



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Legislacja w samorządzie terytorialnym

**Monitorowanie prawa miejscowego
przez przedstawicieli
społeczności lokalnych**

Poradnik dla społeczności lokalnych



Legislacja w samorządzie terytorialnym

**Monitorowanie prawa miejscowego
przez przedstawicieli
społeczności lokalnych**

Poradnik dla społeczności lokalnych

Legislacja w samorządzie terytorialnym

Monitorowanie prawa miejscowego przez społeczności lokalne

Poradnik dla społeczności lokalnych

Marcin Bąkiewicz, Mariusz Szyrski przy współpracy ekspertów Polskiego Instytutu Demokracji Lokalnej

Redakcja merytoryczna: eksperci PILD

Redakcja językowa i korekta: Łada Jurasz-Dudzik

Opracowanie graficzne: Tomasz Maniewski



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Publikacja wydana w ramach projektu Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej „Budowa i upowszechnienie modelowego programu z zakresu społecznego nadzoru nad funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego. Monitoring legislacji w samorządach” realizowanego w ramach priorytetu V „Dobre rządzenie” PO KL i współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Publikacja wyraża wyłącznie poglądy autorów i nie może być utożsamiana z oficjalnym stanowiskiem Wydawcy i Sponsora projektu.

ISBN: 978-83-60760-67-3

Warszawa 2010

Wydawca:

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej

Plac Inwalidów 10

01-552 Warszawa

Druk: AW MWM, ul. Gościńiec 132, 05-077 Warszawa-Wesoła

Nakład: 500 egz.

Publikacja jest rozprowadzana bezpłatnie.

Spis treści

Wstęp	7
rozdział 1	
Podstawy prawne współpracy samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych	9
1. Konstytucja RP	11
2. Prawo europejskie	14
3. Ustawodawstwo	16
3.1. Ustawy ustrojowe	16
3.2. Finanse samorządowe	25
3.3. Dostęp do informacji publicznej	27
rozdział 2	
Organizacja, zakres kompetencji i zadania samorządu terytorialnego	37
1. Organizacja samorządu terytorialnego	39
2. Zadania jednostek samorządu terytorialnego	43
2.1. Gmina	44
2.2. Powiat	46
2.3. Województwo	49
3. Zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie rozwoju gospodarczego	53
rozdział 3	
Proces tworzenia prawa miejscowego	59
1. Inicjatywa uchwałodawcza	61
2. Proces tworzenia prawa miejscowego	64
3. Nadzór	73
4. Publikacja i wejście w życie	75

rozdział 4

Struktura aktu prawa miejscowego	77
1. Tytuł i podstawa prawna	79
2. Przepisy merytoryczne	81
3. Przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowe	82
4. Przepisy końcowe	82
5. Podmioty odpowiedzialne za wykonanie uchwały	83
6. Klauzule derogacyjne	83
7. Przepisy o sposobie ogłaszania i wejścia w życie	83
8. Podpisanie uchwały	83

rozdział 5

Funkcje i narzędzia monitoringu procesów tworzenia prawa miejscowego	85
1. Monitoring i jego funkcje w procesie stanowienia prawa miejscowego	87
2. Narzędzia monitorowania procesu stanowienia prawa miejscowego	90
2.1. Program współpracy	90
2.2. Jawność działania	93
2.3. Dostęp do informacji publicznej	95
2.4. Inne formy monitoringu	96

rozdział 6

Dobre praktyki monitorowania prawa lokalnego przez partnerów społecznych	101
Uwagi wstępne	103
1. Możliwości monitorowania prawa przez partnerów społecznych na szczeblu gminnym i powiatowym	104
1.1. Sfera planowania i zagospodarowania przestrzennego	104
1.2. Sfera konsultacji aktów prawnych, dotyczących współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi	110

1.3.	Sfera aktów prawnych dotyczących budżetu jednostki samorządu terytorialnego	111
1.4.	Sfera ochrony środowiska	116
1.5.	Monitorowanie procesu stanowienia prawa oraz wykonywania aktów prawnych poprzez udział w organach doradczych jednostek samorządu terytorialnego	120
2.	Możliwości monitorowania prawa przez partnerów społecznych na szczeblu wojewódzkim	125
2.1.	Sfera współpracy z organizacjami pozarządowymi	126
2.2.	Sfera monitorowania wykonywania uchwały budżetowej i finansów samorządowych na poziomie województwa	127
2.3.	Monitorowanie procesu stanowienia prawa oraz wykonywania aktów prawnych poprzez udział w organach doradczych	129
	Podsumowanie	130
	Wykorzystane źródła	132
	Zakończenie	133
	Słowniczek podstawowych pojęć	135
	Bibliografia	142
	O FRDL	143

Wstęp

Istota samorządu terytorialnego nieodłącznie wiąże się z aktywnością wspólnot lokalnych i regionalnych. Samorząd terytorialny stanowi element systemu zdecentralizowanej władzy publicznej, w którym poza instytucjami publicznymi funkcjonują inne podmioty o charakterze pozarządowym (partnerzy społeczni). Zorganizowanie wspólnot samorządowych na podstawie różnorodnych (wywodzących się z różnych sektorów) instytucji i organizacji stanowi konieczne wyzwanie dla współczesnej demokracji, ale także przedsięwzięcie organizacyjne, którego celem jest dokonanie czytelnej regulacji w zakresie podziału zadań i wzajemnych relacji. W warunkach lokalnych kluczowe znaczenie ma partnerstwo organów i instytucji samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych. Należy podkreślić, że organizacje III sektora spełniają wobec samorządu terytorialnego następujące role: reprezentują społeczności lokalne, świadczą pomoc bezpośrednią na rzecz mieszkańców społeczności lokalnej oraz pełnią też – co warto podkreślić – funkcję innowacyjną.

Funkcjonowanie realnego samorządu terytorialnego wymaga zaangażowania wspólnot lokalnych i regionalnych w bieżące funkcjonowanie instytucji samorządowych oraz współuczestnictwo w realizacji zadań odpowiadających oczekiwaniom artykułowanym przez mieszkańców. Mimo iż relacje między organami (instytucjami) samorządu terytorialnego oraz organizacjami pozarządowymi obecne są od czasu restytucji samorządu terytorialnego w 1990 roku, ich częstotliwość, treść i forma wymagały na przestrzeni lat – szczególnie dziewięćdziesiątych – uporządkowania i usystematyzowania w ramach przepisów prawnych. Pierwsze w tym zakresie przepisy ustawowe, następnie konstytucyjne (1997), miały charakter pionierski, a co za tym idzie – podlegały weryfikacji i licznym nowelizacjom.

Współczesny dynamiczny rozwój społeczeństwa obywatelskiego wiąże się z koniecznością ścisłej współpracy w zakresie kreowania praktycznych uwarunkowań funkcjonowania wspólnot samorządowych. Kluczową rolę w tym zakresie ma proces stanowienia prawa miejscowego oraz kwestia aktywnej w nim partycypacji różnorodnych podmiotów działających w środowisku samorządowym. Niniejsza publikacja porusza problematykę partycypacji partnerów społecznych w procesie stanowienia prawa miejscowego oraz stanowi kompendium elementarnej wiedzy na temat legislacji samorządowej.

W pierwszej części publikacji omówione zostały podstawowe informacje dotyczące podstaw prawnych możliwości partycypacji partnerów społecznych w procesie stanowienia prawa miejscowego. W kolejnym rozdziale zaprezentowano katalog zadań jednostek samorządu terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem zadań, na których wykonywanie aktywnie mogą wpływać partnerzy społeczni. W rozdziale trzecim przedstawiony został zarys procesu stanowienia prawa miejscowego oraz opisano w nim etapy procesu, w których mogą oddziaływać partnerzy społeczni. Dla poprawnego udziału w lokalnej legislacji przedstawiono też modelową konstrukcję aktu prawa miejscowego. Podsumowanie pierwszej części stanowi usystematyzowany katalog narzędzi i technik, przydatnych w partycypacji. Proponowane w ostatnim rozdziale instrumentarium narzędzi jest niejako domknięciem rozważań teoretycznych, na podstawie których wypracowano propozycje rekomendacji do podjęcia konkretnych działań monitorujących w praktyce funkcjonowania wspólnoty samorządowej.

W drugiej części publikacji zostały zaprezentowane przykłady sposobów monitorowania procesu stanowienia prawa na szczeblu gminnym, powiatowym oraz wojewódzkim – przede wszystkim na podstawie przeprowadzonych badań oraz analizy sprawozdań z konsultacji społecznych. Ponadto opisano przykłady najaktywniej działających organizacji społecznych na obszarze województwa mazowieckiego, których jedną z zasadniczych sfer działalności statutowej jest partycypacja w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego, podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego.

rozdział 1

**Podstawy prawne współpracy
samorządu terytorialnego
i organizacji pozarządowych**

Współpracę jednostek samorządu terytorialnego z partnerami społecznymi można rozpatrywać w aspekcie praktycznym oraz w aspekcie formalnym. Na ujęcie praktyczne składają się wszystkie realne działania, podejmowane zarówno przez instytucje publiczne, jak i podmioty pozarządowe w celu realizacji wspólnie wyznaczonych zadań, służących zaspokojeniu potrzeb mieszkańców wspólnoty samorządowej. Praktyka współpracy pokazuje jednak, że intensywność oraz jakość współpracy bywa zróżnicowana. Drugi aspekt stanowi podejście formalne do współpracy, opiera się ono na normatywnych podstawach – często obligatoryjnego – nawiązywania współpracy. Rozdział niniejszy stanowi próbę usystematyzowania aktów normatywnych, wskazujących na możliwość lub obowiązek współpracy w danym obszarze.

1. Konstytucja RP

Ustawa Zasadnicza nakreśla ogólne zasady ustrojowe obowiązujące w państwie. Przepisy konstytucyjne mają charakter przekrojowy i obejmują szerokie spektrum zagadnień, determinujących ustrój, strukturę i relacje organów władzy publicznej oraz pozycję prawną jednostki w państwie. W Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku¹ nakreślone zostały ogólne zasady i dyrektywy bezpośrednio i pośrednio determinujące partycypację obywatela oraz podmiotów zorganizowanych w sferze publicznej. Na wstępie należy podkreślić znaczenie zasady subsydiarności. Co prawda zasada ta nie została wyrażona w części normatywnej, lecz jej doniosły charakter ustrojowy jest bezsporny. W preambule Konstytucji czytamy: „(...) ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałania władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Subsydiarność należy uznać jako jeden z podstawowych fundamentów ustrojowych państwa, wyznaczający uwarunkowania ustrojowe, między innymi

¹ DzU, nr 78, poz. 483.

w relacji państwo – podmiot samorządu terytorialnego². Zasada pomocniczości jest odpowiedzią na układ dwubiegunowy, gdzie suprasystemem oraz subsystemem³ wymagają ogniwa równoważącego. Wypracowanie kompromisu musi uwzględniać z jednej strony konieczność dystrybucji kompetencji władczych na poziom struktur lokalnych i regionalnych, z drugiej zaś strony pozostaje – pragmatycznie uwarunkowana – potrzeba pozostawienia kompetencji strategicznych i koordynujących w ramach właściwości suprasystemu. Płynąca wprost z istoty zasady subsydiarności dyrektywa, nakazująca budowanie wertykalnego systemu podziału kompetencji⁴, wymaga wypracowania architektury instytucjonalnej, opartej na podstawowym, aczkolwiek bardzo nieprecyzyjnym, kryterium efektywności wykonywania władztwa publicznego. W polskich realiach ustrojowych wciąż otwarte pozostaje pytanie, czy trójstopniowy system samorządu terytorialnego jest konstrukcją optymalnie realizującą zasadę decentralizacji władzy publicznej, czy wreszcie kompetencje przynależne poszczególnym jednostkom są wynikiem pełnego poszanowania zasady pomocniczości, czy w niektórych przypadkach stanowią bezrefleksyjne odzwierciedlenie założeń reformy administracyjnej państwa z 1998 roku. Należy podkreślić też postrzeganie zasady subsydiarności jako relacji budowanej między obywatelem a instytucjami państwa, w której to obywatel (jednostka) stanowi podmiot, a instytucje publiczne spełniają wobec niego rolę służebną.

