

# SKRYPT

## Podstawy funkcjonowania samorządu i prawa obywatela w kontaktach z samorządem

# ŚIST

---

**Świętokrzyski Instytut**  
Samorządu Terytorialnego



Sfinansowano ze środków Narodowego Instytutu Wolności –  
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego  
w ramach Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich  
na lata 2018–2030 PROO



Kielce

2022

# Spis treści

Wstęp .....	2
Informacje o podstawach funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego.....	3
Podstawy tworzenia budżetu w jednostkach samorządu terytorialnego .....	13
Dostęp do informacji publicznej .....	20
Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza.....	30
Referendum lokalne .....	41
Konsultacje publiczne .....	50
Prowadzenie kampanii społecznych.....	61
Bibliografia .....	72

# Wstęp

**Całkowity** zanik istnienia samorządu terytorialnego, w wyniku zmian polityczno-społecznych nastąpił po drugiej wojnie światowej. Przywrócenia samorządności terytorialnej dokonano w wyniku obrad okrągłego stołu, co zaowocowało jego ustanowieniem i zagwarantowaniem w Konstytucji RP z 1997 r. Proces europeizacji prawa administracyjnego i administracji publicznej w Polsce miał wpływ na przepisy prawa zawarte w ustawach samorządowych oraz w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku. Dzięki przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku widoczne różnice między naszym krajem a zachodnią Europą zaczęły się zacierać. Poza tym określenie europejskiej przestrzeni administracyjnej, jako modelu administracji publicznej zmierzającego do podobnych lub wspólnych rozwiązań administracyjnych, miało wpływ na rozwój instytucji administracyjnych, jej struktur organizacyjnych oraz na zachowanie się urzędników i ich stosunek do klientów administracji.

Rozwój samorządności w Polsce ma umożliwić społecznościom lokalnym udział w sprawowaniu władzy, czy to pośrednio, czy bezpośrednio, a tym samym spowodować, żeby władza zaspokajała zarówno bieżące potrzeby mieszkańców, jak i stwarzała warunki do rozwoju. W tym sensie samorząd terytorialny stanowi warunek funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, przynosząc jednocześnie wymierne korzyści w skali zarówno mikro-, jak i makroregionalnej.

Oznacza to, że obywatele i organizacje społeczne odgrywają istotną rolę w danej społeczności lokalnej, a aktywność społeczna w sposób harmonijny staje się ważnym elementem postępu decentralizacji oraz wzmacnia w sposób istotny samorządność.

Niniejszy skrypt adresowany jest do obywateli, przedstawiając podstawy funkcjonowania samorządu i prawa obywatela w kontaktach z samorządem. Znajdują się w nim informacje o podstawach funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, podstaw tworzenia budżetu w jst, dostępu do informacji publicznej, obywatelskiej inicjatywie uchwałodawczej, referendum lokalnym, konsultacjach publicznych czy prowadzeniu kampanii społecznych. skryptu jest pomoc obywatelom w realizowaniu ich praw w kontaktach z władzą wykonawczą i urzędnikami samorządowymi, a także w kontroli władzy samorządowej.

# Informacje o podstawach funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego

Skodyfikowane w połowie lat 80. XX w. w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego pojęcie *samorządu terytorialnego* stanowi dorobek wielu pokoleń teoretyków i praktyków samorządu. Problemowi temu poświęcono wiele wyczerpujących i obszernych opracowań.

Rodowód nowoczesnego *samorządu terytorialnego* w Europie – niezależnie od uznania historycznej roli średniowiecznych komun miejskich – wywodzi się zwykle z politycznej, uwarunkowanej historycznie reakcji nowych, głównie mieszczańskich elit na dławiącą wszelką wolną inicjatywę ludzi system państwa absolutnego. Do twórców idei samorządu, rozumianego głównie jako *samorząd terytorialny*, zalicza się w Prusach Heinricha vom Steina, Rudolfa von Gneista i Lorenza von Steina, a we Francji Jeana-Jacquesa Rousseau i twórców teorii municypalnej. U źródeł samorządowej rewolucji leżało poszukiwanie wolności dla wspólnoty, a nie tylko – jak w rewolucji francuskiej – dla jednostki.

Samorząd terytorialny stanowi podstawę systemu demokratycznego państwa. Jego istotnym celem jest zarządzanie sprawami lokalnymi. Wynika to z celów społeczeństwa obywatelskiego, bowiem zakłada ono wspólną realizację oraz obronę potrzeb społeczeństwa. Samorząd terytorialny stanowi wspólnotę mieszkańców danego regionu państwa, przy czym wspólnota ta pozostaje wyróżniona ze względu na wspólną świadomość, a także na wspólny los, a tym bardziej wspólne cele. Oznacza to, że rozwój samorządu terytorialnego ma umożliwić społecznościom lokalnym udział w sprawowaniu władzy bezpośrednio i pośrednio. Tym samym ma doprowadzić do tego, aby władza zaspokajała bieżące potrzeby mieszkańców, jak również stwarzała odpowiednie warunki dla rozwoju społecznego, kulturalnego i gospodarczego, a tym bardziej cywilizacyjnego.

W polskiej rzeczywistości od stuleci występują instytucje o charakterze związków kupieckich, rzemieślniczych oraz różnych profesji, które współtworzyły ogniwa łączące instytucje decyzyjne, zarządcze ze społeczeństwem, promując rozwój ekonomiczny i społeczny poprzez realizację artykułowanych przez nie wskazań i oczekiwań, oraz współuczestnictwo w ich urzeczywistnianiu. Organizacje te krzewiły i realizowały ideę samorządności oraz

decentralizacji kompetencji decyzyjnych. Istotną rolę pełni w tym względnie wolny rynek, jako podmiot ładu polityczno-ekonomicznego. Legitymuje się on bogatymi, wypracowanymi mechanizmami wewnętrznymi oraz strategią zewnętrzną funkcjonowania.

Samorząd terytorialny w Polsce ma długą tradycję. Początki widoczne są już za czasów pierwszych Piastów, w których istniały wiece pełniące funkcje doradcze i sędownicze. Jednakże rozwój samorządu terytorialnego nastąpił w okresie monarchii stanowej. W Konstytucji 3 maja zostało włączone Prawo o miastach, w których zawarte były postulaty, iż obywatele miasta mogą wybierać i być wybierani do wszystkich urzędów miejskich. Jako przejaw wolności miasta uznawano również wybieranie własnego magistratu, mianowanie burmistrzów, wójtów oraz innych urzędników.

W okresie zaborów rola, jaką pełnił samorząd terytorialny, była różna w zależności od obszaru. W zaborze rosyjskim samorząd był jedyną publiczno-prawną instytucją, w której naród pozbawiony państwowości mógł sam decydować o istotnych dla niego sprawach. Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, w Konstytucji z 17 marca 1921 r. samorząd uznawany był za podstawową formę organizacji wewnętrznego życia państwowego, w tym za jedno z najważniejszych mechanizmów zarządu państwem. Samorząd był wyrazem swobód obywatelskich oraz wolności zawiązywania stowarzyszeń i związków. Rozkwit samorządu terytorialnego został zakończony wraz z Konstytucją z 23 kwietnia 1935 r., w której rola samorządu została ograniczona jedynie do zadań miejscowych. Całkowity zanik istnienia samorządu terytorialnego, w wyniku zmian polityczno-społecznych nastąpił po drugiej wojnie światowej. Przywrócenia samorządności terytorialnej dokonano w wyniku obrad okrągłego stołu, co zaowocowało jego ustanowieniem i zagwarantowaniem w Konstytucji RP z 1997 r.

Ogromnym cieniem na rozwoju samorządu w Polsce położył się fakt, że dwa spośród trzech mocarstw zaborczych były niezwykle opóźnione albo wręcz wrogie, jak Rosja, wszelkiej demokracji lokalnej. Decentralizacja władzy oznaczała jej ubytek w centrum i nawet jeżeli działało się to dla dobra państwa jako całości – wywoływało obawę przed postępującą erozją. Wrogość carskiej Rosji wobec idei *samorządu terytorialnego* była często wiązana z ogólnym zacofaniem ustrojowym tego państwa i jego elit. Tymczasem była to świadoma polityka administracyjna, zgodnie z zasadą, że dopuszczenie najmniejszego nawet obszaru wolności jest niebezpieczne dla całości państwa. W Polsce wyparliśmy z pamięci zbiorowej, że realizacja

tej polityki wspartej bezwzględnie normami prawnymi oznaczała przykładowo likwidację wszystkich „urządzeń” gminnych, które mogły sprzyjać edukacji, rozwojowi i samodzielności. Najbardziej drastyczna była wieloletnia, bezwzględna likwidacja szkół powszechnych, niedopuszczanie jakichkolwiek form kształcenia dzieci chłopskich na przykład na obszarze obecnej Lubelszczyzny. Duża część obecnej Rzeczypospolitej poznała więc system *samorządu terytorialnego* z ogromnym opóźnieniem, nie mógł zatem nastąpić tak ważny dla decentralizacji efekt „długiego trwania”.

Transformacja ustrojowa dokonująca się obecnie w Polsce ma charakter systemowy. Za jej początek uznaje się 1989 r., kiedy to w wyniku porozumień grup pochodzących lub współpracujących z ruchem zwanym solidarnościowym i decyzji rządowych, przyjęto demokratyzacyjny kierunek zmian polityczno-gospodarczych. Ład polityczny kształtuje się przez wybory do sejmu, senatu, jak też wybór prezydenta oraz instytucji samorządowych, zorientowanych na realizację programów zwyciężskich partii. Jednocześnie nastąpiła entropia poprzedniego systemu polityczno-gospodarczego. Za podstawę ustroju gospodarczego przyjęto idee liberalne, w życiu politycznym rzeczywistość demokratyczną, zarówno w porządku horyzontalnym, jak i wertykalnym, przestrzeganie praw człowieka, realizację idei dostępności szans ekonomicznych oraz budowy społeczeństwa otwartego. Podwaliny systemu społeczno-politycznego przyjęto urzeczywistniać, jako wolność „od”, która stała się podstawą działania instytucji państwowych, mających zapewnić bezpieczeństwo od zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych oraz wolność „do”, kształtującą równy dostęp do edukacji i środków finansowych, generującą siłę sprawczą działania jednostek, w tym do przedsiębiorczości, uznając, że proces transformacji zakończy pełna internalizacja reguł ustrojowych.

W rzeczywistości przemian ustrojowych w Polsce istota dynamiki gospodarczej wyraża się, m.in. w rozwoju tzw. kapitalizmu menedżerskiego, państwowo-prywatnego, w którym idea szans ekonomicznych sprowadzona została częściowo do rywalizacji o stanowiska i tworzenia rynku politycznego, między różnymi grupami partyjnymi.

Współcześnie istnienie samorządu terytorialnego stanowi istotną cechę ustroju władzy lokalnej państw demokratycznych. W polskim systemie prawnym regulacje dotyczące samorządu terytorialnego mogły pojawić się dopiero po wprowadzeniu odpowiednich

przesłanek w ustawie zasadniczej. Instytucja samorządu terytorialnego po II wojnie światowej i po wielu latach funkcjonowania rad narodowych została przywrócona na szczeblu gminnym nowelą konstytucyjną z dnia 8 marca 1990 roku, później zaś Małą Konstytucją z 1992 roku, które w tamtym czasie dały początek ustawowym regulacjom ustroju samorządowego. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku szerzej uregulowała kwestie istnienia samorządu terytorialnego w Polsce, odnosząc się ogólnie do jednostek samorządu terytorialnego, z zastrzeżeniem konieczności powstania gminy jako podstawowego szczebla ustroju samorządowego.

Kolejnym krokiem przywracającym samorządność na szczeblach powiatowych i regionalnych była reforma administracji, która weszła w życie od 1 stycznia 1999 roku. Nastąpiła kolejna zmiana liczby województw, z dotychczasowych 49 utworzono 16, wydzielając jednocześnie ponad 370 powiatów oraz ponad 2450 gmin. Większość dotychczasowych miast wojewódzkich weszło do grupy miast na prawach powiatu. Zmiany te wniosły jednocześnie zwiększenie uprawnień marszałka województwa i samorządu wojewódzkiego kosztem uprawnień wojewody. Wiązało się to z przekazaniem tym pierwszym udziału w podatku dochodowym od osób prywatnych, subwencji i dotacji.

W 2002 roku wprowadzono ustawą bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów oraz prezydentów miast. W wyniku decentralizacji władzy samorząd wykonuje wiele zadań z zakresu umożliwia sprawniejsze jego zarządzanie, pozwala bowiem dotrzeć do każdego regionu wielokrotnie o różnej specyfice od pozostałych. Znaczącym bowiem kryterium w zarządzaniu jest jej jednolitość geograficzna, społeczna, gospodarcza, historyczna. Należy bowiem pamiętać, że samorząd to nie tylko urzędy, radni i urzędnicy w nich zasiadający, ale to wszyscy mieszkańcy gmin, wszyscy mieszkańcy powiatów oraz wszyscy mieszkańcy województwa.

Proces europeizacji prawa administracyjnego i administracji publicznej w Polsce miał wpływ na przepisy prawa zawarte w ustawach samorządowych oraz w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku. dzięki przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku widoczne różnice między naszym krajem a zachodnią Europą zaczęły się zacierać. Poza tym określenie Europejskiej Przestrzeni Administracyjnej, jako modelu administracji publicznej zmierzającego do podobnych lub wspólnych rozwiązań administracyjnych, miało

wpływ na rozwój instytucji administracyjnych, jej struktur organizacyjnych oraz na zachowanie się urzędników i ich stosunek do klientów administracji. Proces europeizacji odnosi się do prawa administracyjnego: ustrojowego, materialnego i procesowego. W wielu dziedzinach proces ten determinuje zmiany idące w kierunku ich rozbudowywania i tym samym wymaga współpracy międzynarodowej. Dlatego też struktura organizacyjna tej administracji i stosowane przez nią zasady i procedury mają zapewnić efektywność realizowania zadań wynikających z norm prawa materialnego europejskiego, a więc zapewnić zdolność wykonywania przez administrację tych zadań.

W Polsce zmiany w sferze polityczno-społecznej implikowały ekonomikę państwa. Rozpoczął się proces tworzenia ładu rynkowego. W tworzeniu i budowie nowego systemu polityczno-społecznego oraz ekonomicznego posłużono się wzorcami, modelami, paradygmatami wypracowanymi w państwach zachodnioeuropejskich i USA. Wśród nich przyjęto zinstytucjonalizowaną formę mieszkańców określonego terytorium, tj. samorząd terytorialny

Samorząd terytorialny jest wynikiem decentralizacji finansów publicznych do szczebla lokalnego, w wyniku której następują zmiany jakościowe chronione najwyższym aktem prawnym - Konstytucją. Jest podstawą formą organizacji władz lokalnych. W ogólnym znaczeniu, istotą samorządu jest powierzenie zarządu sprawami publicznymi samemu zainteresowanemu - czyli, z mocy prawa, odpowiednio zorganizowanemu zrzeszeniu obywateli. W odniesieniu do samorządu terytorialnego polega to na utworzeniu i akceptacji przez państwo, autonomicznego względem niego, systemu organów i wyposażenie ich w odpowiednie kompetencje władcze. Istotnym warunkiem powstania takich organów jest akceptacja przez państwo odrębności sfery interesów społeczności lokalnej i regionalnej, przy jednoczesnym istnieniu interesów całego społeczeństwa. Ta odrębność interesów ma wyraz prawny, w postaci nadania związkom samorządowym osobowości prawnej oraz ekonomicznej, w postaci ich uwłaszczenia.

Samorząd terytorialny jest, zatem wyodrębnionym w strukturze państwa związkiem terytorialnej społeczności, powoływanym do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażonym w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań. Z faktu wyodrębnienia terytorialnych związków samorządowych wynika ich względna



niezależność od innych części aparatu państwowego (organów rządowych), a w konsekwencji możliwość kształtowania własnej, wewnętrznej organizacji, wybór organów przedstawicielskich oraz uprawnienia do stanowienia prawa miejscowego.

Podmiotowość i samodzielność samorządu terytorialnego wyrażona w konstytucji RP oraz skonkretyzowana w ustawach samorządowych posiada znaczenie ustrojowe dla określenia jego pozycji w państwie i w prawie. Samorząd terytorialny jest kluczową zasadą organizacji administracji publicznej w Polsce. Jednostki samorządu terytorialnego, czyli gminy, powiaty i samorządy województw, są podmiotami wyposażonymi w prawa i obowiązki oraz podmiotami wykonującymi zadania publiczne. Można je określić jako samodzielne, na mocy prawa utworzone, korporacje lokalnego społeczeństwa, o własnej wewnętrznej organizacji, wyposażone w przymiot osobowości prawnej, podlegające w określonym prawem zakresie nadzorowi ze strony państwa.

Władze samorządowe i publiczne tworzą system władzy i pewną kategorię własności w odniesieniu do otoczenia, z której wynikają ważne konsekwencje:

- Działalność władz musi być koordynowana względem gospodarstw domowych, oraz przedsiębiorstw
- Wyżej wymieniona koordynacja musi dotyczyć sfery podatkowej i polityki wydatkowej
- Odpowiedzialność za sprawy publiczne

W Polsce funkcjonują dwa rodzaje samorządu lokalnego (gmina i powiat), oraz samorząd województwa (samorząd regionalny). Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej traktuje samorząd terytorialny jako element organizacji państwa, odrębny i niezależny od administracji rządowej.

Od 1 stycznia 1999 obowiązuje w Polsce trójszczeblowa struktura samorządu terytorialnego:

- **samorząd gminny** - wyodrębniony w strukturze państwa związek społeczności lokalnej funkcjonujący w randze gminy, która z mocy prawa powołana jest do samodzielnego wykonywania zadań administracji publicznej, a także wyposażona w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych jej zadań. Gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego w Polsce. Rolę gminy szczegółowo określa *ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*.

- **samorząd powiatowy** - wyodrębniony w strukturze państwa związek społeczności lokalnej funkcjonujący w randze powiatu, który z mocy prawa powołany jest do samodzielnego wykonywania zadań administracji publicznej, a także wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych mu zadań. Samorząd powiatowy stanowi drugi szczebel samorządu terytorialnego w Polsce obok samorządu gminnego i samorządu województwa. Samorząd powiatowy posiada możliwość kształtowania własnej wewnętrznej organizacji, m.in. wyboru organów samorządu powiatowego (rada powiatu, zarząd powiatu), a także stanowienia poprzez te organy aktów prawa miejscowego.
- **samorząd województwa** - wyodrębniony (zasiedlający określone terytorium) w strukturze państwa związek społeczności regionalnej funkcjonujący w randze województwa, który z mocy prawa powołany jest do samodzielnego wykonywania zadań administracji publicznej, a także wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych na niego zadań. Samorząd województwa posiada możliwość kształtowania własnej wewnętrznej organizacji, m.in. wyboru organów samorządu wojewódzkiego (sejmik województwa, zarząd województwa), a także stanowienia poprzez te organy prawa miejscowego. Przez termin województwo i samorząd województwa rozumie się regionalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium.

Samorząd terytorialny jest instytucją, częścią ładu demokratycznego, którego publiczne zadania stanowią miarę decentralizacji administracji oraz dla rzeczywistości społeczno-politycznej stanowi on element podstawowy stanowienia o sobie przez wspólnotę. Samorząd terytorialny, jako podmiot życia kulturowo-cywilizacyjnego optymalizuje interesy ogółu społeczeństwa, zespalając tradycję i wyzwania społeczno-polityczne oraz kształtując kulturę w zakresie zaufania, lojalności, więzi regionalnych, tożsamości indywidualnej i zbiorowej, a także wspierając rozwiązywanie ujawniających się problemów społecznych. Istotą samorządu terytorialnego jest jego powołanie do wykonywania określonych zadań publicznych, a w tym zakresie niezależności wobec administracji rządowej, ograniczonej uprawnieniami kontrolnymi rządu. Samorząd terytorialny jest ogniwem łączącym płaszczyznę działań społeczno-politycznych i ekonomicznych w procesie demokratyzacji życia kulturowego.

W rozpoznawaniu instytucji samorządu terytorialnego wyodrębnia się, jako podstawowe jego funkcje:

1. polityczną,
2. społeczną,
3. gospodarczą,
4. kulturową.

