwa mandaty, a w innym będą tolerować osoby z dziesięcioma mandatami za wykroczenie drogowe.

Ministerstwo Sprawiedliwości, komentując łódzką uchwałę, stoi na stanowisku, że to właśnie miejscowe organy stanowiące same powinny doprecyzować kryteria wyboru ławników. I słusznie, tyle że obywatele powinni zadbać, aby ich lokalni przedstawiciele nie ograniczali przy tym nadmiernie ich konstytucyjnych uprawnień.

Źródło: Materiały własne; „Dziennik. Gazeta Prawna”.

²⁹⁰ Uchwała Rady Miasta Łodzi nr XXII/370/11 (z 28 września 2011 roku) w sprawie negatywnego zaopiniowania zgłoszeń kandydatów na ławników sądów powszechnych na kadencję 2012–2015, niespełniających wymagań ustawowych; Protokół nr XXII/11 z XXII sesji Rady Miejskiej w Łodzi odbytej w dniu 28 września 2011 roku.

Anna Krajewska

Resocjalizacja przez partycypację – praca więźniów na rzecz społeczności lokalnych²⁹¹

Partycypacja publiczna – polegająca na włączaniu obywateli w realizowanie działań na rzecz społeczności lokalnych – może być wykorzystywana przez władze jako instrument przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Jedną z grup narażonych na takie wykluczenie są osoby skazane na karę pozbawienia wolności. Pobyt w więzieniu nie tylko wyłącza skazanych na pewien czas z funkcjonowania na rynku pracy i udziału w zwykłym życiu społecznym, ale ma także działanie stygmatyzujące, co dodatkowo utrudnia byłym więźniom powrót do społeczeństwa. Izolacja i monotonia związane z pobytem w więzieniu są dla wielu skazanych trudne do zniesienia, w związku z tym więźniowie chętnie podejmują zatrudnienie, które umożliwia im opuszczenie na określony czas zakładu karnego i urozmaicenie codziennej rutyny. Zdecydowana większość osadzonych nie wykonuje jednak żadnej pracy (na przykład spośród 7283 osób przebywających w mazowieckich zakładach karnych i aresztach nieodpłatnie pracuje 809 osób, a odpłatnie pracują 744 osoby²⁹²).

We wrześniu 2011 roku Okręgowa Służba Więzienna w Warszawie zawarła porozumienie z burmistrzami stołecznych dzielnic i dwóch podwarszawskich gmin, na mocy którego skazani będą wykonywać rozmaite prace na rzecz lokalnych społeczności²⁹³. Samorządom brakuje pieniędzy na prace porządkowe i inne działania związane z lokalną infrastrukturą, zatrudnienie więźniów pracujących za niewielkie wynagrodzenie jest więc korzystne zarówno dla jednostki samorządowej, jak i dla samych osadzonych. Do tej pory współpraca Służby Więziennej i władz samorządowych miała charakter doraźny – osadzonych angażowano na ogół do prac przy usuwaniu skutków klęsk żywiołowych. Porozumienie pozwoli tego rodzaju współpracę poszerzyć i usystematyzować. Warto wspomnieć, że miesiąc wcześniej – w sierpniu – władze województwa mazowieckiego i Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej zawarły umowę, zgodnie z którą przez najbliższe cztery lata więźniowie zajmą się sprzątnięciem mazowieckich lasów, porządkowaniem ścieżek przyrodniczych i doraźnym remontowaniem budynków i obiektów na terenie Mazowieckiego Zespołu Parków Krajobrazowych²⁹⁴.

²⁹¹ Tekst informacyjny z 31 października 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

²⁹² Warszawa, Porozumienie ws. pracy więźniów na rzecz mieszkańców, Wyborcza.pl, 22 września 2011 roku.

²⁹³ E. Krakowska, Porozumienie o pracy skazanych na rzecz społeczeństwa, tekst informacyjny z 22 września 2011 roku, zamieszczony na stronie internetowej Służby Więziennej – <http://sw.gov.pl>.

²⁹⁴ <http://sw.gov.pl/aktualnosci/news,4771,oisw-w-warszawie-wiezniowie.html>

MONITORING PRAWA DOTYCZĄCEGO PARTYCYPACJI 2011

RESOCJALIZACJA PRZEZ PARTYCYPACJĘ – PRACA WIĘŹNIÓW
NA RZECZ SPOŁECZNOŚCI LOKALNYCH

²⁹⁵ <http://sw.gov.pl/pl/aktualnosci-z-jednostek/news,4754,oisw-w-warszawie-wiezniowie.html>

Jak argumentują przedstawiciele Służby Więziennej, angażowanie skazanych do wykonywania prac społecznych to dobra metoda resocjalizacji i „droga powrotu do normalnego i odpowiedzialnego funkcjonowania w społeczeństwie”²⁹⁵. Włączanie więźniów w działania na rzecz lokalnych społeczności umożliwia samorządom pozyskanie stałych i pewnych pracowników, pozostających pod kontrolą i relatywnie tanich. Część więźniów to fachowcy w rozmaitych dziedzinach, których przedsiębiorstwa mogą zatrudniać do wykonywania bardziej specjalistycznych zadań. Dzięki temu czas odbywania kary nie będzie dla osadzonych czasem zmarnowanym – ci spośród nich, którzy dadzą się poznać jako solidni pracownicy, będą mieli większe szanse na znalezienie zatrudnienia po opuszczeniu zakładu karnego. Przykład angażowania więźniów w prace społeczne dobrze ilustruje, w jaki sposób partycypacja może służyć jako narzędzie integracji społecznej.

Źródło: <http://www.samorzad.lex.pl>; <http://www.portalsamorzadowy.pl>; <http://www.sw.gov.pl>.

Anna Krajewska

Zaskarżanie uchwał rady gminy w imieniu mieszkańców – postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego²⁹⁶

Jednym ze środków, po które mogą sięgnąć mieszkańcy, gdy chcą wpłynąć na tworzone w ich gminie prawo (w tym wypadku prawo, w ich ocenie, niekorzystne dla lokalnej społeczności), jest zaskarżenie do sądu uchwały podjętej przez organ stanowiący tej jednostki. Zgodnie z art. 101 ustawy o samorządzie gminnym²⁹⁷, 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. Jakie warunki muszą być spełnione, aby było możliwe złożenie skargi w imieniu nie tylko własnym, ale także innych mieszkańców gminy? Tego zagadnienia dotyczy wydane 4 listopada 2011 roku postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie²⁹⁸.

Postanowienie wydano w związku ze skargą, jaką wniósł do sądu jeden z mieszkańców gminy A., której rada podjęła uchwałę o utworzeniu na terenie gminy specjalnej strefy ekonomicznej. W skardze zaznaczył, że składa ją nie tylko we własnym imieniu, ale także w imieniu mieszkańców osiedla B. i w imieniu Stowarzyszenia Mieszkańców Gminy A. Skarżący argumentował, że uchwała rady – której konsekwencją byłoby wprowadzenie uprzywilejowanych warunków prowadzenia działalności gospodarczej na terenie gminy – godzi w interes prawny mieszkańców wynikający z prawa swobody działalności gospodarczej, a także narusza konstytucyjne prawo do swobodnego wyboru miejsca zamieszkania. Skarżący wskazał dodatkowo, że sposób prowadzenia działalności gospodarczej w ramach planowanej specjalnej strefy ekonomicznej byłby szkodliwy dla zdrowia mieszkańców, które również jest wartością prawnie chronioną.

²⁹⁶ Tekst informacyjny z 30 listopada 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

²⁹⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

²⁹⁸ Sygn. III SA/Kr 839/11.

