

Partycypacja społeczna w prawie administracyjnym – wybrane zagadnienia na tle ustawodawstwa niemieckiego

Abstrakt

Ważnym uzupełnieniem partycypacji obywatelskiej jest partycypacja społeczna. Wybrane przykłady legislacji federalnej i poszczególnych krajów związkowych Niemiec uświadamiają, że realizacja idei demokratycznego państwa prawa wymaga od władz publicznych prowadzenia rzetelnej polityki informacyjnej oraz wprowadzenia form dialogu społecznego.

Słowa kluczowe

prawo administracyjne, partycypacja społeczna, Niemcy

Dorobek naukowy Profesora Adama Błasia jest w całości poświęcony badaniom administracji publicznej z perspektywy wartości państwa prawa¹. Godna podkreślenia jest przy tym aktualność oraz ponadczasowość tematyki badawczej, która dotyczy najważniejszych zjawisk sfery publicznej zarówno w wymiarze ekonomicznym², jak i społecznym³. Jednym z centralnych zagadnień poruszanych w badaniach Szanownego Jubilata jest wskazywanie na zagrożenia, problemy i dylematy administracji w dobie globalizacji⁴.

¹ Jako egzemplifikacja niech posłużą publikacje, w których autor w samym tytule odwołuje się do idei państwa prawa: A. Błaś, *Dylematy administracji publicznej w państwie prawa*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa 2003; idem, *Przeobrażenia administracji publicznej w demokratycznym państwie prawnym*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka – państwo – administracja – Nowy wymiar*, Rzeszów 2004, s. 32 i n.; idem, *W sprawie jakości działań organów administracji publicznej w demokratycznym państwie prawa*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Jakość administracji publicznej*, Rzeszów 2004; idem, *Państwo prawa i polityka administracyjna*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Polityka administracyjna, IV Międzynarodowa konferencja naukowa*, Stryków, 7–9 września 2008, Rzeszów 2008; idem, *Prawo administracyjne wobec przemian we współczesnym państwie prawnym*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 38 i n.

² Idem, *Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000; idem, *Granice prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] S. Michałowski (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, Lublin 2002, s. 303 i n.

³ Zob. np. idem, *Zagadnienie zakresu działań socjalnych administracji publicznej we współczesnym państwie liberalnym*, [w:] M. Giełda, R. Raszevska (red.), *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, Wrocław 2015, s. 15–20.

⁴ Idem, *Administracja publiczna w dobie globalizacji*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2004, s. 42 i n.

W latach 90. ubiegłego stulecia oraz na początku XXI w. wydawało się, że to właśnie postępujące procesy globalizacji, a zwłaszcza wszechstronne zastosowanie mechanizmów wolnorynkowych w administracji pozwoli na lepszą realizację zadań publicznych. Jednym z istotnych elementów takiego myślenia jest przyjęcie perspektywy obywatela-klienta. A. Błaś dokonał jej analizy z punktu widzenia gwarancji praw podmiotowych jednostki, wskazując na niebezpieczeństwo ich zawężania, ponieważ „jednostka mająca status klienta czy konsumenta nie może oczekiwać bezwzględnej stabilności swej pozycji prawnej, nieprzerwanego i ciągłego świadczenia, a problematyczna może się okazać także faktyczna powszechność dostępu do tych świadczeń”⁵.

Na fali kolejnych kryzysów ekonomicznych oraz rosnącego niezadowolenia społecznego zaczęto poszukiwać nowych sposobów reformowania administracji publicznej. Szczególne zainteresowanie znajdują obecnie postulaty na rzecz umożliwienia społeczeństwu szerokiej partycypacji w rozwiązywaniu problemów sfery publicznej. Towarzyszy im przekonanie, że partycypacja doprowadzi nie tylko do wzrostu politycznego zaangażowania poszczególnych obywateli (udział w wyborach) oraz lepszego zrozumienia decyzji politycznych, ale również efektywniejszej realizacji zadań publicznych. Hasłom partycypacji odpowiada perspektywa obywatela-interesariusza, zainteresowanego urzeczywistnieniem dobra wspólnego, który wraz z administracją bierze na siebie współodpowiedzialność za realizację zadań publicznych⁶. W związku z tym niebywałego znaczenia nabiera angażowanie się jednostki w organizacjach pozarządowych w celu realizacji idei społeczeństwa obywatelskiego. Jednak również perspektywa obywatela-interesariusza została poddana krytyce z uwzględnieniem założeń państwa prawa. A. Błaś dostrzega przy realizacji zadań publicznych przez organizacje społeczne niebezpieczeństwo odchodzenia od procedury administracyjnej, dającej ochronę prawną odbiorcom świadczeń. Dzieje się tak, ponieważ organizacje pozarządowe działają na podstawie własnych statutów i regulaminów, zaś tylko w wyjątkowych przypadkach stosują procedury prawa administracyjnego⁷.