Misja samorządu terytorialnego jest tożsama z:

- Realizacją idei samorządności, która wyzwała w społeczności zmiany w mentalności, polegające na utożsamianiu się społeczności z władzą samorządową. Jest to wynik demokratycznego trybu wyłaniającego odpowiednie organy integrujące społeczność terytorialną,
- Aktywizacją społeczności terytorialnej, oznaczającą inspirację dla społeczności do działań na rzecz swojego lokalnego środowiska,
- Racjonalizację działania władz publicznych, które muszą mieć na uwadze potrzeby społeczności, a których spełnienie jest ograniczone w możliwościach ich zaspokajania na szczeblu jednostek podziału terytorialnego.

Zadania samorządu terytorialnego można podzielić ze względu na zakres:

- Infrastruktury społecznej:
  1. pomoc społeczna,
  2. zabiegi zapobiegające bezrobociu,
  3. dynamizacja lokalnego rynku pracy,
  4. polityka socjalna (prorodzinna),
  5. pomoc osobom niepełnosprawnym,
  6. ochrona zdrowia (przeciwdziałanie alkoholizmowi, narkomanii i nikotynizmowi),
- Infrastruktury technicznej:
  1. dostarczanie wody,
  2. usuwanie ścieków komunalnych,

3. zaopatrzenie w energię elektryczną, ciepłą oraz gaz,
  4. utrzymywanie porządku,
  5. transport publiczny,
  6. budowę, remont, utrzymanie i ochronę dróg oraz zarządzanie nimi,
- Ochrony środowiska:
    1. zabiegi związane z ochroną środowiska i przyrody,
    2. ochrona gospodarki wodnej, wodociągów i zaopatrzenia w wodę,
    3. usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych
    4. unieszkodliwianie odpadów komunalnych,
  - Porządku i bezpieczeństwa publicznego:
    1. zapobieganie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych,
    2. zadania związane z sytuacjami kryzysowymi,
  - Rozwoju regionalnego:
    1. zaspakajanie potrzeb zbiorowych społeczności.

Istota samorządu polega na wypełnianiu administracji publicznej przez wybranych w tym celu obywateli w formie i strukturze ustalonej wolą większości danej wspólnoty.

Dobrowolne instytucje społeczeństwa obywatelskiego, funkcjonujące obok państwa nazywa się „trzecim sektorem” i stanowią tzw. trzeci filar systemu społeczno-politycznego obok władz publicznych i biznesu. Trzeci sektor, zwany też sektorem organizacji pozarządowych, zaspokaja potrzeby społeczne w zakresie objętym swoimi celami. Organizacją trzeciego sektora stał się samorząd gospodarczy, fundacje, stowarzyszenia i in.

Samorządność terytorialna w Polsce ukształtowana jest poprzez województwa, powiaty i gminy, tj. jednostki mające działać wspólnie, m.in. z samorządem gospodarczym, zawodowym i innymi organizacjami pozarządowymi. Sytuacja gospodarczo-polityczna w Polsce uległa zmianie z chwilą stowarzyszenia w Unii Europejskiej, kształtując się przez lata w tym celu. Decydujące znaczenie w tym procesie odegrały akty normatywne. W Unii

Europejskiej za istotne uznaje się ustrojowe znaczenie gmin i regionów. Z jednej strony, wynika to z ewolucji demokracji europejskiej, z drugiej, z jakości i nowych technologii zależnych od innowacyjności jednostek, od konkurencyjności gmin i regionów. Demokracja może przyczyniać się do wyzwalania inicjatyw lokalnych i regionalnych, a co za tym idzie do przyspieszenia intensywnego rozwoju. Procesy te są wspomagane funduszami strukturalnymi, obejmującymi ok. 30% budżetu Unii Europejskiej, których głównym beneficjentem są regiony.

Dla samorządów za najważniejsze uznaje się subsydiarność, partnerstwo i programowanie. Partnerstwo polega na imperatywie współpracy komisji z władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi, przy formułowaniu zarówno zasad, jak i konkretnych działań polityki unijnej. Znajduje ona instytucjonalne odzwierciedlenie w postaci Komitetu Regionów i innych instytucji o charakterze formalnym lub nieformalnym reprezentującym w Brukseli interesy społeczności lokalnych, regionalnych i przedsiębiorców.

Partycypacja społeczna daje możliwość aktywnej obecności w kształtowaniu i funkcjonowaniu grup obywatelskich, organizacji pozarządowych. Jest to zgodne z definicją samorządu lokalnego zawartą w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego (uchwalona 15 października 1985 roku) potwierdzającej, że samorząd to wspólnoty lokalne upoważnione do regulowania i zarządzania na rzecz jej ludności w ramach prawa poprzez rady lub zgromadzenia członków tego samorządu wybranych w głosowaniu powszechnym, bezpośrednim, tajnym, wolnym i równym

Zgodnie z przepisami ustaw o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim, mieszkańcy wymienionych jednostek tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową (art. 1 ust. 1 u.s.g., art. 1 ust. 1 u.s.p., art. 1 ust. 1 u.s.w.). Wspólnota samorządowa, czyli ogół mieszkańców zamieszkujących określone terytorium tworzy gminę, powiat lub województwo. Każda z tych jednostek stanowi jednocześnie jednostkę zasadniczego podziału terytorialnego państwa polskiego. Gmina, powiat i województwo posiadają osobowość prawną (art. 2 ust. 2 u.s.g., art. 2 ust. 2 u.s.p., art. 6 ust. 2 u.s.w.). Za mieszkańca może zostać uznana jedynie osoba fizyczna, nie zaś osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, choćby nawet miała siedzibę na terenie danej jednostki samorządowej. Przynależność do wspólnoty lokalnej następuje „z mocy prawa”. Jest to więc przynależność obligatoryjna i niezbywalna. Członek danej wspólnoty nie może się jej pozbyć, nie może też

z niej zostać wykluczony. Nie oznacza to jednak przymusu przynależności do określonej wspólnoty. Osoba fizyczna może swobodnie zmienić swą przynależność samorządową, osiedlając się na terytorium innej jednostki.

Wspólnota mieszkańców powinna być grupą zintegrowaną, posiadać określoną świadomość lokalną, kierować się zasadami patriotyzmu lokalnego, solidarności i wzajemnej pomocy wewnątrzgrupowej. Jednak w dotychczasowej praktyce samorządowej proces budowy wspólnot lokalnych został na razie jedynie zapoczątkowany obowiązującymi przepisami prawa samorządowego. Ostateczne ukształtowanie takich wspólnot ze społecznego punktu widzenia wymaga czasu.

Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować poprzez referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa. Uznając, iż wspólnota samorządowa jest osiągnięciem ideowym, koncepcyjnym i prawnym nie można referendum odmawiać szerokiego znaczenia

## Podstawy tworzenia budżetu w jednostkach samorządu terytorialnego

**Problematyka** → funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego powinna być istotna dla każdego członka lokalnej społeczności. Funkcjonowanie tych jednostek w mniej lub w bardziej zauważany sposób towarzyszy codziennemu życiu przeciętnego obywatela. To właśnie te podmioty są odpowiedzialne za zapewnienie mieszkańcom dostępu m. in. do oświaty, opieki zdrowotnej czy kultury. Są również zobowiązane do stworzenia niezbędnej infrastruktury oraz systemu pomocy mieszkańcom. Na barkach tych podmiotów spoczywa ponadto odpowiedzialność za realizację części zadań związanych ze sprawami porządku i bezpieczeństwa publicznego. Wszystkie te zadania jednostki samorządowe realizują w oparciu o posiadane ograniczone środki budżetowe, których podział często rodzi kontrowersje nie tylko wśród decydentów, ale również w lokalnych społecznościach.

Podstawę gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego stanowi ich budżet, obejmujący zestawienie przewidywanych dochodów i wydatków oraz przychodów

i rozchodów, ujętych w odpowiednim stopniu szczegółowości i w określonym przedziale czasowym, jakim jest rok kalendarzowy. Cechy wyróżniające ten plan spośród innych planów finansowych i przesądzające o jego randze to przede wszystkim jego zakres podmiotowy i przedmiotowy, sposób jego skonstruowania (struktura) oraz forma, w jakiej jest uchwalany. Budżet, jako podstawowy plan finansowy, wymaga ze strony organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego autoryzacji politycznej w formie uchwały budżetowej. Z chwilą uchwalenia budżetu staje się on aktem wiążącym organy samorządowe, które są zobowiązane do jego wykonania. Ostateczny kształt budżetu jest wynikiem kompromisu między władzą uchwałodawczą a wykonawczą oraz grupami interesów. Budżet, jak każdy plan, odnosi się do przyszłości, stąd ujęte w nim wielkości dochodów i przychodów mają charakter prognozy, którą obciąża ryzyko niepełnej jej realizacji związane między innymi z brakiem dostatecznej wiedzy o uwarunkowaniach gospodarczych i społecznych, które determinują wielkość środków finansowych wpływających do budżetu.

Każdy pełnoletni obywatel może pośrednio wywierać wpływ na funkcjonowanie jst poprzez udział w wyborach prezydenta, burmistrza czy wójta oraz w wyborze radnych, którzy w imieniu lokalnej społeczności uchwalają budżet jednostki samorządowej oraz sprawują nadzór nad prawidłowym funkcjonowaniem tych instytucji. W ostatnich latach niektóre jednostki samorządowe dają również możliwość swoim mieszkańcom bezpośredniego wpływu na to jakie zadania zaspokajające potrzeby lokalnych społeczności zostaną przyjęte do realizacji w danym roku poprzez udział w kształtowaniu wyodrębnionej części ich budżetu tzw. budżetu obywatelskiego. Dlatego też każdy obywatel, aby mógł w pełni świadomie korzystać ze swoich praw, powinien posiadać przynajmniej podstawową wiedzę na temat zasad funkcjonowania budżetu jednostek samorządowych w ogóle oraz budżetu jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której mieszka, w oparciu o który ta jednostka realizuje zadania za jakie jest odpowiedzialna.

Planowanie budżetu w jednostkach samorządu terytorialnego (jst) jest istotnym elementem zarządzania ich finansami. Oddziałuje ono na sytuację finansową tych jednostek, a w konsekwencji na poziom realizacji potrzeb lokalnych i regionalnych wspólnot samorządowych. Chodzi tu bowiem o stopień zaspokojenia tych potrzeb w warunkach posiadania przez jst ograniczonych środków finansowych. Właściwie zaplanowane dochody

i wydatki budżetowe jst, jak również przychody i rozchody oddziałują w rezultacie na przebieg realizowanych przez te jednostki zadań. Planowanie to jest jednak procesem niezwykle trudnym, jest bowiem uzależnione nie tylko od działań jst, ale także od zewnętrznych czynników o charakterze ekonomicznym, prawnym, społecznym czy politycznym, w ramach których funkcjonują te jednostki.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 167 ust. 2 wyróżnia dochody własne jst, należne im w całości, oraz subwencje ogólne i dotacje przekazywane samorządom z budżetu państwa. W bardziej szczegółowy sposób źródła dochodów jst określa ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 3 tej ustawy, dochodami jst o charakterze obligatoryjnym są dochody własne, subwencja ogólna i dotacje celowe z budżetu państwa. Natomiast dodatkowe źródła dochodów mogą stanowić środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz inne środki określone w odrębnych przepisach. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego formułuje także zasady ustalania i gromadzenia tych dochodów. Pośrednio wskazuje na potencjalne problemy związane z planowaniem tych dochodów, a wynikające ze specyfiki danego źródła dochodów. Na przykład wysokość subwencji, które jst otrzymują z budżetu państwa, ustalana jest w ustawie budżetowej, a projekt uchwały budżetowej jst opiera się w tym zakresie na projekcie budżetu państwa. Stąd rozbieżności między pierwotnym planem a faktycznym wykonaniem dochodów otrzymywanych z tego właśnie źródła.

Art. 179 ustawy o finansach publicznych przyznaje zarządowi jst wyłączną kompetencję do przygotowania projektu uchwały budżetowej. Projekt uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami oraz informację o stanie mienia komunalnego zarząd przedstawia regionalnej izbie obrachunkowej oraz organowi stanowiącemu jst, najpóźniej do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy.

Uchwałę budżetową organ stanowiący jst uchwała przed rozpoczęciem roku budżetowego. a w szczególnie uzasadnionych przypadkach - nie później niż. do dnia 31 marca roku budżetowego. W przypadku nieuchwalenia uchwały budżetowej w tym terminie, regionalna izba obrachunkowa w terminie do dnia 30 kwietnia roku budżetowego ustala budżet jst



w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych. Do czasu uchwalenia uchwały budżetowej, podstawą gospodarki finansowej jest jej projekt.

Art. 179 ustawy o finansach publicznych zapewnia zarządowi jest wyłączną inicjatywę w sprawie zmian tej uchwały. Przygotowany przez zarząd projekt uchwały zmieniającej uchwałę budżetową jest przedstawiany organowi stanowiącemu. Organ stanowiący, w ramach swoich kompetencji, głosuje nad przyjęciem tej uchwały.

Zgodnie z przedstawioną procedurą, prace nad uchwałą budżetową rozpoczynają się na kilka miesięcy przed jego uchwaleniem. Zarząd jest określa w budżecie, w jaki sposób będzie w danym roku budżetowym realizował nałożone zadania oraz skąd pozyska niezbędne na ten cel środki. Projektując i realizując budżet, nie jest w pełni samodzielny zarówno w ustalaniu źródeł i wysokości dochodów, jak i realizacji wydatków. Znaczna ich część ma obligatoryjny charakter, a wydatkowanie środków publicznych wiąże się z zachowaniem określonych przepisami procedur. Ponadto, w trakcie roku budżetowego, specyfika budżetu jako planu finansowego wymusza na jest konieczność dokonywania zmian w uchwale budżetowej. Ustawa o finansach publicznych wskazuje, w jaki sposób budżet może zostać zmieniony, co podkreśla dodatkowo charakter budżetu jako instrumentu planistycznego.

Jednostki samorządu terytorialnego korzystają więc z przysługującego im prawa do zmian budżetu w trakcie roku budżetowego i bieżącego dostosowywania go do faktycznego stanu finansów. Jego rzeczywista struktura powstaje dopiero z chwilą zakończenia roku budżetowego, a faktycznie zrealizowane dochody i wydatki poniesione przez daną jest przedstawione zostaną w rocznym sprawozdaniu.

Zmiany w dochodach wprowadzane w trakcie roku budżetowego znajdują swoje odzwierciedlenie w zmianach wydatków. Z tego względu planowanie dochodów budżetowych wydaje się mieć ważniejsze znaczenie w porównaniu do planowania wydatków. Jest, planując do realizacji w danym roku budżetowym określoną kwotę wydatków, musi dysponować odpowiednią kwotą dochodów, z których te wydatki zostaną sfinansowane. Zgodnie z zasadą równowagi budżetowej - wydatki powinny być dostosowane do dochodów. Z tego względu badanie procesu planowania budżetowego w jest należy rozpocząć od badania planowania dochodów budżetowych.

Podstawą planowania budżetu w jst jest w konsekwencji zbieranie informacji na temat czynników determinujących wysokość podstawowych kategorii budżetu. W związku z tym opracowywanie i wykonywanie założeń budżetowych przez jst jest uzależnione od wielu wewnętrznych oraz zewnętrznych uwarunkowań. Do najistotniejszych uwarunkowań o charakterze wewnętrznym należą:

- wielkość jst,
- wypracowany przez organy władzy samorządowej system komunikacji ze społecznością lokalną i regionalną (w tym problematyka konsultacji społecznych),
- tożsamość terytorialna, historyczna i kulturowa mieszkańców,
- jakość kapitału społecznego w urzędach administracji samorządowej,
- zaangażowanie władzy lokalnej w rozwiązywanie bieżących i przyszłych problemów wspólnot samorządowych, jak również
- poziom rozwoju gospodarczego.

Z kolei do głównych uwarunkowań zewnętrznych można zaliczyć:

- prawne i organizacyjne ramy uchwalania budżetu,
- ograniczenia w zakresie precyzyjnego określania poziomu dochodów budżetowych,
- wzrost i zmienność potrzeb lokalnej społeczności,

a w przypadku przychodów takie czynniki, jak:

- rozwój rynku finansowego i dostępność poszczególnych instrumentów długu (wybór głównie pomiędzy kredytami a obligacjami komunalnymi),
- zmienność stóp procentowych, które determinują koszty obsługi zadłużenia i możliwości *budżetu* jst w tym zakresie,
- dostępność innych zewnętrznych środków finansujących zadania publiczne (np. środki europejskie czy kredyty o charakterze preferencyjnym od międzynarodowych instytucji finansowych).

Jakość planowania dochodów i wydatków budżetowych w jst jest uzależniona w dużym stopniu od zastosowanych tam metod i technik ich prognozowania, do których zaliczają się

przede wszystkim: metody jakościowe (heurystyczne), w tym metoda delficka, a także tzw. burza mózgów oraz metody ilościowe, w tym głównie ekstrapolacja trendów oraz modelowanie ekonometryczne.

Proces wykonywania budżetu obejmuje całokształt czynności faktycznych i prawnych, których przedmiotem jest realizacja zadań ujętych w budżecie. Czynności te są zróżnicowane i obejmują zarówno czynności o charakterze instrumentalnym, zmierzające pośrednio do zapewnienia realizacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów ustalonych w budżecie, jak i czynności polegające na gromadzeniu dochodów i przychodów budżetowych oraz na dokonywaniu wydatków ze środków zgromadzonych w budżecie i dokonywaniu rozchodów. W ramach czynności instrumentalnych można wyodrębnić czynności polegające na planowaniu wykonywania zadań ustalonych w budżecie i dotyczą one :

- 1) przygotowania planu wykonawczego budżetu;
- 2) opracowania planu finansowego zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego ustawami;
- 3) organizowania i koordynacji procesu pobierania dochodów i dokonywania wydatków budżetowych (opracowanie harmonogramu realizacji dochodów i wydatków budżetu), oraz

czynności mające przeciwdziałać ujemnym skutkom deformacyjnego działania upływu czasu w stosunku do zaplanowanych w budżecie zadań, usuwać skutki spowodowane błędnym ustaleniem zadań budżetowych, a także uwzględniać skutki zmian natury organizacyjnej. Czynności tego rodzaju mają na celu korygowanie zadań ustalonych w budżecie i znajdują wyraz w takich instytucjach, jak:

- 1) przenoszenie wydatków budżetowych;
- 2) rezerwa budżetowa;
- 3) blokowane wydatków budżetowych,

oraz czynności obsługi kasowej budżetu, których zakres jest szerszy niż tylko przyjmowanie wpłat i dokonywanie wypłat pieniężnych z rachunków, na których gromadzone są środki budżetowe.

Wykonywanie budżetu jest głównym etapem prowadzenia przez jednostkę samorządu terytorialnego gospodarki finansowej na jego podstawie. Sposób wykonywania budżetu, oprócz racjonalnego planowania, ma decydujący wpływ na poziom efektywności wykorzystania środków publicznych będących w dyspozycji samorządu terytorialnego oraz jest ważnym instrumentem zarządzania finansami lokalnymi (regionalnymi).

Zasady obowiązujące w toku wykonywania budżetu to określone reguły postępowania, wyrażone najczęściej w formie nakazów prawnych dotyczących pobierania dochodów i dokonywania wydatków oraz realizacji samego planu finansowego, jakim jest budżet, adresowane do wykonawców budżetu. Podstawowe zasady gospodarki finansowej obowiązujące w toku wykonywania budżetu zostały zawarte między innymi w przepisach art. 254, 256 oraz 264 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych.

Uchwalony przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego budżet jest wykonywany, zgodnie z art. 247 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, przez zarząd i pod jego nadzorem. Organ wykonawczy ponosi odpowiedzialność za prawidłowe wykonanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Organowi temu przysługuje, zgodnie z art. 70 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, art. 60 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym 11 oraz art. 60 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, wyłączne prawo do:

- 1) zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków w ramach upoważnień udzielonych przez organ stanowiący;
- 2) emitowania papierów wartościowych w ramach upoważnień udzielonych przez organ stanowiący;
- 3) dokonywania wydatków budżetowych;
- 4) zgłaszania propozycji zmian w budżecie;
- 5) dysponowania rezerwą budżetową;
- 6) blokowania środków budżetowych w przypadkach określonych w ustawie o finansach publicznych.

Zarząd jednostki samorządu terytorialnego jest dysponentem głównym (pierwszego stopnia) środków budżetowych. Realizuje on zadania w zakresie wykonywania budżetu przy pomocy urzędu oraz bezpośrednio podległych jednostek organizacyjnych.