Zasygnalizowania wymaga również kilka przepisów o kluczowym znaczeniu dla aktywnego współdziałania władzy publicznej z partnerami społecznymi. Artykuł 2 Konstytucji mówi, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Zasada sprawiedliwości społecznej w swojej istocie nakłada między innymi obowiązek redystrybucji dóbr ekonomicznych w oparciu o konieczność zapewnienia dobrobytu. Tak definiowana zasada pozwala na postrzeganie obywateli nie tylko przez pryzmat praw i wolności, ale też przez uwarunkowania społeczno-ekonomiczne. Prowadzenie polityki zgodnej z zasadą sprawiedliwości społecznej wymaga zaangażowania państwa w monitorowanie i adekwatnego reagowania na postulaty

² Pomocniczość w relacji państwo – samorząd terytorialny stanowi tylko jedną z płaszczyzn definiujących zasadę subsydiarności. Obok tej zależności literatura poświęca wiele miejsca zasadzie pomocniczości w relacji społeczeństwo – obywatel.

³ Suprasystemem oznacza dużą wspólnotę, zaś subsystem – wspólnotę mniejszą, stanowiącą element większego podmiotu. Patrz J. W. Tkaczyński, *Zasada subsydiarności w Traktacie z Maastricht o Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 10, s. 57.

⁴ Aby w pełni respektować zasadę subsydiarności, podział ten powinien odbywać się „od dołu do góry”. Por. F. Saint-Ouen, *Podział władzy w demokracji europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6, s. 4.

o charakterze społecznym, artykułowane przez różnorodne podmioty. Z tak pojmowaną sprawiedliwością społeczną nierozzerwalnie wiąże się przepis artykułu 20, który mówi, że społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Norma artykułu 20 w połączeniu z przepisem artykułu 2 wskazuje na konieczność stosowania w sferze aktywności publicznej wzorca partnerstwa społecznego. Termin „dialog społeczny” pojawia się już w preambule, zaś artykuł 1 Ustawy Zasadniczej stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym. Mając na uwadze wspomniane wyżej przepisy, partnerstwo społeczne należy traktować jako nakaz instytucjonalizacji w systemie prawnym rozwiązań, które powinny gwarantować odpowiedni sposób stanowienia i stosowania prawa w celu harmonizacji stosunków gospodarczych i społecznych oraz przeciwdziałania konfliktom i napięciom między grupami społecznymi, zarówno na szczeblu ogólnokrajowym, jak i na szczeblu regionalnym i lokalnym.

Istotne znaczenie dla aktywnej partycypacji w życiu publicznym mają też przepisy konstytucyjne, dotyczące jawności działania organów publicznych oraz dostępu do informacji publicznej. Jawność działania jednostek samorządu terytorialnego jest niekwestionowanym standardem funkcjonowania administracji publicznej w demokratycznym państwie prawa. Gwarancje jawności działania oraz zasady regulujące dostęp do informacji mają wysoką pozycję w porządku prawnym zarówno międzynarodowym, jak i wewnętrznym.

Dla charakterystyki polskiego porządku prawnego w tym zakresie kluczowe znaczenie ma artykuł 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie ze wspomnianym artykułem obywatel ma prawo uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, samorządu gospodarczego i zawodowego oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo to obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej, pochodzących z bezpośrednich wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

Zasady i wartości konstytucyjne, warunkujące współpracę między władzą publiczną a partnerami społecznymi:

- **pomocniczość,**
- **decentralizacja władzy publicznej,**
- **demokratyczne państwo prawne,**
- **sprawiedliwość społeczna,**
- **dialog społeczny,**
- **zasada jawności działania władzy publicznej,**
- **dostęp do informacji publicznej.**

Ustrojodawca wyodrębnił w Konstytucji osobny rozdział (VII), zatytułowany *Samorząd terytorialny*. Upodmiotowienie samorządu terytorialnego w ramach ustroju państwowego stanowi wyraz realizacji konstytucyjnej zasady decentralizacji władzy publicznej (art. 15) oraz doniosłego znaczenia wspólnoty lokalnej jako istotnego ogniwa kształtującego sferę publiczną. Dodatkowo należy zasygnalizować, że członkowie wspólnoty lokalnej uczestniczą w kreowaniu organów samorządu terytorialnego oraz dokonują rozstrzygnięć w ramach instytucji referendum lokalnego (art. 62, 169 i 170).

2. Prawo europejskie

Ratyfikowana przez Polskę Europejska Karta Samorządu Lokalnego⁵ zawiera ogólne normy definiujące standardy ustroju, organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego na szczeblu lokalnym. Do kwestii partycypacji w sferze publicznej odnosi się artykuł 3 Karty, który stanowi, że samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowie-

⁵ DzU, nr 124, poz. 607.

działność i w interesie ich mieszkańców (ust. 1). Prawo to jest realizowane przez rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych, i które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi. Przepis ten nie wyklucza możliwości odwołania się do zgromadzeń obywateli, referendum lub każdej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli, jeśli ustawa dopuszcza takie rozwiązanie (ust. 2). Dodatkowo należy wspomnieć o ustępie 6 artykułu 4, który daje dyspozycję mówiącą, że społeczności lokalne powinny być konsultowane o tyle, o ile jest to możliwe, we właściwym czasie i w odpowiednim trybie, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących.

Dorobek prawny poszczególnych państw europejskich w zakresie jawności działania administracji publicznej jest trwałym elementem ustawodawstwa zwykłego, które często znajduje podstawę w ustawach zasadniczych. Jawność działania administracji publicznej oraz kwestie związane z mechanizmem udostępniania informacji znajdują swoje miejsce również w dorobku prawnym wspólnot europejskich. Kwestie jawności działalności instytucji wspólnotowych można wywieść już z art. 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, który respektuje prawa podstawowe, zagwarantowane w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolnościach z 4 listopada 1950 roku, która w artykule 10 zagwarantowała prawo do otrzymywania i przekazywania informacji bez ingerencji władzy publicznej.

Istotne znaczenie dla porządku prawnego państw członkowskich UE ma dyrektywa nr 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 17 listopada 2003 roku w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego⁶. Zgodnie z dyrektywą posiadane i przetwarzane przez sektor publiczny informacje powinny w ramach zasady jawności być przydatne i wykorzystywane przez społeczeństwo. Dyrektywa nie stoi w kolizji z wewnętrznym porządkiem prawnym państw członkowskich w zakresie dysponowania informacją publiczną, ustanawia jednak minimalne standardy w wykorzystywaniu informacji.

⁶Dz. Urz. UE L 345, 31/12/2003, P. 0090-0096.

3. Ustawodawstwo

3.1. Ustawy ustrojowe

Samorządowe ustawy ustrojowe zawierają przepisy, które stanowią konkretyzację przepisów konstytucyjnych, odnoszących się do konsultacji społecznych. Należy je bowiem uznać za formę wykonywania władzy publicznej, opartej na dobrowolnej partycypacji wspólnot samorządowych. Konsultacje należy uznać zatem za bezpośrednie zastosowanie zasady demokratycznego państwa prawnego. Podkreślenia wymaga też kwestia ścisłych zależności między partycypacją wspólnot samorządowych a rozwojem społeczeństwa obywatelskiego. Społeczeństwo obywatelskie postrzegane jest nawet jako system organizacji społeczeństwa, który opiera się na instytucji związków publiczno-prawnych, sprzyjających aktywnej partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy. Mechanizm partycypacji powinien jednak równoważyć interes indywidualny i publiczny. Niezbędnymi wartościami stosowanymi w procesie konsultacji są: umiejętność zawierania kompromisu oraz wzajemne zaufanie⁷.

Kwestia współdziałania na poziomie samorządowym znajduje swoje rozwinięcie w ustawach ustrojowych. W ustawie o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku⁸ znajdują się przepisy przewidujące partycypację społeczną na poziomie samorządowej gminy. Dotyczy to między innymi zmiany granic, tworzenia jednostek pomocniczych, wykonywania zadań czy wreszcie upowszechniania idei samorządności (art. 4a, 4b, 5, 5a, 5b, 9). Do zadań własnych gminy ustawodawca wyraźnie zalicza też współpracę z organizacjami pozarządowymi (art. 7, ust. 1). W ustawie o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 roku⁹ należy wskazać między innymi artykuł 3a, dotyczący konsultacji z mieszkańcami w sprawie zmiany granic jednostki. Podobnie jak w przypadku samorządu gminnego, ustawodawca wpisał również do katalogu zadań samorządu powiatowego współpracę z organizacjami pozarządowymi (art. 4, ust. 1).

W ustawie o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 roku¹⁰ należy zwrócić uwagę na artykuł 10a, który przewiduje, że w przypadkach przewidzianych ustawą

⁷ Por. K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, D. Dąbek, P. Dobosz, W. Kisiel, M. Kotulski, P. Kryczko, S. Płażek, I. Skrzydło-Niżnik, *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2005, s. 100.

⁸ DzU 2001, nr 142, poz. 1591 z późniejszymi zmianami.

⁹ DzU 2001, Nr 142, poz. 1592 z późniejszymi zmianami.

¹⁰ DzU 2001, nr 142, poz. 1590 z późniejszymi zmianami.

oraz w innych sprawach ważnych dla województwa mogą być przeprowadzane na jego terytorium konsultacje z mieszkańcami województwa (ust. 1). Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami województwa określa uchwała sejmiku województwa (ust. 2). W przypadku samorządu województwa należy podkreślić konieczność współpracy z organizacjami przy formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizowaniu jego polityki rozwoju (art. 12, ust. 1).

3.1. Polityka społeczna

Lokalna polityka społeczna to szeroki obszar wzajemnych powiązań między sferą publiczną (jednostkami samorządu terytorialnego) a organizacjami pozarządowymi. Płaszczyzny współpracy wyznaczone są w szeregu aktów normatywnych (ustawowych i podstawowych). Wśród regulatorów ustawowych należy podkreślić znaczenie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie¹¹, która wyznacza katalog możliwych do zlecenia zadań (w większości związanych z szeroko rozumianą polityką społeczną). Zatem sfera zadań publicznych, o której mowa w omawianej ustawie, obejmuje zadania w zakresie:

- 1) pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób;
- 2) działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym;
- 3) działalności charytatywnej;
- 4) podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej;
- 5) działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego;
- 6) ochrony i promocji zdrowia;
- 7) działalności na rzecz osób niepełnosprawnych;
- 8) promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy;
- 9) działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn;
- 10) działalności na rzecz osób w wieku emerytalnym;

¹¹ DzU, nr 96, poz. 873 z późniejszymi zmianami.

- 11) działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości;
- 12) działalności wspomagającej rozwój techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej;
- 13) działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych;
- 14) nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania;
- 15) wypoczynku dzieci i młodzieży;
- 16) kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego;
- 17) wspierania i upowszechniania kultury fizycznej i sportu;
- 18) ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego;
- 19) turystyki i krajoznawstwa;
- 20) porządku i bezpieczeństwa publicznego;
- 21) obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- 22) upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji;
- 23) ratownictwa i ochrony ludności;
- 24) pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą;
- 25) upowszechniania i ochrony praw konsumentów;
- 26) działalności na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami;
- 27) promocji i organizacji wolontariatu;
- 28) pomocy Polonii i Polakom za granicą;
- 29) działalności na rzecz kombatantów i osób represjonowanych;
- 30) promocji Rzeczypospolitej Polskiej za granicą;
- 31) działalności na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka;
- 32) przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym;
- 33) działalności na rzecz organizacji pozarządowych.