MONITORING PRAWA DOTYCZĄCEGO PARTYCYPACJI 2011

ZASKARŻANIE UCHWAŁ RADY GMINY W IMIENIU MIESZKAŃCÓW
– POSTANOWIENIE WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

Rozpatrując kwestię dopuszczalności skargi, wojewódzki sąd administracyjny podkreślił, że „interes prawny”, którego naruszenie uchwałą lub zarządzeniem gminy przesądza o możliwości wniesienia skargi, musi być interesem własnym, indywidualnym i opartym na konkretnym przepisie prawa powszechnie obowiązującego. Sąd uznał, że skarżący nie wykazał naruszenia interesu prawnego lub uprawnień mieszkańców gminy, w imieniu których skierował skargę do sądu. Aby grupa mieszkańców mogła zaskarżyć uchwałę gminy do wojewódzkiego sądu administracyjnego, uchwała musiałaby naruszać interes prawny każdego z mieszkańców z osobna. W związku z tym sąd uznał za niewystarczające zawarte w skardze ogólne stwierdzenia o naruszeniu prawa swobody działalności gospodarczej i ochrony zdrowia.

Dodatkowo, zgodnie z ust. 2a art. 101 ustawy o samorządzie gminnym²⁹⁹, skargę w imieniu mieszkańców gminy można wnieść jedynie wtedy, gdy uzyska się na to ich pisemną zgodę. W omawianym wypadku – jak zauważył wojewódzki sąd administracyjny – skarżący w rzeczywistości nie uzyskał takiego upoważnienia od mieszkańców gminy. Dostarczył on sądowi tylko listę (w większości nieczytelnych) podpisów pod protestem przeciwko budowie hali produkcyjnej w granicach planowanej specjalnej strefy ekonomicznej. Protest nie dotyczył samego utworzenia strefy na terenie gminy. Jak stwierdził wojewódzki sąd administracyjny, „tylko wyraźna pisemna zgoda udzielona przez każdego z członków grupy mieszkańców na jego nazwisko, z której treści wynikałby zakres jego umocowania, i która zostałaby podpisana przez wszystkich członków grupy mieszkańców osiedla, pozwoliłaby [skarżącemu] reprezentować tę grupę mieszkańców przed sądem”. Ostatecznie więc skarga została przez sąd odrzucona.

Źródło: <http://www.rp.pl>; <http://www.samorzad.lex.pl>; <http://www.lexspecialis.pl>; <http://www.orzeczenia-nsa.info>.

²⁹⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Grzegorz Makowski

Czy nowy regulamin Rady Ministrów ograniczy konsultacje społeczne?³⁰⁰

Na początku grudnia 2011 roku rząd przyjął uchwałę zmieniającą regulamin pracy Rady Ministrów³⁰¹. Zawiera ona kilka przepisów, które mogą mieć negatywny wpływ na stosowanie trybu konsultacji społecznych w stosunku do rządowych projektów ustaw, a w rezultacie pogorszyć – i tak już nie najlepszą – jakość prawa.

Chodzi przede wszystkim o zmianę par. 9 ust. 3 regulaminu Rady Ministrów, który dotychczas szczegółowo opisywał zawartość ocen skutków regulacji. Oceny skutków regulacji to kluczowe dokumenty, które mają opisywać przewidywane przez projektodawców rezultaty wprowadzenia określonej regulacji. Rola tych dokumentów jest ważna, powinny one bowiem stanowić punkt wyjścia dyskusji nad kształtem planowanych zmian prawnych i konsumować wyniki konsultacji społecznych w tym zakresie. Znaczenie oceny skutków regulacji wzrosło zwłaszcza po reformie rządowego procesu legislacyjnego w 2009 roku, kiedy wprowadzono instytucję założeń projektów aktów prawnych, gdyż to właśnie na treści założeń miał się koncentrować główny wysiłek konsultacyjny. Oceny skutków regulacji miały być, co do idei, wyczerpującymi opracowaniami, pozwalającymi ocenić już na początku procesu legislacyjnego, czy dana regulacja rzeczywiście przyczyni się do rozwiązania konkretnego problemu lub zaspokojenia określonych potrzeb społecznych. Starannie przygotowane założenia i oceny skutków regulacji miały być podstawą efektywnych konsultacji społecznych, tym bardziej że zmiany regulaminu Rady Ministrów z 2009 roku ograniczały możliwość uczestnictwa obywateli w pracach nad samą treścią projektów.

Najnowsza nowelizacja regulaminu zmniejszyła jednak wymagania co do zawartości założeń projektów ustaw i towarzyszących im ocen skutków regulacji. Z sześciopunktowego katalogu podstawowych elementów poprawnych założeń pozostał jedynie ogólnikowy warunek przygotowania opracowania, zawierającego „zwięzłe przedstawienie celu projektowanej ustawy oraz zakresu przewidywanej regulacji i zasadniczych kwestii wymagających uregulowania, w tym zniesienia dotychczasowych lub powołania nowych organów lub instytucji”. Ma mu jednak towarzyszyć bliżej nie-

³⁰⁰ Tekst informacyjny z 20 grudnia 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

³⁰¹ Uchwała Nr 214 Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 2011 roku zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2011 r., Nr 113, poz. 1146).

dookreślony „test regulacyjny”, obejmujący „wstępną analizę ekonomiczną, finansową i społeczną, [...] oszacowanie obciążeń regulacyjnych, [...] porównanie z rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach, [...] wskazanie osoby odpowiedzialnej za projekt”. Właściwa ocena skutków regulacji ma być dołączana dopiero do projektu aktu normatywnego, czyli na etapie, na którym (jeśli odczytywać regulamin Rady Ministrów literalnie) konsultacje społeczne już nie będą prowadzone.

Co więcej, przy całej dotychczasowej niejasności co do momentu, w którym należy zorganizować konsultacje, omawiane zmiany wprowadziły jeszcze większy chaos. Obowiązująca treść par. 9 ust. 4 regulaminu stanowi bowiem, że do założeń dołącza się „przedstawienie wyników konsultacji, jeżeli zostały przeprowadzone, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia opinii wynika z obowiązujących przepisów”. Sformułowanie „jeżeli zostały przeprowadzone”, które dotyczy konsultacji, sugeruje, że są one całkowicie fakultatywne.

Ujmując rzecz w skrócie, istnieją podstawy, aby sądzić, że zmiany w regulaminie Rady Ministrów z 6 grudnia 2011 roku spowodują ograniczenie zastosowania konsultacji społecznych do rządowych projektów ustaw. A nawet jeśli konsultacje się odbędą, to będą one raczej mało efektywne, ponieważ będą dotyczyć zdawkowych założeń do projektów aktów prawnych, którym nie będzie towarzyszyć solidnie przygotowana ocena skutków regulacji.

Trudno także pozbyć się wrażenia, że zmiany te mają przygotować grunt pod spodziewane reformy, które, ze względu na kryzys gospodarczy, rząd będzie chciał przeprowadzić możliwie szybko. Ograniczenie partycypacji w procesie legislacyjnym może go oczywiście przyspieszyć. Powstaje jednak pytanie, czy na pewno przyniesie to w rezultacie lepsze prawo i decyzje. Trzeba ponadto rozważyć, jak to posunięcie ma się do deklarowanego przez rząd (na przykład w Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego czy strategii „Sprawne Państwo”) większego otwarcia na obywateli w zakresie podejmowania decyzji.

Kończąc, warto wspomnieć, że sprawę tę monitoruje również Obywatelskie Forum Legislacji działające przy Fundacji im. Stefana Batorego. Niebawem przedstawi ono w tym zakresie swoje stanowisko³⁰².

Źródło: Materiały własne; informacje Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

³⁰² Sprzeciw Obywatelskiego Forum Legislacji wobec ograniczenia udziału obywateli w procesie stanowienia prawa z dnia 20 grudnia 2011 roku jest dostępny na stronie: http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Przeciw%20Korupcji/Oswiadczenie%20OFL_popr_2011-12-20-1.pdf.