Odpowiedzialność za wykonanie budżetu oraz nadzór nad gromadzeniem i wydatkowaniem środków budżetowych obciąża organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. W procesie wykonywania budżetu istotna rola przypada także skarbnikowi oraz dysponentom środków budżetowych, którzy są upoważnieni do rozporządzania środkami zaplanowanymi w budżecie na określone wydatki. Procedura wykonywania budżetu, uregulowana częściowo w ustawach o ustroju samorządu terytorialnego oraz w ustawie o finansach publicznych, jest podporządkowana zasadom racjonalnej i efektywnej gospodarki budżetowej. W procesie wykonywania budżetu należy przestrzegać określonych zasad gospodarowania środkami budżetowymi, dotyczących między innymi dokonywania wydatków w granicach kwot wynikających z uchwały budżetowej, pełnej i terminowej realizacji budżetu oraz efektywnej realizacji zadań za pomocą środków budżetowych.

## Dostęp do informacji publicznej

Nie budzi już dzisiaj niczyjej wątpliwości, że celem działania instytucji publicznych w demokratycznym państwie prawa jest przede wszystkim pełnienie funkcji służebnej dla społeczeństwa. Istotnym elementem tej funkcji jest otwartość instytucji publicznych, której podstawą jest prawo dostępu do informacji publicznej

Dostęp do informacji publicznej stanowi jedną z kardynalnych zasad współczesnej demokracji i społeczeństwa obywatelskiego. Art. 61 ust. 1 Konstytucji RP wiąże prawo do informacji publicznej z działalnością organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Ogólną zasadą, jest dostęp do informacji; wszelkie wyjątki od tej zasady powinny być zatem formułowane w sposób wyraźny, a wątpliwości powinny przemawiać na rzecz dostępu do nich.

Wspomniany na wstępie Art. 61 ust. 1 Konstytucji RP mówi: *Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.*

W regulacjach u.d.i.p. prawodawca charakteryzuje pojęcie informacji publicznej przede wszystkim w oparciu o kryterium przedmiotowe. W świetle postanowień art. 1 ust. 1 u.d.i.p., „każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy”. Ustawodawca niezależnie od tego, w art. 4 u.d.i.p. wymienia podmioty obowiązane do udostępnienia informacji publicznej, a w art. 6 ust. 1 u.d.i.p. wymienia kategorie informacji kwalifikowane jako informacja publiczna. Obydwa katalogi (podmiotowy i przedmiotowy) nie są katalogami zamkniętymi, o czym świadczy użyty przez ustawodawcę zwrot „w szczególności”. Gdyby bowiem były katalogami zamkniętymi, mielibyśmy do czynienia z niedopuszczalnym zawężeniem zakresu pojęcia informacji publicznej w stosunku do postanowień zawartych w Konstytucji.

W związku z tym informacja publiczna to „każda informacja o sprawach publicznych”. Przedmiotem informacji publicznej w przypadku organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne jest ich działalność. Co do innych podmiotów - dotyczy tylko działalności w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Przykładowe wyliczenie tych podmiotów zawiera art. 4 ust. 1 u.d.i.p., który wymienia w szczególności:

1. organy władzy publicznej;
2. organy samorządów gospodarczych i zawodowych;
3. podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa;
4. podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego;
5. podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

Prawo do uzyskiwania informacji może być realizowane poprzez: dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej, pochodzących z powszechnych wyborów (Sejm, Senat, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego: sejmik województwa, rada powiatu, rada gminy), z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (art. 61 ust. 2 Konstytucji RP).

Prawo dostępu do informacji publicznej, które w naszym kraju objęte jest gwarancjami konstytucyjnymi, należy do tych rozwiązań ustrojowych, które zarazem wzmacniają instytucje państwa, jak i upodmiotowiają obywateli. Zwraca się uwagę, że nie tylko stanowi ono podstawowy warunek transparentności instytucji publicznych, ale także pozwala na ponowne wykorzystanie informacji wytworzonych przez instytucje sektora publicznego oraz wykonujące zadania publiczne. Możliwość dostępu do informacji na temat działań podmiotów publicznych oraz realizujących zadania publiczne jest także jednym z warunków skutecznej prewencji zjawisk korupcyjnych.

Podobnie jak w innych dziedzinach prawa, także w przypadku analizy praktycznych problemów związanych z udostępnianiem informacji publicznej kluczowe znaczenie ma nie tylko literalne sformułowanie przepisów kreujących obowiązujący stan prawny, ale także sposób stosowania prawa przez urzędników i sędziów. Z perspektywy celu, jakim jest efektywne uzyskanie informacji publicznej, zasadnicze znaczenie ma zastosowanie rozwiązań, które pozwolą na skuteczne uzyskanie informacji w możliwie najkrótszym czasie ponosząc możliwie najmniejsze nakłady, w tym w szczególności ograniczając nakłady czasu oraz środków finansowych.

Artykuł 2 ust. 1 u.d.i. wskazuje podmioty, którym przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej; zgodnie z nim prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje każdemu. Ustawodawca, określając w ten sposób krąg podmiotów, którym przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej, wykracza poza krąg podmiotów uprawnionych do uzyskiwania informacji określony w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP. Art. 61 ust. 1 Konstytucji RP przyznaje bowiem prawo do uzyskiwania informacji obywatelom (w domyśle - obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej), natomiast art. 2 ust. 1 u.d.i. przyznaje prawo dostępu do informacji publicznej każdemu: obywatelowi Rzeczypospolitej Polskiej, obywatelowi innego państwa, a także bezpaństwowcowi, osobom fizycznym, jak i osobom prawnym

W odniesieniu do informacji publicznej ustawodawca zwykły nie może wykroczyć poza regulowanie proceduralnego aspektu korzystania z prawa do informacji. Jego zakres przedmiotowy i podmiotowy określiła bowiem już Konstytucja. Zawarta w art. 61 ust. 4 Konstytucji delegacja do ustanowienia trybu udzielania informacji w ramach ustawy zwykłej nie daje podstaw do ingerencji ustawodawcy w materialny kształt tego prawa lub redukcji prawa do informacji poniżej poziomu wynikającego z jego istoty.

Na podstawie art. 2 ust. 2 u.d.i. od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Oznacza to, że występujący o udostępnienie informacji publicznej nie musi w żaden sposób uzasadniać swojego żądania, nie musi podawać powodu, dla którego występuje o udostępnienie określonej informacji. Opierając się na art. 2 u.d.i. należy stwierdzić, że podmiot występujący o udostępnienie informacji publicznej nie musi podawać swoich danych (imienia, nazwiska, adresu zamieszkania czy siedziby), nie musi także podpisywać wniosku o udostępnienie informacji publicznej (w przypadku wniosku pisemnego).

Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.d.i. prawo dostępu do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do:

1. Uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego; prawo uzyskania informacji publicznej przetworzonej jest ograniczone do przypadków, w których jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Ustawa o dostępie do informacji nie definiuje pojęcia informacji przetworzonej ani też interesu publicznego.
2. Wglądu do dokumentów urzędowych; zgodnie z art. 6 ust. 2 u.d.i. dokumentem urzędowym jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy;
3. Dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów; określony przez ustawodawcę dostęp do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów należy rozumieć jako prawo wstępu na posiedzenia tych organów. Należy jednak zauważyć, że niektórzy przedstawiciele doktryny uznają, w związku z brzmieniem art.



61 ust. 2 Konstytucji RP, że prawo wstępu na posiedzenia tych organów dotyczy tylko obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, w przypadku zaś pozostałych podmiotów (np. obywateli innych państw) dostęp do posiedzeń oznacza uprawnienie do zapoznania się z przebiegiem tych posiedzeń, np. na podstawie protokołów obrad.

Zgodnie z treścią art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., „prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do: uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego”. Na gruncie tego przepisu możemy mówić o informacji prostej oraz informacji przetworzonej:

- Informacją publiczną prostą, jest taka informacja publiczna, której organ jest dysponentem, a która nie wymaga przetworzenia.
- Informacją publiczną przetworzoną jest informacja publiczna, której organ wprost nie posiada i która musi być dopiero wytworzona. Prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do uzyskania informacji publicznej przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.).

Artykuł 6 u.d.i. wskazuje przykładowy katalog informacji i dokumentów stanowiących informację publiczną, która podlega udostępnieniu przez podmioty do tego zobowiązane (wymienione w art. 4 u.d.i.). Są to informacje o:

- polityce wewnętrznej i zagranicznej,
- władzach publicznych oraz innych podmiotach wykonujących zadania publiczne zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej,
- zasadach funkcjonowania władz publicznych oraz innych podmiotów wykonujących zadania publiczne zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej,
- danych publicznych (w tym m.in. treść i postać dokumentów urzędowych),
- majątku publicznym

Ustawodawca w art. 7 ust. 1 u.d.i. przewiduje następujące sposoby udostępniania informacji publicznej:

1. poprzez ogłaszanie informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP); jest to podstawowy sposób udostępniania informacji publicznej. Zgodnie z art. 8 ust. 1 u.d.i. BIP to urzędowy publikator teleinformatyczny utworzony w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej, w postaci ujednoczonego systemu stron w sieci teleinformatycznej. Jak stanowi art. 8 ust. 2 u.d.i., podmiotami zobowiązanymi do ogłaszania informacji publicznej w BIP są wszystkie podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej, określone w art. 4 ust. 1 i 2 u.d.i. Podmioty te zobowiązane są do udostępniania w BIP informacji publicznych:

a) w zakresie polityki wewnętrznej i zagranicznej, w tym:

- o zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej,
- o projektowaniu aktów normatywnych,
- o programach w kwestii realizacji zadań publicznych, sposobie ich realizacji, wykonywaniu i skutkach realizacji tych zadań;

b) w zakresie władz publicznych oraz innych podmiotów wykonujących zadania publiczne (art. 4 ust. 1 u.d.i.), w tym:

- o statusie prawnym lub formie prawnej,
- o organizacji,
- o przedmiocie działalności i kompetencjach,
- o organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach,
- o strukturze własnościowej podmiotów reprezentujących między innymi Skarb Państwa, państwowe osoby prawne, osoby prawne samorządu terytorialnego oraz inne państwowe jednostki organizacyjne
- o majątku, którym dysponują;

c) w zakresie zasad funkcjonowania tych podmiotów, w tym:

- o trybie działania władz publicznych i ich jednostek organizacyjnych,
- o trybie działania państwowych osób prawnych i osób prawnych samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań publicznych i ich działalności w ramach gospodarki budżetowej i pozabudżetowej,
- o sposobach stanowienia aktów publicznoprawnych,
- o sposobach przyjmowania i załatwiania spraw,

- o stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygnięcia,
  - o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych,
  - o naborze kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska, w zakresie określonym w odrębnych przepisach,
  - o konkursie na wyższe stanowisko w służbie cywilnej, w zakresie określonym w odrębnych przepisach,
- d) w zakresie danych publicznych, w tym:
- o dokumentacji przebiegu i efektach kontroli oraz wystąpieniach, stanowiskach, wnioskach i opiniach podmiotów ją przeprowadzających,
  - o treści innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej,
  - o informacji o stanie państwa, samorządów i ich jednostek organizacyjnych,
- e) w zakresie majątku publicznego, w tym między innymi o majątku Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych, majątku jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządów zawodowych i gospodarczych oraz majątku osób prawnych samorządu terytorialnego (art. 8 ust. 3 zd. 1 u.d.i.).

W art. 5 u.d.i.p. określone zostały ograniczenia prawa do informacji publicznej. W ustępie 1 tegoż artykułu wskazane zostały przesłanki odmowy dostępu do informacji publicznej w odniesieniu do systemu publicznoprawnego. Zgodnie z treścią tego przepisu (art. 5 ust. 1 u.d.i.p.) „prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych”.

W systemie publicznoprawnej ochrony informacji znajdują się te przepisy ustaw, które adresatem obowiązku poufności czynią organy władzy publicznej i inne podmioty wykonujące zadania publiczne. System ten obejmuje dwie grupy aktów prawnych. Pierwszą z nich tworzą ustawy, których zasadniczym przedmiotem regulacji oraz celem jest ochrona informacji. Należą do niej dwa akty normatywne: ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (dalej: ustawa o ochronie informacji) oraz ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (dalej: u.o.d.o.).

Drugą grupę stanowią ustawy zawierające przepisy o ochronie szczególnych kategorii informacji związanych ze specyfiką wykonywanych zadań publicznych przez określone typy organów, przy czym ochrona poufności nie jest ani zasadniczym przedmiotem, ani celem tych regulacji. Obowiązek ochrony opisany w treści przepisów tych ustaw jest adresowany do indywidualnie oznaczonych podmiotów ze względu na funkcję, jaką pełnią, rodzaj wykonywanej działalności lub charakter wykonywanego zawodu. Obowiązek ochrony informacji przez to, że zostały nim objęte podmioty wykonujące zadania publiczne, ma charakter obowiązku publicznoprawnego. Ustawodawca odwołuje się w tych aktach normatywnych do zróżnicowanych metod ochrony, lecz nie zakłada stosowania wobec nich reżimu przewidzianego dla informacji niejawnych. Na określenie tajemnic wyłączonych z zakresu stosowania ustawy o ochronie informacji używa się w języku prawnym zbiorczego pojęcia „tajemnice prawnie chronione”. Szczególną kategorię tajemnic prawnie chronionych stanowią tajemnice zawodowe. Obowiązkiem ochrony tajemnic zawodowych został objęty szeroki krąg podmiotów, w tym funkcjonariuszy oraz osób pełniących funkcje publiczne i wykonujących zawody, w szczególności korzystające z udzielonego im w ustawach władztwa publicznego.

Ochrona prywatności każdego człowieka jest niezwykle ważną wartością w demokratycznym państwie prawnym. W polskim porządku prawnym istnieje szereg regulacji – zarówno o charakterze karnym, administracyjnym i cywilnym – chroniących dane osobowe i zasady ich przetwarzania, cześć i godność człowieka oraz szeroko pojęte prawo do prywatności. Jednak w przypadku osób pełniących różnorodne funkcje publiczne zachodzą ograniczenia w ochronie ich prawa do prywatności. Dostęp do informacji publicznej nie raz wymaga ujawnienia przez osobę publiczną pewnych faktów, które dotyczą jej życia prywatnego. W tym kontekście należy pamiętać, że Konstytucja RP chroni zarówno prawo do prywatności (art. 47), jak i prawo dostępu do informacji publicznej (art. 61). Są to dobra równorzędnie, ale nie o charakterze absolutnym – w przypadkach przewidzianych prawem mogą podlegać ograniczeniom. Stąd też z praktycznego punktu widzenia niezwykle ważne jest rozstrzygnięcie sytuacji, w których prawa te kolidują ze sobą. Jedną z przesłanek ograniczenia dostępu do informacji publicznej jest ochrona prywatności osoby fizycznej (art. 5 ust. 2). Jednocześnie ustawodawca stwierdza, że ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach

powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna rezygnuje z przysługującego mu prawa. Regulacja ta przede wszystkim uniemożliwia arbitralne odmawianie dostępu do informacji publicznej powołując się na prywatność osoby fizycznej. Przesłanka ta nie dotyczy informacji o osobach pełniących jakiekolwiek funkcje publiczne i mających związek z pełnieniem tych funkcji. Odmawiając udostępnienia informacji publicznej można powołać się na prawo do prywatności tylko w odniesieniu do informacji o osobach niepełniących funkcji publicznych, niemających związku z pełnieniem tych funkcji lub osób, które nie zrezygnowały z przysługującego im w tym zakresie prawa ochrony. Odmowa w takiej sytuacji przybrać powinna formę decyzji administracyjnej.

Kodeks postępowania administracyjnego w art. 107 określa składniki, jakie powinna zawierać każda decyzja administracyjna. Zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a. decyzja zawiera:

1. oznaczenie organu administracji publicznej;
2. datę wydania;
3. oznaczenie strony lub stron;
4. powołanie podstawy prawnej;
5. rozstrzygnięcie;
6. uzasadnienie faktyczne i prawne;
7. pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania;
8. podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji, a jeżeli decyzja została wydana w formie dokumentu elektronicznego – kwalifikowany podpis elektroniczny;
9. W przypadku decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw od decyzji lub skarga do sądu administracyjnego – pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu od decyzji lub skargi oraz wysokości opłaty od powództwa lub wpisu od skargi lub sprzeciwu od decyzji, jeżeli mają one charakter stały, albo o podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym, a także możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy.

Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, a uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa.

W art. 107 § 2 zostało wskazane, że przepisy szczególne mogą określać także inne składniki jakie powinna zawierać decyzja. W obszarze dostępu do informacji publicznej rolą tego typu przepisów szczególnych pełni art. 16 ust. 2 u.d.i.p., zgodnie z którym do decyzji stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, z tym że:

1. odwołanie od decyzji rozpoznaje się w terminie 14 dni;
2. uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji zawiera także imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na których dobra, wskazane w art. 5 ust. 2 u.d.i.p., wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji.


W zakresie odmowy udostępnienia informacji publicznej nie będzie mógł mieć zastosowania art. 107 § 4 k.p.a., zgodnie z którym można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony; nie dotyczy to jednak decyzji rozstrzygających sporne interesy stron oraz decyzji wydanych na skutek odwołania. Decyzja o odmowie udostępnienia informacji publicznej, ale również o umorzeniu postępowania, wydana na podstawie art. 14 u.d.i.p., w sposób oczywisty nie należy do tego typu decyzji, zatem zawsze będzie musiała zawierać stosowne uzasadnienie.

Ustawodawca przewidział także sankcje karne z powodu nieudostępnienia informacji publicznej. Zgodnie z art. 23 u.d.i. kto, wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi, nie udostępni informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Nieudostępnienie informacji publicznej, o którym mowa w art. 23 u.d.i., może polegać na:

- nieogłaszaniu informacji publicznych w Biuletynie Informacji Publicznej (lub w skrajnym przypadku - w ogóle nieprowadzeniu Biuletynu Informacji Publicznej),
- nieudostępnieniu informacji publicznej na wniosek,

- odmowie wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych oraz odmowie udostępniania materiałów dokumentujących te posiedzenia wbrew obowiązkom wynikającym z ustawy o dostępie do informacji.

## Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza

 Polskie prawo wyposażyło mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego w możliwość bezpośredniego i pośredniego udziału w podejmowaniu rozstrzygnięć przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Dzięki uczestnictwie m.in. w inicjatywie uchwałodawczej obywatel ma możliwość faktycznie realizować swoją podmiotowość zagwarantowaną w Konstytucji RP.

Ideę społeczeństwa obywatelskiego należy rozumieć jako potencjalną i rzeczywistą możliwość aktywnego udziału obywateli w szeroko rozumianych sprawach publicznych. Zgodnie z zasadami *good governance* współczesne administracje powinny m.in. umożliwić jednostkom i ich zrzeszeniom uczestnictwo w społecznym współdziałaniu. Społeczeństwo obywatelskie realizuje się poprzez udział ludzi w administrowaniu swoimi problemami oraz uczestnictwem w różnych społecznościach. Administrowani muszą czuć potrzebę odpowiedzialności za sprawy publiczne, a nie pragnienie tylko silnej władzy, która za nich je rozwiąże. Zatem obywatele nie mogą być podmiotami w życiu publicznym, jeżeli nie uczestniczą w nim aktywnie jako podmioty. Dzięki uczestnictwie m.in. w inicjatywie uchwałodawczej obywatel ma możliwość faktycznie realizować swoją podmiotowość.

Instytucja inicjatywy uchwałodawczej pojawiła się w polskim porządku prawnym na zasadzie analogii do inicjatywy ustawodawczej, przysługującej zgodnie z art. 118 Konstytucji RP grupie 100 tysięcy obywateli. Początkowo nie była ona uregulowana na poziomie ustawowym, pojawiając się w dokumentach wewnętrznych, określających sposób działania jednostek samorządu terytorialnego – przede wszystkim w statutach jednostek. Dokumenty te regulowały prawo mieszkańców do wychodzenia z inicjatywą uchwałodawczą, przede wszystkim skupiając się na:

- liczbie podpisów poparcia potrzebnych do prawidłowego złożenia inicjatywy,
- okresie potrzebnym na zebranie podpisów poparcia,

- kwestiach formalnoprawnych dotyczących samego wniosku, jak i projektu uchwały.

