

**Propozycje zmian w przepisach
służące wzmocnieniu partycypacji i dialogu na poziomie samorządowym**

1. Stworzenie stanowiska Wojewódzkiego Rzecznika Praw Mieszkańców

Potrzebny jest profesjonalny, pełnoetatowy podmiot, którego zadaniem będzie ochrona praw i wolności mieszkańców przed naruszeniami popełnianymi przez władze samorządowe. Obecna kontrola sprawowana przez radnych i instytucje nie jest wystarczająca. Powołanie urzędu Wojewódzkiego Rzecznika Praw Mieszkańców wzmocni przejrzystość podejmowania decyzji przez władze samorządowe i poczucie sprawczości oraz współodpowiedzialności za losy gminy, powiatu, województwa samorządowego po stronie mieszkańców.

Zadania Rzecznika w najbardziej podstawowym wariantcie powinny objąć:

- „Podejmowanie na wniosek mieszkańców i z urzędu interwencji w sprawie naruszeń praw i wolności mieszkańców w toku działań podejmowanych przez władze samorządowe wszystkich stopni. W ramach tych kompetencji organy samorządu powinny być zobowiązane do udzielania informacji i wyjaśnień w określonych ustawowo terminach.
- Prawo do przystępowania na prawach strony do postępowań administracyjnych prowadzonych przez organy samorządowe oraz prawo do zaskarżania ich rozstrzygnięć do sądów administracyjnych.
- Prawo do zaskarżania uchwał i zarządzeń organów samorządu do sądu administracyjnego.
- Prawo do udziału w sesjach organów stanowiących samorządu oraz w posiedzeniach komisji, z prawem do zabierania głosu. Podejmowanie działań promujących ochronę praw człowieka, np. prowadzenie zajęć w szkołach publicznych czy gwarantowany dostęp do regionalnych mediów publicznych”.¹
- Coroczne przedstawianie wojewodzie raportu z działalności za rok poprzedni oraz wskazanie zagadnień dotyczących funkcjonowania JST, które mogłyby być korygowane w ramach uprawnień pełnionych przez wojewodę nadzoru.

Realizacja wymaga uchwalenia nowej ustawy kompleksowo regulującej instytucję Wojewódzkiego Rzecznika Praw Mieszkańców.

¹ *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*, pod red. D. Sześciły, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2019, s. 140-141, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2019/07/Polska-samorzadow.pdf> [dostęp tu i nast.: 27.02.2025].

2. Grupowa skarga powszechna – wzmocnienie głosu mieszkańców

Wprowadzenie nowego modelu skargi powszechnej umożliwiające zaskarżanie uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego przez określoną liczbę osób fizycznych i prawnych, będących członkami danej wspólnoty samorządowej, niezależnie od występowania po ich stronie interesu prawnego lub uprawnienia do zaskarżenia aktu.

Obecnie mieszkańcy mogą występować do sądów administracyjnych ze skargami na przepisy wydawane przez organy samorządowe gminy (powiatu, województwa), jeśli został naruszony ich interes prawny lub uprawnienia. Nie jest to skarga o charakterze powszechnym, bo dla skutecznego jej wniesienia nie wystarcza powołanie się na stan zagrożenia prawa lub sprzeczność uchwały z prawem. Skarżący musi nie tylko wykazać istnienie po jego stronie interesu prawnego lub uprawnienia do zaskarżenia uchwały, ale też ich naruszenie w wyniku wydania uchwały lub zarządzenia.

Praktyka pokazuje wiele mankamentów w obecnych regulacjach, co sprawia, że ten typ skargi nie jest efektywnym narzędziem inicjowania przez obywateli sądowej kontroli nad prawem uchwalanym przez samorządy. „Zdarza się, że z braku występowania interesu prawnego lub uprawnienia do wniesienia skargi po stronie skarżącego sądy oddalają skargi na uchwały lub zarządzenia, mimo iż w oczywisty sposób naruszają one prawo”². Problem ten jest dostrzegany również w doktrynie: „Abstrakcyjną, obiektywną sądową kontrolę prawa powszechnie obowiązującego, do której dostęp powinien być pełny, uzależniono od konieczności uprzedniego spełnienia subiektywnej indywidualnej przesłanki dotyczącej konkretnego skarżącego w postaci wykazania naruszenia jego interesu prawnego”³.