Anna Krajewska

Zaskarżanie uchwał rady gminy – dwa orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego³⁰³

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. Zgodnie z art. 101 ustawy o samorządzie gminnym³⁰⁴, wniesienie do wojewódzkiego sądu administracyjnego skargi na uchwałę podjętą przez radę gminy wymaga od skarżącego uprzedniego wezwania rady do usunięcia naruszenia prawa – brak wezwania będzie skutkował odrzuceniem skargi przez wojewódzki sąd administracyjny. Problemów dotyczących wezwania do usunięcia naruszenia dotyczą dwa orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, które zostaną zaprezentowane w niniejszym opracowaniu.

Pierwsze z tych orzeczeń Naczelny Sąd Administracyjny wydał 9 czerwca 2011 roku³⁰⁵. Dotyczyło ono wniesionej do wojewódzkiego sądu administracyjnego przez pewną spółkę skargi na uchwałę rady miasta w przedmiocie uchwalenia zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dzielnicy. Wojewódzki sąd administracyjny odrzucił skargę, wskazując, że została ona wniesiona po terminie. Sytuacja wyglądała następująco: przed wniesieniem skargi do sądu spółka – zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 101 ustawy o samorządzie gminnym – wezwała radę miasta do usunięcia naruszenia. Jak wynika z art. 101, 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 na wniesienie skargi do sądu administracyjnego upłynął 7 grudnia 2010 roku. Skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego została 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 (ze względu na zawłość sprawy i na to, że nie został jeszcze

³⁰³ Tekst informacyjny z 20 grudnia 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

³⁰⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

³⁰⁵ Sygn. II OSK 1108/11.

MONITORING PRAWA DOTYCZĄCEGO PARTYCYPACJI 2011

ZASKARŻANIE UCHWAŁ RADY GMINY – DWA ORZECZENIA
NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

wyłoniony nowy skład rady miasta), sąd argumentował 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Naczelny 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. Jeśli organ udzieli w tym czasie odpowiedzi na wezwanie, to od dnia doręczenia odpowiedzi rozpoczyna bieg (określony w przepisach o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) termin trzydziestu dni na wniesienie skargi. Jeśli zaś organ nie udzieli odpowiedzi na wezwanie, to nieprzerwanie biegnie termin sześćdziesięciu dni, liczony od dnia wniesienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Naczelny 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 przedstawił w odpowiedzi na wezwanie, jak i wtedy, gdy właściwy organ gminy nie zajął stanowiska w sprawie wezwania i nie udzielił odpowiedzi skarżącemu”. Naczelny Sąd Administracyjny podtrzymał więc stanowisko wojewódzkiego sądu administracyjnego i uznał, że skarga spółki została wniesiona do tego sądu po wyznaczonym prawem terminie. Skarga kasacyjna została oddalona.

Drugie orzeczenie wiążące się z tematyką wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa zostało wydane przez Naczelny Sąd Administracyjny 11 maja 2011 roku³⁰⁶. Tym razem problem dotyczył tego, ile razy można wezwać organ, który wydał uchwałę, do usunięcia naruszenia – i ile razy można wnosić skargę na uchwałę. Rada miasta podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jednej z dzielnic. Właściciele działek objętych uchwałą zaskarżyli ją do sądu administracyjnego – wojewódzki sąd administracyjny odrzucił skargę, wskazując, że wszystkie osoby skarżące wnoszą już skargi do sądu na tę samą uchwałę rady, zaskarżając ją również w całości ze szczególnym uwzględnieniem należących do nich działek. W obu wypadkach 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 między innymi, że przeszkodą w orzekaniu przez sąd administracyjny mogłaby być jedynie powaga rzeczy osądzonej, która istniałaby wówczas, gdyby o całości jego żądania merytorycznie rozstrzygnął wojewódzki sąd administracyjny.

Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że w sprawie uchwały skarżonej przez właścicieli działek zapadło już prawomocne orzeczenie – po pierwszym jej wniesieniu skarga została oddalona przez wojewódzki sąd administracyjny. Sąd wydał również

³⁰⁶ Sygn. II OSK 744/11.

inny wyrok dotyczący tej uchwały, w którym stwierdził nieważność jednego z jej postanowień – autorem skargi w tym wypadku był S.L. (ten sam właściciel działki, który później wniósł skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego). W tej sytuacji Naczelny Sąd Administracyjny 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 osądzonyj”. 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 określonej uchwały tylko jednokrotnie. W związku z tym skarga kasacyjna S.L. została oddalona.

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

PRAKTYKI LOKALNE

Grzegorz Makowski

Lokalna inicjatywa ludowa już działa³⁰⁷

Eksperti skupieni wokół Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Bronisława Komorowskiego planują wdrożenie na poziomie lokalnym instytucji inicjatywy ludowej. Tymczasem istnieją już samorządy, w których ten mechanizm partycypacji obywateli w życiu publicznym jest praktykowany, a nawet uregulowany w prawie miejscowym.

Czym jest inicjatywa ludowa? Ujmując rzecz w skrócie, jest to instytucja pozwalająca obywatelom na przedkładanie organom władzy, które mają prawo do inicjatywy legislacyjnej (w wypadku Polski jest to parlament), projektów aktów prawnych. Przy czym jest to również mechanizm gwarantujący, że obywatelskie projekty aktów prawnych będą co najmniej procedowane według ogólnych zasad (tego, że zostaną uchwalone, oczywiście zagwarantować nie można).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej opisuje inicjatywę ludową w art. 118. Precyzyjnie jest ona uregulowana w ustawie o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli³⁰⁸, której przepisy dotyczą wyłącznie możliwości przedkładania obywatelskich projektów ustaw. Nie sankcjonują one działania inicjatywy ludowej w ramach procesu stanowienia prawa miejscowego. Jednocześnie nie istnieją żadne przeszkody, aby przenieść ten mechanizm na poziom lokalny. Niedawno zgłoszono taki postulat w ramach Forum Debaty Publicznej „Samorząd Terytorialny dla Polski”, działającego przy Prezydencie Rzeczypospolitej Polskiej. Jeśli miałby on być spełniony, lokalna inicjatywa ludowa zyskałaby podstawę ustawową. I bez niej jednak stosowanie tego mechanizmu w ramach lokalnego procesu legislacyjnego jest możliwe, czego dowodzi przykład powiatu piaseczyńskiego.

W obowiązującym statucie tego starostwa zapisano właśnie to, za czym optują prezydenci eksperci. Paragraf 24 ust. 1 pkt 8 Statutu Powiatu Piaseczyńskiego³⁰⁹ przewiduje bowiem, że oprócz typowych organów samorządu (zarząd, grupa radnych), jakie mają inicjatywę legislacyjną, projekt uchwały może zgłosić również grupa pięćset mieszkańców powiatu, którym przysługuje czynne prawo wyborcze. Przy czym nie muszą oni, tak jak to jest w wypadku inicjatywy ludowej na szczeblu krajowym, zawiązywać w tym celu specjalnego komitetu. Wystarczy, że wraz z treścią projektu uchwały złożą listę osób ją popierających (wraz z numerem PESEL i własnoręcznym podpisem) i wskażą przedstawicieli reprezentujących grupę. W odróżnieniu od projektów uchwał przedkładanych przez inne organy, dokumenty powstałe w ramach

³⁰⁷ Tekst informacyjny z 17 stycznia 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

³⁰⁸ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. z 1999 r., Nr 62, poz. 688 ze zm.).

³⁰⁹ http://bip.piaseczno.pl/public/get_file_contents.php?id=187966

inicjatywy obywatelskiej nie muszą być zaopiniowane przez zarząd. Przewodniczący rady powiatu ma ponadto obowiązek umieścić propozycje uchwał składanych przez mieszkańców w ciągu trzech miesięcy od ich zgłoszenia. Pozostałe procedury dotyczące obywatelskich projektów uchwał są takie same jak wypadku innych przedłożeń. Muszą one między innymi zachowywać odpowiednią strukturę określoną w statucie, zawierać uzasadnienie i opis przewidywanych skutków (w tym również oszacowanie konsekwencji budżetowych – lokalny odpowiednik oceny skutków regulacji). Jeśli uchwała powoduje skutki finansowe, musi być zaopiniowana przez biuro prawne i skarbnika starostwa – takie same wymagania stosuje się do projektów obywatelskich.