Kwestie dotyczące zakresu inicjatywy pojawiały się rzadko, np. władze gminne przygotowujące statuty gmin wychodziły zazwyczaj z założenia, że zgodnie ze wspomnianą wyżej zasadą analogii z art. 118 Konstytucji nie należy ograniczać zakresu inicjatywy, przyjmując, że może ona dotyczyć wszystkich kwestii znajdujących się we właściwości rady gminy.

Brak ogólnokrajowych przepisów prowadził do różnego rodzaju komplikacji. Przede wszystkim część jednostek samorządu terytorialnego nie uznawała za konieczne udzielania prawa do inicjatywy uchwałodawczej mieszkańcom, bądź ustalała tak wysokie progi, że zebranie wystarczającej ilości podpisów stawało się wyzwaniem ponad siły lokalnych społeczności, szczególnie jeśli reprezentowały one niewielką grupę mieszkańców (np. mieszkańcy jednego sołectwa albo osiedla) albo wąską grupę interesu (np. mieszkańcy walczący przeciwko sprzedaży publicznego skweru, ekolodzy próbujący ograniczyć wycinkę miejskiej zieleni itd.). Dwie sąsiadujące ze sobą jednostki mogły mieć diametralnie różne zapisy dotyczące inicjatywy uchwałodawczej, a trzecia nie przewidywać jej wcale. Rodziło to zrozumiały chaos i zamieszanie, działając demotywująco na mieszkańców. Sytuacja prawna inicjatywy uchwałodawczej zmieniła się diametralnie w styczniu 2018 r.

Podstawy prawne obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej ukształtowane zostały na poziomie ustawowym postanowieniami ustawy z 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Przywołany akt prawny znowelizował samorządowe ustawy ustrojowe, wprowadzając uregulowania mające na celu zwiększenie udziału obywateli w procesie wybierania, kontrolowania oraz funkcjonowania organów jednostek samorządu terytorialnego. Przyjęte rozwiązania prawne ustanowiły nowe instytucje, do których zakwalifikować należy między innymi obywatelską inicjatywę uchwałodawczą. Do czasu wejścia w życie ustawy nowelizującej problematyka obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej stanowiła przedmiot regulacji statutowych. Ujmowana jednak była w statutach relatywnie rzadko i w zróżnicowany sposób. W aktualnym stanie prawnym w każdej z samorządowych ustaw ustrojowych zawarte są uregulowania kształtujące jednolicie



instytucję obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej na poziomie lokalnych i regionalnych wspólnot samorządowych.

Wraz z wejściem w życie 31.01.2018 r. art. 41a ustawy o samorządzie gminnym, art. 42a ustawy o samorządzie powiatowym i art. 89a ustawy o samorządzie województwa, grupa mieszkańców posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. Tym samym zostały rozwiane wszelkie wątpliwości co do możliwości uznania również mieszkańców za podmiot posiadający prawo do wystąpienia z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. W ten sposób zyskała ona bowiem rangę ustawowej instytucji prawnej ze wszystkimi tego konsekwencjami. Przede wszystkim znacząco zmieniła się pozycja mieszkańców, którzy dysponują obecnie publicznym prawem podmiotowym o charakterze politycznym do kontroli społecznej w tym trybie. Prawo to mieści się w kategorii praw-kompetencji (upoważnień). Za czynność konwencjonalną, która pociąga za sobą określone skutki prawne, należy uznać wówczas zgłoszenie (złożenie) projektu uchwały w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

W tym miejscu należy przywołać wspomniane ustawy:

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o **samorządzie gminnym**, Art. 41a Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza stanowi:

1. Grupa mieszkańców gminy, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z *obywatelską inicjatywą uchwałodawczą*.
2. Grupa mieszkańców, o której mowa w ust. 1, musi liczyć:
  - 1) w gminie do 5000 mieszkańców - co najmniej 100 osób;
  - 2) w gminie do 20 000 mieszkańców - co najmniej 200 osób;
  - 3) w gminie powyżej 20 000 mieszkańców - co najmniej 300 osób.
3. Projekt uchwały zgłoszony w ramach *obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej* staje się przedmiotem obrad rady gminy na najbliższej sesji po złożeniu projektu, jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu.
4. Komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo wskazywać osoby uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac rady gminy.

5. Rada gminy określi w drodze uchwały: szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji *obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych*, formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy.

Z kolei Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o **samorządzie powiatowym**, Art. 42a Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza mówi:

1. Grupa mieszkańców powiatu, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z *obywatelską inicjatywą uchwałodawczą*.
2. Grupa mieszkańców, o której mowa w ust. 1, musi liczyć:
  - 1) w powiecie do 100 000 mieszkańców - co najmniej 300 osób;
  - 2) w powiecie powyżej 100 000 mieszkańców - co najmniej 500 osób.
3. Projekt uchwały zgłoszony w ramach *obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej* staje się przedmiotem obrad rady powiatu na najbliższej sesji po złożeniu projektu, jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu.
4. Komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo wskazywać osoby uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac rady.
5. Rada powiatu określi w drodze uchwały: szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji *obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych*, formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy.

W przypadku samorządu województwa Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o **samorządzie województwa**, Art. 89a Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza stanowi:

1. Grupa mieszkańców województwa, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z *obywatelską inicjatywą uchwałodawczą*.
2. Grupa mieszkańców, o której mowa w ust. 1, musi liczyć co najmniej 1000 osób.
3. Projekt uchwały zgłoszony w ramach *obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej* staje się przedmiotem obrad sejmiku województwa na najbliższej sesji po złożeniu projektu, jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu.

4. Komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo wskazywać osoby uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac sejmiku województwa.
5. Sejmik województwa określi w drodze uchwały: szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji *obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych*, formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy.

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza zrodziła się w praktyce tworzenia prawa samorządowego, a następnie została uregulowana ustawowo. Podobnie jest w przypadku takich form, jak: młodzieżowa rada miasta, rada seniorów, budżet obywatelski czy konsultacje społeczne. Wskazane instrumenty dają możliwość partycypacji mieszkańców we wspólnocie samorządowej.

Ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych o wymownym tytule, który już sam w sobie określał *ratio legis* wprowadzanych zmian, zmieniła postrzeganie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Przed wprowadzeniem ustawy samorządy, przyznając takie prawo swoim mieszkańcom, z reguły wskazywały na istotne obwarowania i warunki do spełnienia. Wymiernym tego przykładem był wymóg zebrania znacznej liczby podpisów poparcia inicjatywy na poziomie 1.000, a nawet 2.000 podpisów. Ustawodawca na gruncie obecnych przepisów nie wprowadza szczególnych utrudnień w tym zakresie dla mieszkańców, a określenie minimalnego poziomu zebrania podpisów poparcia jest tego dowodem.

Prawodawca, regulując ustawowo kwestie dotyczące obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, nie wprowadził definicji legalnej tego pojęcia. Pomimo jednak że została ona zinstytucjonalizowana stosunkowo niedawno, w doktrynie były przedstawiane propozycje rozumienia tej formy demokracji bezpośredniej również w okresie przed nowelizacją z 2018 r., które nadal zachowują aktualność.

Przy ogólnym podejściu do omawianej kwestii trzeba zgodzić się z poglądem, że obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jest „instrumentem udziału (partycypacji)

w samorządzie terytorialnym i prowadzi do rozwoju lokalnego społeczeństwa obywatelskiego, jako świadomej wspólnoty ludzi zamieszkujących określony teren”.

Oceniając jednak instytucję obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej z perspektywy kontroli społecznej, można stwierdzić, że jest to również uprawnienie mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego do kontrolowania organów samorządowych. Kontrolę społeczną należy bowiem rozumieć właśnie jako „całokształt określonych prawem oraz faktycznych możliwości przysługujących jednostce, grupie osób lub zrzeszeniom tych osób, ich wspólnotom w zakresie dokonywania ocen prawidłowości działania administracji publicznej, formułowania opinii w tym zakresie, zgłaszania postulatów i wniosków pod adresem administracji”. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza bez wątpienia umożliwia takie oddziaływanie na funkcjonowanie organów samorządowych, w tym głównie w zakresie realizacji zadań publicznych.

W odniesieniu do kontroli organów władzy publicznej – w tym organów jednostek samorządu terytorialnego – zasadnicze znaczenie ma podstawa normatywna danego uprawnienia kontrolnego. Przesądza to bowiem w istocie o prawie do kontroli i pozycji kontrolującego podmiotu względem kontrolowanego organu. Nie inaczej jest w przypadku kontroli społecznej sprawowanej za pomocą uprawnienia kontrolnego, jakim jest obywatelska inicjatywa uchwałodawcza.

Zgodnie z wolą ustawodawcy z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą może wystąpić grupa mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego. Zakresem podmiotowym regulacji objęto zatem ogół osób fizycznych mających miejsce zamieszkania na obszarze konkretnej wspólnoty samorządowej. Zgodnie z art. 25 kodeksu cywilnego miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Przy tym stałego zamieszkania osoby w określonym miejscu nie ocenia się wyłącznie według jej zameldowania na pobyt stały, lecz na podstawie faktów świadczących o jej stałym przebywaniu w tej miejscowości. Wobec tego zameldowanie na pobyt stały powinno być traktowane jedynie jako jeden z dowodów wskazujących na przebywanie danej osoby na terenie gminy z zamiarem stałego pobytu.

Mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego zamierzając czynić użytek z przyznanego im prawa, muszą legitymować się czynnym prawem wyborczym do organu stanowiącego. W myśl postanowień art. 10 § 1 pkt 3 kodeksu wyborczego prawo wybierania w wyborach do rady gminy ma obywatel polski oraz obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje na obszarze tej gminy. Z kolei prawo wybierania w wyborach do rady powiatu i sejmiku województwa obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje na obszarze, odpowiednio, tego powiatu i województwa. Jednocześnie, zgodnie z art. 10 §2 kodeksu wyborczego, nie ma prawa wybierania osoba: pozbawiona praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, pozbawiona praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu, ubezwłasnowolniona prawomocnym orzeczeniem sądu.

Tym samym do kręgu podmiotów kontrolujących organy samorządowe w tym trybie nie mogą zostać włączone podmioty trzecie, które takiego statusu nie posiadają. Prawo to przysługuje więc bezwzględnie członkom wspólnoty samorządowej.

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza może zostać uruchomiona wyłącznie z inicjatywy członków wspólnoty samorządowej. Prawodawca wprowadził różnicowanie co do wielkości grup mieszkańców, którzy uprawnieni są do zainicjowania kontroli w tej formie. W art. 41a ust. 2 u.s.g., art. 42a ust. 2 u.s.p. i art. 89a ust. 2 u.s.w. określono liczby osób mających prawo wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą

Zakres przedmiotowy obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej objął sprawy mieszczące się w ramach zadań i kompetencji organów stanowiących i kontrolnych jednostek samorządu terytorialnego. Konieczne jest jednak wyłączenie z tego zakresu spraw, w których z mocy przepisu szczególnego inicjatywa uchwałodawcza zastrzeżona została na rzecz konkretnych podmiotów. Ustawodawca bowiem w niektórych obszarach powierzył inicjatywę uchwałodawczą: wójtowi, zainteresowanemu środowiskom, komisji rewizyjnej, określonej liczbie radnych. Wobec braku innych ograniczeń sądzić należy, że przedmiotem inicjatywy uchwałodawczej mogą być projekty uchwał mające stać się aktami prawa miejscowego, jak również takie, które nie będą miały charakteru powszechnie obowiązującego.

Wystąpienie z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą należy uznać za obligatoryjną formę kontroli społecznej w tym znaczeniu, że samorządowe organy stanowiące mają obowiązek umożliwić członkom wspólnoty samorządowej jej przeprowadzenie poprzez uczynienie przedmiotem obrad projektu uchwały zgłoszonego w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Z tego też względu można spotkać się z trafnym określeniem tej instytucji jako „obowiązkowej formy partycypacji społecznej”. Tym samym inicjatywy uchwałodawczej „nie powinno się utożsamiać z wnioskiem o podjęcie uchwały”, który „ogranicza się jedynie do zainspirowania przez wnioskodawcę podjęcia określonych czynności”.

Warunkiem koniecznym skuteczności takiej inicjatywy jest spełnienie określonych wymogów dotyczących jej wnoszenia. Zgodnie z art. 41a ust. 5 u.s.g. (art. 42a ust. 5 u.s.p., art. 89a ust. 5 u.s.w.) rada gminy (rada powiatu, sejmik województwa) określa w drodze uchwały: szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich; zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych; zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych; formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty, z zastrzeżeniem przepisów tych ustaw. A zatem ustawodawca przyznał organom samorządowym szerokie kompetencje w zakresie ustalania kwestii proceduralnych dotyczących tego uprawnienia kontrolnego.

Stosownie do postanowień art. 41a ust. 3 u.s.g. (odpowiednio art. 42a ust. 3 u.s.p. i art. 89a ust. 3 u.s.w.) projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad rady gminy na najbliższej sesji po złożeniu projektu, jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu. Z treści przywołanego rozwiązania prawnego można wyinterpretować obowiązki spoczywające na inicjatorze postępowania uchwałodawczego oraz na organie właściwym do przeprowadzenia tego postępowania.

Inicjująca postępowanie uchwałodawcze grupa mieszkańców jednostki, realizując zagwarantowane jej prawo, zobligowana jest do przedłożenia projektu uchwały. W orzecznictwie podkreśla się, że w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej członkowie wspólnot samorządowych mają prawo do opracowania oraz złożenia projektu uchwały, który z mocy prawa, po spełnieniu warunków formalnych, powinien stać się przedmiotem obrad, a następnie zostać poddany pod głosowanie organu stanowiącego.

Przedmiotem inicjatywy uchwałodawczej jest zatem projekt uchwały, a więc projekt w postaci, która pozwala na dołączenie go przez przewodniczącego organu stanowiącego do porządku obrad.

Prawo mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego do wystąpienia z inicjatywą uchwałodawczą skorelowane jest z obowiązkiem przygotowania projektu uchwały. Konieczność przygotowania przez wnioskodawcę projektu uchwały uzasadniają w istocie względy praktyczne. Skierowanie projektu uchwały pod obrady organu stanowiącego musi być poprzedzone uzyskaniem poparcia określonej grupy mieszkańców, którzy powinni zapoznać się z jego treścią. W przeciwnym wypadku projekt uchwały sporządzony po zebraniu wymaganej liczby podpisów członków wspólnoty samorządowej mógłby nie spełniać oczekiwań osób opierających inicjatywę, a nawet być niezgodny z ich intencją.

Przygotowany w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej projekt uchwały powinien odpowiadać wymaganiom stawianym projektom wnoszonym przez pozostałe podmioty, którym przysługuje inicjatywa uchwałodawcza.

Uchwały powinny być zbudowane według schematu obejmującego: tytuł, podstawę prawną, przepisy merytoryczne – ogólne i szczegółowe, w zależności od potrzeb przepisy przejściowe lub dostosowujące, przepisy końcowe, podpis uchwały. Zaznaczyć należy, że postanowienia art. 58 ust. 1 u.s.g. w odniesieniu do uchwał organów gminy dotyczących zobowiązań finansowych statuują obowiązek wskazania źródeł, z których zobowiązania te zostaną pokryte.

Z istoty obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej wynikają obowiązki nie tylko dla mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego, ale także dla organów stanowiących wspólnot samorządowych. Rada oraz sejmik zobligowane są do rozpatrzenia przedłożonego projektu uchwały w ramach procedury uchwałodawczej. Zgodnie z uregulowaniami samorządowych ustaw ustrojowych projekt uchwały staje się przedmiotem obrad organu stanowiącego na najbliższej sesji po złożeniu projektu, jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu. Przyjęte rozwiązanie prawne eliminuje możliwość dokonywania przez organ stanowiący zmian w przedłożonym projekcie przed sesją tego organu. Projekt powinien bowiem bezpośrednio trafić pod obrady organu stanowiącego.



Natomiast w kolejnych etapach procedury uchwałodawczej rada lub sejmik mają możliwość ingerencji w treść przedłożonego projektu uchwały. Uwzględnienie projektu zgłoszonego przez mieszkańców uzależnione będzie od jego merytorycznego kształtu, ale także od elementów polityki lokalnej, które determinują poparcie bądź odrzucenie określonych rozwiązań, w tym rozwiązań prawnych. Termin dla organu stanowiącego wspólnoty samorządowej do rozpoczęcia procedowania nad projektem określony został ramowo. Jego moment początkowy wyznacza pierwsza sesja odbywająca się po złożeniu projektu, z kolei jego zakończenie następuje z upływem trzeciego miesiąca, licząc od dnia złożenia projektu. Ustawodawca nie sprecyzował konsekwencji przekroczenia terminu, jak również skutków bezczynności organu stanowiącego. Za mankament analizowanego rozwiązania prawnego uznać należy pozbawienie mieszkańców występujących z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą we wskazanej sytuacji środków ochrony prawnej.

Prawo nie determinuje czasu, w jakim może nastąpić wystąpienie z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. Jest to pozostawione woli członków wspólnoty samorządowej. Jednak kontrola ta raczej będzie miała charakter doraźny niż ciągły. Przede wszystkim należy wziąć pod uwagę znaczny stopień sformalizowania tej instytucji. Zasadniczo można jednak przyjąć, że kontrola ta będzie następowała wówczas, gdy organy samorządowe dopuszczą się bezczynności prawotwórczej w sprawach istotnych dla znacznej części członków wspólnoty samorządowej.

Warto dodać, że w obecnym stanie prawnym istotną rolę w procesie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej może odegrać komitet inicjatywy uchwałodawczej, którego zasady tworzenia określa organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Komitet ten ma prawo m.in. wskazywać osoby uprawnione do jego reprezentowania podczas prac rady gminy (rady powiatu, sejmiku województwa). Wydaje się zatem, że prawodawca w ten sposób chciał w pewnym zakresie zapewnić możliwość kontroli samego przebiegu procesu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Przedmiotem obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej są głównie akty prawa miejscowego, co przekłada się na to, iż inicjatywy te mogą wpływać na kształtowanie sytuacji prawnej i faktycznej szerokiego grona członków wspólnoty samorządowej. Akty te mogą być związane z realizacją wielu zadań publicznych oddziałujących na codzienne życie danej



społeczności lokalnej. Nie można jednak zapominać również o doniosłych pośrednich skutkach dla samej jednostki, biorąc pod uwagę, że prawo to stanowić też może podstawę wydawania rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach. W rezultacie istotna rola obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej polega na „wzmacnianiu demokratyzacji procesu prawotwórczego przy stanowieniu prawa lokalnego przez organy samorządu terytorialnego”, co „ma na celu podniesienie autorytetu i wzrost akceptowalności tworzonego prawa. Ponadto stanowi skuteczne narzędzie ułatwiające szybką i adekwatną reakcję prawną na zmieniającą się rzeczywistość”. Można się nawet spotkać z poglądem, że „istotą demokracji jest prawo obywateli do uczestniczenia w procesie stanowienia prawa”. Bez wątplenia również poprzez uczestnictwo w tej formie demokracji bezpośredniej członkowie wspólnoty samorządowej „mają możliwość faktycznie realizować swoją podmiotowość zagwarantowaną konstytucyjnie”. To uprawnienie wzmacnia również zasadę subsydiarności na poziomie samorządu terytorialnego oraz sprzyja budowaniu społeczeństwa obywatelskiego i poczucia odpowiedzialności za wspólnie podejmowane decyzje o charakterze publicznym.

Obserwowane na przestrzeni ostatnich lat wysiłki legislacyjne zmierzające wprost do pogłębienia relacji mieszkańców z ich przedstawicielami i zwiększenia wpływu tych pierwszych na proces decyzyjny mają na celu przede wszystkim niwelowanie negatywnych następstw postępującej izolacji elit politycznych od suwerena. Tendencje te uwidaczniają się na szczeblu już nie tylko centralnym, ale również na lokalnym i regionalnym, zasadne było więc podjęcie adekwatnych kroków o charakterze prawodawczym. Prawo miejscowe odgrywa coraz większą rolę w kształtowaniu praw podmiotowych obywateli, jako że stwarza legalne podstawy działań organów administracji publicznej, w tym także władczych. Przyznanie społecznościom lokalnym kompetencji do wszczęcia lokalnej procedury legislacyjnej jest wyrazem troski ustawodawcy o wzmocnienie ich podmiotowości w procesie sprawowania władzy. Istotą samorządu terytorialnego jest bowiem efektywne i demokratyczne sprawowanie administracji państwowej, czyli administrowanie sprawami publicznymi na określonym terytorium i wykonywanie zadań na rzecz konkretnej wspólnoty.