Współpraca pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi może odbywać się w szczególności w następujących formach:

- 1) zlecenia organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie;
- 2) wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności;
- 3) konsultowania z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji;
- 4) konsultowania projektów aktów normatywnych, dotyczących sfery zadań publicznych, z radami działalności pożytku publicznego, w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego;
- 5) tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej;
- 6) umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej na zasadach określonych w ustawie;
- 7) umów partnerstwa określonych w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹².

Wspomniana wyżej współpraca odbywa się na zasadach pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.

Zlecenie realizacji zadań publicznych może mieć następujące formy:

- powierzenia wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji, lub
- wspierania takich zadań, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji.

Współpraca pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi odbywa się między innymi poprzez konsultowanie z organizacjami projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji.

¹² DzU 2009, nr 84, poz. 712, oraz nr 157, poz. 1241.

Samorząd terytorialny jest zobowiązany do systematycznej współpracy z organizacjami pozarządowymi; w tym celu organ stanowiący jednostek samorządu terytorialnego ustala, w drodze uchwały, program współpracy z organizacjami pozarządowymi (program może być roczny lub kilkuletni). Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zawiera kilka wskazówek co do stopnia szczegółowości tego programu, a o jego powiązaniu z budżetem jednostki samorządu terytorialnego mogą świadczyć daty procedury przygotowania i wykonania programu oraz konieczność zagwarantowania środków finansowych na realizację programu. Program współpracy zawiera w szczególności:

- 1) cel główny i cele szczegółowe programu;
- 2) zasady współpracy;
- 3) zakres przedmiotowy;
- 4) formy współpracy;
- 5) priorytetowe zadania publiczne;
- 6) okres realizacji programu;
- 7) sposób realizacji programu;
- 8) wysokość środków przeznaczonych na realizację programu;
- 9) sposób oceny realizacji programu;
- 10) informację o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji;
- 11) tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

Terminy przyjmowania i realizacji programu współpracy:

- **program jest roczny lub wieloletni (po konsultacjach z organizacjami);**
- **roczny program uchwalany jest przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do 30 listopada roku poprzedzającego realizację programu;**
- **organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, nie później niż do 30 kwietnia każdego roku, jest obowiązany przedłożyć organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego sprawozdanie z realizacji programu za rok poprzedni.**

Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie dała również możliwość powoływania lokalnej (gmina, powiat) lub regionalnej (województwo) Rady Pożytku Publicznego. Ciało to, mimo że jego powołanie ma charakter fakultatywny, może stać się bardzo efektywnym forum dialogu społecznego na gruncie samorządowym.

W skład Rady Wojewódzkiej wchodzi: przedstawiciel wojewody, przedstawiciele marszałka województwa, przedstawiciele sejmiku województwa, przedstawiciele organizacji pozarządowych, prowadzących działalność na terenie województwa. Przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz podmiotów stanowią co najmniej połowę składu Rady Wojewódzkiej.

Do zadań Rady należy w szczególności:

- 1) wyrażanie opinii w sprawach dotyczących funkcjonowania organizacji pozarządowych, w tym w zakresie programów współpracy z organizacjami pozarządowymi;
- 2) wyrażanie opinii o projektach uchwał i aktów prawa miejscowego, dotyczących sfery zadań publicznych, o których mowa w omawianej ustawie;
- 3) udzielanie pomocy i wyrażanie opinii w przypadku sporów między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi;
- 4) wyrażanie opinii w sprawach dotyczących zadań publicznych, w tym zlecania tych zadań do realizacji przez organizacje pozarządowe, oraz w sprawach rekomendowanych standardów realizacji zadań publicznych;
- 5) wyrażanie opinii o projekcie strategii rozwoju województwa.

Na szczeblu lokalnym mogą być powoływane powiatowe i gminne rady pożytku publicznego. W skład tych rad wchodzi: przedstawiciele organu stanowiącego odpowiednio powiatu lub gminy, przedstawiciele organu wykonawczego odpowiednio powiatu lub gminy, przedstawiciele organizacji pozarządowych, prowadzących działalność na terenie odpowiednio powiatu lub gminy, stanowiący co najmniej połowę członków.

Do zadań Rady Powiatowej oraz Rady Gminnej należy w szczególności:

- 1) opiniowanie projektów strategii rozwoju odpowiednio powiatów lub gmin;

- 2) opiniowanie projektów uchwał i aktów prawa miejscowego, dotyczących sfery zadań publicznych, o której mowa w omawianej ustawie, oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi, w tym programów współpracy z organizacjami pozarządowymi;
- 3) wyrażanie opinii w sprawach dotyczących funkcjonowania organizacji pozarządowych;
- 4) udzielanie pomocy i wyrażanie opinii w przypadku sporów między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi;
- 5) wyrażanie opinii w sprawach dotyczących zadań publicznych, w tym zlecenia tych zadań do realizacji przez organizacje pozarządowe, oraz w sprawach rekomendowanych standardów realizacji zadań publicznych.

Wojewódzkie, powiatowe i gminne Rady Działalności Pożytku Publicznego uczestniczą w opiniowaniu aktów normatywnych, stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, które dotyczą sfery zadań publicznych. Rady opiniują projekty uchwał i aktów prawa miejscowego, dotyczące sfery zadań publicznych, o których mowa w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi, w tym programów współpracy z tymi organizacjami.

Rady wyrażają opinie na temat strategii i programów w ciągu 30 dni (wojewódzkie) i 14 dni (powiatowe i gminne). Nieprzedstawienie opinii w terminie oznacza rezygnację z prawa do jej wyrażenia.

W tym miejscu należy podkreślić znaczenie partycypacyjnego charakteru prac przygotowania strategii. Dokumenty te określają główne kierunki planowanych zmian w perspektywie kilkuletniej, a – co za tym idzie – udział partnerów społecznych w kreowaniu rozwoju danej wspólnoty postrzegany jest jako wyraz prowadzenia szerokiego dialogu społecznego na rzecz zrównoważonego rozwoju¹³.

¹³ Por. I. Rybka, D. Trawkowska, *Wytyczne do tworzenia samorządowych strategii rozwiązywania problemów społecznych [w:] Strategie w polityce społecznej*, red. M. Grewiński, A. Karwacki, Warszawa 2009, s. 239 i nast.

Analizowana ustawa wprowadza jeszcze jeden element istotny z punktu widzenia współpracy partnerów społecznych w ramach stanowienia prawa miejscowego, a mianowicie – inicjatywę lokalną. W ramach inicjatywy lokalnej mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego, bezpośrednio bądź za pośrednictwem organizacji pozarządowych, mogą złożyć wniosek o realizację zadania publicznego w zakresie:

- 1) działalności obejmującej w szczególności budowę, rozbudowę lub remont dróg, kanalizacji, sieci wodociągowej, budynków oraz obiektów architektury, stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego;
- 2) działalności charytatywnej, podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej, działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego; kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego, promocji i organizacji wolontariatu;
- 3) edukacji, oświaty i wychowania;
- 4) działalności w sferze kultury fizycznej i turystyki;
- 5) ochrony przyrody, w tym zieleni w miastach i wsiach;
- 6) porządku i bezpieczeństwa publicznego.

Inicjatywa lokalna ma duże znaczenie w aktywnym uczestnictwie członków wspólnoty samorządowej w procesie stanowienia prawa miejscowego, bowiem to organ stanowiący w ramach odpowiedniej uchwały określa zasady i tryb postępowania przy realizacji inicjatyw lokalnych.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w formie uchwały określa tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

Działania z zakresu pomocy społecznej z mocy ustawy o pomocy społecznej¹⁴ wykonują organy administracji rządowej i samorządowej. Współpracują w tym zakresie z organizacjami społecznymi, Kościołem katolickim, innymi związkami

¹⁴ DzU 2009, nr 175, poz. 1362.

wyznaniowymi, fundacjami, stowarzyszeniami, pracodawcami oraz osobami fizycznymi i prawnymi. Początkowo ustawa o pomocy społecznej z 1990 roku dawała szeroki wachlarz możliwości realizowania zadań pomocy społecznej przez podmioty spoza sektora publicznego. Takie możliwości dobrowolnego przekazywania zadań nie doprowadziły do zbudowania rozwiązania o charakterze strukturalnym, a przepisy ustawy stosowane były fakultatywnie, w oparciu o lokalne uwarunkowania polityki samorządowej oraz stopień aktywności organizacji pozarządowych, działających na danym terenie¹⁵. Nowa ustawa o pomocy społecznej nie przyniosła już tak dużej dowolności w przekazywaniu zadań poza sferę publiczną. Istotnym obszarem rozpraszania zadań jest poziom lokalny. To szczególnie na poziomie samorządowej gminy i powiatu zadania publiczne pomocy społecznej delegowane są do podmiotów zewnętrznych. Realizując lokalne partnerstwa społeczne, należy na nowo zasygnalizować kwestię prywatyzacji zadań pomocy społecznej. Mechanizm komercjalizacji w obszarze polityki społecznej jest zjawiskiem obecnym w systemach państwowych od niemalże trzydziestu lat, a jego głównym założeniem polega na wprowadzeniu konkurencyjności programów i usług społecznych przy jednoczesnym podniesieniu efektywności i skuteczności wykonywania zadań. Prywatyzację zadań publicznych należy rozumieć jako kierunek przekształceń sposobu wykonywania zadań: tj. przez podmioty prawa prywatnego, a nie jak dotychczas przez podmioty prawa publicznego. Zmianie ulega też forma wykonywania zadania (od formy prawa administracyjnego do formy prawa prywatnego) oraz zmiana charakteru stosunków rzeczowych łączących podmioty wykonujące zadania publiczne z obywatelami. Planowanie komercjalizacji zadań w pomocy społecznej jest jednak kierunkiem wymagającym ostrożności, bowiem wykonywanie zadań poza standardami instytucji publicznych nawet przy sprawnym systemie nadzoru może doprowadzić do wypaczenia istoty pomocy społecznej. Pewnym przewencyjnym ograniczeniem jest wyznaczenie katalogu podmiotów, którym można powierzać takie zadania. Będą to: organizacje pozarządowe prowadzące działalność w zakresie pomocy społecznej, osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, stosunku państwa do innych Kościołów i związków wyznaniowych oraz gwarancji wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności w zakresie pomocy społecznej. Zadania z zakresu pomocy społecznej nie mogą być jednak zlecane partiom politycznym, związkom zawodowym i organizacjom pracodawców, samorządom zawodowym oraz fundacjom utworzonym przez partie polityczne.

¹⁵ Por. M. Rymsza, *Współdziałanie samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi [w:] Decentralizacja funkcji społecznych państwa*, Warszawa 2001, s. 48.

Należy też wspomnieć o innych ustawach, które odnoszą się do możliwości współpracy międzysektorowej w kontekście realizacji zadań społecznych. Można tu wspomnieć o ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która daje publicznym służbom zatrudnienia możliwość zlecania organizacjom pozarządowym określonych w ustawie zadań. Podmioty niepubliczne mogą też realizować zadania w zakresie oświaty (np. szkoły niepubliczne) czy w zakresie opieki zdrowotnej (np. niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej).

Szczegółowe zasady współpracy są regulowane przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego w ramach aktów prawa miejscowego.

3.2. Finanse samorządowe

Rozważania na temat współpracy w wykonywaniu zadań należy rozpatrywać w aspekcie gospodarowania finansami publicznymi. Zgodnie z artykułem 221 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku¹⁶ podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego. Zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Umowa, zawarta o wykonywanie zadania, powinna określać:

- szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, oraz termin jego wykonania;
- wysokość dotacji udzielanej podmiotowi wykonującemu zadanie i tryb płatności;
- termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do 31 grudnia danego roku budżetowego;
- tryb kontroli wykonywania zadania;
- termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji;
- termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji.