Nie mamy dokładnych informacji o tym, jak w praktyce sprawdza się lokalna inicjatywa ludowa w powiecie piaseczyńskim. Niemniej jednak przykład ten dowodzi, że lokalne społeczności wyprzedzają czasem w innowacyjności decydentów ze stolicy. Projektując rozwiązania ustawowe, warto być może skorzystać z tych doświadczeń.

Źródło: Materiały własne; Biuletyn Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w Piasecznie.

Grzegorz Makowski

Zapytaj wójta, czyli prawo do partycypacji w działaniu³¹⁰

Ustawa o samorządzie gminnym³¹¹ zawiera wiele przepisów, które mogą i powinny stać się inspiracją do podnoszenia poziomu partycypacji. Już pierwsze zdanie tej ustawy warto potraktować jak *credo* partycypacji: „Mieszkańcy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową” – co oznacza, że samorząd to przede wszystkim ludzie, nie zaś instytucje, urzędy czy stanowiska.

Przepis ten jest źródłem zasad i konkretnych rozwiązań (takich jak lokalne referendum czy obywatelska inicjatywa uchwałodawcza), które umożliwiają mieszkańcom bezpośrednie uczestnictwo w funkcjonowaniu ich wspólnot samorządowych. Z niego także wypływają zobowiązania, jakich muszą dopełnić organy samorządów, aby zachować wystarczającą otwartość w stosunku do obywateli. Można tutaj wspomnieć na przykład takie kwestie, jak wolność wstępu na sesje rad i sejmików, zasadę jawności czy konieczność przeprowadzania konsultacji społecznych. Ustawy samorządowe zobowiązują również organy gmin, powiatów i województw do krzewienia idei samorządności wśród mieszkańców, między innymi przez tworzenie mechanizmów wspomagających ich uczestnictwo w lokalnym życiu publicznym, takich jak rady młodzieży czy rady seniorów. Ustawa o samorządzie gminnym (podobnie jak pozostałe ustawy samorządowe) opisuje ponadto konkretne zobowiązania organów zarządzających wobec obywateli. Wójtowie i burmistrzowie są kontrolowani przez rady i sejmiki – i podobnie jak one są zobowiązani kierować się dobrem wspólnoty samorządowej i utrzymywać stałe kontakty z mieszkańcami i organizacjami mieszkańców. Bez tego rodzaju kontaktów trudno mówić o jakichkolwiek podstawach partycypacji.

W związku z tym cieszy, że są w kraju samorządy i ich kierownicy, którzy rozumieją wspomniane wyżej wymagania bardzo dosłownie i postępują według nich. Na przykład wójt Grabowa nad Pilicą komunikuje się z mieszkańcami rzeczywiście bezpośrednio, aktywnie uczestnicząc w dyskusjach na forum internetowym prowadzonym na stronach urzędu gminy. Odpowiada na pytania mieszkańców, komentuje ich problemy, zastrzeżenia i sugestie. Zapoznając się z wpisami na forum, można zaryzykować stwierdzenie, że nie jest ono nawet nadmiernie cenzurowane. Między innymi

³¹⁰ Tekst informacyjny z 28 listopada 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

³¹¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

wójt Grabowa odpowiada na pytania mieszkańców o to, jak funkcjonuje miejscowy serwis ePUAP i co dzięki niemu mogą uzyskać mieszkańcy. Oto przykładowy wpis wójta:

„Poprzez serwis e-PUAP można załatwić sprawy:

- dopisanie do spisu wyborców
- uzyskać informacje dot. podatku rolnego, leśnego, od nieruchomości
- skargi, wnioski, zapytania do Urzędu
- zaświadczenia o nie zaleganiu lub stwierdzający stan zaległości podatkowej
- zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej

Aby uzyskać informacje niezbędny jest profil zaufany lub podpis elektroniczny.

Euzebiusz Strzelczyk – Wójt”.

Wójt nie unika też sytuacji drażliwych i odnosi się do takich głosów, jak ten: „[...] jestem niemiłe zaskoczona postawą Pana pracownicy z sekretariatu Pani XXX [nazwisko zanonimizowane przez autora]. Mój tata miał przyjemność rozmawiać telefonicznie z Pana asystentką i jestem niemiłe zaskoczona, że osoba pracująca na państwowym stanowisku nie umie uszanować starszej osoby [...]”. Fragment odpowiedzi wójta: „Witam Panią. Proszę o więcej informacji o tej rozmowie, osoba, która obecnie pracuje w sekretariacie, jest stażystą, dlatego w sytuacji braku pracownika na stanowisku merytorycznym nie zawsze jest w stanie udzielić wyczerpującej informacji”.

Cieszy, że wójt Grabowa, w duchu przepisów ustawy o samorządzie gminnym, zdecydował się na utrzymywanie bezpośrednich kontaktów z mieszkańcami, wykorzystując do tego po prostu Internet. Nawet jeśli jest w stanie odpowiedzieć osobiście tylko na niektóre pytania, zgłoszenia czy zastrzeżenia, jest to z pewnością dobry przykład postawy władzy zachęcającej obywateli do włączania się w sprawy publiczne tego samorządu. Oby tylko wójtowi nie zabrakło zapału do kontynuowania tej inicjatywy.

Źródło: Materiały własne; strony internetowe Urzędu Gminy w Grabowie nad Pilicą.

Grzegorz Makowski

Prawo nie rozwiązuje braku standardów³¹²

Kwestia konsultacji projektów aktów prawa miejscowego była już przez nas poruszana kilkakrotnie. To właśnie konsultacje są bowiem jedną z podstawowych form uczestnictwa obywateli w podejmowaniu decyzji przez władze publiczne.

O tym, że konsultacje w praktyce wyglądają różnie (najczęściej, niestety, nie najlepiej), wiemy już nie tylko z monitoringu, ale także z ogólnopolskich badań, które w 2010 roku przeprowadzono na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Problem często tkwi zarówno w niskiej aktywności obywateli, jak i w ignorowaniu obowiązków konsultacyjnych przez samorządy³¹³. Przyczyną są również luki między ogólnymi przepisami ustaw nakazujących konsultacje a prawem miejscowym. Uchwały regulujące tryb konsultacji co do idei mają być instrumentami umożliwiającymi przełożenie szczytnych ustawowych intencji na codzienną praktykę. Nie zawsze jednak ich kształt to umożliwia, czasem zaś nawet utrudnia uczestnictwo w konsultacjach.

Do przeprowadzania konsultacji projektów prawa miejscowego (pomijamy tutaj przepisy dotyczące konsultacji zawarte w ustawach samorządowych) samorządy są zobowiązane na mocy znowelizowanych w 2010 roku przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³¹⁴. Artykuł 5 ust. 2 pkt 4–5 stanowi, że współpraca między samorządem a organizacjami pozarządowymi polega między innymi na konsultowaniu z nimi (bezpośrednio lub za pośrednictwem lokalnych rad działalności pożytku publicznego) wszystkich projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Ponadto ust. 5 tego samego artykułu powiada, że „organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa, w drodze uchwały, szczegółowy sposób konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji”.

Tymczasem to właśnie na poziomie uchwał regulujących konsultacje, a więc jeszcze zanim ten proces w ogóle ma szansę być zainicjowany, pojawiają się pierwsze problemy. Na początku 2011 roku opublikowaliśmy analizę Anny Krajewskiej na ten temat³¹⁵. Wówczas się okazało, że w części samorządów wymaganych regulacji po prostu nie ma. Z kolei uchwały poddane analizie zawierały kontrowersyjne zapisy dotyczące celów, zasad czy form konsultacji.

