

Kilka uwag o „nowych” instrumentach partycypacji mieszkańców na poziomie samorządowym

1. Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych¹, mająca na celu nowelizację kodeksu wyborczego, przede wszystkim w sposób zapewniający korzyści polityczne większości parlamentarnej, wprowadziła też kilka istotnych zmian w obrębie ustaw ustrojowych regulujących funkcjonowanie samorządu terytorialnego na wszystkich szczeblach. Przedmiotem niniejszego opracowania jest dokonanie analizy wspomnianych zmian, a także oceny, w jaki sposób mogą one wpłynąć na poprawę funkcjonowania mechanizmów partycypacji na poziomie lokalnym oraz regionalnym. Analiza ta będzie dokonywana nie tylko z perspektywy kształtu wspomnianych instrumentów, lecz również z perspektywy politycznych praw jednostki, natomiast nie będziemy odnosić się ani do istoty poszczególnych instytucji, ani też ich charakteru.

Wskazana powyżej ustawa uregulowała przede wszystkim dwie instytucje partycypacji, które zresztą w prawie samorządowym funkcjonują już od dłuższego czasu, jednakże dotychczas nie miały jednoznacznych podstaw ustawowych. Chodzi tu przede wszystkim o inicjatywę uchwałodawczą mieszkańców oraz o budżet obywatelski. Celowość wprowadzenia tych instytucji do ustaw ustrojowych w takiej formie można uznać za dyskusyjną², tym bardziej że np. centralne regulowanie budżetu obywatelskiego w państwach demokratycznych jest wyjątkowo rzadkie³. Z jednej bowiem strony brak takiej regulacji powodował problemy praktyczne, czego najlepszym przykładem były przypadki, w których sądy administracyjne uznawały, że ów brak przesądza o niemożności wprowadzenia prawa inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców do statutów

¹ Dz. U. z 2018 r., poz. 140.

² Por. S. Bułajewski, *Demokracja bezpośrednia w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce – stan obecny i perspektywy zmian*, [w:] W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, P. Steciuk (red.), *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – dobre praktyki*, Rzeszów – Przemyśl 2013, s. 95; M. Rachwał, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w Polsce w świetle prawa – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Politologiczny” 2016, nr 1, s. 31.

³ Zob. A. Rytel-Warzocho, *Budżet obywatelski*, „Disputatio” 2013, t. XV, s. 68.

jednostek samorządowych⁴, a także opór części organów samorządowych do dzielenia się władzą z mieszkańcami, czego wyrazem może być niewprowadzenie takich mechanizmów w statucie lub też obwarowanie ich daleko idącymi ograniczeniami materialnymi i formalnymi. Z drugiej jednak strony obecna praktyka działania sądów administracyjnych nie może być uznana za blokującą wykorzystywanie tych mechanizmów partycypacyjnych, gdyż istnieje powszechna akceptacja dla uznania prawnej możliwości ich wprowadzenia. Ponadto też wprowadzenie rozwiązań ustawowych wpływa na ograniczenie swobody samorządów w dostosowaniu kształtu takich narzędzi do specyfiki danej jednostki samorządu terytorialnego, co niewątpliwie stanowi daleko idącą ingerencję w sferę samodzielności organizacyjnej samorządu, a tym samym jest wyrazem postępującego procesu centralizacji władzy w Polsce. Dlatego też przyjęte rozwiązania powinny jedynie przewidywać możliwość wprowadzenia mechanizmów partycypacyjnych do porządków statutowych, pozostawiając jednostkom samorządowym możliwość ukształtowania ich w sposób odpowiadający potrzebom lokalnym czy regionalnym i pozwalając im na reagowanie w obliczu pojawiających się problemów⁵.

Patrząc na kształt przyjętych regulacji ustawowych, owa ramowość jest zauważalna, co dotyczy zarówno budżetu obywatelskiego, jak i inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców. Minimalizuje to – choć nie wyklucza – wspomniane ryzyko, że ustawodawca będzie nadmiernie ograniczał swobodę władz lokalnych do ustalenia kształtu tych instytucji poprzez nadmierną ich uniformizację. W obu tych przypadkach, w upoważnieniu ustawowym dla organów stanowiących poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, zawarte zostały bardzo szerokie ramy przedmiotowe do samodzielnego ukształtowania takich narzędzi. Nie zmienia to faktu, że niekiedy ramy te mogą być zbyt sztywne, komplikujące sprawną realizację zadań przez samorząd, szczególnie w sferze liczby podpisów wymaganych dla wprowadzania poszczególnych projektów, a także narzuceniem niektórych elementów nadających im określony prawnie kształt.