## Referendum lokalne

**Referendum** lokalne stanowi najszerzej wykorzystywaną formę demokracji bezpośredniej w Polsce, przede wszystkim z uwagi na lokalny charakter spraw stanowiących jego przedmiot, bezpośrednio dotyczący interesów mieszkańców danej jednostki terytorialnej. Jednocześnie prawna regulacja referendum lokalnego stosunkowo silnie chroni konstytucyjne prawo mieszkańców do decydowania o sprawach dotyczących ich wspólnoty z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, przyznana mieszkańcom inicjatywa referendalna ma charakter bezpośredni, co oznacza, iż po spełnieniu przewidzianych w ustawie warunków formalnych jest dla organów samorządowych wiążąca. Po drugie, krąg spraw, które mogą stanowić przedmiot głosowania, zakreślony został bardzo szeroko, co pozwala mieszkańcom bezpośrednio decydować o większości zagadnień istotnych dla danej społeczności.

Referendum to stosunkowo młoda instytucja, której powstanie zdeterminowane zostało czynnikami natury demograficznej, a w konsekwencji i logistycznej w drugiej połowie XVIII w. Archetyp tej instytucji znany był już w starożytności jako jedna z form demokracji bezpośredniej. Za jej pośrednictwem podejmowano decyzje władcze, aż do nadejścia wieków średnich, kiedy to stopniowo wygaszały się „oddolne” inicjatywy demokracji bezpośredniej. Po okresie „zawieszenia” zaistniała potrzeba dostosowania instytucji referendum do przemian społeczno-obyczajowych, w tym wzrastającej na znaczeniu demokracji pośredniej. Wzorce wykorzystywane w budowaniu ram instytucji referendum w Europie i na świecie pozwoliły ukształtować jej formę w Polsce. Najpierw jako referendum ogólnopolskie, a z czasem i referendum lokalne, pozwalające podejmować decyzje dotyczące określonych jednostek samorządu terytorialnego lub ich części.

Reaktywowanie samorządu terytorialnego w 1990 r. zapoczątkowało proces upodmiotowienia mieszkańców, którzy jako członkowie wspólnoty samorządowej uzyskali prawo do zarządzania sprawami publicznymi za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych bądź też w formach demokracji bezpośredniej. Prawo to znalazło swój normatywny wymiar w ustawie gminnej z 8.03.1990 r. W świetle przepisów tego aktu mieszkańcy gminy z mocy prawa tworzą wspólnotę samorządową, będącą kwintesencją i istotą gminy, i to oni zostali uznani za pierwotny podmiot samorządowej władzy publicznej

dysponujący prawem do podejmowania rozstrzygnięć w głosowaniu powszechnym – poprzez wybory i referendum – lub za pośrednictwem organów gminy (art. 11 ustawy). Godne uwagi rozwiązanie przyjęto w art. 15 ustawy, zgodnie z którym – z zastrzeżeniem uprawnień mieszkańców do podejmowania rozstrzygnięć w referendum – organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy. Ta znamienna regulacja prawna wzmacnia argumentację na rzecz poglądu o uznaniu organów gminy za pochodny podmiot samorządowej władzy terytorialnej.

W cytowanej ustawie uregulowano zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego (art. 12–13) ze wskazaniem, że w sprawach nieuregulowanych tryb przeprowadzania referendum określa odrębna ustawa. Dnia 11.10.1991 r. uchwalono ustawę o referendum gminnym, w roku następnym instytucja referendum lokalnego znalazła odzwierciedlenie w tzw. Małej Konstytucji, a podstawę konstytucyjną uzyskała w Konstytucji RP z 1997 r. Ustawa zasadnicza przyznała członkom wspólnoty samorządowej prawo decydowania, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty (art. 170). Konsekwencją reformy ustrojowej z 1998 r. stało się przyznanie prawa do udziału w referendum także członkom wspólnot samorządowych na poziomie powiatu i województwa.

Ustawa o referendum gminnym została zastąpiona w 2000 r. przez aktualnie obowiązującą ustawę o referendum lokalnym, która stanowi w art. 6, że referendum jest, odpowiednio do wspólnoty samorządowej, której spraw dotyczy:

- 1) referendum gminnym,
- 2) referendum powiatowym,
- 3) referendum wojewódzkim

Ustawa podlegała istotnym nowelizacjom. W 2011 r. znowelizowano ustawę o samorządzie gminnym, a w roku następnym ustawę o referendum lokalnym.

Czym zatem jest referendum lokalne? Referendum lokalne to powszechne głosowanie mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego. Może zostać przeprowadzone w gminie, powiecie oraz województwie. Odbywa się w innym terminie niż inne wybory i mają prawo

wziąć w nim udział wszyscy pełnoletni obywatele, mieszkający na stałe na terenie jednostki, w której takie głosowanie się odbywa.

Referendum ma charakter uzupełniający wobec przedstawicielskich form sprawowania władzy. Na szczeblu lokalnym instytucja referendum znajduje najbardziej dogodnie warunki do urzeczywistnienia i stanowi podstawowy element prawa członków terytorialnych wspólnot samorządowych do kierowania sprawami publicznymi.

W ciągu ostatnich kilkunastu lat instytucja referendum lokalnego ugruntowała się zarówno w obszarze ustawodawstwa i teorii prawa, jak i w orzecznictwie i praktyce oraz w świadomości społecznej.

Jak opisano powyżej, podstawy prawne przeprowadzania referendum lokalnego w Polsce zawarte są przede wszystkim w Konstytucji RP (art. 170), w ustawie z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym oraz w ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, a także w ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Warto zauważyć, że określenie "referendum lokalne" może być mylące, jest ono bowiem przeprowadzane nie tylko na szczeblu lokalnym (referendum gminne, powiatowe), ale także na szczeblu regionalnym (referendum wojewódzkie).

W doktrynie prawa konstytucyjnego dokonywane są różnego rodzaju klasyfikacje instytucji referendum, które odnieść można również do referendum lokalnego.

Po pierwsze, referendum różnicować można w oparciu o kryterium zasięgu terytorialnego. Jak już wyżej wspomniano w zależności od rodzaju jednostki administracyjnej w jakiej jest przeprowadzane, referendum lokalne w Polsce może mieć formę referendum gminnego, powiatowego lub wojewódzkiego.

Drugim kryterium, na podstawie którego klasyfikować można referenda, jest konieczność przeprowadzenia głosowania w toku określonej procedury decyzyjnej. Na tej podstawie wyróżnić można referendum obligatoryjne oraz fakultatywne.

- referendum obligatoryjne (gdy obowiązek przeprowadzenia referendum wynika z ustawy i decyzja w danej sprawie nie może być podjęta w innej formie - referendum

w sprawie odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego przed upływem kadencji, w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców gminy), Innymi słowy, w pewnych określonych w ustawie przypadkach jedynym sposobem podjęcia decyzji jest poddanie jej pod głosowanie w referendum, co wyłącza inne sposoby podjęcia danego rozstrzygnięcia, ograniczając tym samym sposób i zakres dyskrecyjnych kompetencji organów samorządowych. Na gruncie obowiązującego prawa – Konstytucji, ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy o samorządzie gminnym, głosowanie powszechne na poziomie lokalnym ma charakter obligatoryjny w przypadku, gdy zachodzi konieczność rozstrzygnięcia dwóch kwestii – samoopodatkowania się mieszkańców gminy na cele publiczne oraz odwołania przed końcem kadencji pochodzącego z wyborów powszechnych organu samorządowego. W tym drugim przypadku, zasada jest taka, iż obywatele mogą odwołać przed końcem kadencji wszystkie te organy, które wybrali w bezpośrednich wyborach: radę gminy, radę powiatu, sejmik wojewódzki, a od reformy ustrojowej z 2002 r. również wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

- referendum fakultatywne (gdy rozstrzygnięcia danego typu mogą, ale nie muszą być poddane pod referendum). Konieczność przeprowadzenia referendum fakultatywnego nie wynika z ustawy, zatem jego przeprowadzenie będzie uzależnione od podjęcia przez uprawnione podmioty działań polegających na wystąpieniu z inicjatywą referendalną, a następnie zarządzeniu referendum. W Polsce, referendum fakultatywne na poziomie lokalnym ma charakter problemowy a jego przedmiotem mogą być kwestie określone w art. 2 ust. 1 pkt. 2 i 3 ustawy o referendum lokalnym, jak również w art. 4c- 4f ustawy o samorządzie gminnym.

Trzecie kryterium, na którego podstawie wyróżnić można referendum stanowiące (rozstrzygające) i referendum opiniodawcze (konsultacyjne) to moc wiążąca wyniku głosowania. W pierwszym przypadku, podjęta przez mieszkańców decyzja jest wiążąca dla organów lokalnych, w związku z czym musi być ona przez nie w odpowiedniej procedurze implementowana do obowiązującego prawa. W drugim przypadku, mieszkańcy jedynie wyrażają opinię w sprawie poddanej pod głosowanie a zatem wynik referendum ma charakter wyłącznie konsultacyjny.

Czwarte kryterium, na podstawie którego wyróżnić można różne formy referendum to jego przedmiot. W zależności od przedmiotu głosowania referendum lokalne może przybierać formę referendum prawodawczego, dotyczącego przyjęcia lub zatwierdzenia już uchwalonego przez odpowiedni organ aktu prawa miejscowego, referendum problemowego, którego celem jest rozstrzygnięcie sprawy o istotnym znaczeniu dla lokalnej wspólnoty, jak również referendum odwoławczego mającego na celu odwołanie organu władzy lokalnej, które w pewnych sytuacjach przybierać może formę referendum arbitrażowego, poprzez które mieszkańcy rozstrzygają konflikt pomiędzy organami władzy lokalnej decydując o odwołaniu jednego z organów pozostających w konflikcie.

W literaturze przedmiotu wskazuje się głównie na, dwie sprawy, które bez żadnych wątpliwości mogą być przedmiotem referendum w skali lokalnej; jedna dotyczy odwołania organów pochodzących z wyborów bezpośrednich, druga zaś samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne. W drodze referendum wolno zatem odwołać radę (gminy, powiatu), sejmik województwa jako organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego, zaś w odniesieniu do gminy wójta, burmistrza, prezydenta jako organ wykonawczy. Także tylko na terenie gminy wolno przeprowadzić referendum w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne, mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów. Poza tymi dwoma zagadnieniami inne sprawy, które mogą zostać poddane procedurze referendalnej, zostały wskazane w ustawie za pomocą określenia: „sprawa dotycząca tej wspólnoty, mieszcząca się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki”.

Trzeba zaznaczyć, że zakres przedmiotowy referendum lokalnego nie jest jednak dostatecznie czytelny. W przypadku referendum rozstrzygającego sprawy dotyczące danej wspólnoty instytucja ta z jednej strony pozwala na dużą swobodę w zakresie realizacji demokracji bezpośredniej w jst, a z drugiej – wywołuje burzliwe dyskusje. Wynika to przede wszystkim z braku szczegółowego czy enumeratywnego określenia katalogu spraw, którego mogłoby dotyczyć referendum, czy *a contrario* braku ustawowych wyłączeń w tym zakresie. Pojawiła się także wątpliwość dotycząca dopuszczalności głosowania nad sprawą należącą do wyłącznej właściwości organu jst. W kwestii tej wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 26 lutego 2003 r., wskazując na utrwaloną linię orzecniczą, zgodnie z którą

przedmiotem referendum powinno być stanowcze określenie oznaczonej, istotnej sprawy dla gminy, która mieści się w zakresie właściwości organów gminy, ale nie należy do wyłącznych kompetencji tego organu. W zakresie spraw ustawowo zastrzeżonych dla organów gminy, jak np. uchwalenie planu miejscowego w określonym kształcie, wynik głosowania w ramach referendum może być traktowany w kategoriach konsultacji społecznych.

Należy się zgodzić, że słusznie wyłącza się kompetencje wyłączne organów jst z zakresu przedmiotowego referendum. Jednak nie do końca zrozumiałe jest, dlaczego w ogóle dozwala się na przeprowadzenie referendum w ich przedmiocie (określając jego wynik jako opiniodawczy), zamiast uznać, że takie głosowanie może odbyć się jedynie w trybie konsultacji społecznych. W doktrynie także są podzielone zdania w tej materii. Tego rodzaju interpretacja – nota bene wspierana już normatywnie – wywołuje wiele kontrowersji, z uwagi np. na fakt, iż przekazanie możliwości opiniodawczego wypowiedzenia się z poziomu konsultacji na poziom referendum lokalnego zawęża krąg uprawnionych do wyrażenia owej opinii z mieszkańców jst do osób posiadających czynne prawo wyborcze w jednostkach samorządu terytorialnego. Niedookreślone pozostaje także referendum przeprowadzane w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących daną wspólnotę. W ustawie ustrojowej można jednak wskazać przykład takiego referendum w art. 4c u.s.g., obowiązującym od 14 lipca 2011 r.<sup>41</sup> Stanowi on wprost, iż przedmiotem referendum lokalnego z inicjatywy mieszkańców może być utworzenie, połączenie, podział i zniesienie gminy bądź ustalenie granic gminy, przy czym chociażby ustalając granice, uwzględnia się więzi społeczne, gospodarcze czy kulturowe mieszkańców.

Formą, poprzez którą organ stanowiący jednostkę samorządu terytorialnego inicjuje procedurę referendum lokalnego, jest uchwała podejmowana bezwzględną większością głosów ustawowego składu organu. Wyjątkiem jest uchwała rady gminy w sprawie odwołania organu wykonawczego z przyczyny innej niż nieudzielenie absolutorium, wymagane jest bowiem wtedy uzyskanie większości (kwalifikowanej) 3/5 ustawowego składu rady gminy. Podjęta przez organ stanowiący uchwała podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz bezzwłocznemu rozplakatowaniu czy ogłoszeniu w inny sposób zwyczajowo przyjęty w jst (np. na stronie internetowej jst). Zainicjować referendum może także wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum. W przypadku referendum nieodwoławczego,

jeżeli wniosek mieszkańców nie prowadzi do rozstrzygnięcia sprzecznego z prawem, to organ stanowiący jednostkę samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum, a w przypadku referendum odwoławczego – postanowienie o przeprowadzeniu referendum wydaje komisarz wyborczy.

Referendum jest ważne, jeśli uczestniczyła w nim określona ustawą liczba osób uprawnionych do głosowania. Liczbę osób, które wzięły udział w głosowaniu, ustala się na podstawie liczby kart ważnych wyjętych z urn. W świetle art. 55 ustawy warunki ważności referendum są zróżnicowane zależnie od jego przedmiotu. Zasadniczo referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania. Jak już wspomniano, reguła ta nie dotyczy jednak referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich, które jest ważne wówczas, gdy udział w nim wzięło nie mniej niż 3/5 liczby osób biorących udział w wyborze odwoływanego organu. Wyjątek, o którym mowa, wprowadzono stosunkowo niedawno, w drodze nowelizacji ustawy dokonanej w 2005 roku. Mamy tutaj do czynienia z elastycznym progiem frekwencji decydującej o ważności referendum - progiem uzależnionym bezpośrednio od frekwencji w wyborach samorządowych.

W świetle art. 56 ustawy wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów. Od tej zasady przewidziano wyjątek dotyczący referendum gminnego w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne - wynik tego referendum jest rozstrzygający, jeśli za samopodatkowaniem oddano co najmniej 2/3 ważnych głosów.

Pozostawiając na uboczu kwestię referendum w sprawie samoopodatkowania, dokonanie analizy problemu rozstrzygającego wyniku referendum wymaga rozpatrzenia dwóch sytuacji:

- 1) gdy na karcie do głosowania zostaje zaproponowane udzielenie odpowiedzi "tak" albo "nie" na postawione pytanie (ewentualnie pytania) lub gdy zostają zaproponowane dwa warianty rozwiązania sprawy;
- 2) gdy na karcie do głosowania liczba zaproponowanych wariantów do wyboru jest większa niż dwa.



W pierwszej sytuacji wynik referendum jest rozstrzygający, jeśli liczba głosów za daną opcją (głosów pozytywnych "tak" albo głosów negatywnych "nie") jest większa co najmniej o jeden głos od liczby głosów popierających opcję odmienną, a także, gdy za danym wariantem oddano przynajmniej o jeden głos więcej niż za wariantem konkurencyjnym. Omawiane tu rozwiązanie jest oczywiste i nie budzi wątpliwości. Jednocześnie można założyć, że istnieje duże prawdopodobieństwo, iż wynik referendum będzie rozstrzygający, bowiem przypadek, gdy liczby głosów na "tak" i na "nie" albo za wariantem I i wariantem II zrównają się wystąpi w praktyce bardzo rzadko.

W odniesieniu do drugiej sytuacji, a więc przy trzech (lub więcej) zaproponowanych wariantach, wynik referendum jest rozstrzygający, gdy liczba głosów za danym wariantem jest wyższa co najmniej o jeden głos niż łączna liczba głosów przypadających na wszystkie pozostałe warianty. Tutaj prawdopodobieństwo osiągnięcia stanu, w którym nastąpi rozstrzygnięcie według reguły określonej przez prawodawcę w art. 56 ust. 1 ustawy, jest znacznie mniejsze. Teoretycznie biorąc, im większa liczba sensownych, rozsądnych albo podobnych w treści wariantów, tym mniejsze prawdopodobieństwo otrzymania wyniku rozstrzygającego, dochodzi bowiem do rozproszenia głosów

Charakter prawny rozstrzygnięcia referendalnego jest przedmiotem kontrowersji w piśmiennictwie. Różnice poglądów dotyczą zwłaszcza możliwości zakwalifikowania wyniku rozstrzygającego do kategorii aktów prawotwórczych. Należy podkreślić, że mieszkańcy - członkowie wspólnoty samorządowej, są podmiotem władzy w gminie, powiecie, województwie samorządowym i podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym lub za pośrednictwem organów jednostek samorządu terytorialnego. Prawo członków wspólnoty samorządowej do decydowania w drodze referendum o sprawach dotyczących wspólnoty znajduje umocowanie w Konstytucji i ustawach. Tryb referendalny w procesie podejmowania decyzji we wspólnotach samorządowych stosuje się sporadycznie, a więc posiłkowo, uzupełniająco, przy założeniu, że podstawowe znaczenie mają procedury uchwałodawcze podejmowane przez organy stanowiące.

Mieszkańcy działający w trybie referendum zastępują organ stanowiący, "wchodząc" w kompetencje rady gminy, rady powiatu bądź sejmiku województwa stają się organem w znaczeniu funkcjonalnym

Następstwem prawnym zdarzenia w postaci rozstrzygającego wyniku referendum jest więc powstanie określonego w art. 65 ustawy obowiązku po stronie "właściwego organu" gminy, powiatu, województwa samorządowego. Realizacja wiążącego wyniku referendum następuje zazwyczaj poprzez wydanie aktów normatywnych o odpowiedniej treści oraz podjęcie aktów indywidualnych, w tym decyzji, a także poprzez wykonanie innych działań zaliczanych do katalogu prawnych form działania administracji publicznej (np. zawarcie umów cywilnych, wykonanie czynności materialno-technicznych).

W przypadku rozstrzygającego referendum w sprawie odwołania organu bądź organów gminy, przeprowadzonego na wniosek mieszkańców, ogłoszenie wyników o odwołaniu tego organu lub organów jest równoznaczne z zakończeniem ich kadencji. W takiej sytuacji Prezes Rady Ministrów wyznacza osobę, która będzie pełnić ich funkcję i zarządza wybory przedterminowe, chyba, że wniesiono protest. Wówczas wyborów nie zarządza się do czasu jego rozstrzygnięcia.

Dodatkowo, jeśli referendum przeprowadzone na wniosek rady gminy w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) okaże się ważne, a przeciwko odwołaniu oddanych zostanie więcej, niż połowę głosów, kadencja rady gminy ulega zakończeniu.

Podsumowując, Polska na mocy Konstytucji III RP przyjęła system przedstawicielski jako główny sposób sprawowania władzy w Państwie. Regulacje prawne pozwalają jednak na uzupełnianie jej formami demokracji bezpośredniej. Różnica między tymi systemami jest taka, że w przypadku formy pośredniej, decyzje w sprawach publicznych podejmowane są przez reprezentantów wybranych w wyborach powszechnych, zaś w przypadku demokracji bezpośredniej, władza ta wykonywana jest przez obywateli, z pominięciem idei przedstawicielstwa. Jedną z podstawowych form bezpośredniego podejmowania rozstrzygnięć jest referendum. Polska konstytucja wprowadziła możliwość jego stosowania zarówno na poziomie ogólnopolskim, jak i na gruncie lokalnym, wyposażając wspólnoty samorządowe w narzędzie do partycypowania w sprawach publicznych istotnych dla mieszkańców.

