

Antoni Rost

Uniwersytet Szczeciński
e-mail: antoni.rost@usz.edu.pl

Partycypacja mieszkańców w zarządzaniu gminą

STRESZCZENIE

Jedną z fundamentalnych zasad ustrojowych państwa polskiego jest zasada społeczeństwa obywatelskiego. Nie jest ona bezpośrednio zapisana w Konstytucji, ale wynika z innych zasad: wolności zrzeszania się, pomocniczości, republikańskiej formy państwa. Zawiera nakaz wprowadzenia takich mechanizmów zarządzania państwem, aby zwłaszcza na najniższym szczeblu – w gminie – mieszkańcy mieli realną możliwość skutecznego udziału w rozwiązywaniu wspólnych problemów. Szczególne znaczenie mają kompetencje i działania samorządów lokalnych. Kompetencje samorządu gminnego nie budzą zastrzeżeń, szczególnie ważny jest sposób jego działania. Podstawowym warunkiem jest jawność i pełna informacja o prawach publicznych. Do form partycypacji należy zaliczyć nie tylko tradycyjne instytucje demokracji bezpośredniej (jak referendum, obecnie także tzw. budżet obywatelski), ale też formy niewładczego oddziaływania (jak inicjatywa w sprawie podjęcia uchwały rady, konsultacje społeczne), które są obecnie wystarczająco rozwinięte. Problemem jest głównie przekonanie mieszkańców, że ich aktywność może być skuteczna i że warto korzystać z istniejących możliwości prawnych. Trzeba jednak też pamiętać, że partycypacja musi być utrzymana w pewnych granicach, których przekroczenie spowoduje skutki negatywne.

SŁOWA KLUCZOWE

gmina, samorząd, demokracja lokalna

Podstawową zasadą każdego państwa uznającego się za demokratyczne jest uznanie, że źródłem władzy państwowej jest naród, rozumiany jako ogół ludzi trwale związanych z danym państwem. Współcześnie podmiot ten nie jest już pojmowany jako zbiór homogeniczny, posiadający jednolite interesy, przekonania i dążenia, ale wręcz przeciwnie – jako społeczeństwo pluralistyczne, złożone z przenikających się grup o różnym poczuciu tożsamości, sytuacji życiowej i często sprzecznych poglądach. Wyrażają się one w funkcjonowaniu różnych mniej lub bardziej formalnych struktur, artykułujących swoje cele i dążących do ich osiągnięcia. Dostrzeżenie i uznanie tego faktu ma swój wyraz w jednej z podstawowych zasad ustrojowych współczesnego państwa demokratycznego: zasadzie społeczeństwa obywatelskiego.

W obecnie obowiązującej Konstytucji nie ma bezpośredniego odwołania do społeczeństwa obywatelskiego, jednak w literaturze można spotkać się z wyróżnianiem zasady społeczeństwa obywatelskiego jako jednej z ogólnych zasad obowiązującej Konstytucji¹. Jako główne źródła konstytucyjne tej zasady wskazuje się art. 11 i 12, w których szczególnie wyeksponowano obywatelską wolność zrzeszania się: wolność tworzenia i działania partii politycznych oraz związków zawodowych, społeczno-zawodowych organizacji rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji. Wyeksponowanie polega na umieszczeniu tych wolności wśród zasad ustrojowych, w rozdziale „Rzeczpospolita” – przy jednoczesnym powtórzeniu ich, w bardziej rozbudowanej redakcji, w art. 58 i 59 w rozdziale o wolnościach, prawach i obowiązkach. Wskazuje to na wyraźny zamiar ustrojodawcy nadania szczególnej rangi ustrojowej tym formom aktywności obywatelskiej.

Zasada społeczeństwa obywatelskiego oparta jest jednak także na innych jeszcze przesłankach konstytucyjnych. Należy tu odwołać się do zasad pomocniczości, a także republikańskiej formy państwa.

Zasada pomocniczości (subsydiarności) jest przyjęta jako fundamentalna we wstępie do Konstytucji RP. Jej podstawą jest przyjęcie, że jednostka w realizacji swoich interesów i potrzeb ma pierwszeństwo przed zbiorowością, a zbiorowości mniejsze – przed większymi. Dopiero gdy potrzeby te nie mogą być zaspokojone na danym szczeblu albo też lepiej mogą być zaspokajane przez wspólnotę większą, może ona przejąć odpowiednie zadania, wspólne dla wszystkich jej członków. Wynika z tego tym samym, że państwo – jako wspólnota najwyższego rzędu – powinno występować dopiero w ostateczności, gdy wspólnoty mniejsze nie są w stanie właściwie rozwiązać problemu.

Z zasady republikańskiej formy państwa, zadeklarowanej w art. 1 Konstytucji, wynika, że państwo jest wspólnym dobrem wszystkich jego obywateli. Oznacza to, że wszyscy obywatele mają wobec państwa obowiązki i prawa oparte na jednolitych kryteriach i jednakowo powinni troszczyć się o państwo, które jest ich „rzeczą wspólną”. Należy przyjąć, że mieści się w tym nie tylko wykonywanie formalnych obowiązków i korzystanie z praw wynikających z ustaw, ale także dbałość o funkcjonowanie całego państwa, w tym także o jak najlepsze zaspokajanie potrzeb całej zbiorowości ludzkiej tworzącej społeczność państwową. Wymaga to także osobistej aktywności i udziału w ich realizacji odpowiednio do możliwości, także poprzez działania niezwiązane z funkcjonowaniem struktur organizacyjnych państwa. Nie oznacza to oczywiście istnienia jakichkolwiek prawnych obowiązków obywatelskich tego rodzaju, natomiast powinny istnieć prawne możliwości efektywnego przejawiania określonych postaw obywatelskich.

Taką możliwość stwarzają z pewnością te struktury społeczne, które są z państwem całkowicie niepowiązane organizacyjnie, oparte na zasadzie dobrowolności, nieposiadające żadnych atrybutów władzy publicznej. Rozważenia wymaga jednak miejsce jednostek samorządu terytorialnego: czy powinny one być traktowane jako część I sektora, czyli fragment administracji publicznej, czy też jako specyficzna forma zrzeszenia obywateli.

