



pracownia badań  
i innowacji  
społecznych



PRACOWNIA BADAŃ I  
INNOWACJI  
SPOŁECZNYCH  
STOCZNIA

**UWARUNKOWANIA PRAWNE  
PARTYCYPACJI OBYWATELSKIEJ  
W POLSCE**  
KATARZYNA STARZYK

Niniejszy tekst stworzony został na podstawie analizy adw. Radosława Skiby przygotowanej w ramach *Badania efektywności mechanizmu konsultacji społecznych*.

## REGULACJE PRAWNE NA SZCZEBLU KRAJOWYM

Na poziomie Konstytucji RP<sup>1</sup> nie pojawiają się żadne zapisy mówiące wprost o konsultacjach społecznych lub innych formach działań partycypacyjnych. Jednak nawiązania w jakikolwiek sposób do szeroko pojętej partycypacji obywatelskiej można odnaleźć w zapisach mówiących o:

- posiadaniu przez każdego prawa do informacji:
  - art. 61 prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne
  - art. 74 prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska
- dialogu społecznym: art. 20 opisujący ogólną potrzebę dialogu i współpracy partnerów społecznych, ale jedynie w kontekście ustroju gospodarczego (przejawem tego zapisu jest np. Komisja Trójstronna); „obywatelskość” zawężana jest więc tylko do związków zawodowych i zrzeszeń pracodawców
- narzędziach oceny funkcjonowania instytucji władzy: art. 63 dający każdemu prawo do składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym, własnym lub kogoś innego (za jego zgodą) do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej; również organizacje społeczne mają prawo do używania tego typu narzędzi „wpływu” i oceny.
- możliwości tworzenia prawa przez obywateli: art. 118 ust 2 określa warunki obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej<sup>2</sup>. Procedura daje szansę stworzenia propozycji ustawy, która zostanie poddana pracy Parlamentu, jeśli spełni szereg

---

<sup>1</sup> Warto zauważyć, że na poziomie ustawy zasadniczej nie ma żadnego zapisu mówiącego wprost o współdecydowaniu przez obywateli w decyzjach ich dotyczących, podejmowanych przez organy władzy. Przytoczone artykuły wskazują jedynie na prawo do informacji oraz dają możliwość pośredniego wpływu, czy oceny funkcjonowania instytucji publicznych, jednak bez gwarancji, że wyrażone opinie, czy postulaty zostaną wzięte pod uwagę.

<sup>2</sup> w tym miejscu warto wspomnieć o prezydenckiej propozycji: „Ustawie o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym...”, gdzie jednym z proponowanych narzędzi miała być inicjatywa **uchwałodawcza**, a więc dotycząca prawodawstwa na poziomie samorządu terytorialnego.

warunków, m.in. zostanie poparta przez 100 000 obywateli (w formie osobistego podpisu)

- wyrażeniu wiążącej opinii przez obywateli poprzez przeprowadzenie referendum
  - na podstawie art. 125 (sprawy szczegółowe określa Ustawa o referendum ogólnokrajowym z dnia 14 marca 2003 r) w sprawach szczególnej wagi państwowej Sejm (za zgodą Senatu) bezwzględną większością głosów (przy obecności co najmniej połowy posłów) może zarządzić **referendum ogólnokrajowe**, może to również zrobić na wniosek 500 000 obywateli. Jeżeli weźmie w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania – jego wynik jest wiążący.
  - na podstawie art. 170 (szczegóły określone Ustawą o referendum lokalnym z dnia 15 września 2000 r) istnieje możliwość wykorzystania tego narzędzia na poziomie lokalnym. **Referendum lokalne** przeprowadza się z inicjatywy organu stanowiącego samorządu terytorialnego lub na wniosek 10% uprawnionych do głosowania w przypadku gminy oraz powiatu lub 5% w przypadku województwa. Referendum jest ważne, jeśli frekwencja wyniesie ponad 30% oraz gdy za daną opcją opowie się ponad 50% biorących udział. W takiej sytuacji wynik referendum jest wiążący.