2. Pierwszym ze wspomnianych mechanizmów partycypacyjnych jest budżet obywatelski. Ustawodawca wyraźnie wskazał, że jest on szczególną formą konsultacji społecznych. Pogląd taki był zresztą już znacznie wcześniej powszechnie akceptowany na gruncie polskim, zarówno przez doktrynę⁶, jak i orzecznictwo, jednakże w obecnym stanie prawnym nie budzi wątpliwości, że *de iure* budżet obywatelski nie stanowi odrębnego mechanizmu partycypacji, choć w mojej ocenie przyjęte rozwiązanie ma zachowawczy charakter. Jeśli bowiem już zdecydowano się na ustawowe unormowanie budżetu obywatelskiego (partycypacyjnego), to warto byłoby dokonać wspomnianego wyodrębnienia i nadania mu odmiennego od konsultacji charakteru, co pozwoliłoby wyeliminować wątpliwości np. w sferze uznania kategorii osób uprawnionych do udziału w takiej procedurze budżetowej. Specyfika budżetu obywatelskiego umożliwia

⁴ Np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 28 października 2008 r., II SA/OI 737/08.

⁵ P. Glejt, *Budżet obywatelski w wyznaczaniu zadań publicznych*, [w:] G. Szpor, B. Szmulik (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. IX, *Zadania i kompetencje*, Warszawa 2015, s. 376.

⁶ M.in. A. Rytel-Warzocho, *op. cit.*, s. 72–73; M. Rachwał, *Budżet partycypacyjny jako nowa forma współdecydowania o finansach lokalnych*, „Przegląd Politologiczny” 2013, nr 4, s. 179.

uznanie go za samodzielną formę demokracji semibezpośredniej na poziomie lokalnym czy regionalnym.

Zdecydowanie negatywnie ocenić należy ustawową konstrukcję budżetu obywatelskiego. Jak stwierdza art. 5a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym⁷, „w ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy”. Uważamy, że podstawowy problem wiąże się z uznaniem konieczności decydowania o budżecie obywatelskim w bezpośrednim głosowaniu mieszkańców. Istotnie to ogranicza możliwość wprowadzenia budżetu opartego na modelu deliberacyjnym, gdzie wydatki w ramach takiego budżetu miałyby być ustalane na zasadzie konsensu przez osoby uczestniczące w spotkaniach dotyczących wyboru projektów realizowanych w ramach takiego budżetu⁸. Oczywiście ustawodawca nie przesądza sposobu, w jakim głosowanie miało się odbywać, niemniej jednak zamyka możliwość dokonywania wyboru takich projektów w innej formie niż wspomniane głosowanie.

Wprowadzono również daleko idącą modyfikację skutku głosowania nad projektami w ramach budżetu obywatelskiego w stosunku do podstawowych konsultacji. Przy tych ostatnich zasadą jest wszakże ich niewiążący charakter. W związku z tym wynik konsultacji stanowi jedynie sugestię dla właściwych organów samorządowych, lecz nie wiąże ich przy podejmowaniu rozstrzygnięcia, choć – co oczywiste – przyjęcie rozwiązania innego niż wynikające z przeprowadzonych konsultacji wymaga uzasadnienia, w tym wskazania powodów, które spowodowały przyjęcie innego rozwiązania⁹. Obecny kształt ustaw ustrojowych wprowadza zasadę związania wynikami głosowania w ramach budżetu obywatelskiego¹⁰. Jest to więc kolejny, poza wskazanymi wcześniej, argument uzasadniający tezę, że budżet obywatelski jest jednak odmiennym mechanizmem partycypacyjnym niż konsultacje społeczne. Wracając do owego wiążącego charakteru głosowania w ramach budżetu obywatelskiego, to ustawa przewiduje jednak pewne możliwości modyfikacji wybranych projektów. Jak bowiem wskazuje art. 5a ust. 4 zdanie trzecie u.s.g., „rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego”. Modyfikacja ta jest jednak ograniczona wyłącznie do zmian o stopniu mniejszym niż istotny. Niedookreśloność tego zwrotu powiązana z brakiem rozwiązań, które byłyby przyznane podmiotom zgłaszającym wybrane projekty, w praktyce może jednak powodować, że

⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.), zwana dalej u.s.g.

⁸ Jak zauważa J. Sułkowski, generalnie budżet partycypacyjny, którego odmianą jest budżet obywatelski, powinien mieć deliberacyjny charakter, oparty na konsensusie, zob. J. Sułkowski, *Budżet partycypacyjny – źródło inspiracji i przemian dla demokracji uczestniczącej (na przykładzie budżetu Porto Alegre)*, [w:] R.P. Krawczyk i A. Borowicz (red.), *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, Łódź 2016, s. 339.

⁹ Por. B. Sorychta-Wojczyk, *Uwarunkowania wykorzystania budżetu obywatelskiego w administracji publicznej w Polsce*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej 2015, Seria: Organizacja i Zarządzanie, z. 78, s. 423.