Upływa kolejny rok, a problem, niestety, się pogłębia. Tak przynajmniej wynika z głosów napływających w odpowiedzi na informacje z naszego biuletynu. Jeden

³¹² Tekst problemowy z 9 grudnia 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

³¹³ Por. między innymi: A. Krajewska, *Sposób konsultowania projektów aktów prawa miejscowego z organizacjami pozarządowymi: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego*, tekst z 30 listopada 2011 roku, opublikowany na stronie <http://www.isp.org.pl/kompas/index.php?v=news&id=398>.

³¹⁴ Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 roku o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r., Nr 28, poz. 146).

³¹⁵ A. Krajewska, *Konsultacje społeczne w jednostkach samorządu terytorialnego po nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, [w:] *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2010*, red. G. Makowski, P. Sobiesiak, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.

³¹⁶ <http://www.kedzierzyn-kozle.pl/bip/index.php?t=210&id=34476&mode=a>

z czytelników przesłał nam fragment uchwały Nr LXIII/701/10 Rady Miasta Kędzierzyna-Koźle³¹⁶ w sprawie konsultacji projektów aktów prawa miejscowego, w którym (w par. 4) zapisano między innymi, że: „Decyzje w sprawie przeprowadzania konsultacji projektów aktów prawa miejscowego, zwanych dalej «konsultacjami», podejmuje Prezydent na wniosek kierowników właściwej jednostki organizacyjnej Urzędu, kierownika właściwej gminnej jednostki organizacyjnej Gminy lub z urzędu”.

W przykładzie tym, jak w soczewce, ogniskuje się wiele problemów, na jakie mogą natrafić organizacje chcące skorzystać z prawa do udziału w tworzeniu prawa lokalnego. Przede wszystkim treść cytowanego przepisu godzi w obligatoryjność regulacji ustawowej w tym zakresie. Wygląda bowiem na to, że choć ustawa stanowi, że mają być konsultowane wszystkie projekty aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji, to – według uchwały rady miasta Kędzierzyna-Koźla – będą konsultowane tylko takie, które do tej procedury dopuści prezydent miasta i urzędnicy. *De facto* więc w większości wypadków to urzędnik będzie decydował o tym, czy konsultacje w ogóle się odbędą, czy też nie (ewentualnie może o tym zdecydować osobiście prezydent, jeśli w ogóle jakąś sprawą się zainteresuje).

To interesujący przykład, zważywszy choćby na to, że na poziomie krajowym rząd, z mocy ustawy, jest zmuszony do konsultowania wszystkich projektów ustaw. Premier (którego odpowiednikiem jest w pewnym sensie wójt, burmistrz, prezydent czy marszałek) nie ma w tej sprawie nic do powiedzenia – konsultacje muszą się odbyć. Najwyraźniej w wypadku Kędzierzyna-Koźla obowiązują inne standardy (lub „połowiczna demokracja”, jak słusznie zauważył czytelnik, który nadesłał nam tę informację). Nie chodzi więc już tylko o to, że samorządy nie przyjmują odpowiednich uchwał w zakresie konsultacji lub nie konsultują projektów prawa lokalnego według ustanowionych przez siebie zasad, ale także blokują ten proces już na starcie.

Jednocześnie przykład Kędzierzyna-Koźla każe się zastanowić nad jeszcze jednym źródłem opisywanego problemu. Mianowicie tendencja do przyjmowania uchwał ograniczających ustawowy warunek konsultacji może wynikać z niemożności wypełnienia przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Samorządy, w których nie działają lokalne rady pożytku publicznego lub które nie wiedzą o tym, jakie organizacje funkcjonują na ich terenie (co jest dość częste), po prostu wolą od razu zawęzić możliwość stosowania konsultacji, żeby w przyszłości nie narażać się na oskarżenia, że nieskonsultowane uchwały są nieważne. Rozwiązaniem jest więc zredukowanie liczby uchwał, które w ogóle muszą być konsultowane.

Innym źródłem problemów może być również brak możliwości jednoznacznego ustalenia, co dokładnie jest projektem aktu prawa miejscowego i musi być z związku z tym konsultowane, a co nim nie jest. Nie wiadomo zatem do końca, co właściwie miałyby być konsultowane. Tym samym takie uchwały, jak przyjęta w Kędzierzynie-Koźlu, to swoista ucieczka przed problemami, jakie powoduje niejasne prawo i brak standardów w zakresie stosowania konsultacji.

Źródło: Materiały własne.

Anna Krajewska

Jawność obrad rad i sejmików – nowe rozwiązania³¹⁷

Coraz powszechniejszy dostęp do Internetu w Polsce otwiera nowe możliwości związane z partycypacją publiczną. Internetowe serwisy samorządowe stają się głównym źródłem informacji o tym, co się dzieje w jednostce samorządowej i jakie plany mają lokalne władze. Oprócz dostępu do standardowych treści, obejmujących między innymi informacje na temat planowanych przez władze działań, projektów aktów normatywnych i programów w zakresie realizacji zadań publicznych, trybu działania organów władz samorządowych oraz sposobów stanowienia aktów publicznoprawnych, mieszkańcy niektórych jednostek samorządowych mogą również śledzić w Internecie przebieg sesji rady swojej jednostki.

Zgodnie z art. 11b ustawy o samorządzie gminnym³¹⁸, działalność organów gminy jest jawna, co przekłada się na uprawnienie obywateli do wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także na prawo dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy. Analogiczne regulacje zawiera ustawa o samorządzie powiatowym³¹⁹ (art. 8a) i ustawa o samorządzie wojewódzkim³²⁰ (art. 15a). Transmitowanie obrad rad i sejmików jest jednym ze sposobów „ujawniania” działalności organów samorządowych, szczególnie przy tym wygodnym dla mieszkańców, niewymagającym bowiem opuszczenia domu ani nawet oderwania się od codziennych zajęć. Jak argumentują przedstawiciele dzielnic Warszawy, w których sesje rad są transmitowane w Internecie, „słuchając, co radni planują zrobić z dziurami w ulicy, można ugotować obiad, pozmywać naczynia czy posprzątać mieszkanie, a – co najważniejsze – nie trzeba na sesję rady jechać przez pół dzielnicy”. Jak podkreślają zwolennicy takiego rozwiązania, możliwość łatwego śledzenia prac organów samorządowych daje mieszkańcom poczucie, że decyzje podejmowane przez władze nie zapadają „za ich plecami”, jest ponadto wygodnym narzędziem kontroli nad poczynaniami organów i zwiększania transparentności działań jednostek samorządowych. Internetowe transmisje obrad cieszą się rosnącym zainteresowaniem, a kolejne urzędy podejmują decyzję o zakupie wymaganego do transmisji sprzętu – niestety, dość kosztownego, co zapewne będzie problemem dla wielu samorządów.

³¹⁷ Tekst informacyjny z 12 grudnia 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

³¹⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

³¹⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r., Nr 91, poz. 578 ze zm.).

³²⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r., Nr 91, poz. 576 ze zm.).

Oczywiście mankamentem obserwowania sesji rad za pośrednictwem Internetu jest brak możliwości wpływania na ich przebieg, na przykład przez zabranie głosu. Warto jednak zaznaczyć, że nawet fizyczna obecność mieszkańców na sali obrad nie zawsze daje im sposobność włączenia się w dyskusję. Statuty niektórych jednostek samorządowych w ogóle nie przewidują możliwości zabierania głosu w trakcie sesji przez mieszkańców, w innych głos jest udzielany arbitralnie przez przewodniczącego. Czasem prawo do zabrania głosu w trakcie obrad jest obwarowane rozmaitymi warunkami, które *de facto* utrudniają mieszkańcom komunikowanie swoich opinii i zadawanie pytań radnym. Opisywanym ostatnio w mediach przykładem takiej jednostki samorządowej jest Kalwaria Zebrzydowska, gdzie – aby móc wypowiedzieć się w trakcie sesji rady gminy – mieszkaniec musiał najpierw uzyskać zgodę rady. Wyrażenie zgody z kolei wymagało głosowania.