Kolejną płaszczyzną, niezbędną w aktywnej współpracy między samorządem terytorialnym a organizacjami pozarządowymi, jest jawność finansów samorządowych.

¹⁶ DzU nr 157, poz. 1240.

Kwestia transparentności samorządowej gospodarki finansowej jest jedną z kluczowych zasad funkcjonowania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Zasada jawności dysponowania środkami finansowymi w jednostkach samorządowych została wyrażona w ustawach ustrojowych. Zgodnie z artykułem 61 ustawy o samorządzie gminnym gospodarka finansowa gminy jest jawna. Ustawy o samorządzie powiatowym (art. 61) i o samorządzie województwa (art. 71) używają nieco innego sformułowania, to znaczy: gospodarka środkami finansowymi znajdującymi się w dyspozycji powiatu bądź samorządu województwa jest jawna. Co prawda sformułowania ustawowe różnią się od siebie, ale w istocie sprawdzają się do pełnego uznania zasady jawności samorządowej gospodarki finansowej.

Zasada jawności gospodarowania środkami publicznymi na poziomie lokalnym realizowana jest poprzez:

- jawność debat budżetowych w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, a także debat nad sprawozdaniami z wykonania budżetu;
- podawanie do publicznej wiadomości kwot dotacji, udzielanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz przez samorządowe fundusze celowe;
- podawanie do publicznej wiadomości przez jednostki sektora finansów publicznych informacji dotyczących zakresu zadań lub usług, wykonywanych lub świadczonych przez jednostkę, oraz wysokości środków publicznych, przekazanych na ich realizację, a także zasad i warunków świadczenia usług dla podmiotów uprawnionych oraz zasad odpłatności za świadczone usługi;
- zapewnianie radnym dostępu do dowodów księgowych i dokumentów inwentaryzacyjnych (z zachowaniem przepisów o rachunkowości oraz o ochronie danych osobowych), a także do informacji o wynikach kontroli finansowej, będących w dyspozycji jednostki samorządu terytorialnego, której są radnymi;
- udostępnianie przez jednostki sektora finansów publicznych wykazu podmiotów spoza tego sektora, którym ze środków publicznych została udzielona dotacja, dofinansowanie realizacji zadania lub pożyczka, albo umorzona należność wobec jednostki sektora finansów publicznych.

Dodatkowo organy wykonawcze periodycznie podają do publicznej wiadomości:

- kwartalną informację o wykonaniu budżetu, w tym kwotę deficytu lub nadwyżki;
- informację o wykonaniu budżetu w poprzednim roku budżetowym, w tym kwotę deficytu lub nadwyżki;
- kwoty wymagalnych zobowiązań;
- kwoty dotacji otrzymanych z budżetu oraz kwoty dotacji udzielanych innym samorządom;
- wykaz udzielonych poręczeń i gwarancji z wymienieniem podmiotów, których gwarancje i poręczenia dotyczą;
- wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków lub opłat udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty;
- wykaz osób prawnych i fizycznych, którym udzielono pomocy publicznej.

Okazuje się zatem, że jednym z kluczowych elementów stanowiących o przejrzystości samorządowej gospodarki finansowej jest budżet jednostki samorządu terytorialnego. Jawność procedury uchwalodawczej budżetu, jawność jej wykonywania i sprawozdawczości oraz czytelna konstrukcja klasyfikacji budżetowej (działy, rozdziały, paragrafy) gwarantują przejrzystość lokalnych finansów, a co za tym idzie – możliwość aktywnego uczestniczenia wspólnoty lokalnej w monitorowaniu systemu gromadzenia i dystrybucji środków publicznych, pochodzących również z podatków i opłat uiszczanych przez mieszkańców poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

3.3. Dostęp do informacji publicznej

Pojęcie informacji publicznej, zaproponowane w ustawie o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 roku¹⁷, definiowane jest w art. 1 ust. 1 wspomnianej ustawy. Artykuł ten definiuje informację publiczną jako każdą informację o sprawach publicznych. Taka konstrukcja powoduje, że mamy do czynienia z definiowaniem pojęcia *ignotum per ignotum*.

¹⁷ DzU, nr 112, poz. 1198.

Ustawa pozwala wyróżnić dwie formy informacji: prostą oraz przetworzoną (art. 3). Informacja przetworzona to taka informacja, która wymagała nakładu pracy polegającej na opracowaniu lub skompilowaniu posiadanych danych w formę, która była przedmiotem wniosku o udostępnienie informacji przetworzonej. Wnioskodawca musi jednak liczyć się z tym, że w przypadku wniosku o udostępnienie takiej informacji zobowiązany jest wykazać interes publiczny, któremu ma służyć wytworzenie takiej informacji przetworzonej. Brak takiego zastrzeżenia spowodowałby prawdopodobnie paraliż wielu urzędów administracji publicznej. Należy podkreślić, że kwestia, co jest informacją przetworzoną, a co nią nie jest, pozostaje do uznania organu udostępniającego. W praktyce występuje w tym zakresie duża dowolność.

Ustawa określa zakres podmiotowy i przedmiotowy prawa dostępu do informacji publicznej. Przepisy określają krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania informacji publicznej. Zgodnie z artykułem 2 ust. 1 prawo do informacji ma każdy, a nie tylko obywatel. Interpretacja terminu „każdy” budzi co prawda wątpliwości, ale przeważająca część interpretatorów przychyliła się do tezy, że będą to wszystkie podmioty znane prawu¹⁸. Nie ma zatem żadnych podmiotowych ograniczeń w dostępie do informacji. Informacje publiczne w samorządzie terytorialnym może uzyskać każdy, niezależnie od obywatelstwa, wieku, zdolności do czynności prawnych, posiadanych praw publicznych czy zamieszkiwania na terenie danej jednostki.

Prawo dostępu do informacji publicznej ma każdy, bez znaczenia, czy występuje we własnym imieniu lub reprezentuje określoną instytucję.

Przepisy ustawy (art. 4, ust. 1) określają szeroki krąg podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznej. Wśród nich są wszelkie podmioty reprezentujące jednostki samorządu terytorialnego, osoby prawne i inne jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego oraz osoby prawne, w których samorządy mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

¹⁸ Por. P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej w pracy radcy prawnego*, „Radca Prawny” 2004, nr 5, s. 8-17; S. Czarnow, *Prawo do informacji publicznej w Polsce a wymogi prawa europejskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 4, s. 24-25.

Wspomniane podmioty mają obowiązek udostępniania nie tylko informacji wytworzonych przez nie same, ale wszelkich posiadanych informacji publicznych, niezależnie od tego, który podmiot je wytworzył.

Zakres przedmiotowy prawa do informacji publicznej ustawa definiuje w art. 3 ust. 2. Jest to uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji, zgodnych z aktualną wiedzą o sprawach publicznych, w tym informacji przetworzonej, w zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego, oraz do wglądu do dokumentów urzędowych¹⁹ i dostępu do posiedzeń kolegialnych organów pochodzących z wyborów powszechnych.

Zgodnie z artykułami 7, 10 i 11 omawianej ustawy istnieją następujące sposoby udostępniania informacji. Dostęp może odbywać się przez:

- Biuletyn Informacji Publicznej (BIP);
- złożenie wniosku;
- wyłożenie lub wywieszenie w miejscach ogólnie dostępnych;
- zainstalowanie w miejscach ogólnie dostępnych urzędzeń umożliwiających zapoznanie się z informacją;
- wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej, pochodzących z wyborów powszechnych, oraz dostęp do materiałów dokumentujących te posiedzenia.

Ustawodawca przywiązał dużą wagę do publikowania informacji w BIP-ie. Artykuł 10 ustawy mówi, że informacje nieudostępnione w Biuletynie udostępniane są na wniosek. Sformułowanie takie pozwala uznać, że Biuletyn stanowi kluczowy kanał udostępniania informacji oraz że informacja niedostępna w BIP-ie podlega udostępnianiu na wniosek²⁰.

Biuletyn Informacji Publicznej to elektroniczny publikator informacji publicznej, dostępny w internecie. Stronę główną Biuletynu prowadzi Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, zaś prowadzenie stron podmiotowych powierzono podmiotom zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej.

¹⁹ Por. wyrok WSA w Warszawie z 15 lutego 2005 roku (I S. A. 2888/03), podejmujący kwestie pojęcia „dokument urzędowy”.

²⁰ S. Czarnow, op. cit., s. 27; por. też *Dostęp do informacji publicznej, wdrażanie ustawy*, red. H. Izdebski, Warszawa 2001, s. 50.

Artykuł 6 ustawy szeroko określa katalog informacji udostępnianych w BIP-ie. W praktyce publikacji podlegają wszystkie dane o sprawach prowadzonych przez urzędy publiczne, z wyjątkiem orzeczeń o charakterze indywidualnym.

Kwestie techniczne standaryzujące formę Biuletynu oraz obowiązki podmiotów tworzących strony BIP zostały określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej z dnia 22 stycznia 2007 roku²¹.

Brak aktualnych danych albo w ogóle niekompletność informacji publikowanych w BIP-ie może stać się przedmiotem postępowania skargowego na podstawie artykułu 3 (§ 2, pkt 8) ustawy: prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ze wskazaniem na bezczynność podmiotu zobowiązanego²².

Biuletyn Informacji Publicznej (BIP) jest to oficjalny publikator, dostępny wyłącznie za pośrednictwem internetu. Jednostki samorządu terytorialnego umieszczają w Biuletynie informacje wskazane w ustawie (informacje obligatoryjne), a także mogą publikować inne wybrane przez siebie dane, o ile mają one charakter informacji publicznych (informacje fakultatywne).

Biuletyny prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego pod względem treści stanowią coraz bardziej obszerny materiał informacyjny. Pod względem formalnym również obserwujemy postęp, polegający na ujednocnianiu stron internetowych BIP, przez co stają się one czytelnym źródłem informacji.

Udostępnienie informacji publicznej w trybie wnioskowym jest kolejnym istotnym ogniwem, poprzez które realizuje się prawo do informacji. Ustawa nie rozstrzyga o formie wniosku; może on zatem przyjąć formę pisemną, ale nic nie stoi na przeszkodzie, aby była to forma ustna. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy informacja pu-

²¹ DzU, nr 10, poz. 68.

²² Taką możliwość rozważa S. Peszkowski, *Niezindywidualizowane tryby udostępniania informacji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 4, s. 46.

bliczna powinna być udostępniona bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu 14 dni od złożenia wniosku. W przypadku braku możliwości udostępnienia informacji w wyżej wspomnianym terminie podmiot zobowiązany do jej udzielenia informuje wnioskodawcę o powodach opóźnienia oraz o terminie udostępnienia informacji, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od złożenia wniosku. Zgodnie z art. 2 ust. 2 wniosek nie musi zawierać uzasadnienia, wskazującego na interes prawny lub faktyczny osoby wnioskującej o udzielenie informacji.

Należy jednak zasygnalizować, że ustawa o dostępie do informacji publicznej nie określa szczegółowych wymogów procedury udostępniania informacji. Pewną wskazówką w tym zakresie są przepisy samorządowych ustaw ustrojowych. Zgodnie z artykułami 11b ustawy o samorządzie gminnym, 8a ustawy o samorządzie powiatowym oraz 15 ustawy o samorządzie województwa, zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określają statuty jednostek samorządowych. Przesunięcie kwestii ustalania zasad dostępu na grunt rozstrzygnięć w ramach przepisów lokalnych spowodowało różnorodność rozwiązań w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego. Często wypacza to istotę dostępu do informacji, zagwarantowaną przepisami Konstytucji i ustaw. Kwestia ta doczekała się orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, który w swoim wyroku stwierdził, że statuty mogą określać jedynie techniczno-organizacyjne kwestie dostępu do dokumentów, bowiem w kwestii zasad właściwym rozstrzygnięciem powinny być przepisy rangi konstytucyjnej i ustawowej²³. Regulacje statutowe mogą zatem dotyczyć takich kwestii, jak na przykład tryb udostępniania (godziny, miejsce), zasady kopiowania nagrywania, określenia osób odpowiedzialnych (zazwyczaj sekretarze oraz pracownicy wydziałów administracyjno-organizacyjnych).