¹⁰ Koresponduje to z jedną z klasycznych cech budżetu partycypacyjnego – wiążącym charakterem rozstrzygnięcia mieszkańców, M. Kalisiak-Mędelska, *Budżet partycypacyjny – rzeczywisty czy pozorny instrument partycypacji społecznej? Przykład Łodzi*, [w:] R.P. Krawczyk i A. Borowicz (red.), *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, Łódź 2016, s. 359.

organ stanowiący dzięki stworzonym przez ustawodawcę możliwościom będzie dokonywać zmian w wybranych projektach, które nie tylko zniweczą sens projektu, ale mogą również powodować jego daleko idącą niezgodność z celami, które przyświecały inicjatorom oraz mieszkańcom popierającym projekt. Dlatego też warto byłoby doprecyzować treść wspomnianego przepisu.

Nowością jest też ograniczenie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w rozstrzyganiu o potrzebie wprowadzenia budżetu obywatelskiego do lokalnego czy regionalnego porządku prawnego. Dotychczas to same władze tych jednostek decydowały, czy i w jakiej formie budżet obywatelski ma być wprowadzony. Nowelizacja natomiast swobodę taką pozostawia wyłącznie gminom innym niż miasta na prawach powiatu¹¹. W tych ostatnich, a także w powiatach i województwach, utworzenie budżetu obywatelskiego ma być obowiązkowe. W przypadku tych dwóch ostatnich jednostek obowiązek taki nie został co prawda wyrażony wprost, jednak można go dekodować na podstawie zastosowanej wykładni językowej i użycia przez prawodawcę trybu oznajmującego. Skoro bowiem ustawa nakazuje organom stanowiącym określenie warunków, jakie powinien spełniać budżet obywatelski, to nie może być wątpliwości, że organ taki nie może zdecydować o niewprowadzeniu budżetu obywatelskiego. Co więcej, w miastach na prawach powiatu ustalony też został minimalny poziom wydatków, które mają być przeznaczone na ten cel. Musi on w nich obejmować „co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu”. Godzi się przyjąć, że nie jest to kwota wygórowana, choć z drugiej strony może rodzić problemy praktyczne, zwłaszcza w sytuacji nadmiernego zadłużenia miasta i jednoczesnego znaczącego udziału tak zwanych wydatków sztywnych w budżecie takiego miasta.

Wspomnieć też należy o jeszcze jednej regulacji, która pozwala jednostkom samorządu terytorialnego na wyodrębnienie pul na projekty o mniejszym zasięgu terytorialnym. W wypadku województwa środki w ramach budżetu obywatelskiego „mogą być dzielone na pule obejmujące całość województwa i jego części w postaci powiatów lub grup powiatów”, w wypadku powiatu – „na pule obejmujące całość powiatu i jego części w postaci gmin lub grup gmina”, zaś w wypadku gminy – „na pule obejmujące całość gminy i jej części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych”. Z treści przepisów wynika, że takie wyodrębnienie poszczególnych pul nie ma charakteru obligatoryjnego. Pojawia się jednak inny problem, dotyczący gmin, w których nie ma jednostek pomocniczych¹². Interpretacja ustawy nie pozostawia wątpliwości, że w takich gminach stworzenie pul obejmujących mniejsze jednostki nie jest możliwe, co zasługuje na jednoznacznie negatywną ocenę, tym bardziej, że niekiedy stworzenie takich jednostek pomocniczych byłoby sztuczne. Dlatego też – w naszej ocenie – ustawodawca

¹¹ Wcześniejsze propozycje regulacji budżetu obywatelskiego obligatoryjność przewidywały w gminach powyżej 5000 mieszkańców zob. P. Glejt, *op. cit.*, s. 375.

¹² Jako przykład można tu wskazać Sopot, który przecież był prekursorem budżetu obywatelskiego w Polsce.

w tym wypadku wykazał się nieuzasadnioną chęcią uregulowania czegoś co funkcjonowało w praktyce¹³, jednakże czyniąc to w sposób nieudolny.

Jak już wspomniano, regulacja budżetu obywatelskiego ma w pewnej mierze charakter ramowy. Ustawodawca nakazał rozwinięcie tych przepisów w aktach prawa miejscowego. Na wszystkich szczeblach samorządowych powinno to być zrealizowane przez organy stanowiące, które – w drodze uchwały – mają wskazać wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego. Ustawodawca przykładowo wskazał, jakie elementy powinny być unormowane w takiej uchwale. Chodzi tu o określenie: wymogów formalnych, jakie powinny spełniać projekty zgłaszane w ramach budżetu obywatelskiego, wymaganej liczby podpisów mieszkańców popierających projekt, przy czym nie może być ona większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt, zasad oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełniania przez nie wymogów formalnych oraz trybu odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania oraz zasad przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości, biorąc pod uwagę, że zasady przeprowadzania głosowania muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania. Stworzenie takiego kształtu upoważnienia ustawowego nie budzi zasadniczych kontrowersji. Można jedynie wyrazić wątpliwość, czy wskazany maksymalny próg poparcia dla zgłaszanych projektów, szczególnie tych na poziomie całej jednostki samorządowej, nie został określony na zbyt wysokim poziomie, w największych miastach na prawach powiatu czy województwach niejednokrotnie pozwalając na wprowadzenie wymogu ponad tysiąca podpisów pod zgłoszeniem. Mamy jednak nadzieję, że organy stanowiące, przyjmując odpowiednie regulacje przyjmą tutaj bardziej racjonalne regulacje związane z liczbą osób popierających zgłoszenie.