Aby ułatwić komunikowanie się z radnymi, mieszkańcy gminy Kalwaria Zebrzydowska wystąpili z obywatelskim projektem „Inicjatywa § 18”. W ramach projektu, do komisji statutowej rady gminy skierowano wniosek o wprowadzenie do par. 18 statutu miasta, mówiącego o porządku obrad rady gminy, „punktu 6 «wolne wnioski i interpelacje mieszkańców»”. Autorzy propozycji chcieli, aby zabieranie głosu przez mieszkańców stało się obligatoryjnym elementem sesji. Takie rozwiązanie miało zachęcić mieszkańców do udziału w sesjach rady i pobudzić aktywność obywatelską przez budowanie w mieszkańcach przekonania, że warto interesować się przebiegiem sesji rady, ponieważ można mieć wpływ na to, co się wówczas dzieje. Co istotne, dodatkowy punkt w statucie poprawiłby także komunikację między mieszkańcami i radnymi. Jak planowali autorzy projektu, kolejnym krokiem miał być wniosek o danie mieszkańcom inicjatywy uchwałodawczej.

Niestety, „Inicjatywa § 18” nie spotkała się z przychylnością dostatecznie dużej grupy radnych i nowe rozwiązanie nie zostało przyjęte. Jak argumentowano, zmiana statutu nie jest potrzebna, ponieważ „wystarczy przekonać jednego radnego, żeby wnieść projekt uchwały pod obrady”. Warto jednak zauważyć, że problemem (*notabene* zauważalnym nie tylko w tej gminie) jest słaby kontakt mieszkańców z radnymi. Z analizy przeprowadzonej przez nas w ramach realizowanego w projekcie „Decydujemy razem” monitoringu bezpośredniego wybranych samorządów wynika, że wiele z nich nie zamieszcza na swoich stronach internetowych danych kontaktowych do radnych ani nawet informacji o terminach ich dyżurów³²¹. Niewątpliwie sprzyja to utrwalaniu zjawiska określanego przez autorów „Inicjatywy § 18” mianem „deficytu demokracji” i stanowi jedną z przeszkód partycypacji publicznej na poziomie lokalnym.

Źródło: <http://www.rp.pl>; <http://www.portalsamorzadowy.pl>.

³²¹ Por.: A. Krajewska, *Dostęp do informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego – analiza wyników monitoringu* [w niniejszym tomie]; eadem, *Sposób konsultowania projektów aktów prawa miejscowego z organizacjami pozarządowymi*; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, tekst z 30 listopada 2011 roku, opublikowany na stronie <http://www.isp.org.pl/kompas/index.php?v=news&id=398>.

Anna Krajewska

Nowa forma konsultacji społecznych – sąd obywatelski³²²

Konsultacje społeczne – podstawowy sposób zasięgnięcia opinii obywateli na temat przedsięwzięć planowanych przez władze publiczne – mogą się odbywać w różnych formach, które nie zostały z góry sprecyzowane na gruncie przepisów prawa. Poszczególne jednostki samorządowe mogą określać takie formy na przykład w przyjmowanych przez organy stanowiące uchwałach dotyczących trybu konsultowania projektów aktów normatywnych z organizacjami pozarządowymi lub w innych dokumentach. Często stosowanym sposobem przeprowadzenia konsultacji jest forma pisemna, polegająca na przesyłaniu przez podmioty, z którymi się konsultuje, uwag i opinii na piśmie (w tym również za pośrednictwem poczty elektronicznej), oraz bezpośrednie spotkania z tymi podmiotami. Innym przykładowym rozwiązaniem jest prowadzenie konsultacji w formie badań opinii publicznej. Procedury konsultacyjne mogą również prowadzić różne komisje, zespoły konsultacyjne lub zespoły problemowe z udziałem przedstawicieli zainteresowanych podmiotów. Konsultacje odbywają się ponadto przez umożliwianie mieszkańcom zgłaszania uwag do projektu aktu prawnego lub określonego dokumentu na forum internetowym.

³²² Tekst informacyjny z 29 grudnia 2011 roku, opublikowany na stronie: <http://www.isp.org.pl/kompas>.

W grudniu 2011 roku Poznań pierwszy w Polsce zastosował jako technikę konsultacyjną tak zwany sąd obywatelski. Sąd tego typu jest instrumentem służącym włączaniu mieszkańców w rozwiązywanie lokalnych konfliktów. W debatę na temat konfliktu angażuje się grupę bezstronnych obywateli (od dwunastu do szesnastu osób), niebędących ekspertami w dziedzinie, której dotyczy problem. W toku obrad „ławnikom” są prezentowane materiały dotyczące spornej kwestii oraz różne sposoby rozwiązania konfliktu, a strony sporu przedstawiają swoje stanowiska i argumenty na ich obronę. Procedurę kończy wydanie przez „ławników” werdyktu, w którym określają, w jaki sposób powinien być zakończony spór. Co istotne – i co przesądza o konsultacyjnym charakterze techniki sądu obywatelskiego – rozstrzygnięcie podjęte przez obywateli nie jest wiążące, pełni jedynie funkcję opiniodawczą dla władz.

Sprawa, w której został wydany werdykt poznańskiego sądu obywatelskiego, dotyczyła ulicy biegnącej wzdłuż osiedla mieszkaniowego, sąsiadującej z cennymi przyrodniczo terenami będącymi miejscem rekreacji i wypoczynku mieszkańców. Jedna

ze stron konfliktu chciała zachowania przejezdności ulicy, strona przeciwna zaś – jej przekształcenia w deptak pieszo-rowerowy. W składzie sądu obywatelskiego zasiadło piętnaście osób, między innymi przedsiębiorcy, studenci i emeryci. Po zaprezentowaniu stanowisk przez strony „ławnicy” zadawali uczestnikom sporu pytania, a następnie – stosunkiem dziesięciu głosów do pięciu – opowiedzieli się za zamknięciem ulicy i przeznaczeniem jej na deptak. Rekomendacja sądu obywatelskiego, choć nie jest wiążąca dla prezydenta, radnych i Miejskiej Pracowni Urbanistycznej, pomoże im w podjęciu ostatecznej decyzji co do losu spornej ulicy.

Źródło: <http://www.samorzad.lex.pl>; <http://www.poznan.pl>.

Kalendarium zmian i projektów zmian prawnych

Lp.	Tytuł aktu prawnego lub projektu aktu prawnego	Opis
PROJEKTY UCHWALONE		
1.	Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych (Dz.U. z 2010 r., Nr 252, poz. 1692)	Rozporządzenie weszło w życie 1 stycznia 2011 roku, poszerzając zakres tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, co wpływa istotnie na zmianę sposobu obliczania długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego. Dla jednostek samorządowych oznacza to między innymi, że zaangażowanie prywatnego partnera do realizowania zadań publicznych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego może spowodować przekroczenie sześćdziesięcioprocentowego limitu zadłużenia (wobec dochodów). Sytuacja ta groziła w 2011 roku blisko stu jednostkom samorządowym. Wejście w życie przepisów spowodowało sprzeciw samorządowców, którzy zaskarżyli treść rozporządzenia do Trybunału Konstytucyjnego. Wydanie przez trybunał orzeczenia w tej sprawie jest planowane na połowę 2012 roku.
2.	Ustawa z dnia 4 marca 2011 roku o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r., Nr 117, poz. 676)	Celem nowelizacji jest wdrożenie kolejnego etapu informatyzacji procesu ogłaszania aktów prawnych, dzięki czemu obowiązujące przepisy staną się łatwiej dostępne dla adresatów. Na mocy nowelizacji znikną papierowe wersje dzienników promulgacyjnych, a akty normatywne będą publikowane wyłącznie w formie elektronicznej. Ustawa została podpisana przez prezydenta 18 maja 2011 roku, przepisy ustawy weszły w życie 1 stycznia 2012 roku.
3.	Ustawa z dnia 25 marca 2011 roku o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz.U. z 2011 r., Nr 106, poz. 622)	Projektowana ustawa (tak zwana ustawa deregulacyjna) ma za zadanie zmniejszyć biurokrację i wynikające z niej obciążenia. Projekt jest oparty na analizie ponad dwustu aktów prawnych, a jego wprowadzenie będzie się wiązało ze zmianami blisko dziewięćdziesięciu ustaw. Zakłada on upraszczanie i przyspieszanie procedur, między innymi za sprawą postępującej elektroniczacji – jednym z przykładów jest tutaj zastąpienie zaświadczeń wydawanych przez urzędy oświadczeniami składanymi przez klientów, które będą weryfikowane tylko w uzasadnionych sytuacjach. Ustawa została podpisana przez prezydenta 20 kwietnia 2011 roku, przepisy ustawy weszły w życie 1 lipca 2011 roku.