Partycypacja społeczeństwa oraz poszczególnych jednostek stanowi przedmiot zainteresowania nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji, zaś szczególnie inspirujący jest obszar badań komparatystyki prawniczej. Służy on nie tylko poznawaniu instytucji prawa administracyjnego w innych krajach, ale przede wszystkim pozwala dostrzec w no-

⁵ Idem, *Administracja publiczna w warunkach gospodarki rynkowej*, [w:] A. Błaś, K. Nowacki (red.), *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej. W 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław 2005, s. 83.

⁶ H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 70; idem, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1, s. 15.

⁷ A. Błaś, *Współczesne problemy prawa administracyjnego i nauki administracji*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 47.

wym świetle rozwiązania prawne obowiązujące we własnym kraju⁸. W kierowanym przez Profesora Adama Błasia Zakładzie Nauki Administracji istnieją bogate tradycje badań komparatystycznych dotyczących rozmaitych obszarów działalności administracji publicznej⁹. Poniżej nastąpi próba charakterystyki podstawowych kierunków zmian w partycypacji opinii publicznej w Niemczech. Doświadczenia administracji niemieckiej są istotne, ponieważ jej układ strukturalny i funkcjonalny wykazuje dużo powiązań i cech wspólnych z polskim systemem administracji. Zarówno administracja niemiecka, jak i polska należą do kręgu tzw. kontynentalnego systemu administracji publicznej.

Żadna inna administracja nie jest tak mocno kojarzona z weberowskim modelem administracji jak ta niemiecka. Żyjący na początku minionego stulecia Max Weber prowadził swoje przełomowe badania na temat władzy¹⁰, obserwując funkcjonowanie pruskiej administracji, która jak na owe czasy była ucieleśnieniem skuteczności i efektywności¹¹. Siła organizacji biurokratycznej tkwi w jej wnętrzu – aprioryczne reguły postępowania i nade wszystko osoba urzędnika¹²: doskonale wykształcony, obowiązkowy, skrupulatny, punktualny, bezstronny, wykonujący swoje zadania w poczuciu lojalności wobec państwa – to on stanowił egzystencjalną podstawę państwa pruskiego¹³. Komparatystyczna nauka administracji już dawno temu zaliczyła Niemcy obok Francji do grupy państw posiadających tzw. klasyczny system administracji, który odpowiada

⁸ E. Schmidt-Aßmann, M. Dagron, *Deutsches und französisches Verwaltungsrecht im Vergleich ihrer Ordnungsideen – Zur Geschlossenheit, Offenheit und gegenseitigen Lernfähigkeit von Rechtssystemen*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht“ 2007, Vol. 67, s. 395.

⁹ Rzeczone tradycje sięgają początków istnienia Zakładu Nauki Administracji, zob. F. Longchamps de Brier, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*, Reprint, Wrocław 2001; J. Jeżewski, *Administracja pod rządem prawa cywilnego*, Wrocław 1974; idem, *We Francji*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999; J. Korczak, *W Niemczech*, [w:] J. Jeżewski (red.), *op. cit.*; J. Supernat, *W Anglii*, [w:] J. Jeżewski (red.), *op. cit.*; A. Chrisidu-Budnik, *Z problematyki rozwoju samorządu terytorialnego w Grecji*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 7–8; J. Jeżewski, *De-koncentracja terytorialna jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Wrocław 2004; R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2011; J. Supernat, *Dewolucja w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1–2.

¹⁰ M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, Mohr-Siebeck, Tübingen 1980, wyd. polskie: *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, przeł. D. Lachowska, Warszawa 2002.

¹¹ H. Korte, *Einführung in die Geschichte der Soziologie*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Berlin 2006, s. 113; A. Chrisidu-Budnik, *Hierarchie i procesy w administracji publicznej*, [w:] L. Kowalczyk, F. Mroczo (red.), *Zarządzanie operacyjne w teorii i praktyce organizacji biznesowych, publicznych i pozarządowych. Podejście procesowe*, Wałbrzych 2010, s. 203.

