

Dawid Ziółkowski
Sąd Najwyższy

WZMOCNIENIE PARTYCYPACJI SPOŁECZNEJ W SAMORZĄDZIE – WYZWANIE DLA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO¹

1. WPROWADZENIE

Prawo administracyjne jest dziedziną prawa, w której najsilniej reprezentowane są normy prawne ustanawiające jednoznaczne nakazy i zakazy skierowane bezpośrednio do uczestników obrotu². Reguluje ono stosunki społeczne, wykorzystując metodę administracyjną, której istoty P. Przybysz upatruje w podporządkowaniu podmiotów administrowanych (osób fizycznych, jednostek organizacyjnych) organom władzy publicznej na zasadzie władztwa³. W zakres władztwa administracyjnego wchodzi zorganizowany system uznanych przez państwo sankcji prawnych, mających zapewnić przestrzeganie prawa⁴. Innymi słowy, jednym z najbardziej charakterystycznych elementów tradycyjnie pojmowanego prawa administracyjnego jest władztwo administracyjne, stanowiące możliwość legalnego przymuszenia określonego podmiotu do zadośćuczynienia jego obowiązkom wynikającym z regulacji administracyjnoprawnej.

Jednocześnie można dziś zaobserwować rozwój różnorodnych tendencji próbujących przekształcić pojęcie i rolę prawa administracyjnego. Pomysły te czerpią najczęściej z nauk o zarządzaniu, psychologii czy socjologii. J. Zimmermann wymienia w tym zakresie m.in. koncepcje ekonomiczne, które traktują administrację publiczną jako dostawcę usług, zaś jednostkę (obywatela) jako odbiorcę tych usług (klienta), czy teorię państwa sieciowego, w którym podmioty pań-

¹ Niniejszy tekst stanowi rozwinięcie referatu zaprezentowanego podczas I Konferencji Naukowej Doktorantów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego pt. „Najważniejsze wyzwania prawne na kolejne 100-lecie Państwa Polskiego”, która odbyła się w dniach 27–29 kwietnia 2018 r. w Europejskim Centrum Edukacji Geologicznej w Chęcinach.

² J. Lang, *Pojęcie prawa administracyjnego*, (w:) M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017, s. 30.

³ P. Przybysz, *Stosunek prawa administracyjnego do innych gałęzi prawa*, (w:) *Zbiór ustaw z prawa administracyjnego*, Warszawa 1992, s. 7.

⁴ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 25.

stwowe, samorządowe i prywatne są partnerami w administrowaniu⁵. Wyraźnie osłabiony zostaje tutaj aspekt „władczy” prawa administracyjnego.

W powyższe poglądy, poszukujące pomysłu na nowe ujęcie prawa administracyjnego, wpisuje się także tytułowa partycypacja społeczna. W dalszej części opracowania zostanie podjęta próba przedstawienia definicji oraz istoty tego pojęcia. Już w tym miejscu należy jednak podkreślić, że w świetle historycznego rozwoju prawa administracyjnego i administracji, partycypacja społeczna koresponduje wyraźnie z kategorią społeczeństwa obywatelskiego, będącego wytworem liberalnej myśli politycznej⁶.

Celem niniejszego artykułu jest próba zarysowania aktualnego stanu partycypacji społecznej w polskim samorządzie terytorialnym oraz sformułowania odpowiedzi na pytanie o zasadność dalszego jej rozwijania i wzmacniania. W świetle obowiązujących regulacji prawnych oraz europejskich tendencji do pogłębiania roli miękkich mechanizmów koncyliacyjnych w przestrzeni prawnej, trudno być jednoznacznym przeciwnikiem i krytykiem partycypacji społecznej. Warto podkreślić, że omawiana kategoria cieszy się ostatnio dużą popularnością w doktrynie, w której coraz więcej instytucji ocenia się z punktu widzenia realizacji zasady partycypacji społecznej w praktyce⁷, czy też analizuje się jej urzeczywistnianie z wykorzystaniem metod prawnoporównawczych⁸. Trudno nie ulec wrażeniu, że znakomita większość badaczy przyjmuje aprioryczne założenie o jednoznacznie pozytywnym wpływie partycypacji na życie społeczne oraz o potrzebie jej umacniania poprzez kolejne zmiany legislacyjne. Przychylając się do pozytywnej oceny omawianej dyrektywy, należy uznać za pożądane rozwijanie także studiów krytycznych dotyczących funkcjonowania wielu instrumentów uczestnictwa w praktyce.

2. DEFINICJA I ISTOTA PARTYCYPACJI SPOŁECZNEJ W POGLĄDACH DOKTRYNY I JUDYKATURY

Samo pojęcie „partycypacja” wywodzi się z łacińskiego terminu *participatio* i według *Słownika języka polskiego* oznacza „uczestniczenie, branie w czymś

⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 57.

⁶ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 313–315.

⁷ D. Tykwińska-Rutkowska, *Młodzieżowe rady gminy i gminne rady seniorów jako forma partycypacji mieszkańców gminy (społeczności lokalnych) w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 9, s. 53–65.

⁸ M. Augustyniak, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, Warszawa 2017.

udziału, uczestnictwo, udział”⁹. W literaturze prawniczej partycypację społeczną (obywatelską) rozumie się jako zjawisko polegające na uczestniczeniu społeczności lokalnych w identyfikacji i rozwiązywaniu wspólnych potrzeb i problemów. Polega ona na włączaniu ludności oraz stworzonych przez nią organizacji w proces realizacji zadań publicznych przez władze rządowe lub samorządowe¹⁰.