MONITORING PRAWA DOTYCZĄCEGO PARTYCYPACJI 2011

KALENDARZ ZMIAN I PROJEKTÓW ZMIAN PRAWNYCH

4.	Ustawa z dnia 13 maja 2011 roku o zmianie ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. z 2011 r., Nr 161, poz. 966)	Projekt nowelizacji zakładał zmiany w sposobie uzyskiwania informacji o rządowym procesie legislacyjnym. Proponowane zmiany dotyczyły opracowywania i publikowania programów legislacyjnych rządu. Wejście w życie tej nowelizacji przyczyni się do bardziej efektywnego udziału obywateli w procesie stanowienia prawa. Ustawa została podpisana przez prezydenta 16 lipca 2011 roku, przepisy ustawy weszły w życie 1 września 2011 roku.
5.	Ustawa z dnia 26 maja 2011 roku o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2011 r., Nr 134, poz. 777)	Na mocy wprowadzonych przepisów mieszkańcy uzyskują wpływ na kształt granic jednostek samorządowych, będą bowiem mogli występować z inicjatywą utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic jednostki (realizowaną w formie referendum lokalnego – prawo zainicjowania takiego referendum ma przysługiwać co najmniej piętnastu mieszkańcom jednostki wyposażonym w prawo wybierania do rady gminy). Ustawa została podpisana przez prezydenta 16 czerwca 2011 roku, przepisy ustawy weszły w życie 14 lipca 2011 roku.
6.	Ustawa z dnia 26 maja 2011 roku o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r., Nr 134, poz. 779)	Nowelizacja wprowadziła usprawnienia w zakresie organizacji loterii fantowych (przez ułatwienie procedur uzyskiwania zezwoleń oraz obniżenie obowiązujących opłat), co pozwoli na lepsze wykorzystanie mechanizmów hazardowych w celu wspierania działalności społecznie użytecznej i aktywizowania obywateli. Ustawa została podpisana przez prezydenta 16 czerwca 2011 roku, przepisy ustawy weszły w życie 14 lipca 2011 roku.
7.	Ustawa z dnia 27 maja 2011 roku o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r., Nr 147, poz. 88)	Celem nowelizacji było stworzenie osobom niepełnosprawnym realnej możliwości korzystania z przysługujących im konstytucyjnych praw wyborczych bez pomocy osób trzecich. Wprowadzono między innymi możliwość głosowania korespondencyjnego dla osób niepełnosprawnych, stosowania nakładek na karty do głosowania z opisem w alfabecie Braille'a dla osób niewidomych oraz obowiązek dostosowania lokali obwodowych komisji wyborczych do potrzeb osób niepełnosprawnych. Ustawa została podpisana przez prezydenta 15 lipca 2011 roku, przepisy ustawy weszły w życie 1 sierpnia 2011 roku.
8.	Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 roku o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r., Nr 209, poz. 1244)	Celem nowelizacji było usunięcie niejasności i trudności interpretacyjnych, jakie pojawiają się w praktyce stosowania przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w zakresie sprawozdawczości czy funkcjonowania mechanizmu jednoprocentowego. Doprecyzowano między innymi przepisy regulujące wykonanie sprawozdań z realizacji programów współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz zasady zlecania lokalnym organizacjom organizacji konkursów. Ustawa została podpisana przez prezydenta 19 września 2011 roku, przepisy ustawy weszły w życie 3 listopada 2011 roku.

9.	Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 roku o języku migowym i innych środkach komunikowania się (Dz.U. z 2011 r., Nr 209, poz. 1243)	Przepisy ustawy regulują uprawnienia osób doświadczających trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się oraz wprowadzają rozwiązania ułatwiające kontakty z administracją publiczną, w tym lepszy dostęp do informacji, między innymi przez zobowiązanie organów administracji do udostępnienia osobie uprawnionej usługi umożliwiającej jej komunikowanie się w urzędzie. Ustawa została podpisana przez prezydenta 12 września 2011 roku, przepisy ustawy wejdą w życie 1 kwietnia 2012 roku.
10.	Ustawa z dnia 31 sierpnia 2011 roku o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r., Nr 217, poz. 1280)	Przepisy ustawy zmierzają do ograniczenia zachowań chuligańskich na stadionach w trakcie meczów piłki nożnej i – szczególnie – w czasie zbliżających się Mistrzostw Europy w piłce nożnej w 2012 roku. Ustawa narzuca w tym zakresie między innymi obowiązek wyposażenia stadionów w systemy elektroniczne pozwalające na identyfikację i śledzenie uczestników imprez czy centralny system identyfikacji kibiców, w którym dane osobowe mają być przechowywane przez pięć lat od momentu zakupu pierwszego biletu na mecz. Jednocześnie nowelizacja ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych zawiera wiele nowych przepisów, które przy złej woli wykonawców tego prawa mogą stać się sposobem na ograniczanie wolności zgromadzeń. Ustawa została podpisana przez prezydenta 20 września 2011 roku, przepisy ustawy weszły w życie 12 listopada 2011 roku.
11.	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)	Projekt zakładał uzupełnienie luki prawnej, wynikającej z rozbieżności między prawem do udostępnienia informacji publicznych a możliwościami rozporządzenia nimi na prawach właściciela, zgodnie z zaleceniami unijnej dyrektywy (2003/98/WE) w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego. Ustawa między innymi znosi podwójny tryb zaskarżania decyzji odmownych o udostępnieniu informacji, ustanawiając jeden – administracyjny – oraz ustanawia centralne repozytorium informacji publicznych. Zastrzeżenia dotyczą zasadności ograniczeń w dostępie do informacji publicznej, które dotyczą między innymi dokumentów wytwarzanych w związku z procesami komercjalizacji, postępowaniami sądowymi, w których stroną jest państwo, czy negocjacjami dotyczącymi umów międzynarodowych. Ustawa została podpisana przez prezydenta 24 września 2011 roku, przepisy ustawy weszły w życie 29 grudnia 2011 roku.
12.	Uchwała nr 214 Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 2011 roku zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2011 r., Nr 113, poz. 1146)	Wprowadzone zmiany w regulaminie Rady Ministrów, zmniejszające wymagania dotyczące zawartości założeń projektów ustaw i towarzyszących ocen skutków regulacji (opisujących przewidywane przez projektodawców rezultaty wprowadzenia określonej regulacji), mogą spowodować ograniczenie zastosowania konsultacji społecznych do rządowych projektów ustaw.