Referendum lokalne jest podstawowym narzędziem demokracji bezpośredniej na poziomie samorządu terytorialnego. W dobie kryzysu demokracji przedstawicielskiej,

objawiającego się m.in. w niskiej frekwencji wyborczej, stosowanie praktyk partycypacji obywatelskiej wydaje się kierunkiem słusznym i pożądanym. Polskie referenda lokalne mogą być przeprowadzane zarówno w sprawach merytorycznych, jak i w sprawach odwołania organu lub organu jednostki samorządu terytorialnego.

## Konsultacje publiczne

**Konsultacje** społeczne to proces dialogu pomiędzy przedstawicielami władz (każdego szczebla - od lokalnych po centralne) a mieszkańcami, mający na celu zebranie głosów mieszkańców i w oparciu o nie podjęcie przez władze optymalnych decyzji w sprawach publicznych. W ramach konsultacji przedstawiciele władz mogą przedstawiać obywatelom swoje plany dotyczące np. aktów prawnych (ich zmiany lub uchwalania nowych), inwestycji lub innych przedsięwzięć, które będą miały wpływ na życie i pracę obywateli, wysłuchiwać ich opinii na ten temat oraz informować o ostatecznych decyzjach, które zostaną podjęte.

Proces decentralizacji i powołanie jednostek samorządu terytorialnego – gmin, powiatów i województw, spowodowało przeniesienie wielu spraw ze szczebla centralnego na szczeble samorządowe. Taki układ sprzyja podejmowaniu decyzji szybciej, skuteczniej, adekwatnie do potrzeb lokalnej społeczności. Skoro tak, to warto społeczność tę angażować w sprawy lokalne. Po pierwsze, po to, aby stwarzać poczucie wpływu na sprawy „własnego” otoczenia, po drugie, po to, aby bardziej efektywnie zarządzać sprawami publicznymi. Wzajemna komunikacja między władzami samorządowymi a obywatelami daje szansę na znalezienie takich rozwiązań, które będą satysfakcjonujące dla obu stron takiego układu.

Pojęcie konsultacji społecznych posiada liczne konotacje (prawne, socjologiczne, politologiczne, a także psychologiczne) w zależności od rodzaju postrzegania i kontekstu. Zakres pojęciowy konsultacji jest obszerny i obejmuje coraz większe obszary władztwa publicznego dotyczące przede wszystkim szeroko rozumianych bezpośrednich relacji z obywatelami. Polskie ustawodawstwo nie definiuje zagadnień konsultacji społecznych w sposób bezpośredni i w osobnym akcie prawnym. Konieczność ich prowadzenia wynika z zasad konstytucyjnych.

Obowiązująca Konstytucja ustanawia zasadę demokratycznego państwa prawnego. Z jej treści, przy uwzględnieniu innych postanowień ustawy zasadniczej, wywodzona jest zasada demokracji partycypującej, a więc takiej, w której spełnione są nie tylko proceduralne (formalne) wymogi współzrządzenia, ale przede wszystkim uwzględnia się szeroki udział obywateli w decydowaniu o sprawach publicznych. Samorząd terytorialny, w tym podstawowe jego jednostki, jakimi są gminy, włączone są do sfery procesów demokratycznych. Stan taki ulega wzmocnieniu w oparciu o zasadę decentralizacji władz publicznych oraz samodzielną pozycję samorządu jako podmiotu wykonującego zadania na rzecz mieszkańców lokalnej wspólnoty. Na tym poziomie powinny zatem istnieć mechanizmy włączające mieszkańców do decydowania o sposobie wykonywania zadań publicznych. Doktryna powołuje się w tej mierze na prawo udziału w wyborach samorządowych, referendum lokalnym oraz w konsultacjach społecznych.

Warto przyrzeć się konsultacjom społecznym z poziomu gminy, będącej najbliższej obywateli. Przewidziana w ustawie o samorządzie gminnym instytucja konsultacji społecznych nie ma charakteru samodzielnego i stanowi pochodną regulacji wynikających z Konstytucji, której już sama preambuła, wyznaczając standard funkcjonowania państwa polskiego, odwołuje się do wartości „pomocniczości” oraz realizowania zadań publicznych poprzez „umocnienie obywateli i ich wspólnot”. Konkretyzacja tych wartości następuje w modelu zwierzchnictwa narodu, wykonywanego przez ogół obywateli Rzeczypospolitej (preambuła i art. 4 ust. 1 Konstytucji RP). Konstytucja odnotowuje realizację tej jurysdykcji na dwóch płaszczyznach: ogólnopaństwowej oraz – na skutek zasady decentralizacji (art. 15 ust. 1 Konstytucji RP) – również na poziomie lokalnym. W odniesieniu do samorządu terytorialnego wykonywanie tych uprawnień zostało powierzone ogółowi mieszkańców tych jednostek (art. 16 ust. 1 Konstytucji RP). Samorząd terytorialny, jako jedyny na gruncie konstytucyjnym, korzysta zaś z gwarancji realizacji istotnej części zadań publicznych (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP). Na poziomie państwowym obywatele wykonują takie uprawnienia za pośrednictwem przedstawicieli lub bezpośrednio (art. 4 ust. 2 Konstytucji RP). Podobnie mieszkańcy samorządu korzystają z instytucji państwa demokratycznego, co odbywa się za pośrednictwem organów o charakterze stanowiącym i wykonawczym (art. 169 Konstytucji RP), jak również bezpośrednio – w drodze referendum lokalnego (art. 170 Konstytucji RP) oraz konsultacji społecznych.

Obecny kształt konsultacji z mieszkańcami gminy został wprowadzony do polskiego porządku prawnego na podstawie ustawy z 1996 r. Nowelizacja dodała do ustawy o samorządzie gminnym nowy art. 5a, który stanowi, że w „wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy”. Instytucja ta nie stanowiła całkowitego *novum* w systemie prawnym, w świetle regulacji z 1987 r., obowiązującej jeszcze do 1995 r., istniała bowiem możliwość lokalnego konsultowania „spraw mających węzłowe znaczenie dla określonego terenu”.

Artykuł 5a u.s.g. jest podstawą prowadzenia konsultacji społecznych w gminie. Interpretacja tego przepisu wymaga kilku uwag generalnych. Przede wszystkim należy przywołać dwojaki charakter przesłanek warunkujących możliwość zarządzenia konsultacji. Mają one obligatoryjny oraz fakultatywny charakter. Prawna konieczność sięgnięcia po tę formę uzyskania opinii mieszkańców związana jest z wypadkami przewidzianymi ustawą. Na gruncie ustawy o samorządzie gminnym obligatoryjnie należy konsultować wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia konstytuującego gminę lub przewidującego zmiany w tym zakresie, nadającego prawa miejskie wraz z granicami oraz ustalającego nazwy gmin i siedziby ich władz (art. 4 ust. 1, art. 4a i art. 4b u.s.g.), a także utworzenia przez radę gminy jednostki pomocniczej i określenia zasad jej działalności odrębnym statutem (art. 5 ust. 2 i art. 35 ust. 1 u.s.g.). Przeprowadzenie konsultacji jest obowiązkowe również na gruncie wielu innych ustaw. Niedopełnienie obowiązku przeprowadzenia konsultacji powinno skutkować nieważnością czynności prawnej, dla której ustawa taką konieczność przewiduje, co jednak nie jest już tak oczywiste na gruncie orzecznictwa konstytucyjnego. Doktryna wskazuje na jeszcze jeden przypadek obligatoryjności konsultacji, w odniesieniu do „których obowiązek przeprowadzenia narzuca sobie sam organ jednostki samorządu terytorialnego w uchwale w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji”.

Artykuł 5a u.s.g. wprowadza obostrzenie – materia konsultacji może dotyczyć wyłącznie „spraw gminy”. Nie powinny one zatem odnosić się do szeroko pojętej polityki państwa, prowadzonej na poziomie centralnym lub też innych jednostek samorządowych, o ile nie są powiązane z wykonywaniem przez gminę zastrzeżonych dla niej zadań. Przede wszystkim granica taka wynika z art. 16 ust. 2 i art. 166 Konstytucji RP. Przepisy te ustanawiają zakres

kompetencji jednostek samorządu terytorialnego i wskazują na kategorię co prawda istotnych zadań publicznych, ale jednak ograniczonych wyłącznie do „służących zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej” i równocześnie zaliczonych do sfery zadań własnych lub zleconych.

Ważnym aktem, regulującym udział mieszkańców w życiu publicznym, jest Europejska Karta Samorządu Lokalnego, którą Polska ratyfikowała, włączając ją tym samym do polskiego porządku prawnego oraz czyniąc z niej źródło prawa powszechnie obowiązującego i bezpośrednio stosowanego. Preambuła EKSL stanowi, że prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jest jedną z demokratycznych zasad, wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy. Unormowania EKSL mają przede wszystkim charakter ramowy i odsyłają do rozwiązań regulowanych prawem krajowym. W art. 4 EKSL stanowi, że ze wspólnotami lokalnymi powinno się przeprowadzać konsultacje, na ile to możliwe, w dogodnym czasie i we właściwy sposób, podczas procesów planowania i podejmowania decyzji we wszystkich bezpośrednio dotyczących ich kwestiach. Artykuł 5 EKSL reguluje kwestie zmiany granic; zgodnie z postanowieniami tego artykułu każda zmiana granic społeczności lokalnej wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością, możliwie w drodze referendum, jeśli ustawa na to zezwala. Z postanowień tych jednoznacznie wynika, że organy państwowe są zobligowane do konsultowania zmian granic społeczności lokalnej z zainteresowaną społecznością. Karta pozostawia państwu swobodę w zakresie wyboru formy konsultacji, wyklucza jednak dowolność, bowiem przyjęte w danym państwie rozwiązania muszą zapewnić realną możliwość wyrażenia opinii przez społeczność lokalną.

Konsultacje społeczne stanowią formę dwustronnej komunikacji między konsultującym a konsultowanym. Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminy, powiatu i województwa podmiotem uprawnionym do udziału w konsultacjach społecznych są mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego. Powstaje przy tym zasadnicza wątpliwość, widoczna w szczególności w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, jak również w doktrynie, co należy rozumieć pod pojęciem „mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego”. Wydaje się słuszne odwołanie w tej kwestii do przepisu art. 25 Kodeksu cywilnego, za którym przyjmuje się, iż miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejsce, w którym osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Mieszkańcy gminy, powiatu i województwa tworzą odpowiednio wspólnotę

samorządową, lokalną wspólnotę samorządową i regionalną wspólnotę samorządową. Wspólnota funkcjonuje z mocy prawa, a przynależność do niej nie może być determinowana innymi przesłankami, jak przesłanka zamieszkania na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Członek danej wspólnoty samorządowej nie ma prawnej możliwości zrzeczenia się przynależności do wspólnoty. Nie ma również podstaw prawnych, aby danego członka wykluczyć ze wspólnoty, np. przez akt organu stanowiącego.

Udział mieszkańca w konsultacjach społecznych i prawo swobodnego wypowiedzenia się w ich ramach, nie mogą być ograniczane np. wymogiem posiadania pełnej zdolności do czynności prawnych, posiadaniem pełni praw wyborczych itd. Należy wskazać, że rada gminy w uchwale określającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji nie może uzależnić uprawnienia do udziału mieszkańców w konsultacjach od posiadania przez nich czynnego prawa wyborczego do rady gminy, bowiem stanowiłoby to ewidentne naruszenie normy art. 5a ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym. Skoro ustawodawca przewidział, iż uprawnionymi do udziału w konsultacjach społecznych są mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego, to brak podstaw do stosowania w tej płaszczyźnie wykładni rozszerzającej czy zawężającej.

Zasadniczą kwestią dotyczącą konsultacji społecznych jest określenie, w jakich sytuacjach pojawia się konieczność lub możliwość ich przeprowadzenia, a więc co stanowi ich przedmiot. Przedmiot konsultacji społecznych to bowiem sprawa poddana pod dyskusję, głosowanie (lub wymagająca zastosowania innej formy wyrażania opinii) członkom wspólnoty samorządowej w trybie konsultacji społecznych. Jak już wspomniano konsultacje mogą mieć formę obligatoryjną lub fakultatywną. Wyróżniamy dwa rodzaje konsultacji obligatoryjnych. Po pierwsze, są to konsultacje, których obowiązek przeprowadzenia wprowadza ustawodawca, oraz po drugie, są to konsultacje obligatoryjne, których obowiązek przeprowadzenia narzuca sobie sam organ jednostki samorządu terytorialnego w uchwale w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji.

Obok konsultacji obligatoryjnych wyróżniamy też konsultacje fakultatywne, które zgodnie z ustrojowymi ustawami samorządowymi mogą być przeprowadzone z mieszkańcami w sprawach ważnych dla gminy, powiatu czy województwa. Konsultacje fakultatywne przeprowadza się w przypadku tworzenia, łączenia, podziału, znoszenia oraz ustalania granic



jednostek samorządu terytorialnego, jak również ustalania lub zmiany nazw jednostek, siedzib ich władz, utworzenia jednostek pomocniczych i określenia ich organizacji i zakresu działania.

Fakultatywnie konsultacje społeczne są przeprowadzane w sprawach określanych przez ustawodawcę jako „sprawy ważne”. Pojęcie „sprawy ważne” jest terminem nieostrym, nie zostało sprecyzowane przez ustawodawcę. Dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego odmienny katalog spraw może być postrzegany jako ważny, tak więc pojęcie to należy interpretować w sposób subiektywny. Ze względu na to, że ustawodawca nie uściśliła, co należy rozumieć przez „sprawy ważne”, zadanie to spoczywa obecnie na organach gminy, powiatu i samorządu województwa. Banat Marta w *Konsultacje społeczne w samorządzie terytorialnym* proponuje przyjęcie co najmniej następujących kryteriów, aby ograniczyć swobodę decyzyjną podmiotu konsultującego i ustalić kryteria, według których rozstrzyga się o ważności danej sprawy:

- trwałości – tzn. jak trwałe zmiany w funkcjonowaniu danej jednostki samorządu terytorialnego w długim przedziale czasowym spowoduje podjęte rozstrzygnięcie,
- wysokości zaangażowanych środków – jak znaczący będzie wpływ danej decyzji na budżet jednostki samorządu terytorialnego,
- zasięgu oddziaływania decyzji – na jak dużą liczbę członków wspólnoty samorządowej będą oddziaływały konsekwencje podjętej decyzji,
- uciążliwości – jak bardzo negatywnie może wpływać przyjęte rozwiązanie na jakość życia społeczności lokalnej albo na środowisko naturalne itd.

Jako właściwe rozwiązanie można też uznać przedstawienie katalogu spraw, które powinny skłaniać do poddania ich pod procedurę konsultacyjną.

Podmiot konsultujący zalicza się do grupy podmiotów, które mają uprawnienia do decydowania w kwestiach istotnych z punktu widzenia danej społeczności lokalnej lub jej części. W odniesieniu do konsultacji społecznych tymi podmiotami są organy gminy, powiatu i województwa oraz jednostki organizacyjne im podlegające, a także organ administracji rządowej, np. Rada Ministrów. Należy zaznaczyć, że podmiot konsultujący nie zawsze jest jednocześnie podmiotem, który podejmuje się czynności związanych z przeprowadzeniem



konsultacji. Podmiot konsultujący może bowiem zlecić przeprowadzenie konsultacji innemu podmiotowi zewnętrznemu.

Organy stanowiące mają prawo i jednocześnie obowiązek kompleksowego uregulowania przeprowadzania konsultacji społecznych w uchwałach. Uchwały takie powinny zawierać oznaczenie, kto może inicjować konsultacje, czas, miejsce ich przeprowadzenia, reguły dotyczące ustalania wyników oraz sposób ich przekazania do wiadomości lokalnej społeczności.

Przeprowadzenie konsultacji społecznych wymaga wcześniejszego impulsu od podmiotu mającego kompetencje do podjęcia inicjatywy w tej sprawie. Przez podmioty inicjujące konsultacje należy rozumieć te podmioty, których działania uruchamiają lub mogą uruchomić procedurę konsultacyjną. Za inicjatora konsultacji można uznać ustawodawcę, który w przepisach prawa określa sytuacje, w których występuje konieczność przeprowadzenia konsultacji, np. w przypadku tworzenia nowej jednostki pomocniczej. Wówczas mieszkańcom przysługuje roszczenie o przeprowadzenie konsultacji.

Radzie gminy przypisane zostało inicjowanie przeprowadzania konsultacji obligatoryjnych. Natomiast w odniesieniu do konsultacji fakultatywnych, to rada gminy – oprócz organu stanowiącego – może w uchwale w sprawie określania zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami przyznać odpowiednie uprawnienie mieszkańcom i organowi wykonawczemu.

W niektórych uchwałach w sprawach zasad i trybu przeprowadzania konsultacji obowiązujących obecnie jako podmioty mogące inicjować konsultacje społeczne wskazuje się też m.in. organizacje pozarządowe, podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego na rzecz mieszkańców, jednostki pomocnicze (w formie podjętej przez nie uchwały), miejskie rady seniorów, młodzieżowe rady miejskie. Takie rozwiązanie w przypadku konsultacji społecznych (w przeciwieństwie do referendum lokalnego) jest jak najbardziej dopuszczalne.

Określenie formy konsultacji ustawodawca pozostawił do rozstrzygnięcia organom jednostek samorządu terytorialnego. Rozwiązanie to jest korzystne, ponieważ pozwala na dostosowanie formy konsultacji do specyfiki konkretnej gminy, powiatu i województwa,

a także sprawy poddawanej pod konsultacje. Formy konsultacji w odniesieniu do konsultacji obligatoryjnych i fakultatywnych powinny być wskazane w uchwale w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji.

Przez formę konsultacji należy rozumieć sposoby i narzędzia wykorzystywane przez podmiot konsultujący do zdobycia opinii i informacji od podmiotu konsultowanego. Bez względu jednak na zastosowaną formę konsultacji bardzo ważne jest także to, jakie działania zostaną podjęte przez podmiot konsultujący przed samym aktem konsultowania. Działania te dotyczą odpowiedniego i skutecznego poinformowania jak największej liczby mieszkańców o planowanych konsultacjach i ich przedmiocie, np. poprzez lokalne środki masowego przekazu, ulotki itd. Działania te przełożą się niewątpliwie na frekwencję, która przesądza z kolei, czy wynik konsultacji można uznać za odzwierciedlający opinię lokalnej społeczności.

Niewątpliwie konsultacje mają charakter wyłącznie formalny, a ich wynik jest nierzetelny, gdy uważa się je za odbyte bez względu na frekwencję. Konsultacje społeczne pozwalają na skuteczne zapoznanie się z preferencjami i opiniami mieszkańców, jeżeli bierze w nich udział odpowiednio duża liczba członków wspólnoty samorządowej. W praktyce w uchwałach w sprawach zasad i trybu przeprowadzania konsultacji bardzo często uznaje się konsultacje za ważne bez względu na liczbę mieszkańców biorących w nich udział.

Konsultacje społeczne, podobnie jak inne ważne dla życia publicznego instytucje, powinny opierać się na ugruntowanych zasadach, których przestrzeganie skutkowałoby uznaniem konsultacji za doniosły i ceniony przez organy władzy publicznej i społeczeństwo akt. Znajomość zasad i postępowanie zgodnie z nimi oraz umiejętność formułowania celów konsultacji stanowi jeden z warunków prawidłowości przebiegu i skuteczności konsultacji oraz daje podmiotom biorącym w nich udział poczucie rzeczywistego uczestnictwa w tej formie partycypacji społecznej. Konsultacje społeczne prowadzone przez organy administracji publicznej dla swej efektywności i skuteczności powinny spełniać dwa rodzaje standardów: prawne (wypełniać obowiązki zawarte w przepisach regulujących zasady i tryb konsultacji społecznych) oraz pozaprawne (odnoszące się do społecznie akceptowanych, prakseologicznych reguł sprawnego działania, opartego na efektywności, ekonomiczności i etyczności oraz jakości działania jednostek sektora publicznego). Komisja Europejska 11.12.2002 r. ustaliła ogólne zasady i minimalne standardy konsultacji, którymi są: właściwe,

konkretne i rzeczowe przekazywanie informacji każdemu uczestnikowi konsultacji; wszystkie komunikaty powinny być jasne i treściwe oraz zawierać informacje niezbędne dla podjęcia dialogu; objęcie konsultacjami wszystkich grup docelowych; zapewnienie wszystkim właściwym stronom możliwości wyrażenia swoich opinii; prowadzenie konsultacji za pośrednictwem środków komunikacji dostosowanych do celów konsultacji i oczekiwań ich uczestników; zapewnienie odpowiednich limitów czasowych na planowanie i przeprowadzenie konsultacji; publikacja raportu opisującego rezultaty konsultacji oraz sposobu ich wykorzystania w trakcie dokonywania oceny skutków regulacji. W 2012 r. przedstawiciele polskiej administracji rządowej i organizacji obywatelskich wspólnie wypracowali dokument *Siedem zasad konsultacji*, który został włączony do rządowego programu „Lepsze regulacje 2015”, a następnie skonsolidowany w rządowym dokumencie „Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji społecznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego”. Zaproponowane w nim zasady zbliżone są do tych, które określiła Komisja Europejska.