Przekazanie kompetencji do uregulowania zasad dostępu na grunt wewnętrznych przepisów ustrojowych wiąże się zatem z koniecznością niepodnoszenia w tych przepisach materialnych aspektów prawa do informacji, uregulowanych w Ustawie Zasadniczej, ani aspektów proceduralnych, które mogłyby mieć wpływ na kształtowanie istoty zakresu prawa dostępu do informacji lub jego realizacji²⁴.

Samo udostępnienie informacji publicznej stanowi czynność materialno-techniczną. Jednak w sprawie odmowy udzielenia informacji lub umorzenia postępowania w tej sprawie zgodnie z artykułem 16 (ust. 1) ustawy wydawana jest w trybie kodeksu postępowania administracyjnego decyzja. Decyzja odmawiająca udostęp-

²³ Wyrok TK z 16 września 2002 roku, K38/01 (OTK-A, 2002, nr 5, poz. 59).

²⁴ P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego*, Białystok 2005, s. 94.

nienia informacji posiada uzasadnienie, zawierające między innymi imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania, oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na których dobra odmówiono udostępnienia informacji. Formy decyzji nie przyjmuje jednak odmowa udzielenia informacji, jeśli informacja nie stanowi informacji w rozumieniu omawianej ustawy²⁵. W takim przypadku nie wydaje się decyzji, lecz tylko informację o braku podstaw do udzielenia informacji.

Zasadą wyrażoną w art. 7 ust. 2 ustawy jest bezpłatny dostęp do informacji. Przepisy przewidują jednak wyjątki od tej zasady, polegające na pobieraniu opłat w przypadku informacji udostępnianej na wniosek, której udostępnienie wiąże się z ponoszeniem dodatkowych kosztów związanych ze sposobem udostępniania lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku. Wysokość opłaty musi być jednak proporcjonalna do wysokości dodatkowych kosztów (art. 15, ust. 1). Wnioskodawca powiadamiany jest o wysokości opłaty w ciągu 14 dni od złożenia wniosku. Wnioskodawca po zapoznaniu się z wysokością opłaty może zmienić wniosek w zakresie sposobu i formy udostępnienia informacji albo go wycofać. Przepisy w zakresie odpłatności są niejasne, bowiem ustawa nie określa elementów stanowiących koszty dodatkowe. Koniecznym działaniem jest jednak wprowadzanie – na przykład przez wójta – cennika, który określałby wysokość opłat za takie usługi, jak kopiowanie, drukowanie, nagrywanie danych na nośniki itp. Ustanowienie takiego cennika nie ma jednak wyraźnej delegacji, co może czynić go swoistym wzorcem umowy w rozumieniu artykułu 384 kodeksu cywilnego²⁶.

Zasadą jest, że dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny.

W sprawie skarg dotyczących udostępniania informacji zastosowanie mają przepisy ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z dnia 30

²⁵ Wyroki NSA z 12 grudnia 2002 roku, II S. A. 3301/02.; z 25 marca 2003 roku, II S. A. 4059/02; z 15 lipca 2003 roku, II S. A. 1214/03.

²⁶ A. Kisielewicz, *Samodzielność gminy w orzecznictwie NSA*, Warszawa 2002, s. 66 i nast.

sierpnia 2002 roku²⁷, jednak zgodnie z artykułem 21 ustawy o dostępie do informacji publicznej termin rozpatrzenia skargi wynosi 30 dni od otrzymania akt sprawy, a termin przekazania akt sprawy sądowi administracyjnemu – 15 dni od otrzymania skargi.

Udostępnianie informacji poprzez wywieszenie lub wyłożenie w miejscu publicznie dostępnym, albo udostępnianie informacji za pośrednictwem urzędów (urzędomatów, infomatów) w miejscach publicznych, jest nieobligatoryjne. W praktyce spotyka się rozpowszechnianie informacji przez wywieszenie, rozplakatowanie bądź wyłożenie, rzadkością zaś jest instalowanie urządzeń technicznych. Ewentualne wykorzystanie urzędomatów lub infomatów nie zwalnia jednak podmiotu od obowiązku umieszczenia informacji w BIP-ie.

Ograniczenia w dostępie do informacji przewidują już przepisy rangi konstytucyjnej, które w porównaniu z ograniczeniami zawartymi w ustawie mają szerszy charakter. W artykule 5 został określony katalog ograniczeń w dostępie do informacji. I tak prawo do informacji podlega ograniczeniu ze względu:

- na ochronę informacji niejawnych i innych tajemnic ustawowo chronionych;
- na ochronę prywatności osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy, co nie dotyczy osób pełniących funkcje publiczne w sprawach mających związek z tą funkcją lub osób rezygnujących z przysługującego im prawa;
- na rozstrzyganie spraw w postępowaniu przed organami państwa, chyba że postępowanie dotyczy władz publicznych, osób wykonujących funkcje publiczne albo podmiotów wykonujących zadania publiczne – w zakresie tych zadań lub funkcji. Ograniczenia te nie naruszają prawa do informacji o organizacji i pracy tych organów prowadzących postępowanie.

Udostępnieniu nie podlegają informacje:

- **ustawowo chronione,**
- **dotyczące spraw prywatnych,**
- **stanowiące tajemnicę przedsiębiorcy.**

²⁷ DzU, nr 153, poz. 1270 z późniejszymi zmianami.

Ustawa w art. 22 ust. 1 wskazuje okoliczności, będące przesłankami odmowy udzielenia informacji, które determinują charakter powództwa w sprawie o udostępnienie informacji, wnoszonego do sądu powszechnego (rejonowego). Są to odmowy uzasadnione ochroną danych osobowych, prawem do prywatności lub tajemnicą inną niż państwowa, służbowa, skarbowa lub statystyczna (ust. 3). Wskazanie odrębnego trybu dla wspomnianych odmów przy jednoczesnym niesprecyzowaniu sytuacji, w których miałyby zastosowanie procedura kodeksu postępowania administracyjnego, stanowi przykład niekonsekwencji w budowaniu przez ustawodawcę spójnej i czytelnej procedury odwoławczej.

Zgodnie z artykułem 23 ustawy ten, kto wbrew ciążącemu na nim obowiązкови nie udostępnia informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Wskazana wyżej wprost przez ustawę sankcja ma charakter karny. Odpowiedzialność karna może zatem dotyczyć:

- odmowy udostępnienia materiałów dokumentujących posiedzenia organów kolegialnych, których obrady są jawne;
- odmowy wglądu do dokumentów;
- niezamieszczenia informacji w BIP-ie;
- nieudostępnienia informacji żądanych na wniosek.

Można wskazać też sankcje natury administracyjno-prawnej, które wyróżnia się ze względu na rodzaj zagadnień je determinujących:

- skutki naruszania przez organy administracji obowiązku informowania z artykułu 9 kodeksu postępowania administracyjnego;
- zastosowanie mechanizmu kontroli sądowej w trybie tak zwanej skargi powszechnej;
- sankcja nieważności z artykułu 156 kodeksu postępowania administracyjnego;
- sankcja nieważności, związana z wynikiem kontroli legalności aktów prawa miejscowego;
- sankcja niezgodności z prawem, związana z wynikiem kontroli legalności aktów prawa miejscowego²⁸.

²⁸ Taką klasyfikację zaproponował P. Sitniewski, op. cit., s. 200.

Odmowa udostępnienia informacji publicznej lub jej wadliwość może prowadzić również do sankcji odszkodowawczych. Wykazanie bezprawności czynności dokonanych przez organy zobowiązane w zakresie udostępniania informacji publicznej może zainicjować procedurę odszkodowawczą. Pomocny w tym zakresie okazuje się art. 77 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym każdy jest wyposażony w prawo do wynagrodzenia szkody, wyrządzonej mu przez niezgodne z prawem działania organu władzy publicznej.

rozdział 2

Organizacja, zakres kompetencji i zadania samorządu terytorialnego

Podstawę systemu samorządu terytorialnego w Polsce stanowią jednostki samorządu terytorialnego, które funkcjonują na trzech szczeblach zdecentralizowanej władzy publicznej. Na szczeblu podstawowym funkcjonują organy samorządu gminnego, na szczeblu ponadgminnym – organy samorządu powiatowego, a na szczeblu regionalnym – organy samorządu województwa. W ramach każdej jednostki samorządu terytorialnego działają organy stanowiące oraz organy wykonawcze.

Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego uczestniczą w sprawowaniu zdecentralizowanej władzy publicznej. W wykonywaniu swoich kompetencji są one samodzielne i niezależne. Treść artykułu 166 Konstytucji pozwala podzielić zadania wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego na dwie grupy, to jest zadania własne oraz zadania zlecone.

1. Organizacja samorządu terytorialnego

Samorząd terytorialny w Polsce funkcjonuje na trzech szczeblach (gmina, powiat, województwo). W ramach każdej jednostki samorządu terytorialnego działają dwa organy: organ stanowiący oraz organ wykonawczy. Na szczeblu samorządowej gminy (miasta) organem stanowiącym jest pochodząca z wyborów powszechnych odpowiednio rada gminy lub rada miasta, a organem wykonawczym (jednoosobowym) w zależności od wielkości gminy – wójt, burmistrz, prezydent miasta. W miastach na prawach powiatu funkcję rady powiatu pełni rada miasta. Na poziomie powiatu organem stanowiącym jest pochodząca z wyborów powszechnych rada powiatu, a organem wykonawczym – wybierany przez radę zarząd powiatu, którego pracami kieruje starosta. Na szczeblu województwa organem stanowiącym jest sejmik województwa, a organem wykonawczym – wybierany przez sejmik zarząd województwa, którego pracami kieruje marszałek.

Organy stanowiące mają charakter kolegialny i wybierane są na czteroletnią kadencję. Liczebność tych organów uzależniona jest od wielkości poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Szczegółowe określenie liczby radnych znajduje się w odpowiednich ustawach ustrojowych. Należy w tym miejscu podkreślić status radnego. Radny powinien kierować się dobrem wspólnoty samorządowej, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców (zasada wolnego mandatu). Można jednak wskazać, że do podstawowych obowiązków radnego należą:

- utrzymywanie stałej więzi z mieszkańcami jednostki samorządu terytorialnego oraz organizacjami działającymi na ich terenie;
- udział w pracach rady i innych „organach”, do których radny został wybrany lub desygnowany;
- informowanie wyborców o swojej pracy oraz o działalności organów samorządu terytorialnego.

Obowiązki radnego można zatem traktować jako płaszczyznę kontaktów między władzami samorządowymi a członkami wspólnoty. Zakres kontaktów oraz ich intensywność uzależnione są w praktyce zarówno od aktywnej postawy radnego, jak i zainteresowanych mieszkańców.

Organy stanowiące jako ciała kolegialne powołują ze swojego grona – bezwzględną większością głosów w głosowaniu tajnym – przewodniczącego i wiceprzewodniczących rad (sejmików).

Przy organie stanowiącym działają wyspecjalizowane komisje, które są powoływane przez rady (sejmik) i stanowią swoiste jednostki pomocnicze tego organu. Komisje można podzielić na dwa rodzaje, to jest komisje stałe i doraźne, nie posiadają one jednak samoistnych kompetencji, a co za tym idzie – nie mogą samodzielnie stanowić aktów prawa miejscowego. Do ich głównych zadań należy opiniowanie i doradzanie w sprawach objętych właściwością danej komisji. Najczęściej organy stanowiące powołują komisje do spraw oświaty, bezpieczeństwa, gospodarki, zdrowia, polityki społecznej, finansów oraz rewizyjną (obligatoryjnie). Wewnętrzną organizację, tryb pracy oraz nazewnictwo komisji jednostki samorządu terytorialnego określają w ramach statutów. Elementem istotnym dla monitorowania działalności komisji jest konieczność zatwierdzania przez organ stanowiący planów pracy komisji oraz zatwierdzanie sprawozdań z działalności.