¹² H. Bosetzky, P. Heinrich, J. Schulz (Hrsg.), *Mensch und Organisation, Aspekte bürokratischer Sozialisation. Eine praxisorientierte Einführung in die Soziologie und Sozialpsychologie der Verwaltung*, Köln 2002.

¹³ H.-U. Derlien, D. Böhme, M. Heindl (Hrsg.), *Bürokratietheorie. Einführung in eine Theorie der Verwaltung*, Wiesbaden 2011.

kryteriom właściwym dla idealnego typu biurokracji M. Webera¹⁴. Identyfikacja wspólnych elementów kultury i tradycji tegoż systemu sprowadza się do kilku fundamentalnych zasad: związanie administracji prawem, wytworzenie samodzielnej gałęzi prawa administracyjnego, utworzenie niezależnych sądów administracyjnych do kontroli działania administracji oraz zawodowa edukacja urzędników zdeterminowana wiedzą prawniczą. System ten, ukształtowany w XIX w. i obowiązujący w swych zasadniczych elementach nieprzerwanie do dziś, wykazał fenomenalną wręcz ciągłość na przekór przełomowym zmianom reżimu politycznego na przestrzeni wieków¹⁵.

Jednak najpóźniej pod koniec XX w., na skutek kryzysu finansów publicznych, również i stabilna dotychczas administracja niemiecka stanęła przed koniecznością przeprowadzenia gruntownych reform proefektywnościowych. Administracja we wszystkich państwach współczesnej Europy jest dziś permanentnie konfrontowana zarówno ze wzrostem oczekiwań z zewnątrz, jak i z jej własnymi ograniczeniami. Oczekiwania na lepszą administrację można w uproszczeniu sprowadzić do dwóch wymiarów – w sensie ekonomicznym głoszone są postulaty, by administracja, wzorem organizacji wolnorynkowych, gwarantowała wysoki standard usług po rozsądnych cenach, była konkurencyjna i porównywalna z najlepszymi, zaś w sensie społecznym uwzględniała potrzeby obywateli, nie będąc przy tym dominująca, lecz przeciwnie, umożliwiająca partycypację społeczeństwa. Natomiast ograniczone możliwości sprowadzają się w pierwszym rzędzie do problematyki finansów publicznych: budżety instytucji rządowych i samorządowych nie mogą rosnąć w nieskończoność, a ponadto administracja nie może być zbyt droga i pogrążać nadwątlonej w kryzysie gospodarki państwa, stąd postulat racjonalizacji sektora publicznego.

W tym miejscu pojawia się pytanie: czy w związku z rzeczonymi wyzwaniem nowoczesne państwo w celu skutecznej realizacji swoich zadań jest zmuszone zrezygnować z dotychczasowego systemu administracji i przejąć elastyczny, menedżerski i proefektywnościowy model anglosaski, czy jednak warto podjąć przedsięwzięcia „naprawcze” dostosowania modelu wypróbowanego w długoletniej tradycji i odpowiadającego uwarunkowaniom prawnym, historycznym, kulturowym i społecznym danego kraju? Druga z wymienionych opcji jest urzeczywistniana w niemieckich reformach administracji publicznej i jest tym bardziej interesująca dla polskiego obserwatora, że nasz system administracji, przeszło 20 lat po przeprowadzeniu transformacji ustrojowej państwa, w dalszym ciągu nader pilnie potrzebuje praworządnych, stabilnych i przewidywalnych struktur oraz procedur działania opartych na apriorycznych regułach.

¹⁴ F. Heady, *Public Administration: a comparative perspective*. New York 1966, s. 41 i n.

¹⁵ H. Siedentopf, *Umsetzung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten*, [w:] S. Magiera, H. Siedentopf (Hrsg.), *Die Zukunft der Europäischen Union. Integration, Koordination, Dezentralisierung*, Berlin 1997, s. 106.

Współczesne reformy niemieckiej administracji, te ogólnie narzucone czy uruchomione przez inicjatywy oddolne, zdają się wszystkie sprowadzić do wspólnego mianownika – dostosowania administracji do wyzwań współczesności, w której nadal aktualne są takie tradycyjne wartości „spowalniające”, jak działanie w granicach i na podstawie prawa, gwarantujące stabilność i przewidywalność, ale i również przytłaczające w dobie kryzysu wartości „dynamizujące”, takie jak skuteczność, korzystność i ekonomiczność czy wreszcie, *last but not least*, partycypacja obywateli, czyli wartość jakże obca czystemu modelowi weberowskiemu, jaką jest administracja bliska obywatelowi.