Wymaga podkreślenia, że w Konstytucji RP¹¹ podstawy prawne zasady partycypacji społecznej są raczej nikłe. Ogólnych fundamentów normatywnych dla omawianej dyrektywy należy upatrywać w preambule ustawy zasadniczej, której fragment stanowi: „(...) ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Innymi słowy, ustrój Rzeczypospolitej Polskiej ma uwzględniać dialog społeczny oraz pomocniczość, a w konsekwencji umacniać podmiotowość obywateli. Wszystkim tym celem będzie służyć bez wątpienia wzmocnienie partycypacji społecznej w samorządzie.

W zasadzie jedynym instrumentem partycypacyjnym, o którym ustawa zasadnicza stanowi *expressis verbis*, jest referendum lokalne. Zgodnie z art. 170 zdanie 1 Konstytucji RP, członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zakres przedmiotowy przepisu koncentruje się wyraźnie na „sprawach dotyczących wspólnoty samorządowej”, a następnie wymienia jako przykład możliwość odwołania organu pochodzącego z wyborów bezpośrednich. Co jednak istotniejsze, art. 170 Konstytucji RP określa działanie wspólnoty samorządowej jako „decydowanie”. Referendum lokalne nie jest więc typowym instrumentem „miękkim”, jak np. zbliżone do niego w pewnych aspektach konsultacje społeczne. Za pomocą referendum samorządowego obywatele mogą wyrażać swoje zdanie w sposób wiążący dla władz, a zatem „decydujący”, a nie jedynie doradczy czy konsultujący.

Powyższe regulacje konstytucyjne, jakkolwiek bardzo skromne, wiążą partycypację obywatelską z samorządem terytorialnym, którego domeną z natury rzeczy jest społeczeństwo pluralistyczne, w którym należy upatrywać demokracji uczestniczącej, partnerskiej i interaktywnej¹². W piśmiennictwie podkreśla się jednoznacznie, że samorząd, jako forma korporacyjna, zakłada najpełniej-

⁹ W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1964, s. 149.

¹⁰ D. R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 9.

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

¹² A. Strzelecki, *Budżet partycypacyjny*, (w:) Z. Bukowiński, S. Kamosiński (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce. Wybrane aspekty funkcjonowania*, Bydgoszcz 2014, s. 251.

sze uczestnictwo swych członków w życiu publicznym¹³, a więc niejako z góry przewiduje zjawisko aktywnego uczestnictwa mieszkańców. W tym kontekście partycypacja społeczna w samorządzie oznacza udział społeczeństwa w wykonywaniu administracji publicznej na szczeblu lokalnym, angażowanie się w zarządzanie sprawami publicznymi, a także sprawowanie kontroli społecznej w tym zakresie¹⁴.

Zostało już ustalone, że samorząd terytorialny stanowi podstawową płaszczyznę realizacji zasady partycypacji obywatelskiej. Dzieje się tak, albowiem jest on władzą „najbliższą” ludzior, lokalną, na którą miejscowe środowiska mogą mieć najbardziej efektywny wpływ. Ponadto pojawia się tutaj element zainteresowania pewną kategorią problemów przez przeciętnych, niejako „statystycznych” obywateli. Bardzo często nie przejmują się oni zagadnieniami ogólnokrajowymi, ustawodawstwem, czy nawet wyborami powszechnymi. Sprawy lokalne cieszą się na ogół większą popularnością, dotyczą bowiem samych zainteresowanych bezpośrednio. W tym kontekście umożliwienie wypowiedzi mieszkańcom gminy, powiatu czy województwa w sprawach każdej z tych jednostek samorządowych, ważnych dla społeczności lokalnych (regionalnych), należy uznać za istotną wartość dodaną demokratycznego państwa prawnego oraz jeden z konsekwentnych kroków budowania społeczeństwa obywatelskiego. Podkreślenia bowiem wymaga, że jednym z celów partycypacji społecznej jest uzyskanie społecznej akceptacji dla działań organów władzy publicznej oraz pozyskanie zaufania obywateli¹⁵.

Przedstawione wyżej doktrynalne definicje partycypacji społecznej oraz zarysowanie jej podstaw normatywnych w Konstytucji RP należy uzupełnić jeszcze o poglądy judykatury. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych prowadzi do wniosku, że także na tym polu partycypacja społeczna uzyskuje popularność. Jest to oczywiście w pierwszej kolejności wynikiem wprowadzania omawianej dyrektywy do ustaw szczegółowych normujących różnorodne działy prawa administracyjnego, takich jak prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego, czy prawo ochrony środowiska. Jednocześnie trudno nie dostrzec także zjawiska wspierania przez sądy zasady partycypacji jako wyrazu troski o właściwy udział społeczeństwa na różnych etapach podejmowania decyzji w samorządach, np. w odniesieniu do procesu inwestycyjnego. Mówiąc inaczej, posługiwanie się przez sądy dyrektywą uczestnictwa może być instrumentem

¹³ J. Korczak, *Partycypacja społeczna jako przedmiot regulacji statutu jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 67.

¹⁴ M. Stahl, J. P. Tarno, J. Wyporska-Frankiewicz, *Instytucja skarg i wniosków oraz inne formy partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym*, (w:) B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 323–324.

¹⁵ D. R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska...*, s. 9.

łagodzenia rygorów prawa administracyjnego i poszukiwania ochrony dla interesu społecznego.