Jednostki samorządu są bowiem częścią administracji publicznej i różnią się od organizacji społecznych tym, że mogą stosować charakterystyczne dla państwa środki przymusu,

1 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, LIBER, Warszawa 2012, s. 66.

a przynależność do nich nie jest dobrowolna. Z drugiej strony są one samodzielne w tym sensie, że mają przede wszystkim zaspokajać potrzeby lokalnej zbiorowości, a swoje rozstrzygnięcia kształtują według własnej woli, nie podlegając poleceniom ani innej ingerencji organów państwowych – pod warunkiem ich zgodności z ustawą. Jest to zatem instytucja specyficzna, znajdująca się na pograniczu formy państwowej i społecznej.

Na tym tle już od dawna w polskiej literaturze prawniczej toczył się spór, kto jest podmiotem samorządu terytorialnego: grupy społeczne, wspólnoty lokalne czy też samo państwo – a zatem, czy samorząd jest formą organizacyjną władzy państwowej, czy też formą organizowania się ludzi².

Przepis art. 16 ust. 1 Konstytucji z 2.04.1997 r. zawiera postanowienie, że „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”. Takie sformułowanie wskazuje wyraźnie, że podmiotem samorządu jest wspólnota obywateli, a nie państwo. Wspólnota ta samodzielnie wykonuje zadania publiczne służące zaspokajaniu jej własnych potrzeb (art. 166 ust. 1 Konstytucji), a samodzielność ta podlega ochronie sądowej (art. 165 ust. 2), co jednoznacznie potwierdza niezależność tej struktury od państwa.

Samorząd terytorialny nie jest zatem formą „dobrowolnego zrzeszania się obywateli”, chociaż element wyboru kierunku aktywności nie został wyeliminowany. Ze względu na przedmiotowy zakres zadań wspólnoty istnieje tu bardzo szeroka paleta możliwości; członek wspólnoty może też pozostać bierny. Z pewnością jednak samorząd jest instytucją umożliwiającą samodzielną realizację potrzeb lokalnych przez zrzeszenia obywateli, co wydaje się spełnieniem kryterium ważniejszego, o charakterze merytorycznym, zapewniającym realizację celu wiążanego z pojęciem społeczeństwa obywatelskiego.

Również w literaturze wskazuje się, że samorząd terytorialny może być uważany nie tylko za jedną z postaci decentralizacji administracji publicznej, ale także za odrębną formę organizowania się ludzi³. W Konstytucji z 1997 r. przyjęto jako założenie – niesformułowanej *expressis verbis* – idei społeczeństwa obywatelskiego, że każdy człowiek funkcjonuje w różnych układach społecznych, w tym w terytorialnym, a samorząd terytorialny jest formą urzeczywistniania jego podmiotowości w tym zakresie⁴. Przekazywanie szerokiego zakresu kompetencji samorządom terytorialnym jest uważane za elementarną metodę tworzenia społeczeństwa obywatelskiego⁵. Uwagi te odnoszą się w pierwszym rzędzie właśnie do samorządu gminnego, gdyż to on jest konstytucyjnie wskazaną jednostką podstawową i zgodnie z zasadą pomocniczości powinien stwarzać najszerze możliwości uzewnętrzniania aktywnych postaw obywatelskich.

Trzeba jednak pamiętać, że – jak wyżej stwierdzono – elementem konstytucyjnie rozumianej zasady społeczeństwa obywatelskiego jest także zasada pomocniczości. Zgodnie

2 Głównymi antagonistami w okresie międzywojennym stali się w tym zakresie T. Bigo jako zwolennik pierwszego poglądu i J. Panek uznający, że samorząd jest nieodłączną częścią władzy państwowej. Wszelkie późniejsze spory na ten temat toczyły się z powołaniem na ich stanowiska; *Prawo administracyjne*, red. M. Stahl, Wolters Kluwer, Warszawa 2002, s. 274–275.

3 P. Winczorek, *Wstęp do nauki o państwie*, Liber, Warszawa 1997, s. 220.

4 L. Garlicki, *op. cit.*, s. 66, 68.

5 M. Gulczyński, *Jaka konstytucjonalizacja zasad ładu społecznego jest Polsce potrzebna*, w: *Demokratyczne modele ustrojowe w rozwiązaniach konstytucyjnych*, Warszawa 1997, s. 55.

z nią samorząd – także gminny – nie jest najniższym stopniem wspólnoty społecznej i sam również powinien być „pomocniczy” wobec innych podmiotów społecznych, np. swoich jednostek pomocniczych, a także instytucji obywatelskich. W praktyce niektóre samorządy czynią to jednak niechętnie, traktując zasadę subsydiarności jako działającą tylko do ich szczybla⁶.

Podstawowym warunkiem pełnienia przez samorząd funkcji elementu struktury społeczeństwa obywatelskiego jest zakres jego – szeroko rozumianej – możliwości samodzielnej realizacji zadań. Wymaga to powierzenia samorządowi nie tylko szerokich zadań, ale też i możliwości ich wykonania bez podlegania zewnętrznym wytycznym; nadzór w zasadzie powinien być wykonywany przez sądy i ograniczać się do badania legalności działania⁷. Możliwości te muszą przejawiać się równocześnie w samodzielności prawnej i finansowej, gdyż brak którejkolwiek z nich przekreśla realność całej idei.

Z punktu widzenia normatywnego postulat samodzielności jest w zasadzie spełniony. Jednostki samorządu mają osobowość prawną, mogą zatem zaciągać zobowiązania i rozporządzać prawami we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Posiadają także prawo stanowienia aktów generalnych, w szczególności w postaci aktów prawa miejscowego – powszechnie obowiązującego, czyli odnoszącego się do wszystkich podmiotów na terenie objętym ich właściwością miejscową. Organy wykonawcze samorządu mogą także wydawać decyzje administracyjne w sprawach indywidualnych. Można jednak wskazać przykłady spraw ważnych dla wspólnoty, w których samorząd ze względu na uregulowania ustawowe nie jest w stanie właściwie rozstrzygać. Przykładem tego jest planowanie przestrzenne, w którego zakresie gminy w dużej mierze ubezwłasnowolniono w ustawie z dnia 7.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r., nr 15, poz. 139), podporządkowując społeczny interes ochrony przestrzeni prywatnej własności i niszcząc wcześniejszy dorobek planistyczny, sięgający lat międzywojennych (co podtrzymano w ustawie z dnia 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym)⁸.