Prawna regulacja uczestnictwa opinii publicznej ściśle jest związana ze zmianą mentalną społeczeństwa niemieckiego wywołaną falą żywiołowych protestów mieszkańców Stuttgartu przeciwko wielkiemu projektowi infrastrukturalnemu budowy podziemnego dworca kolejowego (tzw. Projekt Stuttgart 21)¹⁶. Łączy się z tym określenie *Wutbürger* (tłum. wściekły obywatel), czyli neologizm zaproponowany do słownika języka niemieckiego w 2010 r. na określenie obywatela oburzonego, rozczarowanego, niepokornego i – co najważniejsze – demonstrującego na ulicy niezadowolenie z rozstrzygnięć władzy publicznej. Rada Języka Niemieckiego (*Gesellschaft für Deutsche Sprache*) określiła *Wutbürger* mianem „Słowa Roku 2010” (*Wort des Jahres 2010*)¹⁷. Ocena takiej postawy społeczeństwa niemieckiego jest w literaturze ze wszech miar ambiwalentna. W ostatnim czasie pojęcie to jest dodatkowo instrumentalizowane na określenie akcji protestacyjnej skrajnie prawicowego ugrupowania *Pegida*¹⁸. Można tu mówić o dokonaniu się swoistej przemiany mentalnej w społeczeństwie niemieckim, które w przeciwieństwie chociażby do niepokornych Francuzów, przywykłych do permanentnego rozgrywania debaty publicznej na ulicach, znani byli przez lata ze zdyscyplinowanej akceptacji rozstrzygnięć władzy publicznej.

W celu umożliwienia form partycypacji opinii publicznej, a nie tylko jednostek i podmiotów posiadających interes prawny, w 2013 r. uchwalono nowelizację federalnego kodeksu postępowania administracyjnego¹⁹. Nowelizacja przewiduje instytucje wczesnego uczestnictwa opinii publicznej (*frühe Öffentlichkeitsbeteiligung*, § 25 ust. 3

¹⁶ T. Groß, *Stuttgart 21: Folgerungen für Demokratie und Verwaltungsverfahren*, „Die Öffentliche Verwaltung“ 2011, Hf. 13, s. 510 i n.

¹⁷ Pressemitteilung der Gesellschaft für Deutsche Sprache vom 17. Dezember 2010.

¹⁸ H. Nutt, „*Milieu der Verbitterten*”, „Berliner Zeitung” (Printausgabe) vom 16. Oktober 2015. s. 4.

¹⁹ Każdy z krajów związkowych posiada w Niemczech własne ustawy o postępowaniu administracyjnym, zob. na ten temat: H. Pünder, *Verwaltungsverfahren*, [w:] D. Ehlers, H. Pünder (red.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 15. Aufl., 2016, §5, Rn 54, S. 226–228. Zob. Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung (BGBl. 2013, 1388).

VerwVerfG²⁰), do których przeprowadzenia będzie nakłaniany przez urząd²¹ podmiot (inwestor) jako warunek niezbędny do złożenia wniosku o zgodę do organu publicznego. Podstawową przesłanką wprowadzenia noweli jest przekonanie, że dotychczasowy instrument konsultacji dopiero na etapie starania się o pozwolenie oznacza w praktyce, że zainteresowany podmiot opracował już konkretny plan i jego gotowość do zmian czy poszukiwania odpowiednich alternatyw, nie mówiąc o całkowitej rezygnacji (*Nullvariante*), jest dużo mniejsza niż jeszcze na etapie sporządzania planu inwestycji. Zgodnie ze zmianami, wczesne uczestnictwo opinii publicznej polegałoby, z jednej strony, na informowaniu zarówno o podstawowych celach zamierzenia, środkach niezbędnych do realizacji, jak i przewidywanych skutkach zamierzenia, a z drugiej strony – stworzenie możliwości do wypowiedzenia się w sprawie. W związku z tym, że wczesne uczestnictwo opinii publicznej odbywałoby się jeszcze przed wszczęciem postępowania administracyjnego, projekt nie zawiera przepisów posiadających walor bezwzględnej wymagalności²². Brak prawnego obowiązku przeprowadzania wczesnego uczestnictwa – niewypełnienie postanowień przepisów nie posiadałoby skutków prekluzyjnych. Paragraf 25 ust. 3 służy celom optymalizacji procesu planowania inwestycji i jest nakierowany na zwiększenie prawdopodobieństwa udzielenia zgody przez organ administracyjny i zwiększenie akceptacji społecznej projektu²³.