Ustawą, która w bardziej bezpośredni sposób porusza problematykę partycypacji obywatelskiej jest **Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie**. Dotyczy ona przede wszystkim współpracy organów władzy państwowej (zarówno na szczeblu rządowym, jak i samorządowym) z organizacjami pozarządowymi i instytucjami pożytku publicznego. Współpraca to może przybrać w szczególności formę:

- konsultacji projektów aktów prawnych, które dotyczą problematyki związanej z działalnością statutową danych organizacji;
- konsultowania projektów aktów prawnych dotyczących sfery działalności publicznej z radami działalności pożytku publicznego, jeśli takie zostaną powołane;
- tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym lub inicjatywnym, składających się z przedstawicieli odpowiednich organów władzy oraz organizacji pozarządowych.

Ustawa określa również, że organy administracji publicznej mogą przyjąć – po obowiązkowych konsultacjach – pięcioletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi. Obowiązek konsultacji pojawia się również w kontekście możliwości powołania przez organy władzy specjalnej jednostki, zajmującej się współpracą i wspieraniem organizacji pozarządowych i instytucji pożytku publicznego. W pozostałych wymienionych przypadkach decyzję o zasadności przeprowadzenia konsultacji społecznych pozostawiono w gestii poszczególnych organów władzy. Nigdzie również nie określono obowiązującego trybu i sposobu przeprowadzania takich konsultacji. Ustawa ta wprowadza również nową, zinstytucjonalizowaną formę współpracy organów władzy publicznej z organizacjami pozarządowymi – Radę Działalności Pożytku Publicznego. Zgodnie z ustawą, taki zespół, składający się z przedstawicieli strony społecznej, rządowej oraz samorządowej został powołany; do jego zadań należy wyrażanie opinii na temat projektów aktów prawnych oraz programów rządowych związanych z funkcjonowaniem organizacji pozarządowych oraz wolontariatem i działalnością pożytku publicznego. Na wyrażenie swojej opinii rada ma 30 dni od otrzymania projektu aktu prawa. W tej samej ustawie zawarto również zapisy mówiące o możliwości powołania wojewódzkich, powiatowych i gminnych rad działalności pożytku publicznego. Sposób ich funkcjonowania jest podobny do ogólnopolskiej rady, z tym, że ich zadaniem jest opiniowanie projektów aktów prawa dotyczących działalności w sferze publicznej, strategii rozwoju (odpowiednio: województwa, powiatu, gminy) oraz programu współpracy z organizacjami na odpowiednim poziomie. Warto jednak zauważyć, że termin 30 dni na wyrażenie opinii jest obligatoryjny jedynie w przypadku konsultacji strategii rozwoju i programu współpracy. W innych przypadkach zarówno tryb, jak i zakres konsultacji zależy w całości od regulacji przyjętych przez odpowiedni organ prawodawczy.

Zapisy, które pojawiły się w Ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie stanowią istotny wkład w rozwój partycypacyjnego sposobu sprawowania władzy. Jednak nieprecyzyjność i „opcjonalność” większości regulacji wydaje się nie wyczerpywać możliwości tego rozwoju, jakie ustawa mogła wykorzystać.

Kolejnym aktem prawnym wartym wspomnienia jest **Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów**. Zawiera ona szereg przepisów, które dają możliwość Radzie Ministrów (jej członkom lub prezesowi) powoływanie różnych rad i zespołów, jako organy pomocnicze dla

pracy Rady Ministrów lub jej członków. Zarówno skład tych zespołów, ich szczegółowy cel, jak i sposób pracy, leży w gestii organów je powołujących. Oznacza to, że organizacje społeczne lub inni przedstawiciele obywateli **mogliby** wejść w ich skład. Tak się jednak zazwyczaj nie dzieje, a powoływane zespoły mają raczej charakter wewnętrzny lub ekspercki.