Realizacja postulatu wymaga zmian przepisów ustaw samorządowych:

- art. 101 i 101a Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴;
- art. 87 i 87 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁵;
- art. 90 i 91 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁶.

3. Inicjatywa lokalna – doprecyzowanie obowiązków władz samorządowych

a) Wprowadzenie obowiązku przyjmowania przez Radę Gminy/Miasta uchwały określającej tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. W 2023 roku jedynie 30% gmin w Polsce przyjęło stosowne regulacje (w przypadku samorządów powiatowych, a szczególnie wojewódzkich ta liczba jest jeszcze mniejsza)⁷.

² *Polska samorządów...*, op. cit., s. 143.

³ D. Dąbek [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2022, art. 101.

⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19900160095>.

⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym,
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19980910578>.

⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁶,
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19980910576>.

⁷ Anna Dąbrowska, *Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce w 2023 roku*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2024;
https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2024/04/A.Dabrowska_Narzedzia.partycypacji.lokalnej.w.Polsce.w.2023.rok_raport.pdf, s. 11.

Uniemożliwia to mieszkańcom w wielu miejscach w Polsce angażowanie się w sprawy gminy poprzez skorzystanie z jednego z najbardziej przyjaznych narzędzi partycypacji – inicjatywy lokalnej. Na ten problem zwróciła uwagę Najwyższa Izba Kontroli w informacji o wynikach kontroli „Realizacja zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej” (KAP.430.017.2018): w gminach, w których nie określono uchwałą trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, nie zapewniono mieszkańcom w sposób przewidziany w art. 19c ust. 1 udpp warunków do zgłaszania i realizacji zadań publicznych w formie inicjatywy lokalnej⁸.

Realizacja wymaga zmiany w art. 19c ust. 1 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁹

b) Zobowiązanie Rady Miasta/Gminy do wyodrębniania pieniędzy w uchwale budżetowej na inicjatywę lokalną na dany rok.

Doświadczenie akcji Masz Głos pokazuje, że brak zarezerwowanych na inicjatywę lokalną pieniędzy jest pierwszym i najczęściej używanym przez władze samorządowe argumentem, żeby odrzucać wnioski mieszkańców o realizację działań w ramach inicjatywy lokalnej. Zachętą dla władz mogłoby być zwracanie im z budżetu państwa części kwoty wydanej na działania zrealizowane w ramach w inicjatywy lokalnej, tak jak dzieje się to w przypadku funduszu sołeckiego.

Duża popularność funduszu sołeckiego związana jest nie tylko ze sprawnością lokalnych społeczności wiejskich, ale również z jasnymi zachętami finansowymi ze strony rządu – obowiązująca ustawa o funduszu sołeckim przewiduje bowiem częściowy zwrot z budżetu państwa środków wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego. (...) Taki mechanizm przyczyniłby się do wzrostu popularności inicjatywy lokalnej, która obecnie jest realizowana w niewielkiej grupie samorządów¹⁰.

Realizacja wymaga wprowadzenia odpowiedniego przepisu do art. 212 ust. 1 pkt 9 Ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹.

4. Obywatelska Inicjatywa Uchwałodawcza – ujednolicenie wymogów

a) Stworzenie zamkniętego katalogu szczegółowych wytycznych dla Rady Gminy/Miasta przyjmującego uchwałę o inicjatywie uchwałodawczej mieszkańców, a także wprowadzenie

⁸ Informacja o wynikach kontroli. Realizacja zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej, Najwyższa Izba Kontroli, s. 11, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,20201,vp,22821.pdf>

⁹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20030960873>.

¹⁰ *Samorząd bardziej obywatelski*, Fundacja im. S. Batorego, s. 3.

¹¹ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20091571240>.

obowiązku wspierania merytorycznego i legislacyjnego mieszkańców przy tworzeniu projektu uchwały. Obecnie w wielu samorządach obowiązują wymogi, które zniechęcają mieszkańców do korzystania z tego narzędzia wpływu na decyzje dotyczące ich miejscowości.

Realizacja wymaga zmian w:

- art. 41 ust. 5 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym;
- art. 42a ust. 5 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym;
- art. 89a ust. 5 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

b) Zmniejszenie liczby podpisów koniecznych do złożenia projektu uchwały w ramach inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców. Obecne limity są niekorzystne dla mieszkańców mniejszych gmin i znacząco utrudniają im korzystanie z inicjatywy uchwałodawczej w porównaniu do mieszkańców dużych miast. Dla przykładu: w gminie liczącej poniżej 2000 mieszkańców trzeba zebrać 100 podpisów, a w kilkuset tysięcznym mieście – 300.