Mimo sceptycyzmu do ustawowego regulowania budżetu obywatelskiego stoimy na stanowisku, że jeśli już do tego doszło, to powinna też zostać uregulowana kwestia budząca największe kontrowersje. Chodzi tu o określenie kręgu osób uprawnionych do zgłaszania projektów i uczestniczenia w wyborze tych, które zostaną skierowane do realizacji. Zaznacza się wszakże swoisty dualizm regulacji na poziomie aktów prawa miejscowego. Niektóre jednostki samorządowe przyznają powyższe prawa wszystkim mieszkańcom, bez względu na ich wiek i inne przymioty, inne zaś określają swoisty cenzus wieku, z reguły jednak niższy niż wiek uprawniający do udziału w wyborach. Rozbieżności pojawiają się także w orzecznictwie sądów administracyjnych. Z jednej strony można tu przywołać wyrok WSA we Wrocławiu, który stwierdza, że jak w przypadku wszystkich konsultacji, „z ustawowego upoważnienia do uchwalenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy (art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym) nie można wyprowadzić kompetencji rady gminy do ograniczenia kręgu osób

¹³ Warto podkreślić, że to właśnie gminy powinny samodzielnie decydować, czy i w jaki sposób dokonywać podziału na dwie pule środków do wykorzystania w ramach budżetu obywatelskiego, zob. P. Glejt, D. Tykwińska-Rutkowska, *Prawna regulacja budżetu obywatelskiego a jego praktyczna realizacja – czyli o uspołecznianiu wykonywania zadań publicznych na przykładzie rozwiązań przyjętych w Trójmieście*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. XXXIV, s. 328.

uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych”¹⁴. Drugą stronę reprezentuje WSA w Gliwicach, który stwierdził, że „osobami uprawnionymi do udziału w czynnościach związanych z bezpośrednim sprawowaniem władzy uprawnione są osoby pełnoletnie, a zatem osoby które ukończyły 18 rok życia. [...] Ustalenie takie oznacza, że jeżeli gmina zdecyduje się na upoważnienie do udziału w organizowanych przez nią konsultacjach społecznych osoby, które nie osiągnęły takiego wieku jest formą rozszerzenia kręgu uprawnionych do wypowiedzenia się w danej sprawie”¹⁵. Jednocześnie ustawa „nie zawiera [...] ograniczeń w zakresie rozszerzenia kręgu osób uprawnionych do udziału w tej formie bezpośredniego sprawowania władzy w danej jednostce samorządu terytorialnego”¹⁶. Dlatego też, chociażby patrząc z perspektywy racjonalności, ustawa powinna przyznawać możliwość ograniczenia wiekowego dla osób uczestniczących w procedurze budżetu obywatelskiego. Warto byłoby się również zastanowić nad uznaniem prawa do głosowania w takim budżecie również osób, które nie zamieszkują co prawda w danej jednostce samorządowej, lecz są właścicielami położonych tam nieruchomości¹⁷.

3. Regulacja inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców także nie może być uznana za optymalną, tym bardziej że w doktrynie nie było wątpliwości, że taka forma partycypacji mieszkańców jest w pełni dopuszczalna na gruncie dotychczasowego stanu prawnego¹⁸. Zresztą także aktualne stanowisko sądownictwa administracyjnego jest w pełni jednoznaczne. Uznaje ono możliwość wprowadzenia tego mechanizmu na poziomie statutowym¹⁹. W analizowanej ustawie inicjatywa taka została wprowadzona na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego. Zdecydowano, że będzie ona przysługiwać grupie mieszkańców gminy, mających czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego. Oznacza to, że mogą z niego korzystać jedynie mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego, którzy ukończyli 18. rok życia i jednocześnie mają obywatelstwo polskie. Wyjątkiem jest gmina, gdzie mogą je również wykonywać obywatele Unii Europejskiej mieszkający na terenie tej gminy. Korzystanie z praw wyborczych, a tym samym z prawa do wniesienia projektu uchwały warunkowane jest też brakiem przesłanek wykluczających dysponowanie czynnym prawem wyborczym, jak ubezwłasnowolnienie, pozbawienie praw publicznych prawomocnym wyrokiem sądu lub też pozbawienie praw wyborczych

¹⁴ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 września 2015 r., III SA/Wr 474/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/64F6F97D8A> [dostęp 10.12.2017].

¹⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 marca 2016 r., IV SA/Gl 1129/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D1A207094E> [dostęp 10.12.2017].