Również w sferze finansowej samorząd jest samodzielny, może kształtować swój budżet niezależnie w granicach określonych ustawą. W tym jednak przypadku regulacja prawna jest, jak wynika z praktyki, zdecydowanie niedostateczna, głównie ze względu na brak dostatecznej ochrony konstytucyjnej.

W art. 167 ust. 4 Konstytucji RP przyjęto zasadę, że w razie dokonywania zmian w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, należy dokonać także odpowiednich zmian w podziale dochodów publicznych. Realizacja tej zasady dokonuje się poprzez ustawy, co budzi zasadnicze wątpliwości. W praktyce bowiem od początku istnienia samorządu ma miejsce przekazywanie zadań jego jednostkom; jest ono jednak często nie tyle realizacją postulatów decentralizacji czy subsydiarności, ile przetrzucaniem odpowiedzialności ze szczybla wyższego na niższy, bez należytej dbałości o zapewnienie możliwości ich realizacji, w tym zapewnienie odpowiednich środków finansowych⁹. Brak określenia stan-

6 M. Kulesza, *Rząd musi dokończyć decentralizację państwa*, „Gazeta Prawna” nr 11 z dnia 16.01.2008 r.

7 P. Sarnecki, *Idea samorządności w strukturze społeczeństwa obywatelskiego*, LV Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Toruń 2013, s. 17.

8 *Refleksje nad ustrojem samorządowym*, oprac. A. Krasnowolski, Kancelaria Senatu 2007 r., OT-503, s. 9.

9 *Nowe dylematy polityki społecznej*, red. S. Golinowska, M. Boni, „Raporty CASE” 2006, nr 65.

dardów wykonania zadań publicznych w poszczególnych dziedzinach¹⁰ powoduje, że środki finansowe są przekazywane uznaniowo i w zbyt małej ilości, a budżet lokalny, zwłaszcza niektórych jednostek, staje się sumą dotacji celowych z budżetu państwa¹¹. Co więcej, samorząd nie może nawet faktycznie korzystać z przyznanych mu konstytucyjnie (art. 168) możliwości ustalania podatków i opłat lokalnych, gdyż subwencja z budżetu państwa jest ustalana na podstawie wykorzystania wszystkich możliwych do osiągnięcia przychodów jednostki samorządu. W tej sytuacji ewentualne skorzystanie z możliwości np. zmniejszenia stawki opłaty od posiadania psów ze względów społecznych skutkuje bezpośrednio obniżeniem subwencji, czyli dodatkowym zmniejszeniem budżetu wspólnoty¹².

Występując jako podmiot społeczeństwa obywatelskiego, samorząd musi posiadać instrumenty pozwalające mu na aktywizację członków wspólnoty w rozwiązywaniu tych zadań, które leżą w jego możliwościach. Pierwszym i podstawowym warunkiem, ale także formą tej aktywizacji, jest jawność działania i powszechnie dostępna informacja o sprawach wspólnoty. Stanowi ona podstawę, na której mogą egzystować i rozwijać się instytucje umożliwiające udział obywateli w rozstrzyganiu spraw wspólnoty i w ich bezpośredniej realizacji.

Jawność jest podstawowym elementem wszelkiej demokracji, gdyż nie można mówić o świadomym udziale obywateli w jakichkolwiek procesach, których podłoże i składające się na nie fakty nie są im znane. Działalność organów samorządu terytorialnego jest jawna, co gwarantują przepisy konstytucyjne poprzez powszechne prawo do informacji o ich działalności. Zgodnie z postanowieniem art. 61 ust. 2, obywatele mają prawo wstępu na posiedzenia organów kolegialnych z możliwością rejestracji ich przebiegu oraz dostęp do dokumentów. Przepisy ustawowe rozszerzają zasadę jawności także na posiedzenia komisji i dokumenty dotyczące przebiegu ich posiedzeń (art. 11b ust. 2 ustawy z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 11.04.2001 r., tekst jedn. DzU 2001 r., nr 142, poz. 1591). Realizacja tej zasady nie budzi obecnie większych zastrzeżeń.

Z jawnością łączy się ściśle problem dotarcia z informacją o problemach samorządowych do ogółu członków wspólnoty. Udział w sesjach rad bądź posiedzeniach komisji czy korzystanie z dostępu do dokumentów to instrumenty ważne dla stosunkowo nielicznej grupy osób już aktywnych bądź szczególnie zainteresowanych określoną sprawą. Ważne jest jednak wzbudzenie zainteresowania także ze strony ogółu członków wspólnoty poprzez dotarcie do nich z odpowiednimi informacjami. Zadanie takie w minimalnym stopniu spełniają różnego rodzaju gabloty ogłoszeniowe w urzędach organów samorządu terytorialnego; rolę

10 O potrzebie wprowadzenia takich standardów mówiono w wielu wystąpieniach na konferencji odbytej w dniu 12.04.2006 r. w Senacie; *Senat a samorzady terytorialne. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Wicemarszałka Senatu Marka Ziółkowskiego pod patronatem Marszałka Senatu Bogdana Borusewicza 12 kwietnia 2006 r.*, Kancelaria Senatu 2006, s. 19, 28, 33, 48, 60.

11 M. Kulesza, *op. cit.*

12 Można spotkać się z pomysłami umożliwienia samorządom wprowadzania nowych podatków lokalnych dla uzdrowienia tego stanu rzeczy, J. Serwacki, *Konstytucyjne założenia ustroju finansów samorządu terytorialnego i ich realizacja w ustawodawstwie*, w: *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 140. Należy jednak zgodzić się z C. Kosikowskim, że takie rozwiązanie prowadziłoby raczej do absurdu, C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 234–235.

znacznie istotniejszą – i rosnącą w miarę upowszechniania się umiejętności korzystania z Internetu – spełnia Biuletyn Informacji Publicznej. Obydwie te formy wymagają jednak inicjatywy ze strony obywatela i nie umożliwiają wnoszenia własnych uwag i propozycji.