Najszerze możliwości urzeczywistnienia uczestnictwa obywatelskiego otwierają się na płaszczyźnie komunalnej, gdzie wszystkie landy w swych ordynacjach komunalnych zawierają regulacje dotyczące inicjatywy obywatelskiej oraz referendum lokalnego.

We wszystkich krajach związkowych przepisy prawne zostały wypracowane na przestrzeni ostatnich 20 lat, z wyjątkiem Badenii-Wirtembergii, której ustawodawstwo komunalne przewidywało na poziomie gminy instytucje referendum lokalnego. Należy tu za-

²⁰ Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), § 25 Beratung, Auskunft, frühe Öffentlichkeitsbeteiligung „Die Behörde wirkt darauf hin, dass der Träger bei der Planung von Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können, die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig über die Ziele des Vorhabens, die Mittel, es zu verwirklichen, und die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens unterrichtet (frühe Öffentlichkeitsbeteiligung). Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung soll möglichst bereits vor Stellung eines Antrags stattfinden. Der betroffenen Öffentlichkeit soll Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung gegeben werden. Das Ergebnis der vor Antragstellung durchgeführten frühen Öffentlichkeitsbeteiligung soll der betroffenen Öffentlichkeit und der Behörde spätestens mit der Antragstellung, im Übrigen unverzüglich mitgeteilt werden. Satz 1 gilt nicht, soweit die betroffene Öffentlichkeit bereits nach anderen Rechtsvorschriften vor der Antragstellung zu beteiligen ist. Beteiligungsrechte nach anderen Rechtsvorschriften bleiben unberührt“.

²¹ L. Diener, *Umweltgerechtigkeit in Genehmigungsverfahren von Windenergieanlagen an Land*, [w:] E. Brandt (red.), *Jahrbuch Windenergierecht 2014*, Berlin 2015, s. 23.

²² H.-G. Henneke, *Wutbürger in Verantwortung: Partizipation und direkte Demokratie in Kommunen und Ländern*, „Deutsches Verwaltungsblatt“ 2012, Hf. 17, s. 1074.

²³ BT-Drucks17/9666 vom 16.05.2012.

znaczyć, że adaptacja sprawdzonych, najlepszych rozwiązań doprowadziła we wszystkich landach do stopniowej konwergencji krajowych przepisów prawa komunalnego²⁴.

Przedmiotem referendum lokalnego mogą być wszystkie sprawy zaliczone do kręgu zadań własnych gminy, należące do kompetencji organów przedstawicielskich, o ile w ciągu ostatnich dwóch lat w tej sprawie nie przeprowadzono już referendum lokalnego.

Co znamienne, krajowe ustawy zawierają negatywny katalog spraw wyłączonych spod właściwości referendum, do których należą: regulacja ustroju wewnętrznego, kształtowanie stosunków prawnych członków organów przedstawicielskich i ich komisji, uchwała budżetowa²⁵, uchwała w sprawie stawek podatków i opłat lokalnych, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Ważnym elementem jest postawienie wymogów formalnych względem inicjatorów – wyjaśnienie celu referendum, wskazanie źródeł pokrycia kosztów czy sposób sformułowania pytania referendalnego (odpowiedź tak lub nie). Jeden z wymogów to konieczność wskazania przez inicjatora wysokości oraz źródeł pokrycia kosztów, nakierowany na uświadomienie konsekwencji finansowych referendum, wykluczając od początku inicjatywy przekraczające możliwości finansowe danej gminy²⁶. Orzecznictwo sądów oraz doktryna jednoznacznie opowiadają się za tym, że nie wystarczy lakoniczna informacja inicjatora, że inicjatywa zostanie pokryta ze środków budżetowych JST²⁷.