Sposób tworzenia projektów ustawy przez Radę Ministrów określony jest także w **Regulaminie Pracy Rady Ministrów**. Nakłada on między innymi obowiązek tworzenia Oceny Skutków Regulacji (OSR) zarówno przy tworzeniu założeń do projektu aktu prawnego, jak i samego projektu. OSR powinna zawierać nie tylko opis skutków legislacyjnych, ale również społeczno-gospodarczych. Jako niezbędny jej składnik wymienia się m.in. skutki przeprowadzenia konsultacji społecznych. Jest to jednak zapis niezwykle ogólny, który w żaden sposób nie określa ani trybu, ani też sposobu przeprowadzania tego typu procedury.

W ramach doskonalenia sposobu tworzenia OSR w 2006 roku Rada Ministrów przyjęła w formie zapisu do protokołu z posiedzenia nowy dokument – „Wytyczne do oceny skutków regulacji”, który został stworzony przez Ministerstwo Gospodarki. Dokument zawiera szereg bardzo ciekawych zapisów i wskazówek m. in. na temat konsultacji społecznych, płynących z nich korzyści oraz sposobów na ich skuteczne przeprowadzenie. Pojawiają się tam takie zalecenia jak: docieranie do możliwie szerokiego audytorium zainteresowanego sprawą, zapewnienie odpowiednio szerokiego i równego dostępu do informacji partnerom biorącym udział w konsultacjach, dostosowanie kanałów informacyjnych do uczestników konsultacji, publikowanie odpowiedzi na przysłane uwagi oraz stworzenie ostatecznego raportu z przeprowadzonych konsultacji. Wszystkie te wskazówki są niezwykle cenne i warte uwzględniania – niestety charakter dokumentu (zapis do protokołu z posiedzenia) nadaje mu bardzo niską rangę i w tworzy z niego raczej listę „życzliwych rad”, niż konkretnych wskazań.

Kolejnym dokumentem wartym uwagi, ze względu na jego wpływ na „upartycypacyjnienie” rządzenia w Polsce, jest konwencja z Aarhus przyjęta przez Parlament Europejski. Zawiera ona zapisy nakładające obowiązek „udziału społeczeństwa” w postępowaniu zakładającym opracowanie i przyjmowanie planów, programów oraz wytycznych strategii mających znaczenie dla środowiska, a także w przygotowywaniu przepisów wykonawczych lub procedur obowiązujących aktów normatywnych. Polski Parlament wykonując zobowiązania wynikające z tych zapisów przyjął w dniu 3 października 2008 r. **Ustawę o udostępnianiu**

**informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.** Zgodnie z nią organy administracji państwowej zapewniają możliwość udziału społeczeństwa przed wydaniem określonej w ustawie decyzji lub jej zmianą lub przed przyjęciem określonych dokumentów lub ich zmianą. Ustawa określa również tryb przeprowadzenia konsultacji społecznych w przypadkach, gdy „udział społeczeństwa” jest obowiązkowy. Zgodnie z nim odpowiedni organ administracji państwowej podaje do publicznej wiadomości informacje na temat:

- przystąpienia do opracowywania projektu dokumentu i o jego przedmiocie;
- możliwości zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy (założenia lub projekt dokumentu) oraz na temat miejsca, w którym jest ona wyłożona do wglądu;
- możliwości składania uwag i wniosków;
- sposobu i miejsc składania uwag i wniosków, wskazując jednocześnie co najmniej 21-dniowy termin ich składania;
- organu właściwego do rozpatrzenia uwag i wniosków;
- postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli jest takie prowadzone.

Zgodnie z wieloma innymi ustawami, powoływane są różne komisje i rady związane z poszczególnymi obszarami działań administracji państwowej (np. Rada Oświatowa, Krajowa Rada do Spraw Osób Niepełnosprawnych, Krajowa Rada Gospodarki Wodnej), do których zadań należy zazwyczaj opiniowanie aktów prawnych dotyczących danych dziedzin problemowych. Można byłoby to uznać za dobrą praktykę w obrębie uspołeczniania rządzenia (przynajmniej w formie zinstytucjonalizowanej), jednak w przeważającej większości przypadków odpowiednie ustawy nie nakładają obowiązku konsultowania decyzji i propozycji aktów prawnych z powoływanymi zespołami doradczymi, jak również nie precyzują trybu prowadzenia konsultacji.