Procesy konsultacyjne powinny być przeprowadzane z użyciem różnych form, metod i narzędzi dostosowanych do przedmiotu, celu konsultacji oraz podmiotów biorących w nich udział. W przepisach ustaw samorządowych nie wskazuje się na formę, w której mają być przeprowadzone konsultacje z mieszkańcami. Jej określenie w sposób szczegółowy i wyczerpujący ustawodawca pozostawia radzie gminy (radzie powiatu) w uchwale podjętej przez te podmioty. W odniesieniu do konsultacji przeprowadzanych w sprawach związanych z podziałem terytorialnym jednostki samorządowej, w literaturze podkreśla się znaczenie metod skierowanych do wszystkich mieszkańców. Często wykorzystywaną w tych kwestiach techniką jest organizowanie otwartych spotkań i dyskusji z mieszkańcami. Obie metody umożliwiają bezpośredni kontakt i zapoznanie się z założeniami przedsięwzięcia, jego walorami i wadami oraz pozwalają na stworzenie platformy do wymiany poglądów dotyczących szczegółowych rozwiązań.

Jedną z podstawowych metod, wykorzystywaną przy przeprowadzaniu konsultacji z mieszkańcami, jest zasięgnięcie opinii publicznej w formie zwyczajowo przyjętej. Publiczne wezwanie do zgłaszania opinii polega na podaniu do publicznej wiadomości tematu konsultacji oraz zaproszeniu mieszkańców do zgłaszania opinii na dany temat. Podstawowym wariantem

tej metody są konsultacje pisemne, polegające na przygotowaniu dokumentu konsultacyjnego. Innym wariantem tej metody oraz stosunkowo nową formą konsultacji, coraz bardziej powszechną w praktyce funkcjonowania administracji publicznej w Polsce, jest tzw. teledemokracja, w której wykorzystuje się elektroniczne środki dla przesyłania informacji. Metoda ta pozwala na stosunkowo łatwe opracowywanie zgłaszanych uwag, opinii, udzielanych odpowiedzi.

Ważną rolę pełnią zamieszczane na stronach internetowych różnych urzędów interaktywne formularze, które umożliwiają zgłaszanie uwag odnoszących się do zamiarów i działań jednostek administracji. Inną z tradycyjnych i często stosowanych technik jest badanie ankietowe lub sondażowe, które pozwala na stosunkowo szybkie uzyskanie informacji od respondentów tworzących większą zbiorowość. Prowadzenie konsultacji społecznych możliwe jest także w drodze małych grup fokusowych, nazywanych zogniskowanymi wywiadami grupowymi, których celem jest pogłębienie wiedzy o poglądach, przekonaniach i preferencjach grup społecznych oraz ich potrzebach w kwestiach, które są trudne do ustalenia w tradycyjnych badaniach na próbie reprezentatywnej. Metodą stosowaną w dużych aglomeracjach, umożliwiającą śledzenie dynamiki opinii, jest panel obywatelski, polegający na cyklicznym (w okresie kilku lat) zasięgnięciu opinii wśród reprezentatywnej grupy obywateli wybranej w drodze losowania. Rzadziej dopuszcza się prowadzenie konsultacji społecznych przez powołanie zespołów składających się z mieszkańców i ekspertów z określonych dziedzin. Prace zespołowe skierowane są do „wybranych mieszkańców” i obejmują warsztaty obywatelskie i konferencje, polegające na współpracy ekspertów i mieszkańców w uzgadnianiu celów i sposobach ich osiągnięcia.

Podawanie wyników konsultacji do publicznej wiadomości należy uznać za ważny i niezbędny element procesu konsultacyjnego. Pomimo tego, że wyniki konsultacji nie są wiążące i organ może podjąć decyzję odmienną od ich wyniku, motywy takiego rozstrzygnięcia powinny zostać jasno przedstawione. Zobligowanie podmiotu konsultującego do ujawniania wyników konsultacji wraz z uzasadnieniem oraz treścią rozstrzygnięcia, jakie zostało podjęte w sprawie poddanej pod konsultację, przyczyni się do zwiększenia stopnia respektowania opinii społeczności lokalnej. Organ świadomy możliwej negatywnej reakcji mieszkańców na podjętą przez niego odmienną od rezultatów konsultacji decyzję z pewnością dokładniej ją

rozważy. Nieuwzględnienie wyników konsultacji bez uzasadnienia może również wzbudzać wśród społeczności lokalnej przekonanie, że ich opinia odgrywa niezbyt znaczącą rolę w procesie decyzyjnym organów jednostek samorządu terytorialnego.

Należy podkreślić rolę konsultacji społecznych. Konsultacje z mieszkańcami na poziomie samorządowym, przeprowadzane w dobrej wierze, w sposób profesjonalny, przy aktywnym udziale obywateli i organów władzy publicznej stały się niezwykle istotną formą wpływu obywateli na domeny władztwa publicznego. Dynamiczny rozwój instytucji konsultacji ukazał jej społecznie doniosłe funkcje. Przede wszystkim służą one urzeczywistnieniu wizji społeczeństwa obywatelskiego aktywnie współpracującego zarówno z organami administracji rządowej, jak i samorządowej. Mieszkańcy danej wspólnoty, opowiadający się za określonymi postulatami i wyrażający podobne opinie, integrują się, co z kolei sprzyja budowaniu i rozwijaniu mechanizmów współpracy. W literaturze powszechnie przyjmuje się, że konsultacje społeczne, zapewniając aktywizację członków danej wspólnoty, zapobiegają obojętności społeczeństwa na ważne sprawy publiczne.

Obowiązujące regulacje prawne nie określają, jaka jest moc wiążąca konsultacji społecznych, a tym samym, jaki wpływ ma wynik konsultacji na podejmowaną w danej sprawie decyzję. Z kolei w projekcie ustawy wprost stwierdzono, że wyniki konsultacji nie są wiążące dla organów samorządowych. Ze względu jednak na to, że konsultacje społeczne są jedną z form demokracji bezpośredniej, która umożliwia partycypację obywateli w podejmowaniu decyzji bezpośrednio ich dotyczących, ich wynik powinien być uwzględniany w procesach decyzyjnych.


Podsumowując, konsultacje społeczne na płaszczyźnie kontakt z samorządem terytorialnym są coraz częściej stosowane, pomimo iż są relatywnie młodą inicjatywą. Umożliwiają władzom samorządu przedstawienie swoich planów, pomysłów i różnego rodzaju przedsięwzięć obywatelom. Są to czynności o zróżnicowanym charakterze, których celem jest pozyskanie wiedzy lub wymiany informacji między podmiotami. Konsultacje społeczne dotyczą potrzeb społecznych różnych grup, społeczności lokalnych, a nawet większej zbiorowości, których celem jest wypracowanie decyzji, będącej koherentną z oczekiwaniami. Chociaż wynik konsultacji społecznych nie jest prawnie wiążący, to są one atrakcyjne dla władz

miasta, ponieważ aspekt społeczny jest cenny podczas stanowienia prawa terytorialnego oraz pomaga zdefiniować preferencje społeczeństwa.

Takie działania pokazują, że władarze chcą być jak najbliżej obywateli, a także definiować i starać się rozwiązywać problemy wspólnot lokalnych. Publikacja wyników konsultacji, o których niezwłocznie należy poinformować obywateli, nie powinny być ostatnim krokiem całego procesu; nie należy również zapomnieć o ich stopniowym wdrażaniu. Cały proces nie powinien zbytnio rozwlekać się w czasie; każdy etap powinien zostać przeprowadzony zgodnie z teorią zarządzania – zarówno skutecznie, jak i sprawnie.

Konsultacje są dialogiem władzy z mieszkańcami, a obustronnie wypracowane wyniki konsultacji są efektem tego dialogu. Komunikacja z mieszkańcami jest podstawą w efektywnym realizowaniu polityki lokalnej.

## Prowadzenie kampanii społecznych

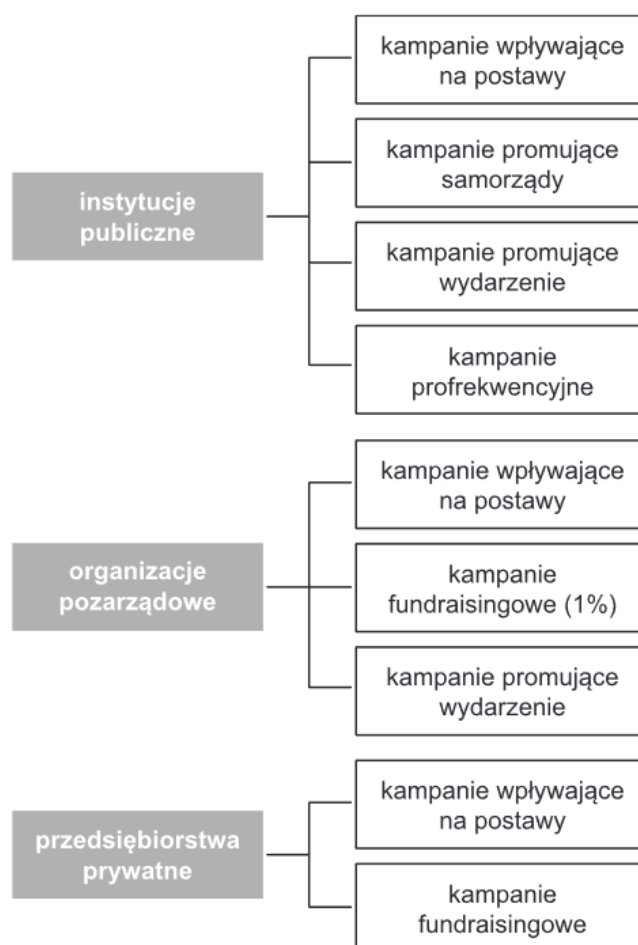
 Kampanie społeczne są odpowiedzią na istniejące problemy, które stanowią przedmiot zainteresowania i dyskursu społecznego. Wydarzenia, zjawiska i trendy wpływają na rozwój kampanii, których tematyka dotyczy związanych z nimi obszarów społecznych. Ph. Kotler, N. Roberto i N. Lee definiują kampanię społeczną jako zorganizowane wysiłki prowadzone przez grupę (pełnomocnika zmian), która próbuje przekonać innych (docelowych odbiorców), by przejęli, zmienili lub odrzucili określone poglądy, postawy czy zachowania. Kampanie stanowią istotną część programów społecznych, gdy dzięki nim odbiorcy otrzymują informacje na temat problemu, jego skali, przyczyn, konsekwencji i sposobów zapobiegania.

Wielorakość używanych form i modeli definicyjnych wprowadza chaos w odbiorze analiz zjawiska kampanii społecznych. Chaos ten poszerza swoista interdyscyplinarność tego zagadnienia. Współcześni badacze nauk społecznych i ekonomicznych pochylają się nad zagadnieniem kampanii społecznych, umiejscawiając je najczęściej w obszarze marketingu. Operują pojęciami, takimi jak marketing społeczny, reklama społeczna, CSR – społeczna odpowiedzialność biznesu czy marketing społecznie zaangażowany.

W punkcie wyjścia należy skategoryzować współczesne kampanie ze względu na nadawcę treści. Wyróżnić można te tworzone bezpośrednio bądź pośrednio (zlecane) przez organy państwa (rozpatrywane szeroko jako instytucje publiczne) oraz kampanie organizacji pozarządowych, a także przedsiębiorstw o charakterze komercyjnym. Wszystkich tych nadawców wyróżnia celowość działań, świadomość redagowanych treści, stosowanie perswazji i zorientowanie na zmianę.

Za nadawcę uznawany jest pomysłodawca kampanii, gdyż obecnie wiele z nich projektowanych jest przez agencje reklamowe czy organizacje pozarządowe. Szczególnie często spotykana jest przy tworzeniu kampanii kooperacja instytucji publicznej, np. ministerstwa, z organizacją pozarządową, jednak taki rodzaj współpracy zauważalny jest pomiędzy wszystkimi kategoriami nadawców.

#### Rodzaje kampanii społecznych



Źródło: Paulina Mostek-Piątkowska, Kampanie społeczne jako „cząstkowa inżynieria społeczna”

Poszczególne kategorie kampanii nie są zamknięte i wykluczające. Innymi słowy, kampania promująca dane miasto może jednocześnie podkreślać wagę i zachęcać do płacenia podatków w danym mieście, a więc zachęcać do zmiany postawy.

Autorzy kampanii chcą przekonać odbiorcę do tego, aby zachowywał się w określony sposób i udowodnić mu, że jest to społecznie użyteczne i ważne. Kampanie społeczne mówią ludziom, żeby zmienili swoje nawyki, przyzwyczajenia, zachowania. W realizację kampanii społecznych zaangażowanych jest zwykle wiele podmiotów: biznes, media, organizacje społeczne, instytucje państwowe. Podmioty te oferują różne formy działalności: pomoc finansową, rzeczową czy usługi. Kampania społeczna wykorzystuje zróżnicowane metody dotarcia do odbiorców komunikatu lub rozwiązania problemu społecznego.

Kampanie społeczne mają zwracać uwagę na dany problem, edukować, łamać stereotypy. Prowadzone są w różnym zakresie, dotyczą wielu dziedzin życia, poruszają niemal wszystkie najważniejsze problemy społeczne, takie jak ochrona środowiska, bezpieczeństwo, pomoc społeczna, prawa człowieka, równouprawnienie, tolerancja, walka z przemocą i wiele innych. W zakresie zdrowia poruszane są takie zagadnienia jak: profilaktyka, uzależnienia oraz promocja zdrowia.

Warto zauważyć różnice między reklamą komercyjną a społeczną. Zarówno w marketingu klasycznym i marketingu społecznym, aby kampania przebiegła po myśli, należy stosować się do ściśle ustalonego planu. Jednakże między reklamą komercyjną a reklamą społeczną występują pewne różnice. W reklamie społecznej na ogół złożoność postawy jest duża, charakter przekazu często jest nieprzyjemny, korzyści z reklamy społecznej uzyskiwane są w bardzo długiej perspektywie czasowej, powodem jej powstania jest chęć niesienia pomocy innym, a budżet w porównaniu do reklamy komercyjnej jest niski. Natomiast reklama komercyjna cechuje się niewielką złożonością postawy, małym oczekiwanym poziomem zmiany postaw konsumentów, przyjemnym charakterem przekazu, bliską perspektywą otrzymania korzyści z realizacji, dużym budżetem przeznaczonym na reklamę, a przede wszystkim reklama komercyjna tworzona jest w celu uzyskania zysku.

W ramach kampanii odbiorcy są motywowani do podejmowania lub zwiększenia częstotliwości pożądanego zachowania lub zaprzestania, modyfikacji czy też odrzucenia



potencjalnie groźnego zachowania. Programy mają charakter długookresowy i mogą obejmować jedną lub więcej kampanii, kampanie zaś mogą być prowadzone w krótkim lub długim horyzoncie czasowym. Kampanie ze względu na swój komunikacyjny charakter stanowią najbardziej widoczną część programu, oczywiście w sytuacji gdy przyciągną uwagę odbiorców odpowiednio ukierunkowanymi i formułowanymi przekazami, którym nadadzą czytelną i atrakcyjną formę.

Proces kreatywny dotyczący budowania przekazów komunikacyjnych, a także dobór odpowiednich form i kanałów komunikacyjnych powinny być poprzedzone analizą wstępną i opracowaniem założeń strategicznych. Na podstawie wtórnych i pierwotnych źródeł informacji przeprowadza się analizę problemu, otoczenia i zasobów. Pozwala to na przemyślany wybór i dokonanie charakterystyki rynku docelowego, określenie celów, sposobu pozycjonowania oraz zaprojektowanie zestawu instrumentów marketingowych. Takie strategiczne podejście pozwala na spójne planowanie działań komunikacyjnych, definicję głównego przekazu kampanii i treści komunikacyjnych oraz rozwiązań w zakresie kreacji i wykorzystywanych form komunikacyjnych.

Podstawą skuteczności kampanii społecznych jest zrozumienie procesów zmian zachowań, w czym pomagają ujęcia teoretyczne dostarczające wskazówek istotnych z punktu widzenia budowania przekazów kampanii społecznych. W tym celu można wykorzystać modelowe ujęcia zmian zachowań, takie jak: model przekonań zdrowotnych (Health Belief Model – HBM), teoria planowanego zachowania, teoria społecznego uczenia się, transteoretyczny model zmiany i procesualny model zachowań zdrowotnych (Health Action Process Approach – HAPA). D. Weinreich, dokonując syntezy wymienionych modeli, zidentyfikowała czynniki warunkujące przyjęcie promowanych zachowań przez odbiorców kampanii społecznych. Stały się one podstawą sformułowania wskazówek do budowania przekazów komunikacyjnych nawiązujących do warunków zmiany zachowania.

Pierwszym warunkiem zmiany jest świadomość ryzyka i konsekwencji problemu. W przypadku jej braku lub niskiego poziomu należy podjąć działania komunikacyjne budujące świadomość problemu, zwykle następuje to w pierwszym etapie kampanii i jest podstawą do zaproponowania konkretnego zachowania. Odbiorcy powinni wierzyć, że to zachowanie zapobiega wystąpieniu problemu, zmniejsza jego ryzyko, minimalizuje lub ogranicza jego

konsekwencje. W tym celu przekazy kampanii powinny dostarczać wystarczających dowodów na skuteczność proponowanych zachowań oraz wartościowych przykładów w tym zakresie. Odbiorcy powinni mieć także przekonanie, że korzyści wynikające z zachowania przeważają nad jego ujemnymi stronami i kosztami. Tym samym projektowanie kampanii powinno uwzględniać oprócz analizy korzyści także ocenę kosztów, barier i postrzeganych konsekwencji, i to zarówno w odniesieniu do proponowanego zachowania, jak i zachowań konkurencyjnych.

Kolejny warunek zmian wiąże się z oceną odbiorców w kontekście posiadania cech i umiejętności potrzebnych do realizacji proponowanego zachowania. Powinni oni wierzyć we własne możliwości związane z przyjęciem zachowania, co wpływa na poczucie własnej skuteczności. Tym samym w kampaniach można się odwoływać bezpośrednio do konkretnych cech ważnych z punktu widzenia realizacji zmian. Można też w sposób bezpośredni lub pośredni wskazywać na przynależność do określonych grup, w których pożądane zachowania zostały przyjęte lub są adaptowane. Korzystne z punktu widzenia skuteczności kampanii jest ukazywanie proponowanego zachowania jako sprzyjającego dowartościowaniu w oczach własnych i w odbiorze społecznym.

Najważniejsze treści kampanii przyjmują formę głównego przekazu, który znajduje swój wyraz w apelach i słowach kluczowych. W kampaniach społecznych wykorzystywane są przekazy oparte na argumentach odwołujących się do racji i emocji. Należy podkreślić, że treści o charakterze racjonalnym mogą wywoływać zarówno pozytywne reakcje (zainteresowanie, zadowolenie, radość, poczucie akceptacji, poczucie spełnienia, poczucie bezpieczeństwa, poczucie siły, nadzieję, poczucie ulgi itp.), jak i negatywne reakcje emocjonalne (niepokój, strach, poczucie zagrożenia, irytację, wstyd, rozczarowanie, poczucie porażki itp.). Celem apeli jest raczej wywołanie określonej sekwencji emocji i w efekcie pozytywnej lub negatywnej motywacji. Apele pozytywne łączą się z chęcią osiągnięcia pozytywnych efektów w postaci pożądanego/normalnego stanu, a apele negatywne – chęcią usunięcia, uniknięcia lub ograniczenia negatywnego stanu lub doświadczenia.