W pracach komisji mogą uczestniczyć zaproszeni przez jej przewodniczącego eksperci, którzy nie mają jednak prawa udziału w głosowaniach. Rola ekspertów sprowadza się do opiniowania rozstrzyganych w drodze uchwały kwestii. Należy zwrócić uwagę, że organ stanowiący obligatoryjnie powołuje komisję rewizyjną, której głównym zadaniem jest badanie działalności organu wykonawczego oraz podległych mu jednostek organizacyjnych pod względem zgodności z prawem oraz zgodności z uchwałami podjętymi przez organ stanowiący. Na szczeblu powiatu funkcjonuje dodatkowo – powoływana w sposób obligatoryjny – komisja bezpieczeństwa i porządku. Ciało to służy staroście jako organ pomocniczy w wykonywaniu funkcji z zakresu zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami. Komisji tej przewodniczy starosta, a jej kadencja trwa 3 lata.

Przy organie stanowiącym działają też ciała kolegialne o charakterze politycznym. Należy tu wspomnieć o klubach czy kołach radnych. Ustawy samorządowe nie regulują kwestii statusu klubów i kół, pozostawiając tę kwestię do rozstrzygnięcia w ramach statutu danej jednostki samorządu terytorialnego. W jednym tylko przypadku ustawodawca wspomina o klubie radnych, nakazując wybór komisji rewizyjnej spośród przedstawicieli wszystkich klubów. Statuty poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego przyznają klubom (kołom) radnych kompetencje w zakresie inicjatywy uchwałodawczej. Taka pozycja klubu (koła) daje organizacjom lokalnym dodatkową możliwość oddziaływania na proces samorządowej legislacji.

Organy wykonawcze to drugi rodzaj organów funkcjonujących w ramach jednostek samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo). Organem wykonawczym w samorządowej gminie jest wójt (gmina wiejska), burmistrz (gmina miejska), prezydent miasta (miasto na prawach powiatu i inne większe miasta). Wójt, burmistrz, prezydent miasta w odróżnieniu od organów wykonawczych pozostałych szczebli samorządu wybierani są (od 2002 roku) w wyborach bezpośrednich przez mieszkańców danej gminy. Ustawodawca nie wprowadził ograniczeń w kwestii możliwości ponownego wyboru na funkcję. Taki model wyboru organu wykonawczego daje dodatkowy element kontroli politycznej działalności tego organu. Na szczeblu samorządowego powiatu organem wykonawczym jest ciało kolegialne (liczące maksymalnie 5 członków), wybierane przez radę powiatu. Przewodniczącym zarządu powiatu jest starosta. Na szczeblu samorządowego województwa organem wykonawczym jest wybierany przez sejmik zarząd województwa, a pracami tego organu kieruje marszałek. W zależności od wielkości danej jednostki samorządu terytorialnego wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, marszałek województwa powołują swoich zastępców, którym powierza się zazwyczaj wybrane obszary zarządzania jednostką samorządu terytorialnego.

Bieżącym zarządzaniem administracyjnym sprawami jednostki samorządu terytorialnego zajmują się urzędy – jako jednostki organizacyjne wspierające organy stanowiące i wykonawcze. Osoby pełniące funkcje organów wykonawczych są również kierownikami urzędów samorządowych. Należy też zwrócić uwagę, że chociaż ustawy ustrojowe nie wymieniają starosty i marszałka województwa jako samodzielnych organów, ze względu na samodzielne kompetencje można ich zaliczyć do katalogu samodzielnych organów¹.

	ORGAN STANOWIĄCY	ORGAN WYKONAWCZY
WOJEWÓDZTWO	sejmik województwa wybierany w wyborach bezpośrednich	zarząd województwa (z marszałkiem na czele) wybierany przez sejmik województwa
POWIAT	rada powiatu wybierana w wyborach bezpośrednich	zarząd powiatu (ze starostą na czele) wybierany przez radę powiatu
GMINA	rada gminy wybierana w wyborach bezpośrednich	wójt, burmistrz, prezydent miasta wybierany w wyborach bezpośrednich

Ustawodawca wyposażył dodatkowo samorząd gminny w możliwość powoływania gminnych jednostek pomocniczych. W gminach wiejskich są to sołectwa, w gminach miejskich – osiedla, dzielnice. Powoływanie tych ostatnich ma charakter fakultatywny (z wyjątkiem Warszawy). Jednostki te nie mają odrębnej osobowości prawnej. Podkreślenia wymaga procedura tworzenia jednostki pomocniczej, bowiem etapem poprzedzającym podjęcie uchwały rady gminy w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej są konsultacje z mieszkańcami lub ich inicjatywa w tym zakresie. W ramach jednostek pomocniczych działają – podobnie jak w gminie – organy stanowiące i wykonawcze. W sołectwie organem uchwałodawczym jest zebranie wiejskie, a organem wykonawczym – sołtys, który działa przy pomocy rady sołectkiej. W dzielnicy lub osiedlu organem stanowiącym jest rada osiedla (dzielnicy), a organem wykonawczym – zarząd osiedla (dzielnicy), którym kieruje przewodniczący. Statut osiedla (dzielnicy) może powierzyć funkcje stanowiące ogólnemu zebraniu mieszkańców.

¹ Por. J. Rychlik, *Organy wykonawcze* [w:] *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2007, s. 125.

2. Zadania jednostek samorządu terytorialnego

Zadania jednostek samorządu terytorialnego można dzielić na własne oraz zlecone. Taki podział został zaproponowany w Ustawie Zasadniczej. Dodatkowo można wyróżnić zadania obligatoryjne (takie, które jednostki wykonują obowiązkowo) oraz fakultatywne (wykonywane dobrowolnie). Cechą szczególną zadań samorządu terytorialnego jest to, że mają one charakter publiczny i służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców danej wspólnoty samorządowej.

Wykonywanie zadań samorządu terytorialnego odbywa się poprzez:

- wydawanie aktów normatywnych;
- wydawanie aktów administracyjnych;
- zawieranie porozumień;
- zawieranie umów;
- inne formy działania.

Zadania samorządu terytorialnego można podzielić na zadania własne i zadania zlecone (poruczone).

Realizacja zadań jednostek samorządu terytorialnego odbywa się w trzech ogólnie określonych obszarach:

- **infrastruktura techniczna i rozwój gospodarczy;**
- **polityka społeczna;**
- **planowanie przestrzenne.**

Podział zadań pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego określony został w samorządowych ustawach ustrojowych i oparty na poszanowaniu konstytucyjnej zasady pomocniczości. Poniżej zaprezentowano katalogi zadań samorządowych, podzielonych na zadania gminy, powiatu oraz samorządowego województwa.

2.1. Gmina

Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Zadania własne gminy można pogrupować w ramach czterech obszarów, to jest infrastruktury technicznej, infrastruktury społecznej, bezpieczeństwa i porządku publicznego, ładu przestrzennego i ekologicznego. Zadania własne obejmują w szczególności następujące sprawy: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, lokalnego transportu zbiorowego, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych, gminnego budownictwa mieszkaniowego, edukacji publicznej, kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych, targowisk i hal targowych, zieleni gminnej i zadrzewień, cmentarzy gminnych, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego, utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych, polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej, wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej, promocji gminy, współpracy z organizacjami pozarządowymi, współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Przekazanie gminie, w drodze ustawy, nowych zadań własnych wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych gminy lub subwencji.

Ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendum. Zadania z zakresu administracji rządowej gmina może wykonywać również na podstawie porozumienia z organami tej administracji. Samorząd gminy może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie

porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego. W celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi.

Samorząd gminy oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą, wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie. Wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego.

Poza zadaniami samorządu gminnego ustawodawca wskazał na katalog zadań rady gminy. Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Do katalogu wyłącznej właściwości rady gminy należą: uchwalanie statutu gminy, ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności, powoływanie i odwoływanie skarbnika gminy, który jest głównym księgowym budżetu – na wniosek organu wykonawczego, uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu, uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, uchwalanie programów gospodarczych, ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki, podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach, podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, określanie wysokości sumy, do której wójt może samodzielnie zaciągać zobowiązania, podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia zadań, podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi gminami oraz wydzielanie na ten cel odpowiedniego majątku, podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów, nadawanie honorowego obywatelstwa gminy, podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów, stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

Należy podkreślić, że rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy, powołując w tym celu komisję rewizyjną.

Do zadań organu wykonawczego należy wykonywanie uchwał rady gminy i zadań gminy określonych przepisami prawa. Do zadań wójta, burmistrza lub prezydenta miasta należy w szczególności: przygotowywanie projektów uchwał rady gminy, określanie sposobu wykonywania uchwał, gospodarowanie mieniem komunalnym, wykonywanie budżetu, zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Wójt, burmistrz, prezydent miasta kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz.

2.2. Powiat

Samorząd powiatowy funkcjonuje w praktyce od 1 stycznia 1998 roku. Wprowadzenie tego szczebla samorządu terytorialnego było efektem reformy administracyjnej oraz kolejnym etapem decentralizacji władzy publicznej. Zadania powiatu można pogrupować w następujące obszary tematyczne:

- ponadpodstawowa infrastruktura techniczna;
- ponadpodstawowa infrastruktura społeczna;
- porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli o znaczeniu ponadgminnym;
- ochrona środowiska o znaczeniu ponadgminnym;
- działalność organizatorska zmierzająca do rozwiązywania problemów lokalnych.

Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym szczególnie w zakresie: edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, wspierania osób niepełnosprawnych, transportu zbiorowego i dróg publicznych, kultury i ochrony dóbr kultury, kultury fizycznej i turystyki, geodezji, kartografii i katastru, gospodarki nieruchomościami, administracji architektoniczno-budowlanej, gospodarki wodnej, ochrony środowiska i przyrody, rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, ochrony przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku

pracy, ochrony praw konsumenta, utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych, obronności, promocji powiatu, współpracy z organizacjami pozarządowymi. Do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.

Ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat. Samorząd powiatowy na uzasadniony wniosek zainteresowanej gminy przekazuje jej zadania z zakresu swojej właściwości na warunkach ustalonych w porozumieniu. Zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin.

Powiat może zawierać porozumienia z organami administracji rządowej w sprawie wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji rządowej. Powiat może zawierać takie porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, a także z województwem, na którego obszarze znajduje się terytorium powiatu.

W celu wykonywania zadań powiat może tworzyć jednostki organizacyjne i zawierać umowy z innymi podmiotami. Powiat nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Poza wymienionymi wyżej zadaniami powiatu ustawodawca określa też zadania organów samorządu powiatowego. I tak do wyłącznej właściwości rady powiatu należy: stanowienie aktów prawa miejscowego, w tym statutu powiatu, wybór i odwołanie zarządu oraz ustalanie wynagrodzenia jego przewodniczącego, powoływanie i odwoływanie, na wniosek starosty, sekretarza powiatu i skarbnika powiatu, będącego głównym księgowym budżetu powiatu, stanowienie o kierunkach działania zarządu powiatu oraz rozpatrywanie sprawozdań z działalności zarządu, w tym z działalności finansowej, uchwalanie budżetu powiatu, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium dla zarządu z tego tytułu, podejmowanie uchwał w sprawach wysokości podatków i opłat w granicach określonych ustawami, podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych powiatu (dotyczących zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na okres dłuższy niż 3 lata, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej, emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu, zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów, ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez zarząd oraz maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez zarząd w roku

budżetowym, zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez radę, tworzenia i przystępowania do związków, stowarzyszeń, fundacji i spółdzielni oraz ich rozwiązywania lub występowania z nich, tworzenia i przystępowania do spółek, ich rozwiązywania i występowania z nich, określania zasad wnoszenia wkładów oraz obejmowania, nabywania i zbywania udziałów i akcji, współdziałania z innymi powiatami i z gminami, jeżeli związane jest to z koniecznością wydzielenia majątku, tworzenia, przekształcania i likwidacji jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek), podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia zadań z zakresu administracji rządowej oraz w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych, określanie wysokości sumy, do której zarząd może samodzielnie zaciągać zobowiązania, podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych, uchwalanie powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, uchwalanie powiatowego programu przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, dokonywanie oceny stanu bezpieczeństwa przeciwpożarowego i zabezpieczenia przeciwpowodziowego powiatu, podejmowanie uchwał w sprawach herbu powiatu i flagi powiatu, podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów, podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu.