Analiza orzeczeń sądowych zamieszczonych w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych¹⁶ prowadzi do wniosku, że sądy odwołują się do zasady partycypacji społecznej przede wszystkim przy rozstrzyganiu spraw związanych ze stosowaniem ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁷. Jakkolwiek w tekście ustawy nie użyto wprost sformułowania „partycypacja społeczna”, to jednak podkreśla się, że cała procedura planistyczna, mająca za cel przyjęcie przez organy gminy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, powinna opierać się na szeroko pojętym uczestnictwie obywateli zainteresowanych konkretnym brzmieniem poszczególnych części planu miejscowego. W niedawnym wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że „(...) procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno-technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia planu miejscowego gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej oraz wolę mieszkańców gminy, których ustalenia przyszłego planu będą dotyczyły. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym”¹⁸.

Proces tworzenia planów miejscowych nie zawsze przebiega w atmosferze poszukiwania kompromisów. Toczone spory często mają doprowadzić do przyjęcia ostatecznej wersji planu będącego przecież aktem prawa miejscowego¹⁹, w którym zostaną przeforsowane zamierzenia tylko części zainteresowanych. Wprowadzenie zmian leżących w interesie jednych może naruszać interesy innych właścicieli. Dlatego też w ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, niedopuszczalne jest arbitralne rozstrzyganie uwag na korzyść podmiotów je wnoszących bez umożliwienia wypowiedzenia się drugiej stronie²⁰. Jak podkreślił wspomniany sąd, „(...) działanie takie powodowałoby, że ci, którzy są w opozycji do wprowadzonych zmian tracą możliwość ich kwestionowania, co stanowi naruszenie obowiązującej zasady partycypacji społecznej w tworzeniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego”.

Innym przykładem częstego powoływania się przez sądy administracyjne na zasadę partycypacji społecznej są orzeczenia, w których ocenia się prawidłowość realizacji inwestycji z punktu widzenia ustawy z dnia 3 października 2008 r.

¹⁶ Dalej jako: „CBOSA”.

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1945, z późn. zm.

¹⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 marca 2018 r., IV SA/Wa 3100/17, CBOSA.

¹⁹ Art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

²⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 15 czerwca 2010 r., II SA/Lu 223/10, CBOSA.

o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²¹. Już w art. 1 pkt 2 tej ustawy wskazano, że jej celem jest określenie m.in. zasad udziału społeczeństwa w ochronie środowiska. Nie zagłębiając się w szczegóły tej regulacji materialnoprawnej, należy wskazać, że swoista „partycypacyjność” prawa ochrony środowiska wynika już z Konstytucji RP. Na mocy art. 74 ust. 3 i 4 ustawy zasadniczej, każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska, zaś obowiązkiem władz publicznych jest wspieranie działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska.

W judykaturze wskazuje się, że zasada partycypacji społecznej została zapisana wprost w art. 5 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, zgodnie z którym każdy ma prawo uczestniczenia, na warunkach określonych ustawą, w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa²². W jednej ze spraw Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie przedstawił szerszy wywód na temat istoty partycypacji społecznej w prawie ochrony środowiska²³. Sąd podniósł, że prawo partycypacji określa relację między jednostką a jakąś organizacją polegającą na tym, że jednostka uczestniczy w działaniu wielopodmiotowym organizacji wykonującej określone funkcje, przy czym partycypacja może występować zasadniczo w dwóch formach: czynnej i biernej. W określonych grupach osób, organizacjach, pewna liczba osób posiada wspólne interesy i potrzeby. Zdaniem sądu, przestrzeganie zasady partycypacji publicznej jest jednym z probierzy respektowania przez organy administracji publicznej zasady praworządności. Zasadę tę można zaliczyć do podstawowych praw obywatelskich.

W odniesieniu do spraw związanych z ustrojem samorządu terytorialnego odwołania judykatury do kategorii „partycypacji społecznej” są rzadsze. Zdecydowanie częściej pojawia się w tym zakresie pojęcie „społeczeństwa obywatelskiego”. Analiza orzecznictwa prowadzi zresztą do wniosku, że obu tych terminów nierzadko używa się zamiennie²⁴.

Przykładowo w jednym z wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarto tezę, zgodnie z którą „(...) samorząd sam w sobie jest wartością demokratyczną, a do jego cech (określanych także jako «wartości») zalicza się m.in. samodzielność i wspólnotowy, społecznościowy charakter. Wyposażenie miesz-

²¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2081, z późn. zm.

²² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 września 2014 r., IV SA/Wa 1128/14, CBOSA, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 maja 2014 r., IV SA/Wa 376/14, CBOSA.

²³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 listopada 2014 r., IV SA/Wa 456/14, CBOSA.

²⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 października 2015 r., IV SA/Wa 981/15, CBOSA.

kańców jednostki samorządu terytorialnego w inicjatywę uchwałodawczą wpisuje się w nurt społeczeństwa obywatelskiego”²⁵. W poglądzie sądu kasacyjnego trudno nie dostrzec próby wykazania wyraźnej relacji na linii „partycypacja społeczna – społeczeństwo obywatelskie”.

Podsumowując ten fragment rozważań, należy wskazać, że pojęcie „partycypacji społecznej” jest stale doprecyzowywane zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie. Bez wątpienia, partycypacja społeczna koresponduje jednoznacznie z pojęciem demokratycznego państwa prawnego oraz zasadą dialogu społecznego²⁶. Szczególne są jej związki z koncepcją społeczeństwa obywatelskiego, którego nieodzowną częścią jest udział obywateli i ich stowarzyszeń w szeroko pojętym publicznym procesie decyzyjnym.