W tworzeniu skutecznych kampanii społecznych istotne znaczenie odgrywa proces planowania obejmujący analizę problemu społecznego, zdefiniowanie rynku docelowego, określenie celów, sposobu pozycjonowania i głównego przekazu kampanii, treści

komunikacyjnych oraz rozwiązań w zakresie kreacji i wykorzystywanych form komunikacyjnych.

Kluczowe znaczenie dla planowania kampanii ma przeprowadzenie szczegółowej analizy wstępnej, która pozwala nie tylko na lepsze zrozumienie problemu i jego otoczenia, ale także ułatwia wybór grup docelowych programu, określenie możliwości zmiany postaw i zachowań, konkretyzację celów i wytyczenie sposobów dotarcia do odbiorców .

Budowanie kampanii społecznej wymaga precyzyjnego określenia rynku docelowego. Podobnie jak w marketingu komercyjnym, także w marketingu społecznym wybór ten jest poprzedzony procesem segmentacji. Określenie profilu i analiza zachowań grupy docelowej ułatwia zdefiniowanie celów, dopracowanie przekazów kampanii, jej form i kanałów dotarcia do odbiorców.

Kampania społeczna wykorzystuje techniki i narzędzia reklamowe podobne do wykorzystywanych w kampaniach komercyjnych. Reklama społeczna definiowana jest jako perswazyjny komunikat, który ma na celu wywołanie określonych, społecznie pożądaných zachowań i postaw lub zaniechanie niechcianých zachowań społecznych przez odbiorcę. Cel reklamy społecznej zostanie osiągnięty wtedy, gdy odbiorcy zostaną skutecznie namówieni do reklamowanych zachowań prospołecznych lub gdy zostaną skutecznie skłonieni do porzucenia niepożądanych zachowań, które wykazują obecnie. Zachowania niepożądane rozumieć można na dwa sposoby: jako niepożądane dla danej jednostki lub dla całego społeczeństwa. Przykładem pierwszego może być palenie papierosów, a drugiego – palenie papierosów w miejscach publicznych.

Reklamy społeczne wykorzystują techniki stosowane w reklamach komercyjnych. Jednakże między tymi typami reklam występuje wiele różnic, takich jak:

- złożoność postawy oraz pożądaný poziom jej zmiany,
- charakter przekazu,
- rodzaj korzyści dla konsumenta,
- intencje nadawcy,
- budżet

Kampanie prowadzone z użyciem reklamy społecznej mają różne cele. Mogą przybliżyć społeczeństwu dany problem społeczny lub prowokować do działań na rzecz jego zniwelowania. Mogą popularyzować działania organizacji pozarządowych lub publicznych, służyć zgromadzeniu środków finansowych na realizację tych działań (fundraising) i nakłaniać do angażowania się społecznie czy obywatelsko. Z punktu widzenia zasięgu geograficznego kampanie mogą być globalne (o zasięgu międzynarodowym, kontynentalnym lub ogólnoświatowym), krajowe i lokalne, a z punktu widzenia odbiorców – mogą oddziaływać na osoby dotknięte problemem społecznym lub na tych, którzy mogą pomóc w jego rozwiązaniu. Grupą docelową może być więc wybrana część społeczeństwa lub jego ogół (trzeba jednak zaznaczyć, że kampanie kierowane „do wszystkich” bywają kampaniami kierowanymi do nikogo).

Motywacja do podejmowania kampanii społecznych zdaje się wynikać z faktu, że „w każdym człowieku istnieje potrzeba czynienia dobra, stąd altruistyczna chęć pomocy drugiemu, płynąca z uwarunkowań psychologicznych, jak i wyznawanych norm moralnych. Poza chwalebnyimi pobudkami szczególnie ważne zdaje się metodyczne podejście, które opisano w poniższej tabeli.

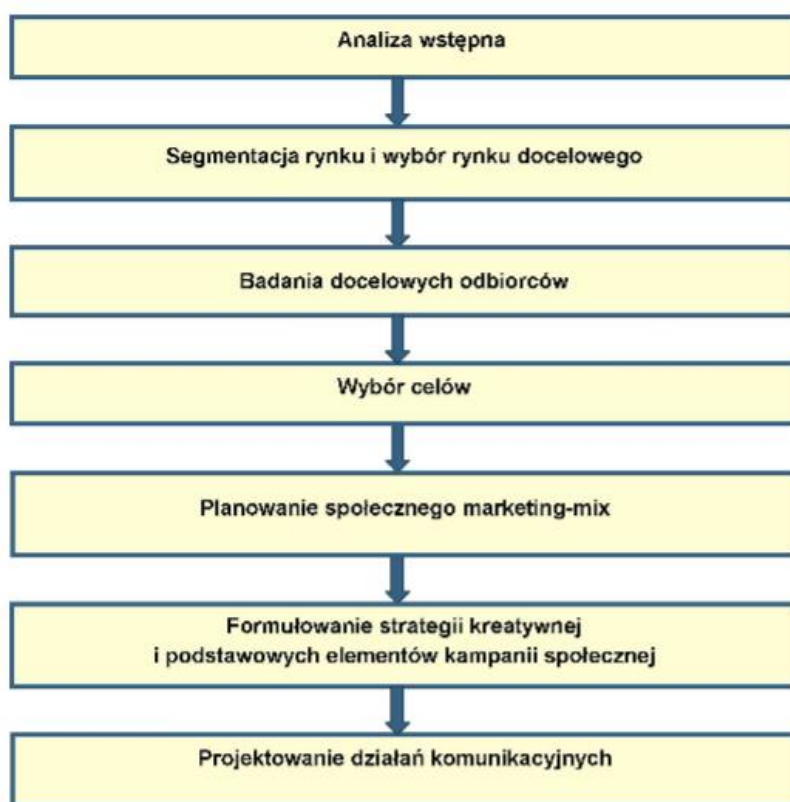
## Etapy projektowania kampanii społecznej

Etap	Opis
Pomysł, idea	Wszelkie działania powinny dotyczyć społecznie istotnego problemu, warto określić, dla jakiej idei podejmowane są działania, np. zmiana zachowań społeczności lokalnej.
Grono potencjalnych sojuszników (interesariusze)	Im więcej partnerów/sprzymierzeńców, tym większe możliwości (urzędy administracji publicznej, podmioty rynkowe, których przedmiot działania związany jest z problematyką kampanii, znane osoby, organizacje <i>non-profit</i> , przedstawiciele mediów, agencje PR, odpowiedzialne społecznie firmy komercyjne, społeczność lokalna, wolontariusze...).
Przekonanie partnerów do współpracy	W konkretnej sytuacji problemowej nawiązanie współpracy z właściwymi interesariuszami (np. w sprawie lokalnej media lokalne, firmy działające na tym rynku).
Przesłanie	Wokół jakiej myśli będą toczyć się działania, co ma być zakomunikowane (słownie i graficznie).
Doprecyzowanie celów kampanii	W zależności od skali przedsięwzięcia przełożenie celu ogólnego na cząstkowe.
Fakty	Należy zebrać dane, dowody, badania, które przemawiają za słusznością idei.
Opracowanie zakresu działań	Dobór działań uzależniony jest od skali kampanii, adresatów i pozyskanych interesariuszy, budżetu, przyjętej strategii komunikacyjnej stosownie do obecnych trendów (np. przy realizacji wydarzeń kampanijnych zwykle prowadzona jest aktywność w Internecie, ale także pikniki, wiece, spotkania, eventy, ulotki i broszury informacyjne czy tablice ogłoszeniowe, billboardy, reklamy prasowe, radiowe i inne w zależności od posiadanych środków i pomysłowości), ogólnie podejmowane są zintegrowane działania promocyjne.
Wdrożenie i pomiar rezultatów	Harmonogram realizacji i sposoby pomiaru rezultatów, sprawdzenie, czy udało się osiągnąć cele. Plany co do dalszych działań, gdyż kampanie społeczne często mają charakter cykliczny.

*Źródło: Beata Tarczyd, "KAMPANIA SPOŁECZNA W TEORII I PRAKTYCE", Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie*

Odmienne stanowisko prezentuje M. Daszkiewicz, wskazując etapy procesu budowania kampanii społecznej: analiza wstępna, segmentacja rynku i wybór rynku docelowego, badania docelowych odbiorców, określenie celów, planowanie społecznego marketing-mixu, formułowanie strategii kreatywnej i elementów kampanii społecznej, projektowanie działań komunikacyjnych.

### Proces budowania kampanii społecznej



Źródło: Magdalena Daszkiewicz, *Planowanie kampanii społecznych*, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, 2011

W myśli powyższego schematu procesu, początkiem procesu budowania kampanii społecznej powinna być szczegółowa analiza wstępna, obejmująca analizę problemu społecznego i możliwości zaangażowania podmiotów. Prawidłowe przeprowadzenie etapu analitycznego ułatwia proces planowania pozwalając na lepsze zrozumienie przyczyn problemu, wybór grup docelowych programu, określenie możliwości zmiany postaw i zachowań, konkretyzacja celów i wytyczne sposobów dotarcia do odbiorców.

Kolejny etap stanowi segmentację, której przeprowadzenie pozwala na wybór rynku docelowego programu społecznego. Istotne jest poszerzenie wiedzy o członkach grupy docelowej w zakresie uświadomienia problemu oraz ich postaw i zachowań. Pozwalają na to badania, których zakres zależy w dużej mierze od posiadanych umiejętności, możliwości oraz zasobów.

Zawężenie obszaru problemu społecznego oraz grup poddawanych oddziaływaniu ułatwia wybór celów. Cele programu powinny być na tyle realne by dawały możliwość realizacji

w wyznaczonym czasie. W oparciu o cel ogólny formułuje się cele szczegółowe, których realizacja może zostać oceniona przy użyciu przyjętych kryteriów ewaluacji.

Po określeniu celów następuje etap planowania społecznego marketing-mix. Na tym etapie można wykorzystać koncepcje 4P, na którą składa się Product (produkt), Price (cena), Promotion (promocja) i Place (dystrybucja). Można także posłużyć się koncepcją 8P, która rozszerza społeczny marketing-mix o cztery kolejne elementy: Publics (grupy opinii), Partnership (partnerstwo), Policy (polityka, wsparcie legislacyjne) i Purse strings (źródła finansowania).

Proces kreacji zaczyna się od sformułowania strategii kreatywnej, która wyznacza kierunek planowanych działań komunikacyjnych. Na jej podstawie osoby zajmujące się kreacją kampanii tworzą nazwę, kształt i treść przekazów. W ostatnim etapie planowania podejmuje się decyzje dotyczącą konkretnych instrumentów komunikacji, rozplanowania kampanii w czasie, określa szczegóły jej budżetowania, ustala sposoby monitorowania i oceny.

Trudno w praktyce ocenić, czy kampania społeczna jest skuteczna. Jeżeli produktem jest zmiana postaw społecznych, to powinno się badać zmianę postaw. Według P. Prochenki reklama jest tylko elementem kampanii społecznej i dlatego trudno oczekiwać, aby zmieniała zachowania ludzi. Można badać, czy reklama została zauważona, czy wywarła wrażenie, czy była zrozumiała. Aby dowiedzieć się, czy zostały zmienione postawy, trzeba przeprowadzać skomplikowane badania zachowań społecznych. Najczęściej jednak bada się deklaracje ludzi na temat określonych postaw. Jednorazowa kampania może jedynie dostarczyć wiedzy, następnym krokiem jest zmiana sposobu myślenia, kolejnym wywołanie potrzeby zmiany zachowania. Dopiero po kilku latach prowadzonych działań można zaobserwować zmiany zachowań. Kontrowersyjna kampania społeczna nie powinna generować kolejnych problemów społecznych ani pogłębiać stereotypów. Mocny przekaz jest potrzebny, ale komunikat brutalny już niekoniecznie. Według P. Prochenki trzeba stworzyć przekaz mocny, który nie będzie odstraszał. Warto zostawić odbiorcy pole do wyobraźni. Ciekawe jest to, iż w różnych kulturach różna siła przekazu jest odmiennie odbierana.

W Polsce i na świecie prowadzi się wiele kampanii społecznych. Dotyczą one różnorodnych tematów, istotnych dla społeczeństwa, m.in.: promocji i profilaktyki zdrowia,

bezpieczeństwa w ruchu drogowym, bezpieczeństwa publicznego, pomocy społecznej, ochrony środowiska, równouprawnienia czy bezpieczeństwa w sieci. Mogą być one kierowane do różnych grup odbiorców. Najczęściej realizatorami kampanii społecznych są instytucje publiczne i organizacje non profit. Coraz częściej jednak ich realizacji podejmują się także prywatne podmioty gospodarcze. Podstawowym instrumentem kampanii społecznych jest reklama społeczna. Jest ona perswazyjnym komunikatem, którego celem jest nakłonienie odbiorców do przyjęcia społecznie pożądanych postaw, podjęcia prospołecznych zachowań oraz zaniechania zachowań niepożądanych.



## Bibliografia

- J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2020
- Senat Rzeczypospolitej Polskiej, *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, A. Gołębiowska, B. Zientarski (red. nauk.), Warszawa 2016
- K. Małysa-Sulińska (red.), Stec Mirosław (red.), *Podmiotowość samorządu terytorialnego - ustrojowe pytania i dylematy*, Warszawa 2020
- S. S. Dębski, *Samorząd terytorialny w Polsce: tradycja a współczesne przemiany polityczne*, Grudziądz 2014
- I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, 2019
- E. Wojciechowski, A. Podgórnjak-Krzykacz, Z. Dolewka, M. Wojciechowski, *Samorząd Terytorialny w Polsce*, E. Wojciechowski (red. nauk.), Łódź 2014
- I. Lewandowska-Malec, *Samorząd Terytorialny w Polsce – Zarys wkładu, kazusy, wybór źródeł*, Kraków 2007
- G. Paweł, *Jakość planowania budżetu w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce*, 2013
- M. Sołtysiak, *Budżet Jednostek Samorządu Terytorialnego a wiedza i aktywność lokalnej społeczności*, 2017
- M. Jaremko, *Efektywność planowania budżetu w jednostkach samorządu terytorialnego - Ekonomiczne Problemy Usług nr 37, 56-62*, 2009
- K. Sawicka, *Postępowanie w zakresie wykonywania budżetu Jednostki Samorządu Terytorialnego*, Wrocław 2011
- K. T. Bosak, K. Dyda, S. Dziubicki, O. Szczypiński, B. Zalewski, T. Zych, *Prawo dostępu do informacji publicznej. Praktyczny poradnik i analiza orzecznictwa*, T. Zych, O. Szczypiński (red. nauk.), Warszawa 2017

- J. Czerw, *Dostęp do informacji publicznej w Polsce*, 2013
- K. Karsznicki, *Kryteria dostępu do informacji publicznej*, 2015
- P. M. Sitniewski, *Odmowa dostępu do informacji publicznej. Przestanki, granice, procedura*, Warszawa 2020
- A. Miruć, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza*, 2010
- M. Banat, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako instytucjonalny środek kontroli społecznej w samorządzie terytorialnym*, 2020
- E. Koniuszewska, *Obywatelska Inicjatywa Uchwałodawcza*, 2019
- J. Podgórska-Rykała, *Rozstrzygnięcia nadzorcze a praktyka samorządowa na przykładzie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej*, 2021
- A. Rytel-Warzocho, *Przedmiotowy zakres referendum lokalnego. Glosa do wyroku NSA z dnia 14 stycznia 2014 r., II OSK 1988/13*, 2014
- M. Wójcik, *Referendum lokalne w Polsce jako instrument demokracji bezpośredniej*, 2015
- A. Maciąg, *Historyczny kontekst referendum lokalnego w Polsce*, Wrocław 2018
- I. Lewandowska-Malec, *Skutek prawny referendum lokalnego*, 2011
- A. Rytel-Warzocho, *Referendum lokalne w Polsce w świetle aktualnych regulacji prawnych i proponowanych zmian*, 2020
- E. Olejniczak-Szałowska, *Wynik referendum lokalnego i jego skutki*, 2008
- E. Olejniczak-Szałowska, *Przedmiot referendum lokalnego z perspektywy 30 lat doświadczeń*, 2020
- J. Kubiczek, *Partycypacja obywatelska jako narzędzie zwiększania efektywności Jednostek Samorządu Terytorialnego*, 2020

M. Czopek, E. Żołnierczyk, *Konsultacje społeczne jako forma dialogu ze społecznością lokalną*, 2017

M. Banat, *Konsultacje społeczne w samorządzie terytorialnym*, 2014

A. Gross, *Rola konsultacji społecznych przy dokonywaniu zmian terytorialnych*, 2017

K. Kozłowski, *Gminne konsultacje społeczne - analiza konstytucyjnoprawna*, 2018

M. Daszkiewicz, *Planowanie Kampanii Społecznych* [w:] *Nauki o Zarządzaniu 6. Badania rynkowe*, K. Mazurek-Łopocińska (red.), Wrocław 2011

M. Daszkiewicz, *Kampanie społeczne o tematyce zdrowotnej – analiza treści i form przekazów komunikacyjnych*, Wrocław

P. Mostek-Piątkowska, *Kampanie społeczne jako „cząstkowa inżynieria społeczna*, [w:] *Rocznik Politologiczny – Homo Politicus vol.11/2016*, A. K. Piasecki (red.), 2016

M. Daszkiewicz, *Kampanie społeczne w okresie pandemii – obszary, treści i formy komunikowania*, Wrocław

R. Rasińska, I. Nowakowska, J. Nowomiejski, *Kampanie społeczne jako przejaw działań edukacyjnych*, Warszawa 2014

B. Tarczydło, *Kampania społeczna w teorii i praktyce*

N. Kudełko, *Wpływ reklamy społecznej na deklarowane zachowania odbiorców na przykładzie studentów Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, Kraków 2019

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578

Hanna Wolska, *Referendum lokalne: terminy, zasady, ważność, prawo głosu*, <https://www.prawo.pl/samorzad/referendum-lokalne-terminy-zasady-waznosc-prawo-glosu,98270.html>, 2015

Ewa Plesnarowicz-Durska, *Dostęp do informacji publicznej – podstawowe definicje oraz trudności w stosowaniu przepisów*, <https://frdl.org.pl/opinie-frdl/dostep-do-informacji-publicznej-podstawowe-definicje-oraz-trudnosci-w-stosowaniu-przepisow>, 2017

Jarosław Ogrodowski, *Inicjatywa uchwałodawcza – narzędzie do skutecznego stanowienia przez mieszkańców prawa w gminie*, <https://instytutprawobywatelskich.pl/inicjatywa-uchwalodawcza-narzedzie-do-skutecznego-stanowienia-przez-mieszkancow-prawa-w-gminie/>, 2021

[https://mfiles.pl/pl/index.php/Samorz%C4%85d\\_terytorialny](https://mfiles.pl/pl/index.php/Samorz%C4%85d_terytorialny)

[https://pl.wikipedia.org/wiki/Samorz%C4%85d\\_terytorialny\\_w\\_Polsce](https://pl.wikipedia.org/wiki/Samorz%C4%85d_terytorialny_w_Polsce)

[https://pl.wikipedia.org/wiki/Samorz%C4%85d\\_wojew%C3%B3dztwa](https://pl.wikipedia.org/wiki/Samorz%C4%85d_wojew%C3%B3dztwa)

[https://pl.wikipedia.org/wiki/Samorz%C4%85d\\_powiatowy](https://pl.wikipedia.org/wiki/Samorz%C4%85d_powiatowy)

[https://pl.wikipedia.org/wiki/Samorz%C4%85d\\_gminny](https://pl.wikipedia.org/wiki/Samorz%C4%85d_gminny)

<https://gliwice.so.gov.pl/informacja-publiczna,m,mg,172>

<https://poradnik.ngo.pl/co-to-sa-konsultacje-spoeczne>

[https://mfiles.pl/pl/index.php/Kampania\\_spo%C5%82eczna](https://mfiles.pl/pl/index.php/Kampania_spo%C5%82eczna)



# Świętokrzyski Instytut

Samorządu Terytorialnego



KOMITET  
DO SPRAW  
POŻYTKU  
PUBLICZNEGO



Narodowy Instytut Wolności  
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Sfinansowano ze środków Narodowego Instytutu Wolności –  
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego  
w ramach Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich  
na lata 2018–2030 PROO



Rządowy Program  
Rozwoju Organizacji  
Obywatelskich  
na lata 2018–2030  
**PROO**