Trudna do przecenienia jest w tym zakresie rola prasy lokalnej. Może ona docierać do członków wspólnoty z informacjami o sprawach dla niej istotnych, pobudzać zainteresowanie nimi i sposobami ich rozwiązywania. Co więcej, prasa umożliwia prowadzenie także debaty publicznej, wyrażanie poglądów, polemikę – a to jest już bezpośrednim czynnikiem rozbudzania aktywności obywatelskiej. Regulacja prawna w tej dziedzinie nie budzi istotnych wątpliwości, znacznie więcej problemów ujawnia się jednak w praktycznym działaniu prasy lokalnej. Wiążą się one z różnego rodzaju animozjami personalnymi bądź politycznymi wpływającymi na przekazywanie stronniczego lub niepełnego obrazu sytuacji, a także brakiem wystarczających kwalifikacji dziennikarzy¹³. Z tego względu uzasadniony wydaje się postulat wprowadzania przez jednostki samorządu obligatoryjnej polityki informacyjnej¹⁴. Poinformowanie o sprawach wspólnoty, włączenie w toczące się dyskusje, staje się dobrą podstawą dla wytworzenia się motywacji do aktywnego włączenia w rozwiązywanie jej spraw, które może przybierać bardzo różne formy.

Słusznie zwraca uwagę P. Uziębło, że poza klasycznymi formami demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej można wyodrębnić także takie instytucje, które łączą w sobie elementy jednej i drugiej, jak np. ludową inicjatywę uchwałodawczą czy prawo petycji¹⁵. Nie można zatem ograniczyć katalogu form aktywizujących udział obywateli w rozwiązywaniu spraw publicznych tylko do klasycznych form demokracji bezpośredniej, polegających na bezpośrednim podjęciu decyzji. Należy do nich zaliczyć wszystkie te instytucje, które umożliwiają wpływanie na rozstrzygnięcia władzy publicznej, także ze skutkiem niewłaściwym¹⁶. Można zastosować wobec nich pojęcie demokracji partycypacyjnej, obejmującej wszystkie możliwości udziału jednostek spoza aparatu władzy publicznej w kształtowaniu decyzji w sprawach publicznych¹⁷.

Podstawowe formy tak rozumianej demokracji partycypacyjnej to wybory organów, możliwości inicjowania ich działalności, inicjowanie i udział w konsultacjach społecznych i referendach.

Udział w wyborach może być rozpatrywany w potrójnym wymiarze: jako kandydowanie (realizacja biernego prawa wyborczego do organów samorządu), jako głosowanie i wreszcie także jako uczestnictwo w kampanii wyborczej, polegającej na udziale w publicznych dyskusjach nad potrzebami i interesami wspólnoty i sposobami ich rozwiązywania.

Obywatel może ubiegać się o objęcie mandatu członka organu uchwałodawczego (rady, sejmiku), ale także organu wykonawczego w gminie. Z punktu widzenia realizacji idei społeczeństwa obywatelskiego znaczenie ma tu przede wszystkim możliwość kandydowania

13 M. Orłowska-Bednarz, *Zasada jawności w perspektywie mediów lokalnych*, w: *Prasa lokalna w budowie społeczeństwa obywatelskiego*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2005, s. 133.

14 *Ibidem*.

15 P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Centrum Badań Społecznych, Gdańsk 2009, s. 184.

16 Propozycję rozróżnienia instytucji bezpośredniego decydowania i bezpośredniego wpływania sformułowano już znacznie wcześniej: A. Rost, L. Zawartowski, *W sprawie form demokracji bezpośredniej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1974, nr 1, s. 3.

17 *Ibidem*, s. 19.

do rady gminy, ewentualnie powiatu. Powinna to być już zaawansowana forma aktywności obywatelskiej, poprzedzona inną działalnością społeczną, potwierdzającą odpowiednie doświadczenie i zaangażowanie w sprawy wspólnoty. Praktyka przedstawia się jednak zupełnie inaczej ze względu na upolitycznienie samorządów, zwłaszcza większych jednostek. Jest to zjawisko bardzo negatywne, istniejące jednak nie od dzisiaj i nie tylko w Polsce¹⁸. Przyjmowane w naszym kraju regulacje prawa wyborczego do uchwałodawczych organów samorządowych nie tylko jednak nie przeciwdziałały tym procesom, ale dodatkowo je umacniały. Dotyczy to obecnie przede wszystkim miast mających prawa powiatu, a także powiatów i województw, w których obowiązuje system proporcjonalnego rozdziału mandatów. System ten zdecydowanie uprzywilejowuje partie polityczne. W gminach, których siedzibą jest miasto niemające praw powiatu (zdecydowana większość), dominuje element wyboru personalnego, zarówno dzięki innemu systemowi wyborczemu, jak i lepszym więziom społecznym. W efekcie udział kandydatów z list partyjnych ulega stałemu zmniejszaniu się i w wielu małych gminach znajduje się wręcz w zaniku¹⁹, co jest zjawiskiem korzystnym dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Szczególnym, ale niezwykle istotnym problemem występującym właśnie w gminach jest znaczenie wybranej rady w rozwiązywaniu spraw wspólnoty. Kwestia ta pojawiła się wraz z wprowadzeniem powszechnych i bezpośrednich wyborów organu wykonawczego bez równoczesnego dostosowania do nowej sytuacji relacji prawnych pomiędzy radą a jej organem wykonawczym. W rezultacie nastąpiło faktyczne całkowite uniezależnienie się organu wykonawczego od uchwałodawczego i rady nie mają skutecznych narzędzi prawnych zapewniających wykonanie przez wójta ich uchwał. Co więcej, często nakłada się na to także konflikt pomiędzy radą i organem wykonawczym. Przewagę w takiej sytuacji ma z reguły wójt, dzierżący realną władzę i w praktyce prawie nieodwoływalny ze względu na praktykę stosowania referendum w tej sprawie. Wydaje się jednak, że nie należy zbyt jednoznacznie krytycznie na tym tle oceniać ograniczenia rady w kształtowaniu budżetu²⁰, gdyż wymóg uzyskania zgody organu wykonawczego dotyczy tylko zmian pogarszających bilans jednostki²¹. Organ uchwałodawczy może natomiast dokonywać zmian w projekcie nienaruszających założonego w nim końcowego wyniku finansowego. Rozwiązanie to może być uważane za kontrowersyjne, jednak z drugiej strony zapewnia ono dość skuteczną ochronę budżetu przed ewentualnymi ryzykownymi modyfikacjami, za które nikt nie ponosiłby osobistej odpowiedzialności.