3. INSTRUMENTY PARTYCYPACJI SPOŁECZNEJ W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM

Na partycypację społeczną, opisaną w poprzednim punkcie jako zasadę ustrojową, można też patrzeć w ujęciu formalnym jako na szereg instytucji wprowadzonych do polskiego systemu prawnego w celu wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego. W piśmiennictwie różnie określa się katalog form (instrumentów) partycypacyjnych w samorządzie. Najczęściej wskazuje się na: konsultacje społeczne oraz ich odmianę – budżet obywatelski (partycypacyjny), młodzieżowe rady gminy i gminne rady seniorów, obywatelską inicjatywę uchwałodawczą, referendum lokalne oraz fundusz sołecki²⁷. Większość z przedstawionych form uczestnictwa społeczeństwa w życiu publicznym ma swoje umocowanie prawne w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁸.

O dynamice i aktualności omawianej problematyki świadczy fakt, że dwie spośród wskazanych wyżej form partycypacji społecznej zostały niedawno „zinstytucjonalizowane” w wyniku przyjęcia ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych²⁹.

²⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2013 r., II OSK 1887/13, CBOSA.

²⁶ I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, (w:) B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 21.

²⁷ D. Ziółkowski, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako instrument partycypacji społecznej*, „Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM” 2018, nr 8, s. 332 i przywołana tam literatura.

²⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 994, z późn. zm.; dalej: u.s.g.

²⁹ Dz.U. z 2018 r., poz. 130, z późn. zm.

Na skutek uchwalenia przedmiotowej nowelizacji, z dniem 31 stycznia 2018 r., dokonano rozszerzenia ustawy o samorządzie gminnym poprzez dodanie do niej regulacji poświęconej obywatelskiej inicjatywie uchwałodawczej (art. 41a u.s.g.) oraz budżetowi obywatelskiemu (art. 5a ust. 3–7 u.s.g.). Podkreślenia wymaga, że obie te formy partycypacji społecznej były wcześniej znane praktyce, niemniej ich swoiste sformalizowanie stanowi wyraz przekonania ustawodawcy o zasadności dalszego podążania w kierunku budowy społeczeństwa obywatelskiego.

Przejdźmy teraz do syntetycznej analizy wymienionych powyżej instrumentów partycypacji społecznej. Ich choćby skrótowe zarysowanie może być użyteczne dla prowadzonych rozważań upatrujących w partycypacji swego wyzwania dla prawa administracyjnego na przyszłość.

3.1. KONSULTACJE SPOŁECZNE ORAZ BUDŻET OBYWATELSKI

O konsultacjach społecznych stanowi art. 5a u.s.g., przy czym od dnia 31 stycznia 2018 r. ustępy 3–7 tego przepisu regulują zagadnienia związane z budżetem obywatelskim, zwanym też w literaturze budżetem partycypacyjnym³⁰. W tym ujęciu można stwierdzić, że budżet obywatelski jest swoistą odmianą konsultacji społecznych.

De lege lata uprawnionym do wzięcia udziału w konsultacjach społecznych jest „mieszkaniec gminy” (art. 5a ust. 1 u.s.g. *in fine*). Regulacja ta wyraźnie koresponduje z art. 25 Kodeksu cywilnego³¹, zgodnie z którym miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. W piśmiennictwie podkreśla się, że aby uznać daną miejscowość za miejsce zamieszkania osoby fizycznej, konieczne jest kumulatywne wystąpienie dwóch elementów (czynników): zamiaru stałego pobytu (*animus*) oraz faktycznego przebywania w danej miejscowości (*corpus*), która stanowić musi rzeczywiste centrum aktywności życiowej jednostki³². Do ustalenia statusu „zamieszkania” konieczne są jedynie te dwa elementy, nigdy zaś np. kwestia zameldowania na terenie konkretnej gminy. Zameldowanie jest instytucją prawa administracyjnego wynikającą z ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności³³ i zasadniczo pozostaje irrelewantne na etapie ustalania kręgu osób, które są uprawnione do wzięcia udziału w konsultacjach społecznych. W jednym z wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego trafnie podkreślono, że posia-

³⁰ M. Augustyniak, *Partycypacja społeczna...*, s. 374.

³¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1025, z późn. zm.

³² J. Strzebińczyk, *Komentarz do art. 25, (w:) E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 67–68.

³³ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1382, z późn. zm.

danie określonego adresu zameldowania nie daje pewności co do rzeczywistego zamieszkiwania danej osoby w tymże miejscu zameldowania³⁴.

Istotną cechą konsultacji społecznych jest ich ściśle opiniodawczy charakter³⁵. Oznacza to, że wynik konsultacji nie jest dla organów gminy wiążący. Oczywiście jest jednak, że zlekceważenie głosu mieszkańców, w szczególności wyrażonego w przekonujący sposób (np. znakomitą większością oddanych głosów przy wysokiej frekwencji), może nieść ze sobą określone konsekwencje polityczne, jak np. słaby wynik wyborczy radnych, którzy zagłosują wbrew stanowisku mieszkańców. W sensie prawnym konsultacje nie mogą jednak prowadzić do „związania” rady gminy, na co zwraca się uwagę w orzecznictwie sądowym³⁶.