A. Paust i B. Claus zastanawiają się, czy w obliczu wielu fakultatywnych inicjatyw komunalnych (wydział inicjatyw, budżet obywatelski, konsultacje online, warsztaty w sprawie inwestycji, konferencje przyszłości, rady obywatelskie), mających na celu aktywizację społeczeństwa jest w ogóle potrzebna ustawowa konstrukcja uczestnictwa²⁸. Dotychczasowa praktyka wskazuje, że jest bardzo potrzebna, ponieważ w obliczu istnienia 11 tys. gmin i powiatów w Niemczech nagłaśniane są nieliczne, chlubne wyjątki. Kultura współuczestnictwa obywateli to kultura podejmowania ważnych rozstrzygnięć z udziałem obywateli. W tym kontekście pojawia się pytanie, na ile wprowadzenie obo-

²⁴ Niniejsze zjawisko występuje nie tylko w odniesieniu do uczestnictwa obywateli, ale obejmuje wszelkie obszary aktywności podmiotów komunalnych w Niemczech, zob. R. Kusiak-Winter, *Czas w ustrojowym prawie administracyjnym (uwagi na temat petryfikacji ustroju samorządu terytorialnego na przykładzie Niemiec*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Czas w prawie administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 18 i zacytowana tam literatura.

²⁵ W orzecznictwie przyjęto powszechnie wąską interpretację przedmiotu referendum w sprawie uchwały budżetowej. Pod tym pojęciem rozumie się nie – jak w referendum krajowym – każdą inicjatywę wpływającą na kształt zadań i pozycje budżetowe, ale wyłącznie referenda, których przedmiotem jest sama uchwała budżetowa, zob. BayVerfGH, BayVBl. 1997, s. 622–627 – [za:] H.-G. Henneke, *op. cit.*, s. 1076.

²⁶ W wyroku OVG NW sąd stwierdził, że w referendum dotyczącym zachowania placówki oświatowej inicjator powinien wskazać wysokość kosztów personalnych i rzeczowych (utrzymanie budynków) oraz źródła ich pokrycia, przypis 33.

²⁷ VGHKassel, NVwZ-RR 1006, s. 409–410.

²⁸ A. Paust, F. Claus, *Bürgerbeteiligung in der Kommune verbindlich verankern?*, Netzwerk Bürgerbeteiligung 2012, http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/beitrag_paust_claus_121212.pdf [dostęp 21.03.2015].

wiązku prawnego zagwarantuje powstanie takiej kultury, czy raczej nie będzie automatycznego przestrzegania wymogów ustawowych i manipulacji przez sposób formułowania pytań do obywateli²⁹.

Przykład regulacji prawnej podobnej do § 25 ust. 3 na poziomie ustawodawstwa krajowego zawiera ustawa o samorządzie gminnym Nadrenii Północnej Westfalii³⁰. Paragraf 23 stanowi o obowiązku informowania mieszkańców i możliwości zajęcia stanowiska³¹. Tu władze gminy samodzielnie oceniają, jakie sprawy posiadają powszechne znaczenie i w tym celu zwołują zebranie mieszkańców. A zatem od swobodnego uznania i dobrej woli rady zależy uruchomienie omawianego mechanizmu. Badania empiryczne przeprowadzone w NRW wykazują marginalny zakres stosowania § 23, co może wynikać również z braku konsekwencji prawnych w związku z beczynnością rady gminy. Znikome stosowanie przepisów nie dziwi w obliczu określonych nakładów związanych z organizacją zebrań mieszkańców czy koniecznością usprawiedliwiania przyszłych zamierzeń.

Claus i Paust proponują, by wykreślić klauzulę o braku konsekwencji prawnych w związku z beczynnością rady, co zobowiąże władze do rozważenia odpowiednich sposobów informowania i angażowania mieszkańców³². Również organizowanie zebrań nie powinno być jedynym sposobem uczestnictwa obywateli. W obliczu rozwoju nowoczesnych technologii istnieje szeroka gama sposobów aktywizowania miejscowej społeczności. Zdaniem autorów, powinno to być przedmiotem specjalnej uchwały lub statutu gminy w sprawie uczestnictwa obywateli czy mieszkańców. Tak powstanie kultura współuczestnictwa.

Konstatując, należy stwierdzić, że główne filary legitymizacji wielkich projektów infrastrukturalnych będą, jak dotąd, spoczywać nie na mechanizmach demokracji bezpośredniej, lecz na podmiotach instytucji legislacyjno-parlamentarnej oraz na organach administracji publicznej, z ich organizacyjnymi i proceduralnymi wyznacznikami. Tak wynika z konstytucyjnej zasady demokracji parlamentarnej i ukonstytuowania ustawy jako zasadniczej formy działania władzy publicznej. Od ustawodawcy zależy modus dopuszczania wielkich projektów od strony procesowej i organizacyjnej. Natomiast od

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Gemeindeordnung für das Land Nordrhein Westfalen, GVBl. NRW. 1288.