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Inny postulat zgłaszał Dawid Sześciło, który opowiedział się za przyznaniem prawa do udziału w konsultacjach budżetowych organizacjom pozarządowym, D. Sześciło, *Uwarunkowania prawne budżetu partycypacyjnego w Polsce*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 12, s. 23.

¹⁸ M. Augustyniak, *Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców jako forma partycypacji społecznej w jednostkach samorządu terytorialnego – wnioski de lege lata i postulaty de lege ferenda*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 364; A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Aktualne tendencje związane ze wzmocnieniem partycypacji mieszkańców w sprawowaniu władzy na poziomie lokalnym*, [w:] Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), *Samorząd w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Toruń 2013, s. 151-152; A. Miruć, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1-2, s. 33-34.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2013 r., II OSK 1887/13.

prawomocnym wyrokiem Trybunału Stanu. Nie oceniając racjonalności rozwiązań w sferze prawa wyborczego, przyznać należy, że uzasadnienie powiązania prawa do wykonywania inicjatywy uchwałodawczej z prawem wyborczym można uznać za zasadne, szczególnie że jest ono tożsame z możliwością podstawowego mechanizmu partycypacyjnego, jakim jest referendum.

Problemem związanym z przyjętym unormowaniem jest poziom poparcia dla inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców. Ustawodawca przyjął unormowanie, które określa progi wymaganego poparcia. I tak: w gminie do 5000 mieszkańców musi to być co najmniej 100 osób, w gminie do 20 000 mieszkańców – co najmniej 200 osób, w gminie powyżej 20 000 mieszkańców oraz w powiecie do 100 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób, w powiecie powyżej 100 000 mieszkańców – 500 osób, zaś w województwie – co najmniej 1000 osób. Pozornie mogą pojawić się wątpliwości dotyczące interpretacji tego przepisu. Użycie zwrotu „co najmniej” mogłoby wskazywać, że jest to liczba minimalna, natomiast statuty jednostek samorządu terytorialnego mogą te progi podwyższać. Jednak z racji tego, że upoważnienie ustawowe nie wskazuje w swojej treści, że określenie liczby podpisów pod projektem może być regulowane w aktach prawa miejscowego, należy przyjąć, że liczba owa nie może być modyfikowana przez gminę, powiat czy województwo. Naszym zdaniem taki kształt regulacji można uznać za dyskusyjny, gdyż ustawodawca powinien określić jedynie maksymalną liczbę osób wnoszących inicjatywę uchwałodawczą, dopuszczając możliwość obniżenia tej liczby przez lokalnego czy regionalnego prawodawcę, nawet jeśli uznać te progi za stosunkowo niskie i z reguły mniej rygorystyczne niż obecnie obowiązujące wymogi²⁰. Mimo to pozostawienie pewnego zakresu samodzielności jednostkom samorządu terytorialnego w zdecydowanie większym stopniu realizowałoby ideę samorządności, nie ograniczając ich w sposób nadmierny²¹.

Zdecydowano się też na przyjęcie zasady, że za projekt uchwały mieszkańców odpowiadać ma komitet inicjatywy uchwałodawczej. Sposób kreacji komitetu i zasady jego funkcjonowania zostały pozostawione uregulowaniu w uchwałach organów stanowiących. Ustawa określiła jedynie, że ma on prawo wskazywania osób do reprezentowania go w pracach rady lub sejmiku. Uważamy, że ustawowe wprowadzenie konieczności powołania komitetu nie zasługuje na aprobatę, szczególnie w małych gminach. Powoduje to bowiem zbytnią formalizację procesu wykonywania inicjatywy uchwałodawczej przez mieszkańców²². Można sobie wyobrazić, że inicjatorem i promotorem będzie jedna osoba, która sama odpowiadałaby za proces przygotowania projektu i zdobycie dla niego wymaganego prawem poparcia mieszkańców. Komitet natomiast – ze swojej natury – wymaga zaangażowania w to większej liczby osób, co może powodować, że stanie się on bytem fikcyjnym, powoływanym tylko w celu spełnienia warunku ustawowego.

²⁰ A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *op. cit.*, 155–156.

²¹ Warto dodać, że do czasu wejścia w życie ustawy były gminy, które wymagały mniejszej liczby podpisów pod projektem uchwały, niż wynika to z obecnego stanu prawnego, np. Toruń czy Olsztyn wymagały podpisów 150 mieszkańców.

²² Por. Justyna Kuśnierz-Chmiel, *Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców województwa*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 1–2, s. 72.

Wreszcie przewidziane zostały też pewne rozwiązania dotyczące procedury rozpatrywania projektów mieszkańców. Projekty takie powinny być przedmiotem najbliższej sesji organu stanowiącego następującej po zgłoszeniu projektu, nie później jednak niż trzy miesiące od dnia jego złożenia. Ma to zapobiegać odwlekaniu prac nad oddolnymi projektami uchwał, choć – co trzeba podkreślić – stanie się przedmiotem sesji nie musi oznaczać jego ostatecznego rozpatrzenia. Teoretycznie nic bowiem nie stoi na przeszkodzie, aby rozpatrywanie projektu zostało odłożone.