Ustawodawca określił też zadania organu wykonawczego; i tak zarząd powiatu wykonuje uchwały rady powiatu i zadania powiatu określone przepisami prawa. W szczególności do zadań zarządu powiatu należą: przygotowywanie projektów uchwał rady, wykonywanie uchwał rady, gospodarowanie mieniem powiatu, wykonywanie budżetu powiatu, zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych powiatu. Zarząd wykonuje zadania powiatu przy pomocy starostwa powiatowego oraz jednostek organizacyjnych powiatu, w tym powiatowego urzędu pracy.

Przepisy regulują też status starosty, powierzając mu organizację pracy zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kierowanie bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentację powiatu na zewnątrz. Starosta opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy. W przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej starosta działa na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

W sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne starosta podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości zarządu powiatu.

2.3. Województwo

Zadania samorządu województwa można pogrupować w następujące obszary tematyczne:

- kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego;
- pobudzanie aktywności gospodarczej;
- zachowanie dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego;
- utrzymanie i rozbudowa infrastruktury technicznej i społecznej o znaczeniu regionalnym.

Jako zbiór zadań samorządu województwa o znaczeniu strategicznym może posłużyć katalog celów określonych w strategii województwa. Uwzględnia on w szczególności następujące cele: pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej, pobudzanie aktywności gospodarczej, podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa, zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń, kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego.

Samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się: tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy, utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim, pozyskiwanie i łączenie środków finansowych: publicznych i prywatnych, w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej, wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli, racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji, wspieranie rozwoju kultury oraz ochrona i racjonalne wykorzystywanie

dziedzictwa kulturowego, promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa, formułowanie strategii rozwoju województwa i realizacji polityki jego rozwoju, współpraca z podmiotami zewnętrznymi, a w szczególności z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa oraz z samorządem gospodarczym i zawodowym, administracją rządową, szczególnie z wojewodą, innymi województwami, organizacjami pozarządowymi, szkołami wyższymi i jednostkami naukowo-badawczymi.

Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie: edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego, promocji i ochrony zdrowia, kultury i ochrony jej dóbr, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, modernizacji terenów wiejskich, zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska, gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej, transportu zbiorowego i dróg publicznych, kultury fizycznej i turystyki, ochrony praw konsumentów, obronności, bezpieczeństwa publicznego, przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy.

Ustawy mogą określać sprawy należące do zakresu działania województwa jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez zarząd województwa.

Ustawy mogą też nakładać na województwo obowiązek wykonywania zadań z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów.

Poza wymienionymi wyżej zadaniami samorządu województwa, ustawodawca wskazuje też na zadania sejmiku województwa. Do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy: stanowienie aktów prawa miejscowego (w szczególności: statutu województwa, zasad gospodarowania mieniem wojewódzkim, zasad i trybu korzystania z wojewódzkich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej), uchwalanie strategii rozwoju województwa oraz programów wojewódzkich, uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego, podejmowanie uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, podejmowanie uchwały w sprawie szczegółowości układu wykonawczego budżetu województwa, z zastrzeżeniem, że szczegółowość ta nie może być mniejsza niż określona w odrębnych przepisach, uchwalanie budżetu województwa, określanie zasad udzielania dotacji przedmiotowych i podmiotowych z budżetu województwa, rozpatrywanie sprawozdań z wykonania budżetu województwa, sprawozdań finansowych województwa oraz sprawozdań z wykonywania wieloletnich programów województwa, podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi woje-

wództwa z tytułu wykonania budżetu województwa, uchwalanie, w granicach określonych ustawami, przepisów dotyczących podatków i opłat lokalnych, podejmowanie uchwał w sprawie powierzenia zadań samorządu województwa innym jednostkom samorządu terytorialnego, uchwalanie „priorytetów współpracy zagranicznej województwa”, podejmowanie uchwał w sprawie uczestnictwa w międzynarodowych zrzeszeniach regionalnych i innych formach współpracy regionalnej, wybór i odwołanie zarządu województwa oraz ustalanie wynagrodzenia marszałka województwa, rozpatrywanie sprawozdań z działalności zarządu województwa, w tym w szczególności z działalności finansowej i realizacji programów wojewódzkich, powoływanie i odwoływanie, na wniosek marszałka województwa, skarbnika województwa, który jest głównym księgowym budżetu województwa, podejmowanie uchwał w sprawie tworzenia stowarzyszeń i fundacji oraz ich rozwiązywania, a także przystępowania do nich lub występowania z nich, podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych województwa, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na okres dłuższy niż 3 lata (chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej; do czasu określenia zasad zarząd może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą sejmiku województwa), emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu, zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów, ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez zarząd województwa oraz maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez zarząd województwa w roku budżetowym, tworzenia spółek prawa handlowego i przystępowania do nich oraz określania zasad wnoszenia wkładów, a także obejmowania, nabywania i zbywania udziałów i akcji, tworzenia, przekształcania i likwidowania wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek, podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów, podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami i statutem województwa do kompetencji sejmiku województwa, uchwalanie przepisów dotyczących organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów samorządu województwa.

Zarząd województwa wykonuje zadania należące do samorządu województwa, niezastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Do zadań zarządu województwa należy w szczególności: wykonywanie uchwał sejmiku województwa, gospodarowanie mieniem województwa, w tym wykonywanie praw z akcji i udziałów posiadanych przez województwo, przygotowywanie projektu i wykonywanie budżetu województwa, przygotowywanie projektów strategii rozwoju województwa, planu zagospodarowania przestrzennego i programów wojewódzkich oraz ich wykonywanie, organizowanie

współpracy ze strukturami samorządu regionalnego w innych krajach i z międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi, kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym powoływanie i odwoływanie ich kierowników, uchwalanie regulaminu organizacyjnego urzędu marszałkowskiego.

Marszałek województwa organizuje pracę zarządu województwa i urzędu marszałkowskiego, kieruje bieżącymi sprawami województwa oraz reprezentuje województwo na zewnątrz.

W sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne marszałek województwa podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości zarządu województwa. Czynności podjęte w tym trybie wymagają przedstawienia do zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu zarządu województwa.

Marszałek województwa jest kierownikiem urzędu marszałkowskiego, zwierzchnikiem służbowym pracowników tego urzędu i kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.

Powyższe zestawienia zadań samorządu terytorialnego wskazują obszary potencjalnej współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a partnerami społecznymi. Gmina, powiat, samorządowe województwo wpisane mają w katalog swojej aktywności współpracę z organizacjami pozarządowymi. Taki teoretyczny model współpracy wymaga jednak aktywnego zaangażowania zarówno władz samorządowych, jak i partnerów społecznych. Wiedza na temat katalogu zadań samorządowych jest zatem niezbędnym elementem podejmowania inicjatyw lokalnych, których efektem mogą stać się konkretne akty prawa miejscowego – odpowiadające oczekiwaniom członków wspólnoty mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Należy podkreślić, że część realizacji zadań samorządowych obligatoryjnie związana jest z partycypacją podmiotów zewnętrznych, jednak zaangażowanie takie nie zawsze jest aktywne, co w konsekwencji może doprowadzić do działań powierzchownych, niewiele wnoszących w realizację zadania. Właściwe rozpoznanie zakresu kompetencji i zadań (samorządu oraz organów) stanowi konieczny element aktywnej partycypacji w stanowieniu prawa miejscowego i innych działaniach podejmowanych przez władze lokalne i regionalne.

3. Zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie rozwoju gospodarczego

Jednostki samorządu terytorialnego wpisują się całokształt działań administracji publicznej w zakresie pobudzania i organizowania warunków rozwoju gospodarczego na szczeblu lokalnym i regionalnym. Dynamika rozwoju gospodarczego kraju dodatkowo wpływa na konieczność podejmowania przez jednostki samorządu terytorialnego aktywności w zakresie stymulowania rozwoju gospodarczego na poziomie lokalnym i regionalnym. Ważnym wyzwaniem dla stymulowania rozwoju gospodarczego jest aktywizacja rynku pracy poprzez tworzenie warunków zatrudnienia w środowisku lokalnym².

Decentralizacja władzy publicznej zakłada również decentralizację zadań z zakresu rozwoju gospodarczego. Można zatem wyróżnić katalog działań podejmowanych przed jednostki samorządu terytorialnego na rzecz rozwoju gospodarczego. Należą do nich:

- wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw poprzez pomoc w tworzeniu i wspieraniu infrastruktury edukacyjnej, informacyjnej i doradczej (można tu wskazać ośrodki wspierania biznesu, inkubatory przedsiębiorczości, ośrodki informacji gospodarczej);
- wspieranie infrastruktury kapitałowej (fundusze gwarancyjne i poręczeniowe);
- organizowanie współpracy z zagranicą oraz napływu kapitału zagranicznego;
- wspieranie innowacji oraz współpracy pomiędzy ośrodkami naukowymi a gospodarką i administracją (promowanie lokalnej wynalazczości, organizowanie wystaw, targów, konkursów);
- organizowanie usług doradczych w zakresie prawa, podatków, marketingu;
- tworzenie gospodarczych baz danych;
- kojarzenie partnerów gospodarczych w celu kreowania zrównoważonego rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego;
- monitoring procesów gospodarczych;
- promocja inwestycji i walorów lokalizacyjnych danego terenu;
- promocja oryginalnych walorów lokalnych i regionalnych;

² Por. J. P. Gieorgica, G. Gorzelak, *Gmina – przedsiębiorczość – promocja*, Warszawa 1992, s. 19.

- właściwe wykorzystanie majątku stanowiącego własność jednostki samorządu terytorialnego;
- aktywizacja mieszkańców w zakresie kreowania *small business*³.

Powyższe działania stają się nieodzownym elementem polityki rozwojowej danego samorządu. Obecnie jednostki samorządu terytorialnego działają w warunkach wzajemnej konkurencji. Rywalizując o napływ inwestycji i kapitału, coraz częściej wprowadzają nowe instrumenty zachęcania potencjalnych podmiotów do podejmowania aktywności gospodarczej na danym terenie.

Ważnym elementem tych zadań jest podejmowanie przez samorząd terytorialny działań pobudzających lokalną przedsiębiorczość. Aktywność przedsiębiorców zależy głównie od dwóch czynników, to jest od środowiska makroekonomicznego (niewielki wpływ samorządu terytorialnego) oraz od środowiska mikroekonomicznego (na przykład wpływ samorządu terytorialnego na ustalanie wysokości podatków i opłat lokalnych, zasad współpracy z podmiotami zewnętrznymi, zasad funkcjonowania instytucji publicznych).

W rozwoju przedsiębiorczości na gruncie lokalnym istotne znaczenie mają małe i średnie przedsiębiorstwa. Właśnie wobec tych podmiotów samorząd terytorialny powinien wypracować modele współpracy i wsparcia. Modele te powinny zawierać system doradztwa i informacji gospodarczej. Informowanie i doradzanie może być podejmowane przez same jednostki samorządu terytorialnego albo zlecane innym wyspecjalizowanym podmiotom (np. samorządom gospodarczym). Innym elementem, istotnym ze względu na praktykę funkcjonowania przedsiębiorstw, jest podejmowanie działań wspierających finansowanie aktywności gospodarczej. Duże znaczenie w tym zakresie mają fundusze gwarancji i poręczeń. Kolejnym ważnym elementem działań samorządu terytorialnego jest pomoc w lokalizacji przedsiębiorstwa. Składają się na to na przykład zasady gospodarowania nieruchomościami gruntowymi oraz lokalami użytkowymi.