Wybory z natury rzeczy mają charakter konkurencyjny, powinny więc wiązać się z prezentowaniem przez poszczególnych kandydatów ich punktów widzenia na problemy lokalne i sposoby ich rozwiązywania. Może to być dobrą podstawą do wzbudzenia zainteresowania społecznego tymi sprawami i ogólnej dyskusji. Jeżeli kampania wyborcza nabiera takiego merytorycznego charakteru, stanowi również przejaw i jednocześnie motywację do rozwoju postaw obywatelskich.

18 H. Izdebski, *Współczesne modele administracji publicznej*, Pełnomocnik Rządu do Spraw Reformy Administracji, Warszawa 1993, s. 95.

19 Zob. obwieszczenia komisarzy wyborczych o wynikach wyborów do rad na terenie województw w 2014 r., www.pkw.gov.pl/ (dostęp 12.09.2017).

20 A. Krasnowolski, *op. cit.*, s. 7.

21 Art. 240 ust. 2 ustawy z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. DzU z 2016 r., poz. 1870).

W ostatnich kilkunastu latach zaczęła się rozwijać instytucja tzw. inicjatywy uchwałodawczej obywateli. Była ona znana także wcześniej, ale w marginalnym zakresie, obecnie jest już zjawiskiem coraz bardziej powszechnym²². Polega na możliwości zgłaszania projektu uchwały organu stanowiącego samorządu przez grupę obywateli ze skutkiem w postaci obowiązku jego rozpatrzenia przez ten organ. Jest to więc odpowiednik ludowej inicjatywy ustawodawczej. Instytucji tej towarzyszyły początkowo wątpliwości, także sądów administracyjnych²³, czy jest ona prawnie dopuszczalna ze względu na to, że nie jest *expressis verbis* przewidziana w ustawie. Poglądy te nie miały żadnych podstaw, ponieważ przede wszystkim grupa obywateli nie jest organem i nie dotyczy jej obowiązek działania na podstawie prawa; obecnie zastrzeżenia te należą już do przeszłości²⁴. Nie znaczy to jednak, że inicjatywa taka może być wykonana w każdej sprawie należącej do organu uchwałodawczego: wyłączone są te wszystkie sprawy, które są wskazane w ustawach jako kompetencja konkretnego podmiotu (np. wnioski o udzielenie absolutorium, zainicjowanie procedury ustalania strefy płatnego parkowania, powołanie sekretarza gminy, odwołanie przewodniczącego rady itd.).

Ukształtowanie tego prawa, przewidzianego w statutach (niekiedy w innych uchwałach odpowiednich organów stanowiących samorządu, co należy uznać za nieprawidłowe), jest dalekie od jednolitości. Jest ono w różnym stopniu sformalizowane, różnie określone są też wymogi dotyczące poparcia projektu. Pojawiały się w związku z tym projekty ustawowego uregulowania tej instytucji, do czego jednak nie doszło. Można przyjąć, że lepszym rozwiązaniem jest stan obecny: każda jednostka samorządu może dostosować te rozwiązania do swoich konkretnych warunków, byle tylko kształt tej instytucji umożliwiał realne skorzystanie z niej. Można przyjąć, że do podstawowych warunków takiego postulatu należą: ustalenie realnej liczebności grupy wnioskującej, zapewnienie sprawnego toku postępowania i udziału przedstawicieli wnioskodawców w procesie rozpatrywania przez radę i jej organy.

Szersze możliwości udziału w kształtowaniu rozstrzygnięć stwarzają konsultacje społeczne. W pewnym zakresie mają one charakter obligatoryjny. Zgodnie z ustawą ich przeprowadzenie jest konieczne w przypadku powoływania, likwidacji i zmiany statusu lub granic gminy oraz tworzenia jednostek pomocniczych²⁵. W innych sprawach ważnych dla gminy konsultacje mogą być przeprowadzane na zasadach określonych w uchwale rady gminy (art. 5a powołanej ustawy). W praktyce takie fakultatywne konsultacje przeprowadzane są najczęściej w sprawie przebiegu dróg krajowych przez obszar gminy, strategii rozwoju gminy bądź programów współpracy z organizacjami pozarządowymi. Zdarzają się jednak także konsultacje w sprawie lokalizacji przedszkola, budowy elektrowni wiatrowych i innych specyficznych miejscowych problemów.

Najczęściej konsultacje odbywają się w formie spotkań z mieszkańcami i przyjmowania opinii wyrażonych na piśmie. Nadal stosunkowo rzadko wykorzystywany jest do tego celu

22 Jak podaje L. Jaworski, z badań Fundacji Centrum Inicjatyw na rzecz Społeczeństwa wynika, że instytucja ta występuje w ok. 30% powiatów i gmin miejskich, L. Jaworski, *Rada gminy. Kto może wnosić projekty uchwał*, „Rzeczpospolita” z 31.05.2016 r.

23 Np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3.04.2006 r., III SA/Wr 584/05, WSA w Olsztynie z dnia 17.10.2013 r., II SA/OI 171/13.