## **REGULACJE PRAWNE W OBRĘBIE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

Na poziomie samorządu terytorialnego podstawą prawną dla przeprowadzania konsultacji społecznych są przede wszystkim trzy ustawy o:

- samorządzie gminnym z 8 marca 1990 roku,
- samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 roku,

- samorządzie wojewódzkim z 5 czerwca 1998 roku.

Zawierają one zapisy, które mówią, że na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego mogą odbyć się konsultacje społeczne w sprawach określonych ustawą **lub innych sprawach ważnych dla gminy/powiatu/województwa**, a zasady i tryb ich przeprowadzenia określa osobna uchwała rad właściwej jednostki samorządu terytorialnego.

Na poziomie gminnym jednostka samorządu terytorialnego jest zobowiązana do przeprowadzenia konsultacji społecznych w następujących przypadkach:

- na podstawie Ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 roku:
  - tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic;
  - nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalenia jego granic;
  - ustalenia lub zmiany nazw gmin oraz siedzib ich władz;
  - utworzenia jednostki pomocniczej;
- na podstawie Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym:
  - sporządzania projektu studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego (ustawa określa minimalne warunki przeprowadzenia konsultacji: harmonogram i zasady informowania i przeprowadzania konsultacji społecznych, tryb informowania o wynikach konsultacji)
  - sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (tutaj podobnie ustawa określa minimalne warunki dotyczące trybu przeprowadzenia konsultacji)

Na poziomie powiatu jednostka samorządu terytorialnego ma obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych, w sytuacjach analogicznych do wymienionych w przypadku gminy. Na podstawie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, gdy Rada Ministrów chce zmienić granice powiatu, jego nazwę czy siedzibę, zasięga opinii zainteresowanych rad powiatów, rad miasta na prawie powiatu oraz przeprowadza konsultacje społeczne z mieszkańcami danego terenu.

W przypadku szczebla wojewódzkiego specyficznym konsultacjom społecznym podlega przede wszystkim tworzona przez regionalny samorząd terytorialny strategia rozwoju województwa. Wojewódzka jednostka samorządu terytorialnego jest zobowiązana

skonsultować stworzony projekt ze wszystkimi podległymi jednostkami samorządu, zrzeszeniami pracodawców, pracowników, jednostkami naukowymi oraz organizacjami pozarządowymi.

Choć w polskim prawodawstwie regulacje, które mogą być interpretowane jako „otwierające” rządzenie na głos i udział obywateli, znajdują się w aktach prawnych bardzo różnej rangi: od ustawy zasadniczej, po dokument wewnętrzny Rady Ministrów – rzadko kiedy są to zapisy mówiące wprost o obowiązku konsultacji społecznych lub innych procedurach włączania obywateli w procesy decyzyjne. Nigdzie również – nawet w tych nielicznych przypadkach gdy konsultacje są nakazane lub zalecane – nie określa się szczegółowo trybu organizowania i przeprowadzania konsultacji społecznych. Wyjątek mogą tu stanowić obligatoryjne konsultacje społeczne w sytuacji tworzenia planów i dokumentów określających rozwój przestrzenny danego obszaru. Jednak zgodnie z powszechną w Polsce pozytywną interpretacją prawa („robimy to, co jest nakazane” a nie „możemy robić to, co nie jest zakazane”) wymienione w zapisach warunki z nakazanego minimum stają się realizowanym maksimum.

Patrząc więc na polskie uwarunkowania prawne partycypacji obywatelskiej z tej perspektywy, wydaje się, że niezbędne dla rozwoju tego podejścia jest wprowadzenia bardziej szczegółowych regulacji określających tryb przeprowadzania konsultacji społecznych na każdym ich etapie.