Realizacja wymaga zmian w:

- art. 41 ust. 2 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,
- art. 42a ust. 2 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym,
- art. 89a ust. 2 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

5. Jawność organów stanowiących – wzmocnienie przejrzystości

Uzupełnienie wymaganych prawem transmisji bądź nagrań z posiedzeń rady/sejmiku o nagrania, minimum audio, z posiedzeń komisji rady. To właśnie w trakcie posiedzeń komisji rady/sejmiku najczęściej zapadają kluczowe decyzje, potwierdzane potem tylko na posiedzeniach plenarnych rady. Obecnie mieszkańcy nie mają dostępu do tych nagrań, a w wielu gminach, nawet gdy przykładowo media lokalne występują z wnioskiem o ich udostępnienie, to spotykają się z odmową i argumentacją, że takie nagrania są jedynie dokumentem roboczym służącym do stworzenia protokołów z posiedzeń komisji. To znacząco utrudnia dostęp mieszkańców do informacji publicznej o najważniejszych sprawach dotyczących ich społeczności lokalnej¹².

Realizacja postulatów wymaga zmiany przepisów:

- uzupełnienia art. 21 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym;
- zmiany w art. 15 ust. 1a Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym;
- zmiany w art. 21 ust. 1a Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

¹² *Samorząd bardziej obywatelski...*, op. cit., Fundacja im. S. Batorego, s. 6.

6. Raport o stanie gminy – ułatwienia dla mieszkańców

Zniesienie obowiązku zbierania podpisów przez mieszkańców, którzy chcą wystąpić w trakcie debaty nad raportem o stanie gminy, przy jednoczesnym wprowadzeniu limitu 15 uczestniczących mieszkańców – powyżej tej liczby konieczne byłoby uzyskanie zgody rady gminy/miasta. Obecne przepisy stanowią, że „Mieszkaniec, który chciałby zabrać głos w debacie nad raportem, składa do przewodniczącego rady pisemne zgłoszenie, poparte podpisami: 1) w gminie do 20 000 mieszkańców - co najmniej 20 osób; 2) w gminie powyżej 20 000 mieszkańców - co najmniej 50 osób”¹³. W rezultacie w 2020 roku „w 84% gmin do debaty nie zgłosił się żaden mieszkaniec”¹⁴.

Realizacja postulatu wymaga zmiany art. 28aa ust. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

7. Ciała doradcze – obowiązek publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej

Wprowadzenie obowiązku publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej gmin, powiatów, województw następujących informacji o funkcjonujących ciałach doradczych i radach tematycznych:

- treści uchwały powołującej oraz statutu,
- listy członków zawierającej imię i nazwisko każdej osoby oraz funkcję, którą pełni (np. przewodniczący),
- danych do kontaktu: adres e-mail, numer telefonu,
- w przypadku młodzieżowej rady – danych opiekuna (o ile występuje): imię i nazwisko, e-mail i numer telefonu.

Informacje na temat funkcjonowania ciał doradczych często są trudnodostępne lub niekompletne, co ogranicza potencjał ich rozwoju i utrudnia nawiązywanie współpracy z innymi osobami i podmiotami. Wprowadzenie powyższych informacji do BIP przyczyni się do większej transparentności, umożliwi prowadzenie badań nad rozwojem ciał doradczych i rad tematycznych oraz ułatwi efektywniejsze wspieranie ich działań.

Realizacja wymaga dodania obowiązku publikowania informacji w przepisach ustaw samorządowych w jednostkach redakcyjnych dotyczących funkcjonowania poszczególnych rad. Jednocześnie obowiązek ten powinien objąć rady pożytku publicznego oraz rady sportu, co wymaga wprowadzenia zmian w odpowiednich przepisach, tj. dodanie przepisu po art. 41j Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz zmianę art. 30 ustawy o sporcie¹⁵.

¹³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, op. cit., art. 28aa ust. 7.

¹⁴ *Kto rozmawia o tym, co w gminie piszczy? Raport z badania o debatowaniu na temat raportu o stanie gminy*, Watchdog Polska, s. 5, https://siecobywatelska.pl/wp-content/uploads/2020/09/SJJ_raport_o_stanie_gminy.pdf.

¹⁵ Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20101270857>.