24 Przelom przyniosło orzeczenie NSA z 21.11.2013 r., II OSK 1887/13.

25 Art. 4a, 4b i 5 ustawy z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. DzU 2016 r., poz. 446).

Internet, którego możliwości zdecydowanie nie są doceniane. Zdarzają się też konsultacje przypominające referendum, polegające na oddaniu głosu aprobującego albo odrzucającego określone rozwiązanie, z możliwością także wstrzymania się od zajęcia stanowiska. Jest to instytucja przewidziana w art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego jako preferowana dla konsultacji społecznych, dopuszcza się ją także w polskim orzecznictwie sądowym²⁶. Taka procedura uniemożliwia zgłaszanie propozycji i argumentów, a tylko odniesienie się do gotowego projektu rozstrzygnięcia; powinna zatem być stosowana tylko w szczególnych przypadkach uzasadnionych charakterem i przedmiotem sprawy. Inicjatorem konsultacji coraz częściej mogą być też grupy mieszkańców (np. w małych gminach 100–200 obywateli). Wydaje się, że rozwój tej formy działania samorządu jako wspólnoty obywatelskiej powinien być przedmiotem szczególnej uwagi i wsparcia.

Specyficzną i zupełnie nową formą konsultacji społecznej jest tzw. budżet partycypacyjny. Przyjmuje się, że po raz pierwszy zastosowano go w Brazylii w 1989 r., a w Polsce w 2011 r. w Sopocie. Instytucja ta polega na tym, że organy przygotowujące lub uchwalające budżet deklarują, że uwzględnią wynik głosowania mieszkańców w sprawie przeznaczenia określonej (niewielkiej) części budżetu. Mieszkańcy mają możliwość zgłaszania propozycji, a następnie ich wybierania w głosowaniu niesformalizowanym, prowadzonym przy użyciu różnych środków: Internetu, poczty, osobistego złożenia głosu. Instytucja ta, stosowana coraz częściej zwłaszcza w miastach, jest ukształtowana bardzo różnie, ma też bardzo zróżnicowane oceny mieszkańców²⁷. W literaturze wskazuje się jednak na liczne zalety tego rozwiązania. Należą do nich przede wszystkim rozwój dialogu społecznego, integracja lokalnych społeczności i lepsze zaspokojenie potrzeb społecznych²⁸.

W art. 170 Konstytucji RP przewidziano prawo członków wspólnoty samorządowej do rozstrzygnięcia miejscowych spraw w drodze referendum. Ujęcie to jest szersze niż regulacja referendum ogólnokrajowego w art. 125, gdyż nie zawiera ograniczenia materii referendum tylko do spraw o szczególnym znaczeniu dla państwa. W przepisach ustawy z dnia 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn. DzU 2016 r., poz. 400) przewidziano, że wynik referendum jest wiążący prawnie, jeśli tylko w głosowaniu weźmie udział wymagana liczba uprawnionych i również określona ich część poprzez określone rozwiązanie. Oznacza to, że odpowiednie organy muszą podjąć działania na rzecz realizacji wyniku referendum (art. 65). *Prima facie* można przyjąć, że jest to równoznaczne z rozstrzygnięciem merytorycznym zgodnym z wynikiem referendum, jednak nie będzie tak zawsze. Sytuacja taka powstanie tylko wtedy, gdy przedmiot głosowania będzie wchodził „w zakres zadań i kompetencji organów danej jednostki” samorządu (art. 2b ustawy). Nie oznacza to jednak, że każda sprawa objęta kompetencją organu gminy może być rozstrzygana w drodze głosowania powszechnego. Nie dotyczy to kompetencji ustawowo zastrzeżonych na rzecz określonego organu gminy, np. uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego²⁹ czy

26 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 1.02.2001 r. (II SA 2817/00).

27 M. Radziszewski, *Wybrane instrumenty wykorzystywane w procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 6, s. 51 i n.

28 Pierwsze doświadczenia z budżetem obywatelskim analizują szeroko A. Rytel-Warzocho i P. Uziębło, *Aktualne tendencje związane ze wzmocnieniem partycypacji mieszkańców w sprawowaniu władzy na poziomie lokalnym*, LV Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Toruń 2013, s. 26 i n.

29 Wyrok NSA z 21.07.1999 r., IV SA 2452/1998.

podejmowania decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych. Z kolei niektóre rozstrzygnięcia (odwołanie organu pochodzącego z wyborów oraz samoopodatkowanie się mieszkańców gminy) są objęte referendum obligatoryjnym.

Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 2 ustawy referendum lokalne mogło dotyczyć „sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki” lub odwołania jej organu. Na tym tle powstały wątpliwości dotyczące dopuszczalności przeprowadzania go w sprawach, które są istotne dla wspólnoty samorządowej, ale nie mogą być rozstrzygnięte w jej ramach (np. przebieg autostrady przez jej terytorium). Ostatecznie Trybunał Konstytucyjny dokonał wykładni Konstytucji, stwierdzając, że przedmiotem referendum lokalnego mogą być także sprawy mające znaczenie dla wspólnoty lokalnej, a leżące poza jej zadaniami i kompetencjami. Przepis art. 170 Konstytucji RP daje członkom wspólnoty prawo do wyrażania woli politycznej we wszystkich sprawach związanych z tożsamością i przyszłością jednostki samorządu. W wyniku takiego głosowania uzewnętrzniana może być opinia, wyrażająca oczekiwania mieszkańców także co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy należącej do właściwości innego organu. Dopuszczalne i zgodne z Konstytucją jest zatem także referendum w sprawie zmiany lub likwidacji granic gminy bądź przeprowadzenia autostrady przez jej teren. Referendum takie ma wówczas charakter opiniodawczy, ale jego znaczenie jest nawet większe od konsultacji społecznych prowadzonych w innych formach. Wynik ten jest wiążący w wyższym stopniu, gdyż jest ono powszechne, w pełni reprezentatywne, przeprowadzone w sposób sformalizowany, a wyniki są podawane do ogólnej wiadomości³⁰. Skutkiem tego wyroku było znowelizowanie art. 2 ustawy poprzez wyraźne wskazanie, że referendum może dotyczyć także „innych istotnych spraw, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę”³¹. Problem polega jednak na określeniu skutków takiego referendum, skoro z natury rzeczy wynik ten może być sprzeczny choćby z wynikami referendum w tej sprawie w sąsiednich jednostkach, nie może więc zobowiązywać do podjęcia przez właściwe organy rozstrzygnięcia zgodnego z wolą głosujących. Ponieważ ustawa nie przewiduje możliwości przeprowadzania referendum opiniodawczych, należy przyjąć, że wynik każdego referendum – jeśli zostały spełnione wymogi formalne – jest wiążący. W takim przypadku wiązanie jego wynikiem może polegać na obowiązku organów gminy podejmowania działań na rzecz realizacji tego wyniku, jednak bez ich odpowiedzialności za rezultat, czyli ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie.