³¹ „(1) Der Rat unterrichtet die Einwohner über die allgemein bedeutsamen Angelegenheiten der Gemeinde. Bei wichtigen Planungen und Vorhaben der Gemeinde, die unmittelbar raum- oder entwicklungsbedeutsam sind oder das wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Wohl ihrer Einwohner nachhaltig berühren, sollen die Einwohner möglichst frühzeitig über die Grundlagen sowie Ziele, Zwecke und Auswirkungen unterrichtet werden. (2) Die Unterrichtung ist in der Regel so vorzunehmen, daß Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung besteht. Zu diesem Zweck kann der Rat Versammlungen der Einwohner anberaumen, die auf Gemeindebezirke (Ortschaften) beschränkt werden können. Die näheren Einzelheiten, insbesondere die Beteiligung der Bezirksvertretungen in den kreisfreien Städten, sind in der Hauptsatzung zu regeln. Vorschriften über eine förmliche Beteiligung oder Anhörung bleiben unberührt. (3) Ein Verstoß gegen die Absätze 1 und 2 berührt die Rechtmäßigkeit der Entscheidung nicht“.

³² A. Paust, F. Claus, *op. cit.*, s. 6.

strony ustrojowoprawnej dopuszczenie elementów partycypacyjnych powinno stanowić wyjątek (wysokie koszty, istniejąca już zasada udziału społeczeństwa w procesie planistycznym oraz wyważenie perspektywy dobra wspólnego z perspektywy europejskiej, krajowej, regionalnej czy lokalnej). Naturalnie, od strony formalnej nie można wykluczyć uruchomienia mechanizmów demokracji bezpośredniej zawartej w art. 20 ust. 2 pkt 2 Ustawy Zasadniczej RFN oraz w ustawach krajowych, o ile będzie zagwarantowana procedura wyważania interesów, przyświecająca postępowaniu planistycznemu³³.

Wydaje się, że również i w Polsce warto przemyśleć opcję wprowadzenia elementów wczesnego informowania opinii publicznej. Wczesny etap planistyczny charakteryzuje wysoki stopień ogólności i nie chodzi tu o instrumenty ochrony interesu prawnego jednostek. Informowanie opinii publicznej stanowi ważny czynnik wzrostu znaczenia demokratyzacji³⁴. W tym kontekście należy również rozważyć opcję zaangażowania instancji eksternistycznych z zakresu mediacji i doradztwa.

Public participation in public law – selected issues in light of German legislation

Abstract

An important addition to civic participation is public participation. Selected examples of german legislation on the federal and the Länder level realize that the implementation of the idea of a rule of law requires public authorities to carry out reliable information policy and the introduction of forms of public dialogue.

Keywords

administrative law, public participation, Germany

Wykaz literatury

- Błaś A., *Dylematy administracji publicznej w państwie prawa*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa 2003
- Błaś A., *Przeobrażenia administracji publicznej w demokratycznym państwie prawnym*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka – państwo – administracja. Nowy wymiar*, Rzeszów 2004
- Błaś A., *W sprawie jakości działań organów administracji publicznej w demokratycznym państwie prawa*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Jakość administracji publicznej*, Rzeszów 2004

³³ J. Saurer, *Großvorhaben als Herausforderung für den demokratischen Rechtsstaat*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 2012, Hf. 17, s. 1082 i n.

³⁴ M. Burgi, *Das Bedarfserörterungsverfahren: Eine Reformoption für die Bürgerbeteiligung bei Großprojekten*, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht” 2012, Hf. 5, s. 277–280.