Analizowany akt normatywny zawiera także upoważnienie ustawowe, które wskazuje materie przewidziane do uregulowania w uchwałach organów stanowiących. Poza zasadami tworzenia komitetów inicjatywy uchwałodawczej powinny one unormować również zasady wnoszenia takich inicjatyw, zasady promocji projektów mieszkańców, a także formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty²³. Można uznać, że pozostawienie władzom lokalnym i regionalnym tego ostatniego uprawnienia powoduje ryzyko, że te z nich, które będą niechętne inicjatywom oddolnym, wprowadzą takie wymogi, które w praktyce spowodują, że inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców pozostanie fasadą ustrojową, bez większego praktycznego znaczenia.

4. Poza znanymi już wcześniej mechanizmami partycypacji – jak budżet obywatelski i inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców – ustawa z 2018 r. wprowadziła nowy instrument, jakim jest możliwość udziału mieszkańców w debacie nad raportem o stanie jednostki samorządu terytorialnego. Celem powyższej debaty jest współudział członków organu stanowiącego i członków wspólnoty samorządowej w ocenie działalności organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.), co pozwoli także na wyartykułowanie zdania mieszkańców niereprezentowanych w lokalnym (regionalnym) organie przedstawicielskim.

Przepis art. 28aa ust. 1 u.s.g. wprowadza instytucję raportu o stanie gminy, który ma być przedstawiany przez wójta do dnia 31 maja każdego roku²⁴. W ustępie drugim art. 28aa u.s.g. prawodawca wyjaśnia, że przez wskazany raport należy rozumieć „podsumowanie działalności wójta w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego”. Już sama nomenklatura budzi zastrzeżenia. Pojęcie „raport o stanie gminy” wydaje się zwrotem szerszym niż wyjaśnienie zawarte w ustępie drugim. Sugeruje, że dokument zawiera informacje o różnych aspektach funkcjonowania danej jednostki samorządu terytorialnego, tymczasem chodzi o dosyć wąski zakres działalności wójta (oczywiście odpowiednio – burmistrza, prezydenta miasta).

²³ Użycie słowa „projekt” przesądza o tym, że mamy do czynienia z inicjatywą sformułowaną. Jak słusznie zauważa P. Jać, może on dotyczyć wszystkich spraw, z wyjątkiem tych, które zostały zastrzeżone dla konkretnych organów, zob. P. Jać, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza*, [w:] A. Maszkowska, K. Sztop-Rutkowska (red.), *Partycypacja obywatelska – decyzje bliższe ludziom*, Białystok 2013, s. 145.

²⁴ Analogiczne rozwiązania wprowadzono także na poziomie powiatu i województwa, zob. art. 30a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1868 ze zm.), zwanej dalej u.s.p. oraz art. 34a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2017 r., poz. 2096 ze zm.), zwanej dalej u.s.w.

Przywołana regulacja nakłada na wójta obowiązek przedstawienia raportu, określając jedynie ramowo jego treść. Ustanowienie szczegółowych wymogów leży w gestii rady gminy i to zarówno co do warstwy merytorycznej, jak i co do samego faktu ich wprowadzenia. Ustawodawca bowiem posłużył się zwrotem „rada gminy może określić w drodze uchwały szczegółowe wymogi dotyczące raportu” (art. 28aa ust. 3 u.s.g.). W efekcie stoimy na stanowisku, że zastosowane rozwiązanie wprowadza dowolność w kształtowaniu zarówno kryteriów oceny, jak i sposobu jej przeprowadzania, czego skutkiem może być weryfikowanie organu wykonawczego gminy według uznaniowości jej organu stanowiącego. Można zatem sobie wyobrazić dwie skrajne sytuacje: pierwszą, gdy rada gminy nie podejmuje żadnej uchwały w przedmiocie doprecyzowania i raport sporządzany jest zupełnie swobodnie przez organ wykonawczy, oraz drugą, gdy rada gminy podejmuje uchwałę ustanawiającą tak restrykcyjne kryteria oceny, że spełnienie ich przez wójta będzie niemożliwe albo niezwykle utrudnione. Ponadto w ust. 4 omawianego artykułu wskazano, że „rada gminy rozpatruje raport, o którym mowa w ust. 1. podczas sesji, na której podejmowana jest uchwała rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi. Raport rozpatrywany jest w pierwszej kolejności”. Wprawdzie nie wskazano wprost, że raport o stanie gminy warunkuje przyjęcie absolutorium, to jednak nie można wykluczyć, że krytyczne uwagi co do „stanu gminy” będą skutkować nieudzieleniem wójtowi absolutorium. Co więcej, należy przypuszczać, że właśnie taki efekt chciał osiągnąć ustawodawca. Podkreśla on bowiem kolejność działań, jakie ma podjąć rada gminy, co wydaje się uregulowaniem nazbyt szczegółowym.