Tak szeroka możliwość zastosowania referendum, zarówno jako formy decydowania jak i opiniowania, jest jednym z ważnych elementów konstruowania społeczeństwa obywatelskiego w ramach wspólnoty – przede wszystkim gminnej. Efekt ten wzmacnia przewidziana w art. 4 ustawy możliwość przeprowadzania takiego referendum także z inicjatywy ludowej (na wniosek 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy lub powiatu, 5% mieszkańców województwa). Niestety, przy istniejącym nadal niskim poziomie aktywności społecznej ustalony w art. 55 ust. 1 wymóg ważności referendum (udział 30 % uprawnionych) stanowi próg zdecydowanie zbyt wysoki. W efekcie wytwarza się rezultat odwrotny

30 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26.02.2003 r., K 30/2002.

31 Art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14.12.2012 r. o zmianie ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy o samorządzie gminnym (DzU 2013 r., poz. 153).

od zamierzonego: kształtuje się przekonanie, że organizacja i udział w referendum nie ma realnego znaczenia, gdyż ze względu na niską frekwencję zapewne w ogóle nie będzie ważne. Z tego względu celowe byłoby rozważenie odstąpienia od tego wymogu. Postulat ten nie dotyczy jednak określonego w ust. 2 wymogu udziału 60% liczby głosujących przy dokonywaniu wyboru w referendum, którego przedmiotem jest odwołanie organu. Te referenda rządzą się bowiem swoimi prawami i często mają charakter mniej merytoryczny, a bardziej polityczny bądź personalny.

Omówione wyżej możliwości prawne znajdujące się w dyspozycji wspólnoty samorządowej w zasadzie umożliwiają jej bezpośrednie skuteczne działanie w kierunku przekształcania administracyjnie tworzonej wspólnoty samorządowej – zwłaszcza gminnej, w mniejszym stopniu także powiatowej – w społeczność obywatelską. Zgodnie z zasadą pomocniczości, każda z tych jednostek samorządowych powinna jednak dążyć do tego, by te wszystkie zadania, które lepiej mogą być wykonane przez społeczności niższego rzędu, powierzyć właśnie im. Może się to odbyć poprzez przekazywanie zadań pomocniczym jednostkom samorządu oraz współpracę z organizacjami pozarządowymi w zakresie tzw. działalności pożytku publicznego.

Pomocnicze jednostki samorządu mogą być tworzone przez radę gminy po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy (należy przyjąć, że wyłączenie konsultacji jest możliwe w przypadku wniosku zbiorowego, jednoznacznie wyrażającego wolę ogółu mieszkańców). Ich zakres działania wynika ze statutu nadanego przez radę gminy i musi mieścić się w granicach jej właściwości. Jest to więc klasyczna forma przekazywania kompetencji mniejszej wspólnoty. W art. 5 powoływanej wcześniej ustawy o samorządzie gminnym wymienia się jako takie jednostki sołectwa na obszarach wiejskich oraz dzielnice i osiedla na obszarze miast. Zgodnie z przepisem art. 36 i 37 w sołectwie organem uchwałodawczym jest zebranie wiejskie obejmujące wszystkich mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania (tak należy przyjąć wobec brzmienia art. 36 ust. 2), a w dzielnicy i osiedlu takim organem może być również zebranie ogólne bądź wybrana rada. Cechą wspólnot objętych jednostkami pomocniczymi – zwłaszcza na terenach wiejskich – jest zatem bezpośredni sposób działania, przypominający klasyczne formy demokracji bezpośredniej. Jednocześnie z uwagi na przedmiot działania, dotyczący spraw najbardziej istotnych, mających z reguły znaczenie dla większości członków takiej wspólnoty, mogą one być bardzo skuteczną metodą pobudzania zainteresowania sprawami zbiorowości i kształtowania motywacji do udziału w ich rozwiązywaniu. W ustawie dopuszcza się tworzenie także innych jeszcze jednostek pomocniczych o odrębnie ustalanych nazwach, w związku z czym nie jest wykluczone ustanawianie nawet kolejnych poziomów zarządzania i jeszcze mniejszych wspólnot. Z punktu widzenia postulatów rozwoju społeczeństwa obywatelskiego korzystanie z tych możliwości w stopniu jak najpełniejszym ma niezwykle ważną wagę.

Organy jednostek samorządu terytorialnego są także zobowiązane do współpracy z tzw. organizacjami pożytku publicznego. Są nimi organizacje pozarządowe (w tym także fundacje, inne osoby prawne, związki wyznaniowe) niedziałające w celach zarobkowych, prowadzące działalność społecznie użyteczną w zakresie ustalonym w ustawie z dnia 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (DzU nr 96, poz. 873). Zakres ten jest ustalony w art. 4 ust. 1 ustawy bardzo szeroko. Formy współdziałania również mogą

przybierać różną postać, w tym informowania się, konsultowania, tworzenia wspólnych zespołów. Największe znaczenie ma jednak zlecenie zadań tym organizacjom, które wiąże się z całkowitym lub częściowym ich finansowaniem poprzez dotacje (art. 5 ust. 4 ustawy). Ustawowym celem tej współpracy jest możliwie najbardziej efektywne wykorzystanie środków przeznaczonych na cele użyteczności publicznej, przy założeniu, że stosowanie zasady pomocniczości oraz jawności i równości stron przy powierzaniu zadań do takiego efektu prowadzi. Organy samorządu terytorialnego powinny jednak ściśle kontrolować sposób realizacji zadań i skutki działania współpracujących organizacji pożytku publicznego, gdyż to na nich spoczywa odpowiedzialność za wykonanie przekazanych zadań publicznych.