Jak wskazano wyżej, budżet obywatelski (partycypacyjny) jest szczególną formą konsultacji społecznych³⁷. Jego istotą jest oddanie pewnej części gminnego budżetu do dyspozycji mieszkańców, którzy sami mogą współdecydować, na co przeznaczyć publiczne pieniądze³⁸. W obowiązującym stanie prawnym stworzenie budżetu partycypacyjnego jest co do zasady fakultatywne, przy czym – jak zastrzega art. 5a ust. 5 u.s.g. – w gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe, z tym że wysokość budżetu obywatelskiego wynosi co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu. Tak dalekie ograniczenie samodzielności władz gminy (miasta na prawach powiatu) w kwestii potencjalnego zdecydowania o zasadności skorzystania z omawianej formy partycypacji może budzić pewne wątpliwości. Ponadto ujednocila praktykę tworzenia budżetów obywatelskich na terenie całego kraju oraz mobilizuje mniejsze gminy do naśladowania miast na prawach powiatu. Czas pokaże, jak sprawnie instytucja ta będzie działać w przyszłości, już pod rządami jednoznacznej regulacji ustawowej.

3.2. MŁODZIEŻOWA RADA GMINY ORAZ GMINNA RADA SENIORÓW

Młodzieżowa rada gminy i gminna rada seniorów to zbiorowe instrumenty partycypacji społecznej uregulowane w ustawie o samorządzie gminnym. Co do zasady są one tworzone na mocy uchwały rady gminy, podejmowanej na wnio-

³⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 stycznia 2015 r., II OSK 1400/13, CBOSA.

³⁵ M. Banat, *Konsultacje społeczne w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 1–2, s. 24.

³⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lutego 2001 r., II SA 2817/00, LEX nr 54153.

³⁷ Założenie to potwierdza obecnie brzmienie art. 5a ust. 3 u.s.g.

³⁸ A. Strzelecki, *Budżet partycypacyjny*, (w:) Z. Bukowiński, S. Kamosiński (red.), *Samorząd...*, s. 254.

sek zainteresowanych środowisk (art. 5b ust. 2 oraz art. 5c ust. 2 u.s.g.). Pojęcie „zainteresowanych środowisk” nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę. W jednej ze swych publikacji zachęcam do jak najszerzego interpretowania tego terminu³⁹. W jego skład wejdą mieszkańcy gminy, organizacje społeczne, rady pedagogiczne czy lokalne kluby seniora. W sprawie utworzenia obu omawianych instrumentów zbiorowej partycypacji społecznej można przeprowadzić konsultacje społeczne. Młodzieżowa rada gminy i gminna rada seniorów działają na podstawie nadanych im statutów (art. 5b ust. 3 oraz art. 5c ust. 5 u.s.g.).

Obowiązujące regulacje prawne nie precyzują, w jakim trybie powinno dobrać się skład rady młodzieżowej i senioralnej. W piśmiennictwie wyrażono pogląd o zasadności przeprowadzenia w tym zakresie demokratycznych wyborów z gwarancjami powszechności⁴⁰, bezpośredniości, równości i tajności głosowania⁴¹. Do stanowiska tego należy się przychylić, albowiem najpełniej oddaje ono zasadniczy cel tworzenia i działania obu rad – wzmacnianie mechanizmów partycypacyjnych i rozwój społeczeństwa obywatelskiego.

Kompetencje młodzieżowej rady gminy i gminnej rady seniorów są bardzo skromne. Obie instytucje mają charakter wyraźnie doradczy (konsultacyjny)⁴². W najnowszej literaturze przedmiotu przedstawiono postulat rozszerzenia katalogu funkcji obu omawianych form partycypacji społecznej. Zdaniem M. Augustyniak, dobrym pomysłem byłoby wyposażenie rad w prawo inicjatywy uchwałodawczej, czy możliwość współdecydowania o części budżetu obywatelskiego w zakresie środków przeznaczonych na aktywizację środowisk seniorów i młodzieży⁴³.

Pomimo skromnych kompetencji młodzieżowej rady gminny i gminnej rady seniorów, należy zauważyć, że rady wykonują je we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, stając się swoistymi kuźniami społeczeństwa obywatelskiego⁴⁴. W orzecznictwie sądowym utworzenie rady młodzieżowej uznano za przejaw prawidłowego wspierania idei samorządowej⁴⁵, której to promowanie jest obligatoryjnym zadaniem własnym gminy (art. 7 ust. 1 pkt 17 u.s.g.).

³⁹ D. Ziółkowski, *Zmiana paradygmatu prawa administracyjnego na przykładzie młodzieżowej rady gminy i gminnej rady seniorów*, (w:) J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018, s. 555.

⁴⁰ Oczywiście „powszechność” przedmiotowych wyborów ograniczy się jedynie do grupy młodzieży oraz seniorów zgodnie z regulacjami statutowymi.

⁴¹ M. Fijałkowski, *Młodzieżowa rada gminy jako organ o charakterze konsultacyjnym*, (w:) I. Niżnik-Dobosz (red.), *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, Warszawa 2014, s. 379.

⁴² D. Ziółkowski, *Zmiana paradygmatu...*, s. 556.

⁴³ M. Augustyniak, *O pozorności praw obywatelskich w przestrzeni publicznej na podstawie wybranych mechanizmów partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 3, s. 88.

⁴⁴ D. Ziółkowski, *Zmiana paradygmatu...*, s. 557.

⁴⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 23 lutego 2012 r., III SA/Gd 536/11, CBOSA.