- Błaś A., *Państwo prawa i polityka administracyjna*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Polityka administracyjna, IV Międzynarodowa konferencja naukowa, Stryków, 7–9 września 2008*, Rzeszów 2008
- Błaś A., *Prawo administracyjne wobec przemian we współczesnym państwie prawnym*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009
- Błaś A., *Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych* [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000
- Błaś A., *Granice prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] S. Michałowski (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, Lublin 2002
- Błaś A., *Zagadnienie zakresu działań socjalnych administracji publicznej we współczesnym państwie liberalnym*, [w:] M. Giełda, R. Raszevska (red.), *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, Wrocław 2015
- Błaś A., *Administracja publiczna w dobie globalizacji*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2004
- Błaś A., *Administracja publiczna w warunkach gospodarki rynkowej*, [w:] A. Błaś, K. Nowacki (red.), *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej. W 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław 2005
- Błaś A., *Współczesne problemy prawa administracyjnego i nauki administracji*, [w:] J. Supernat, *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009
- Bosetzky H., Heinrich P., Schulz J. (Hrsg.), *Mensch und Organisation, Aspekte bürokratischer Sozialisation. Eine praxisorientierte Einführung in die Soziologie und Sozialpsychologie der Verwaltung*, Köln 2002
- Burgi M., *Das Bedarfserörterungsverfahren: Eine Reformoption für die Bürgerbeteiligung bei Großprojekten*, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht” 2012, Hf. 5
- Chrisidu-Budnik A., *Hierarchie i procesy w administracji publicznej*, [w:] L. Kowalczyk, F. Mroczko (red.), *Zarządzanie operacyjne w teorii i praktyce organizacji biznesowych, publicznych i pozarządowych. Podejście procesowe*, Wałbrzych 2010
- Chrisidu-Budnik A., *Z problematyki rozwoju samorządu terytorialnego w Grecji*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 7–8
- Derlien H.-U., Böhme D., Heindl M. (Hrsg.), *Bürokratietheorie. Einführung in eine Theorie der Verwaltung*, Wiesbaden 2011
- Diener L., *Umweltgerechtigkeit in Genehmigungsverfahren von Windenergieanlagen an Land*, [w:] E. Brandt (Hrsg.), „Jahrbuch Windenergierecht 2014”, Berlin 2015

- Groß T., *Stuttgart 21: Folgerungen für Demokratie und Verwaltungsverfahren*, „Die Öffentliche Verwaltung” 2011, Hf. 13
- Heady F. *Public Administration: a comparative perspective*, New York 1966
- Henneke H.-G., *Wutbürger in Verantwortung: Partizipation und direkte Demokratie in Kommunen und Ländern*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 2012, Hf. 17
- Izdebski H., *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007
- Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1
- Jeżewski J., *Administracja pod rządem prawa cywilnego*, Wrocław 1974
- Jeżewski J., *Dekoncentracja terytorialna jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Wrocław 2004
- Jeżewski J., *We Francji*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999
- Korczak J., *W Niemczech*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999
- Korte H., *Einführung in die Geschichte der Soziologie*, Berlin 2006
- Kusiak-Winter R., *Czas w ustrojowym prawie administracyjnym (uwagi na temat petryfikacji ustroju samorządu terytorialnego na przykładzie Niemiec*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Czas w prawie administracyjnym*, Warszawa 2011
- Kusiak-Winter R., *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2011
- Longchamps de Bérier F., *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*, Reprint, Wrocław 2001
- Nutt H., „Milieu der Verbitterten”, „Berliner Zeitung” (Printausgabe) vom 16. Oktober 2015
Pressemitteilung der Gesellschaft für Deutsche Sprache vom 17. Dezember 2010
- Paust A., Claus F., *Bürgerbeteiligung in der Kommune verbindlich verankern?*, Netzwerk Bürgerbeteiligung 2012, http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/beitrag_paust_claus_121212.pdf [dostęp 21.03.2015]
- Pünder H., *Verwaltungsverfahren*, [w:] D. Ehlers, H. Pünder (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 15. Aufl., 2016
- Saurer J., *Großvorhaben als Herausforderung für den demokratischen Rechtsstaat*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 2012 Hf. 17
- Schmidt-Aßmann E., Dagron M., *Deutsches und französisches Verwaltungsrecht im Vergleich ihrer Ordnungsideen – Zur Geschlossenheit, Offenheit und gegenseitigen Lernfähigkeit von Rechtssystemen*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht” 2007, Vol. 67

- Siedentopf H., *Umsetzung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten*, [w:] Magiera S., Siedentopf (Hrsg.), *Die Zukunft der Europäischen Union. Integration, Koordination, Dezentralisierung*, Berlin 1997
- Supernat J., *Dewolucja w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1–2
- Supernat J., *W Anglii*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999
- Weber M., *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, Tübingen 1980, wyd. polskie: *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, przeł. D. Lachowska. Warszawa 2002