W odniesieniu do współpracy z organizacjami pożytku publicznego trzeba jednak powtórzyć uwagę wcześniejszą, odnoszącą się do przekazywania zadań samorządowi terytorialnemu. Zlecenie zadań nie może być sposobem na pozbywanie się obowiązków, lecz jedynie następstwem uzasadnionej oceny, że określona organizacja pozarządowa wykona zadanie lepiej niż jednostka samorządu, w której właściwości ono się znajduje.

Z powyższej analizy form partycypacji mieszkańców w zarządzaniu gminą wynika, że wprowadzić ich katalog, a także zakres stosowania ulega pewnemu poszerzeniu, ale jednocześnie daleko do osiągnięcia stanu pożądanego. Stanem takim nie jest wcale bezgraniczne poszerzanie i rozwijanie partycypacji członków wspólnoty w zarządzaniu nią, ponieważ i ono niesie możliwość wynaturzeń i negatywnych skutków, musi więc odbywać się w ramach pewnych granic³². Nie chodzi tu tylko o katalog form prawnych i zakres ich stosowania, ale także o postawy społeczne³³ – choć są one także w pewnym stopniu warunkowane tymi możliwościami i doświadczeniem społecznym. O sytuacji takiej można będzie mówić dopiero wtedy, gdy wytworzy się ogólne przekonanie społeczne, że osobista aktywność w tym kierunku może być skuteczna i zmieniać gminną rzeczywistość. Stoją temu na przeszkodzie w dalszym ciągu ugruntowane zwyczaje i brak wiedzy członków wspólnoty o istniejących możliwościach³⁴, a częściowo także ograniczenia prawne. Ich stopniowe przełamywanie powinno być stałym elementem ewolucji zarządzania gminą – zarówno w wymiarze tworzenia prawa, jak i praktyki jego stosowania w gminach.

Bibliografia

- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Liber, Warszawa 2012.
- Gulczyński M., *Jaka konstytucjonalizacja zasad ładu społecznego jest Polsce potrzebna*, w: *Demokratyczne modele ustrojowe w rozwiązaniach konstytucyjnych*, Warszawa 1997.
- Izdebski H., *Współczesne modele administracji publicznej*, Pełnomocnik Rządu do Spraw Reformy Administracji, Warszawa 1993.
- Jaworski L., *Rada gminy. Kto może wnosić projekty uchwał*, „Rzeczpospolita” z 31.05.2016 r.

32 A. Haładyj, *Granice partycypacji w podejmowaniu decyzji publicznych – przyczynek do dyskusji*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 3, s. 20 i n.

33 Por. A. Olech, *Między zainteresowaniem a zaangażowaniem – aktywność obywatelska i organizacje pozarządowe w Polsce*, „Analizy i Opinie” 2014, nr 7, s. 12–14.

34 A. Konopelko, *Demokracja partycypacyjna w samorządzie lokalnym*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 12, s. 94.

- Haładaj A., *Granice partycypacji w podejmowaniu decyzji publicznych – przyczynek do dyskusji*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 3.
- Konopelko A., *Demokracja partycypacyjna w samorządzie lokalnym*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 12.
- Kosikowski C., *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004.
- Kulesza M., *Rząd musi dokończyć decentralizację państwa*, „Gazeta Prawna” nr 11, z 16.01.2008 r.
- Nowe dylematy polityki społecznej*, red. S. Golinowska, M. Boni, „Raporty CASE” 2006, nr 65.
- Olech A., *Między zainteresowaniem a zaangażowaniem – aktywność obywatelska i organizacje pozarządowe w Polsce*, „Analizy i Opinie” 2014, nr 7.
- Orłowska-Bednarz M., *Zasada jawności w perspektywie mediów lokalnych*, w: *Prasa lokalna w budowie społeczeństwa obywatelskiego*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2005.
- Prawo administracyjne*, red. M. Stahl, Wolters Kluwer, Warszawa 2002.
- Radziszewski M., *Wybrane instrumenty wykorzystywane w procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 6.
- Refleksje nad ustrojem samorządowym*, oprac. A. Krasnowolski, Kancelaria Senatu 2007, OT-503.
- Rost A., Zawartowski Ł., *W sprawie form demokracji bezpośredniej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1974, nr 1.
- Rytel-Warzocho A., Uziębło P., *Aktualne tendencje związane ze wzmocnieniem partycypacji mieszkańców w sprawowaniu władzy na poziomie lokalnym*, LV Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Toruń 2013.
- Sarnecki P., *Idea samorządności w strukturze społeczeństwa obywatelskiego*, LV Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Toruń 2013.
- Senat a samorządy terytorialne. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Wicemarszałka Senatu Marka Ziółkowskiego pod patronatem Marszałka Senatu Bogdana Borusewicza 12 kwietnia 2006 r.*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2006.
- Serwacki J., *Konstytucyjne założenia ustroju finansów samorządu terytorialnego i ich realizacja w ustawodawstwie*, w: *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
- Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna*, Centrum Badań Społecznych, Gdańsk 2009.
- Winczorek P., *Wstęp do nauki o państwie*, Liber, Warszawa 1997.

Participation of residents in the management of the municipality

SUMMARY

One of the basic political principles of the Polish state is the principle of civil society. It is not directly enshrined in the constitution, but is based on other principles: freedom of association, subsidiarity, a republican form of state. It provides for the introduction of state management mechanisms in such a way that, especially at the lowest level – in the municipality – residents have a real opportunity to participate effectively in solving common problems. The competences and actions of local authorities are particularly important. The competences of the municipality's self-government do not raise any objections, especially their implementation is important. Transparency and full public information is essential. Participation includes not only traditional institutions of direct democracy (such as a referendum or a relatively new

“citizens’ budget”), but also forms of soft influence (e.g. initiative to adopt a Council resolution, public consultation). These forms are now, in principle, sufficiently developed. Nowadays, the problem is first of all to convince the public that individual activity can be effective and that it is worth using the existing legal possibilities. It should also be borne in mind, however, that participation must be kept within certain limits, the exceeding of which will lead to negative effects.

KEYWORDS

commune, municipality, local democracy

Translated by Antoni Rost