3.3. OBYWATELSKA INICJATYWA UCHWAŁODAWCZA

W stanie prawnym obowiązującym od dnia 31 stycznia 2018 r. obywatelska inicjatywa uchwałodawcza uregulowana jest *expressis verbis* w ustawie o samorządzie gminnym. Jej istotą jest uprawnienie do rozpoczęcia procesu uchwalania prawa lokalnego przez gminę⁴⁶. Jak stanowi art. 41a ust. 1 u.s.g., grupa mieszkańców gminy, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. *De lege lata* należy wyróżnić trzy wymogi, jakim podlegają osoby popierające projekt obywatelski:

- 1) muszą posiadać status mieszkańców gminy;
- 2) muszą posiadać czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego gminy;
- 3) z inicjatywą musi wystąpić odpowiednia liczba mieszkańców⁴⁷.

Cenzus „zamieszkania” przedstawia się w tym zakresie podobnie jak przy konsultacjach społecznych (zob. wyżej). Zagadnienie praw wyborczych w samorządzie reguluje ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy⁴⁸. W wyniku analizy przepisów Kodeksu wyborczego należy stwierdzić, że w praktyce legitymacja do udziału w obywatelskiej inicjatywie uchwałodawczej została uzależniona od wieku (ukończone 18 lat) oraz braku pozbawienia: praw publicznych, praw wyborczych oraz zdolności do czynności prawnych w trybie ubezwłasnowolnienia. Trzeci, niejako „ilościowy” wymóg ustawowy sprowadza się do obowiązku poparcia określonej inicjatywy uchwałodawczej przez odpowiednią liczbę mieszkańców. Ustawodawca wymaga w tym zakresie: w gminie do 5000 mieszkańców – co najmniej 100 osób; w gminie do 20 000 mieszkańców – co najmniej 200 osób; w gminie powyżej 20 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób (art. 41a ust. 2 u.s.g.). Rozróżnienie tych wielkości w stosunku do liczby mieszkańców poszczególnych gmin należy uznać za rozwiązanie celowe. W literaturze przedmiotu wskazuje się konsekwentnie, że wymóg określonej liczby mieszkańców musi być skorelowany z wielkością danej wspólnoty samorządowej⁴⁹.

Niedawne „zinstytucjonalizowanie” obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w ustawie o samorządzie gminnym powoduje, że instrument ten z pewnością zyska na popularności. Opisane działanie ustawodawcy wychodzi naprzeciw

⁴⁶ B. Dolnicki, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako nowa forma partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, (w:) M. Stec, M. Mącznyński (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, Warszawa 2012, s. 114.

⁴⁷ D. Ziółkowski, *Obywatelska inicjatywa...*, s. 339–340.

⁴⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 754, z późn. zm.

⁴⁹ E. Koniuszewska, *Inicjatywa uchwałodawcza członków wspólnoty samorządowej jako narzędzie partycypacji społecznej*, (w:) B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 427.

oczekiwaniom doktryny, w której już kilka lat temu podniesiono, że inicjatywa lokalna powinna być istotną formą aktywności obywatelskiej mieszkańców⁵⁰.

3.4. REFERENDUM LOKALNE

Jak wskazano w pkt 2 niniejszego opracowania, referendum lokalne jest tym wyjątkowym instrumentem partycypacji społecznej, które posiada swoje bezpośrednie umocowanie konstytucyjne. W piśmiennictwie podkreśla się, że z art. 170 ustawy zasadniczej wynika, iż ustrój gminy opiera się także na zasadzie demokracji bezpośredniej, co znajduje wyraz właśnie w instytucji referendum lokalnego⁵¹. Zgodnie z art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym⁵² mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę: w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki; co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki; w innych istotnych sprawach dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę, przy czym przedmiotem referendum gminnego może być również odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a także samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy.

W sensie technicznym referendum polega na udzieleniu na urzędowej karcie do głosowania pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie lub pytania w zakresie spraw określonych w art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o referendum lokalnym albo na dokonaniu wyboru pomiędzy zaproponowanymi wariantami. Co istotne, w referendum mają prawo brać udział osoby stale zamieszkujące na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, posiadające czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki (art. 3 ustawy o referendum lokalnym). W tym ujęciu, podobnie jak przy innych instrumentach partycypacyjnych, ustawodawca wymaga przede wszystkim spełnienia cenzusu „zamieszkania”, przy czym, podobnie jak przy obywatelskiej inicjatywie uchwałodawczej, ażeby wziąć udział w referendum gminnym, trzeba dodatkowo legitymować się czynnym prawem wyborczym do rady gminy.

⁵⁰ A. Miruć, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 37.

⁵¹ A. Wiktorowska, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, (w:) M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017, s. 221.

⁵² Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 400, z późn. zm.

3.5. FUNDUSZ SOŁECKI

Ostatnim instrumentem partycypacyjnym, który warto krótko zarysować, jest fundusz sołecki. Instytucję tę reguluje ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim⁵³. W obowiązującym stanie prawnym wyodrębnienie funduszu jest fakultatywne i zasadniczo pozostawione do uznania rady gminy (art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim). Środki funduszu przeznacza się na realizację przedsięwzięć, zgłaszanych we wniosku sołectwa, które są zadaniami własnymi gminy oraz służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy (art. 2 ust. 6 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim). Należy przypomnieć, że sołectwo jest jednostką pomocniczą gminy i nie posiada własnego budżetu (art. 5 u.s.g.), dlatego ustanowienie funduszu sołeckiego może być rozwiązaniem zasadnym, szczególnie gdy sołectwo jest stosunkowo duże oraz położone na uboczu konkretnej gminy.