MONITORING PRAWA DOTYCZĄCEGO PARTYCYPACJI 2011

KALENDARZ ZMIAN I PROJEKTÓW ZMIAN PRAWNYCH

PROJEKTY NIEZAMKNIĘTE		
13.	Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 15 marca 1933 roku o zbiorcach publicznych z dnia 3 stycznia 2011 roku (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji)	Projekt zakłada między innymi uproszczenie procedury wydawania pozwoleń na przeprowadzenie zbiórki publicznej organizowanej w związku z działaniami poza granicami kraju oraz wprowadzenie jednolitego wzoru wniosków o wydanie pozwolenia na przeprowadzenie zbiórki. Nowelizacji ustawy sprzeciwiły się organizacje pozarządowe, kwestionując między innymi zakładane przez ministerstwo uznawanie wpłat darowizn na konto organizacji za formę zbiórki publicznej i zarzucając zbytnią biurokratyzację przepisów. Kwestie te podnoszono na posiedzeniu prezydium Parlamentarnego Zespołu do spraw Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi (24 maja 2011 roku), strona rządowa nie rozpatrzyła jednak pozytywnie zgłaszanych zastrzeżeń.
14.	Senacki projekt ustawy o petycjach z dnia 15 kwietnia 2011 roku (druk senacki nr 4261)	Projekt zakłada uregulowanie zasad składania i rozpatrywania petycji, sposobu postępowania i właściwości organów w sprawach dotyczących petycji. Ustawodawca zdecydował się na stworzenie odrębnego projektu, choć jednocześnie wielokrotnie odwołuje się do kodeksu postępowania administracyjnego, co może utrudniać stosowanie przepisów nowo tworzonej ustawy. Dnia 27 maja 2011 roku projekt został skierowany do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz do Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej z zaleceniem zasięgnięcia opinii Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach. Pierwsze czytanie projektu odbyło się na posiedzeniu 30 czerwca 2011 roku. W dniu 28 lipca 2011 roku opublikowano projekt stanowiska rządu wobec senackiego projektu ustawy o petycjach. Rząd odniósł się do projektu pozytywnie, rekomendując dalsze prace legislacyjne.
15.	Prezydencki projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw	Projekt zakłada zwiększenie udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, między innymi przez wprowadzenie przepisów ustanawiających ramy konsultacji społecznych (określających na przykład katalog projektów aktów prawa miejscowego, które mają być dyskutowane przez obywateli), przeniesienie na grunt lokalny formuły wysłuchania publicznego, regulacje w zakresie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, zapytania obywatelskiego czy stowarzyszeń i komitetów aktywności lokalnej. Projekt był objęty szerokimi konsultacjami społecznymi. Wstępny projekt ustawy do konsultacji społecznych przed opracowaniem legislacyjnym został wydany 25 marca 2011 roku, 22 lipca 2011 roku opublikowano projekt ustawy po konsultacjach społecznych. W grudniu 2011 roku projekt miał być skierowany do prac sejmowych.

16.	Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim oraz niektórych innych ustaw z dnia 4 kwietnia 2011 roku (druk senacki nr 4192)	Zgodnie z treścią nowelizacji, uchwała w sprawie uruchomienia funduszu sołeckiego miałyby charakter stały, rada gminy będzie mogła zwiększyć budżet funduszu powyżej algorytmu wynikającego z ustawy, a zadania wykonywane ze środków funduszu będą mogły wykraczać poza granicę sołectwa. Zasoby funduszu będą mogły być ponadto zasilane ofiarnością mieszkańców sołectwa, a sołectwa będą mogły również występować o zmianę przeznaczenia pieniędzy z funduszu. Projekt został pozytywnie rozpatrzony przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradującą w dniach 26 maja i 28 czerwca 2011 roku. Dnia 17 sierpnia 2011 roku opublikowano stanowisko rządu wobec senackiego projektu, rekomendujące dalsze prace legislacyjne nad projektem, ale po uwzględnieniu licznych zastrzeżeń zgłoszonych do projektu ustawy. Wątpliwości natury konstytucyjnej budziło między innymi wprowadzenie zasady domniemania wyodrębnienia przez gminę funduszu, do czasu podjęcia uchwały. Na zagrożenia związane z niektórymi rozwiązaniami projektu nowelizacji ustawy wskazywała także opinia prawna o projekcie, przygotowana przez Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich oraz Biuro Analiz Sejmowych.
17.	Senacki projekt ustawy o zrzeczeniach (druk senacki nr 1028)	Projekt ustawy spotkał się ze zdecydowanym sprzeciwem organizacji pozarządowych, podnoszących między innymi problem biurokratyzacji procesu, chaosu legislacyjnego i ograniczenia wolności zrzeszania się, które byłyby rezultatem ustanowienia nowego prawa. Dnia 15 marca 2011 roku miało się odbyć pierwsze czytanie projektu ustawy, ale 3 marca 2011 roku wnioskodawcy skierowali do marszałka senatu oświadczenie o jego wycofaniu. Dyskusja wokół senackiej inicjatywy i jej ostateczny upadek zmobilizował środowiska pozarządowe do podjęcia pracy nad własnym projektem zmian w prawie o stowarzyszeniach. Koordynacji działań w tym zakresie podjęła się Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych. Dyskutowane propozycje obejmą między innymi postulat zwiększenia uprawnień stowarzyszeń zwykłych, na przykład przez przyznanie im ułomnej osobowości prawnej, uproszczenie procedur rejestracyjnych, zniesienie obowiązku prowadzenia pełnej księgowości dla stowarzyszeń niekorzystających ze środków publicznych czy rozszerzenie katalogu możliwości pozyskiwania przez nie środków. Dyskusja na temat proponowanych rozwiązań odbyła się 7 grudnia 2011 roku w ramach prezydenckiego Forum Debaty Publicznej „Społeczeństwo obywatelskie – kapitał społeczny”. Doradca Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej poinformował, że senat zamierza wrócić do projektu ustawy o stowarzyszeniach.

MONITORING PRAWA DOTYCZĄCEGO PARTYCYPACJI 2011

KALENDARIUM ZMIAN I PROJEKTÓW ZMIAN PRAWNYCH

PROJEKTY ODRZUCONE		
18.	Poselski projekt ustawy o spółdzielniach uczniowskich (druk sejmowy nr 3421 z dnia 19 marca 2010 roku, druk sejmowy nr 3421-A z dnia 19 października 2010 roku)	Projekt reguluje kwestie dotyczące zakładania, organizacji i działalności spółdzielni uczniowskich oraz sprawowania nad nimi nadzoru. Negatywną opinię prawną na temat projektu wydało Biuro Analiz Sejmowych. Również w pierwszym czytaniu w Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży (24 kwietnia 2011 roku) zalecono odrzucenie projektu ustawy.
19.	Komisyjny projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego z dnia 12 stycznia 2011 roku (druk sejmowy nr 3942)	Celem projektowanej ustawy jest zapewnienie jednolitości orzecznictwa administracyjnego i działań administracji publicznej. Nowa regulacja będzie normować podstawowe kwestie z zakresu prawa administracyjnego, których część albo w ogóle nie została jeszcze uregulowana, albo ich regulacja – rozrzucona po różnych aktach prawnych – jest niespójna. Przepisy ogólne prawa administracyjnego uzupełnią także istniejące obecnie luki prawne, wynikające niejednokrotnie z rozbieżnych przepisów funkcjonujących na gruncie różnych działów prawa administracyjnego. Po pierwszym czytaniu projektu na posiedzeniu sejmu w dniu 30 marca 2011 roku projekt skierowano do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, z zaleceniem zasięgnięcia opinii Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych. W dniu 13 lipca 2011 roku opublikowano stanowisko rządu wobec komisyjnego projektu, nierekomendujące dalszych prac legislacyjnych nad projektem.

Noty o autorach

Anna Krajewska – doktor socjologii, prawnik, adiunkt w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, specjalista do spraw 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 socjologii, kierownik Programu Społeczeństwa Obywatelskiego w Instytucie Spraw Publicznych, specjalista do spraw monitoringu prawa w projekcie „Decydujmy razem. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych”. Specjalizuje się w tematyce organizacji pozarządowych, polityki antykorupcyjnej, lobbingu, dialogu obywatelskiego oraz socjologii problemów społecznych.

Paulina Sobiesiak-Penszko – socjolog, doktorantka w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, kierownik projektów i badacz w Programie Społeczeństwa Obywatelskiego i Polityki Społecznej Instytutu 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.