Kolejnym zagadnieniem dotyczącym omawianej ustawy jest obligatoryjne przeprowadzanie debaty, w której udział biorą zarówno radni, jak i mieszkańcy gminy (art. 28aa ust. 4 u.s.g.)²⁵. Pominięto przy tym wprowadzenie definicji mieszkańca. Na podstawie przepisów omawianej ustawy nie można stwierdzić, czy w debacie może wziąć udział osoba niemająca czynnego prawa wyborczego lub pełnej zdolności do czynności prawnych. Milczenie ustawodawcy w tym przedmiocie sprzyja szerokiej interpretacji zwrotu „mieszkaniec”, co może dostarczyć wielu problemów praktycznych, lecz inne rozumienie tego pojęcia nie może – naszym zdaniem – być rozpatrywane, głównie ze względu na ewentualne, nieuzasadnione zawężenie tego, przyznanego mieszkańcom prawa.

Warto również podnieść, że ustawodawca wyraźnie zaznaczył, że radni mogą zabierać głos w debacie bez ograniczeń czasowych (art. 28aa ust. 5 u.s.g.). Jest to rozwiązanie niespotykane w polskim prawie, z reguły rzadko bowiem przewiduje się normatywne uregulowanie tak szerokiego zakresu uprawnienia. Ponadto, umożliwienie korzystania z prawa głosu bez czasowych ograniczeń może powodować blokadę nie tylko dalszej debaty, w tym zabierania głosów przez uprawnionych do tego mieszkańców, ale także przeprowadzenia prac nad udzieleniem samego absolutorium. Bez wątpienia opisane działanie mogłoby naruszyć prawną zasadę szybkości postępowania uregulowaną w art. 12

²⁵ Z racji tego, że mieszkańcy mogą wypowiedzieć się jedynie w sprawach, których raport dotyczy, a nie w ramach procedury uchwałodawczej, nie można takiej debaty uznać za formę wysłuchania publicznego. To ostatnie bowiem – zgodnie z definicją – dotyczy uczestniczenia mieszkańców w procesie prawotwórczym, zob. R. Marchaj, *Samorządowe wysłuchanie publiczne jako element procesu uchwałodawczego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7–8, s. 163.

Kodeksu postępowania administracyjnego²⁶. Na uwagę zasługuje również fakt, że podobnego uprawnienia nie przyznano mieszkańcom biorącym udział w debacie (art. 28aa ust. 6 u.s.g.)²⁷. Można to interpretować jako usytuowanie organów administracji publicznej w pozycji nadrzędnej w stosunku do mieszkańców, co bez wątpienia przeczy idei samej debaty, gdzie podmioty biorące w niej udział powinny mieć równe szanse wypowiedzi²⁸. Należy również zauważyć, że ustawodawca nie przewiduje żadnych prawnych konsekwencji debaty. Z ustawy można wyinterpretować, że stanowisko mieszkańców nie jest dla rady gminy wiążące.

Negatywnie należy również ocenić wprowadzenie dodatkowego, formalnego warunku uczestnictwa mieszkańców gminy w debacie nad raportem o stanie gminy. Zgodnie z przepisem art. 28aa ust. 7 u.s.g. mieszkaniec, który chciałby wziąć udział w debacie, jest zobowiązany do złożenia przewodniczącemu rady gminy pisemnego zgłoszenia popartego podpisami co najmniej 20 osób w gminach do 20 000 mieszkańców oraz podpisami co najmniej 50 osób w gminach powyżej 20 000 mieszkańców. W kontekście wskazanej normy pojawiają się dwa problemy. Po pierwsze – wprowadzenie dodatkowego warunku uczestnictwa w debacie. Uzbieranie podpisów co najmniej 20 lub 50 osób nie jest czynnością niemożliwą do wykonania, ale bez wątpienia wprowadza dodatkowe utrudnienie, co może zniechęcić mieszkańców do udziału w debacie. Natomiast wprowadzenie omawianego rozwiązania na poziomie powiatu, gdzie ustawodawca wymaga uzyskania podpisów co najmniej 150 osób, gdy liczba mieszkańców nie przekracza 100 000 (art. 30a ust. 7 pkt 1 u.s.p.), a tam gdzie jest wyższa niż 100 000, nakazuje zdobycie podpisów co najmniej 300 osób, jest nie tylko zniechęcające, ale często dla przeciętnego mieszkańca niepowiązanego z organizacjami politycznymi lub społecznymi – niemożliwe. Tym bardziej absurdalna wydaje się regulacja dotycząca debaty nad stanem województwa, gdzie prawodawca warunkuje udział mieszkańców od zbierania podpisów co najmniej 500 osób w województwach do 2 000 000 mieszkańców (art. 34a ust. 7 pkt a u.s.w.) oraz 1000 podpisów w województwach powyżej 2 000 000 mieszkańców (art. 34a ust. 7 pkt b u.s.w.). Uzbieranie tak dużej liczby podpisów wręcz uniemożliwia udział czynnika społecznego. Ustawodawca nie wyjaśnia także kim są osoby podpisujące zgłoszenie. Z ustawy nie wynika, że muszą być nimi mieszkańcy. Przyjąć zatem należy, że równie ważny będzie podpis osoby bezpośrednio zainteresowanej sytuacją danej jednostki samorządu terytorialnego, jak i mieszkańca odrębnej gminy, w żaden sposób niepowiązanego z jednostką, na rzecz której ma być prowadzona debata, cudzoziemca czy osoby niepełnoletniej.

²⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.), zwana dalej k.p.a.

²⁷ W pierwotnej wersji projektu przewidywano, że mieszkańcy będą mogli zabierać głos na zasadach tożsamyh z radnymi niezrzeszonymi w klubach radnych, zob. druk nr 2001/Sejm VIII kadencji.

²⁸ Przede wszystkim dotyczyć to powinno debat, które mają stać się elementem funkcjonowania demokracji deliberatywnej, zob. B. Abramowicz, *Koncepcja demokracji deliberacyjnej jako odpowiedź na postulaty usprawnienia demokracji przedstawicielskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, z. 4, s. 223.

Drugim problemem przesądzającym o fasadowym charakterze czynnika społecznego w debacie świadczy ustawowo przewidziana liczba 15 mieszkańców mogących wziąć w niej udział, taka sama na każdym szczeblu samorządu terytorialnego²⁹. Wprawdzie istnieje możliwość jej zwiększenia, jednak o takiej sytuacji uznaniowo decyduje organ stanowiący danej jednostki (odpowiednio, dla gminy: art. 28aa ust. 8 u.s.g., dla powiatu: art. 30a ust. 8 u.s.p., dla województwa: art. 34a ust. 8 u.s.w.). Forma, w jakiej wyrażane jest stanowisko organu, nie została ustawowo przewidziana. Brak ustawowo uregulowanej proporcjonalności doprowadzić może do sytuacji, gdy w gminie, w której mieszka 1500 osób, w debacie będzie mogło wziąć udział 15 mieszkańców, tyłu samo co w debacie nad stanem województwa, w którym mieszka ponad 5 000 000 osób. Ustawodawca nie wskazuje również na możliwość podjęcia decyzji przewodniczącego rady gminy o niedopuszczeniu mieszkańca do udziału w debacie, chociażby ze względu na zbyt małą liczbę podpisów zebranych pod zgłoszeniem. Jeśli przewodniczący uznałby jednak, że podstawą odmowy są braki formalne w zgłoszeniu, powinien wezwać do ich usunięcia w trybie art. 64 k.p.a., nie jest to jednak rozwiązanie dopuszczalne, gdyż ustawodawca przewiduje złożenie zgłoszenia nawet w dniu poprzedzającym dzień, na którym została zwołana sesja, podczas której ma być przedstawiony raport o stanie j.s.t. Jest to okres zbyt krótki, by możliwe było zastosowanie przepisów k.p.a. W związku z powyższym przewodniczący organu stanowiącego może co najwyżej odmówić przyjęcie zgłoszenia. Nie wskazano jednak ani na prawną formę takiej odmowy, ani na środek prawny przysługujący zainteresowanemu³⁰.

5. Podsumowując, wprowadzenie mechanizmów partycypacyjnych na poziomie ustawowym w taki sposób, jak zostało to uczynione w ustawie z 2018 r., należy ocenić krytycznie. Można odnieść wrażenie, że nadrzędnym celem tej ustawy było ukazanie pozytywnego stosunku większości parlamentarnej do problematyki partycypacji na poziomie lokalnym i regionalnym, bez głębszej refleksji nad ukształtowaniem implementowanych rozwiązań. W konsekwencji praktyka realizacji analizowanych mechanizmów partycypacyjnych może powodować, że staną się one instytucjami fasadowymi, które zamiast aktywizować mieszkańców, pogłębią ich brak zainteresowania sprawami wspólnoty samorządowej, szczególnie że zmiany ustawowe niekiedy wprowadzają wymogi formalne związane z korzystaniem z powyższych mechanizmów znacznie dalej idące niż te, które przewidywały dotychczas akty prawa miejscowego.

²⁹ Ustawodawca wskazał, że liczba mieszkańców mogących zabrać głos w debacie wynosi 15, jednakże zastosowanie wnioskowania *a fortiori* (*a maiori ad minus*) pozwala stwierdzić, że jest to liczba maksymalna, a więc nic nie stoi na przeszkodzie, aby w przypadku mniejszej liczby zgłoszeń wszyscy zainteresowani mogli w takiej debacie uczestniczyć.

³⁰ Wszystko to rodzi ryzyko arbitralności działania przewodniczącego organu stanowiącego.