W literaturze przedmiotu podkreśla się doniosłą funkcję funduszu, jaką jest stymulowanie wzrostu aktywności wspólnot wiejskich i inicjatyw obywatelskich⁵⁴. Jednocześnie trudno nie dostrzec pewnej korespondencji na linii „fundusz sołecki – budżet partycypacyjny”. Warto odnotować w tym miejscu pogląd, wyrażony co prawda jeszcze przed dodaniem do ustawy o samorządzie gminnym regulacji poświęconej budżetowi obywatelskiemu, zgodnie z którym fundusz sołecki stanowił „zinstytucjonalizowaną formę budżetu partycypacyjnego w gminach wiejskich”⁵⁵.

4. POTRZEBA KRYTYCZNEJ ANALIZY ZASADY PARTYCYPACJI SPOŁECZNEJ. PODSUMOWANIE

Zaprezentowane w pkt 3 niniejszego opracowania instrumenty partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym tworzą współcześnie dość rozległą i różnorodną mozaikę mechanizmów pozwalających na rozwój społeczeństwa obywatelskiego.

Wspólną cechą, która łączy „zinstytucjonalizowane” formy uczestnictwa, jest możliwość partycypowania w nich mieszkańców gminy (powiatu, województwa). Zarówno ustawa o samorządzie gminnym, jak i pozostałe akty prawne nie wymagają w tym zakresie legitymowania się zameldowaniem, a więc kategorią

⁵³ Dz.U. z 2014 r., poz. 301, z późn. zm.

⁵⁴ M. Augustyniak, *Fundusz sołecki – nowy instrument gospodarki finansowej w sołectwie*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 9, s. 69.

⁵⁵ M. Baraniecki, *O swoich pieniądzach decydujemy sami – planowanie partycypacyjne budżetu gminy*, (w:) B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 580.

administracyjnoprawną o charakterze ściśle formalnym. Koresponduje to wyrażenie z istotą wspólnoty samorządowej, którą zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji RP stanowi z mocy prawa ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego. Na gruncie gminnej ustawy ustrojowej mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową (art. 1 ust. 1 u.s.g.). Jak zasadnie stwierdził w jednym ze swoich orzeczeń Naczelny Sąd Administracyjny, przynależność do danej wspólnoty terytorialnej wyznaczana jest wyłącznie poprzez kryterium zamieszkiwania na jej obszarze⁵⁶.

W pewnych przypadkach (obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, referendum lokalne) ustawa wymaga ponadto spełnienia wymagań w zakresie posiadania czynnych praw wyborczych do komunalnego organu stanowiącego. Dzieje się tak wtedy, gdy określone formy partycypacji społecznej mają pewien element władztwa publicznego (np. w zakresie decydowania o losach konkretnych spraw w referendum gminnym), będąc swoistym „przedłużeniem” praw wyborczych. Zagadnienie to zostało omówione w niedawnym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu⁵⁷. Sąd ten słusznie wskazał w nim, że konsultacje społeczne mają wyłącznie opiniodawczy charakter, nie kreują natomiast prawa. Ich wyniki nie wiążą organów gminy w odróżnieniu od instytucji referendum gminnego czy wyborów, dlatego zupełnie inaczej została uregulowana legitymacja do udziału w referendum lokalnym oraz w wyborach. Konsultacje mają na celu jedynie zapoznanie się z opiniami (życzeniami, oczekiwaniami) społecznymi na dany temat i dlatego nie wymaga się od osób w nich uczestniczących spełnienia jakichś szczególnych wymogów, poza legitymowaniem się określonym miejscem zamieszkania.

Jak wskazano we wprowadzeniu, we współczesnej doktrynie dominuje aprioryczne przekonanie o jednoznacznie pozytywnym wpływie ustawowego rozszerzania katalogu form partycypacji społecznej na jakość zarządzania w samorządzie lokalnym. W stosunku zaś do instrumentów już istniejących postuluje się ich „normatywne wzmacnianie” poprzez „(...) obligatoryjność ich powoływania, większy wpływ mieszkańców wspólnot samorządowych na proces ich tworzenia, likwidacji i funkcjonowania”⁵⁸. Z założeniem tym można się zgodzić jedynie w części.

Wydaje się, że istotą partycypacji społecznej jest dobrowolność, swoista „chęć” udziału w konkretnych przedsięwzięciach i inicjatywach. Przedmiotowa dobrowolność zostaje ograniczona na skutek coraz to intensywniejszych ingerencji ustawodawczych w ustrój samorządu terytorialnego. Trudno nie zadać sobie pytania, czy jedyną i słuszną drogą w tym zakresie jest permanentne mnoże-

⁵⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 września 2017 r., II GSK 2861/15, CBOSA.

⁵⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 18 kwietnia 2018 r., IV SA/Po 176/18, CBOSA.

⁵⁸ M. Augustyniak, *O pozorności praw obywatelskich...*, s. 91.

nie przepisów prawnych i swoiste „zmuszanie” samorządowców do promowania oraz uruchamiania kolejnych instrumentów partycypacyjnych.

Podkreślam w tym miejscu, że jestem jednoznacznym zwolennikiem partycypacji społecznej – jej promowania, rozwijania i wzmacniania. Nie oznacza to jednak, że jedynym pomysłem na poprawianie jakości życia lokalnego w Polsce jest zgłaszanie coraz to nowszych propozycji legislacyjnych mających zobligować gminy (powiaty, województwa) do nierzadko sztucznego mnożenia form uczestnictwa obywatelskiego. W tym kontekście najdalej idące wątpliwości budzi regulacja art. 5a ust. 5 u.s.g., w myśl której w miastach na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe. Wydaje się, że sednem partycypacji społecznej jest „wybór”, „możliwość”, nie zaś „obowiązek” czy „konieczność”.

Polskie społeczeństwo ma jeszcze wiele do zrobienia w zakresie umocnienia swego obywatelskiego charakteru oraz rozwinięcia różnorodnych form współpracy i łagodzenia konfliktów. Dlatego też nauka prawa powinna wspierać rozwój partycypacji społecznej, przy zastrzeżeniu, że konieczne jest jednocześnie prowadzenie badań krytycznych, niesprowadzających się jedynie do bezrefleksyjnego popierania wszelkich propozycji ustawodawczych w zakresie rozwijania instrumentów rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Wydaje się, że do realnego korzystania z pewnych mechanizmów demokratycznych społeczeństwo musi po prostu dojrzeć, samemu przekonać się o ich zaletach i wadach.

Praktyka zmian w samorządzie terytorialnym idzie w kierunku popularyzacji różnorodnych instrumentów partycypacji społecznej. Jednocześnie w literaturze przedmiotu wciąż podkreśla się wolne tempo budowania społeczeństwa obywatelskiego⁵⁹. Dlatego też należy zachęcać do podejmowania dalszych wysiłków badawczych w zakresie poszukiwania optymalnego modelu samorządowej partycypacji społecznej. Prowadzenie badań naukowych powinno korespondować z wprowadzaniem konsekwentnych i przemyślanych zmian legislacyjnych, których skutkiem będzie jeszcze pełniejsze urzeczywistnienie konstytucyjnych zasad dialogu społecznego i pomocniczości.

BIBLIOGRAFIA

- Augustyniak M., *Fundusz sołecki – nowy instrument gospodarki finansowej w sołectwie*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 9
- Augustyniak M., *O pozorności praw obywatelskich w przestrzeni publicznej na podstawie wybranych mechanizmów partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 3

⁵⁹ M. Kalisiak-Mędelska, *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Łódź 2015, s. 251.

- Augustyniak M., *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, Warszawa 2017
- Banat M., *Konsultacje społeczne w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 1–2
- Baraniecki M., *O swoich pieniądzach decydujemy sami – planowanie partycypacyjne budżetu gminy*, (w:) B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014
- Dolnicki B., *Obywatelska inicjatywa uchwalodawcza jako nowa forma partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, (w:) M. Stec, M. Mączyński (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, Warszawa 2012
- Doroszewski W. (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1964
- Fijałkowski M., *Młodzieżowa rada gminy jako organ o charakterze konsultacyjnym*, (w:) I. Niżnik-Dobosz (red.), *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, Warszawa 2014
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004
- Kalisiak-Mędelska M., *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Łódź 2015
- Kijowski D. R., *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2
- Koniuszewska E., *Inicjatywa uchwalodawcza członków wspólnoty samorządowej jako narzędzie partycypacji społecznej*, (w:) B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014
- Korczak J., *Partycypacja społeczna jako przedmiot regulacji statutu jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014
- Lang J., *Pojęcie prawa administracyjnego*, (w:) M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017
- Miruć A., *Obywatelska inicjatywa uchwalodawcza*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2
- Niżnik-Dobosz I., *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, (w:) B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014
- Przybysz P., *Stosunek prawa administracyjnego do innych gałęzi prawa*, (w:) *Zbiór ustaw z prawa administracyjnego*, Warszawa 1992
- Stahl M., Tarno J. P., Wyporska-Frankiewicz J., *Instytucja skarg i wniosków oraz inne formy partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym*, (w:) B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014
- Strzebińczyk J., *Komentarz do art. 25*, (w:) E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2016
- Strzelecki A., *Budżet partycypacyjny*, (w:) Z. Bukowiński, S. Kamosiński (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce. Wybrane aspekty funkcjonowania*, Bydgoszcz 2014
- Tykwińska-Rutkowska D., *Młodzieżowe rady gminy i gminne rady seniorów jako forma partycypacji mieszkańców gminy (społeczności lokalnych) w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 9
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010

- Wiktorowska A., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, (w:) M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018
- Ziółkowski D., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako instrument partycypacji społecznej*, „Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM” 2018, nr 8
- Ziółkowski D., *Zmiana paradygmatu prawa administracyjnego na przykładzie młodzieżowej rady gminy i gminnej rady seniorów*, (w:) J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018

EMPOWERING SOCIAL PARTICIPATION IN LOCAL GOVERNMENT – A CHALLENGE FOR ADMINISTRATIVE LAW

Summary

The article discusses the definition and the essence of the principle of social participation, with particular emphasis on the views of the doctrine and the jurisprudence of the administrative courts. The author expresses the view that social participation has constitutional legitimacy (however modest) and is closely related to the category of civil society. In the following part of the paper, specific participatory instruments are synthetically presented: public consultations, civic budget, youth municipal council, municipal council of seniors, civic legislative initiative, local referendum and village administration (sołectwo) fund. In summary, the author takes the view that the development of social participation meets the desired changes, empowering the real impact of residents on the life of the local community. Moreover, he expresses the view of the need to conduct critical research in parallel on the discussed principle.

KEYWORDS

territorial self-government, social participation, civil society

SŁOWA KLUCZOWE

samorząd terytorialny, partycypacja społeczna, społeczeństwo obywatelskie