Działania samorządu terytorialnego (szczególnie powiatowego i wojewódzkiego) powinny koncentrować się na aktywizacji rynku pracy. Samorząd terytorialny ma do dyspozycji wyspecjalizowane instytucje, to znaczy Powiatowy Urząd Pracy oraz Wojewódzki Urząd Pracy. Za pośrednictwem tych instytucji samorządy realizują aktywną politykę, zmierzającą do zmniejszenia bezrobocia oraz – co należy podkreślić – powinny promować samo zatrudnienie jako element szerszej

³ Por. E. Rudawska, *Samorząd terytorialny w kształtowaniu warunków rozwoju przedsiębiorczości*, [w:] *Relacje między samorządem terytorialnym i podmiotami rynku regionalnego: wybrane problemy*, red. J. Karwowski, Szczecin 2003, s. 93.

kampanii na rzecz rozwoju ekonomii społecznej. Istotną rolę w tym zakresie mają do wypełnienia organizacje społeczne, które mogą aktywnie wspierać samorząd terytorialny w działaniach na rzecz rozwoju rynku pracy⁴.

Jedną z form współpracy sektora samorządu terytorialnego z podmiotami prywatnymi jest partnerstwo publiczno-prywatne. Regulacje prawne dotyczące tej formy współpracy znajdują się w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym z dnia 19 grudnia 2008 roku. Prawodawca przewidział następujące możliwości wspólnych przedsięwzięć:

- budowę lub remont obiektu budowlanego;
- świadczenie usług;
- wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność;
- inne świadczenie połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany.

Zgodnie z ustawą partnerem prywatnym podmiotu publicznego może być przedsiębiorca lub przedsiębiorca zagraniczny. Przy ocenie ofert wspólnych przedsięwzięć mają zastosowanie następujące kryteria:

obligatoryjnie

- podział zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym;
- terminy i wysokość przewidywanych płatności lub innych świadczeń podmiotu publicznego, jeżeli są one planowane;

fakultatywnie

- podział dochodów pochodzących z przedsięwzięcia pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym;
- stosunek wkładu własnego podmiotu publicznego do wkładu partnera prywatnego;
- efektywność realizacji przedsięwzięcia, w tym efektywność wykorzystania składników majątkowych;

⁴ Por. K. Głąbicka, *Ekonomia społeczna. Podmioty i instrumenty*, Warszawa 2009, s. 95.

- kryteria odnoszące się bezpośrednio do przedmiotu przedsięwzięcia, w szczególności jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, poziom oferowanych technologii, koszt utrzymania, serwis.

W tym miejscu należy powiedzieć o kilku korzyściach, które powstają w wyniku nawiązywania współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Szczególne znaczenie mają tu: aktywizacja sektora prywatnego, budowa zaufania publicznego, ograniczenie wpływów politycznych na decyzje inwestycyjne i eksploatacyjne, transparentność powiązań i dokumentacji. Poza wspomnianymi korzyściami są jeszcze zalety natury ekonomicznej, związane przede wszystkim z rozłożeniem ryzyk inwestycyjnych i źródeł finansowania⁵.

W celu uzupełnienia katalogu możliwych oddziaływań podmiotów publicznych na sektor prywatny należy również wspomnieć o ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Na zakończenie niniejszego rozdziału dokonajmy klasyfikacji instrumentów i środków oddziaływania jednostek samorządu terytorialnego na rozwój gospodarczy. Możemy tu wyróżnić:

- instrumenty o charakterze prawno-administracyjnym;
- instrumenty o charakterze ekonomiczno-finansowym;
- instrumenty o charakterze instytucjonalno-organizacyjnym;
- instrumenty o charakterze promocyjno-informacyjnym;
- instrumenty o charakterze infrastrukturalnym⁶.

Z punktu widzenia problematyki będącej przedmiotem niniejszego opracowania, kluczowe znaczenie mają instrumenty o charakterze prawno-administracyjnym oraz o charakterze ekonomiczno-finansowym (w wybranych przypadkach można oba te rodzaje zaliczyć do grupy instrumentów prawnych o charakterze ekonomicznym).

Do tych instrumentów można zaliczyć szereg uchwał podejmowanych przez organy samorządowe. Będą to na przykład uchwały dotyczące wysokości podatków i opłat lokalnych, plany zagospodarowania przestrzennego, organizacji targowisk,

⁵ Por. A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007, s. 135.

⁶ Por. E. Rudawska, op. cit., s. 99.

dzierżawy nieruchomości, zasad wydawania zezwoleń na prowadzenie określonych rodzajów działalności, strategii jednostek samorządu terytorialnego i szereg innych rozstrzygnięć bezpośrednio i pośrednio dotyczących rozwoju gospodarczego na danym obszarze.

rozdział 3
**Proces tworzenia
prawa miejscowego**

Prawo miejscowe, podobnie jak inne źródła powszechnie obowiązującego prawa, podlega rygorom proceduralnym, określającymi zasady i tryb postępowania w procesie stanowienia prawa.

Odnosząc się do prawa miejscowego stanowionego przez organy jednostek samorządu terytorialnego, należy zasygnalizować, że przepisy określające procedurę znajdują swoje umocowanie zarówno w aktach rangi ustawowej, jak i aktach ustrojowych o charakterze lokalnym (statuty). Akty prawa miejscowego dzieli się generalnie na trzy grupy: akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, akty prawa miejscowego o charakterze ustrojowym oraz przepisy porządkowe. Poszczególne etapy stanowienia prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego determinowane są przepisami wyższego rzędu oraz lokalną specyfiką funkcjonowania i organizacji poszczególnej jednostki samorządowej. Innym procedurom podlegają akty wykonawcze i ustrojowe, innym zaś przepisy porządkowe. Różnice dotyczą przede wszystkim kalendarza czynności legislacyjnych.

1. Inicjatywa uchwałodawcza

Pierwszy etap procedury prawotwórczej stanowi inicjatywa uchwałodawcza. Ustawy nie wskazują (poza organem wykonawczym) katalogu podmiotów uprawnionych do inicjowania procesu prawotwórczego w jednostkach samorządu terytorialnego. Katalog taki jest szczegółowo ustalany w ramach regulacji statutowych jednostki; są to zazwyczaj: organ wykonawczy, przewodniczący organu stanowiącego, komisja, klub, koło lub grupa radnych. Przepisy statutu powinny w miarę możliwości szeroko określić krąg podmiotów uprawnionych do podjęcia inicjatywy uchwałodawczej. Podmioty te zgłaszają przewodniczącemu organu stanowiącego projekt aktu prawa miejscowego wraz z uzasadnieniem. Należy podkreślić, że projekty zgłoszone przez inne podmioty niż organ wykonawczy wymagają opinii tegoż organu. Organ wykonawczy ma wyłączną inicjatywę zgłaszania wymienionych w ustawach projektów uchwał, na przykład projektu uchwały budżetowej. Ustawodawca wyszedł bowiem z założenia, że na przykład działający permanentnie wójt

jest najlepiej przygotowanym podmiotem do wnoszenia określonych aktów, które często wymagają przy opracowywaniu szczegółowej wiedzy i dostępu do informacji zgromadzonych w zasobach urzędu. Kolejny etap stanowi skierowanie projektu uchwały przez przewodniczącego rady do odpowiedniej komisji działającej przy organie stanowiącym¹. W praktyce odbywa się to przy pomocy dekretacji odpowiedniego projektu do przewodniczącego właściwej komisji: wprowadza on do porządku posiedzenia punkt poświęcony rozpatrzeniu i zaopiniowaniu przedłożonego projektu. Oprócz przekazania projektu przewodniczącemu komisji treść proponowanego aktu powinno się wysłać w trybie konsultacji na przykład do Rady Działalności Pożytku Publicznego, zainteresowanych mieszkańców (ich organizacji) oraz do – postulowanej w niniejszym opracowaniu – lokalnej komisji współpracy wielosektorowej. Podczas posiedzeń komisji projekt uchwały jest prezentowany i uzasadniany przez wnioskodawców, oraz odbywa się – wyrażane w głosowaniu – opiniowanie aktu. Posiedzenie komisji oraz dyskusja nad projektem uchwały stanowią bardzo istotne ogniwo samorządowego procesu legislacyjnego. To właśnie podczas dyskusji ścierają się poglądy zwolenników i przeciwników wniesionego projektu. Często udział partnerów społecznych oraz ekspertów w dyskusji skłania radnych do stonowania i równoważenia interesów, co w konsekwencji może prowadzić do zawierania kompromisów. Po omówieniu danego projektu mogą (i często bywają) naniesione poprawki, które stanowią prognozę kompromisowego głosowania podczas sesji rady. Zakończenie etapu opiniowania uchwały staje się sygnałem dla przewodniczącego rady do wprowadzenia zaopiniowanego projektu uchwały do porządku obrad sesji organu stanowiącego. Należy podkreślić, że sesja rady jako organu kolegialnego oraz pochodzącego z bezpośrednich wyborów jest jawna i dostęp mieszkańców do jej obrad jest powszechny. Sesja zwoływana jest przez przewodniczącego nie rzadziej niż raz na kwartał. Praktyka funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego pokazuje, że sesje zwoływane są najczęściej raz na miesiąc. Głosowania odbywają się co do zasady jawnie oraz w oparciu o zwykłą większość głosów (więcej głosów za niż przeciw). Podjęcie uchwały wiąże się z koniecznością podpisania uchwały i przesłania jej w ciągu 7 dni od podjęcia do wojewody jako organu nadzoru; weryfikuje on treść aktu prawa miejscowego pod kątem zgodności z prawem. Organ nadzoru ma 30 dni na podjęcie rozstrzygnięcia nadzorczego. Równocześnie z przesłaniem aktu prawa miejscowego do wojewody następuje oddanie aktu do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

¹ Komisje mogą mieć charakter obligatoryjny (powołanie wynika wprost z ustawy) albo fakultatywny (powołanie wynika z potrzeb danej jednostki samorządu terytorialnego). Komisje mogą być też powoływane na stałe lub doraźnie.

W przypadku przepisów porządkowych tryb ich podejmowania wynika ze specyfiki zaistniałych okoliczności. Należy podkreślić, że akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym można podejmować w dwóch – występujących łącznie – przypadkach, to jest zagrożenia życia i zdrowia członków wspólnoty lokalnej (gmina, powiat), środowiska naturalnego (powiat) oraz występowania tak zwanej luki w prawie, czyli braku przepisów prawnych regulujących tryb postępowania w danej sytuacji. Wyjątkowość okoliczności determinujących podejmowanie aktów prawa miejscowego znajduje też odzwierciedlenie w szczególnym trybie legislacyjnym przepisów porządkowych. Przestanki powodujące konieczność wydania aktu prawa miejscowego o charakterze przepisów porządkowych występują zazwyczaj nagle, co powoduje często, że organem wydającym przepis porządkowy jest działający permanentnie organ wykonawczy.

Podmioty uprawnione do zgłaszania projektów aktów normatywnych:

- **organ wykonawczy,**
- **przewodniczący organu stanowiącego,**
- **komisje,**
- **kluby/koła radnych,**
- **grupa radnych,**
- **mieszkańcy.**

Na zakończenie tej części należy rozróżnić inicjatywę uchwałodawczą od wniosku o podjęcie inicjatywy. Inicjatywę prawotwórczą mogą zgłosić jedynie podmioty do tego uprawnione; podlega ona także określonej procedurze legislacyjnej. Wniosek może natomiast złożyć każdy inny podmiot (osoba), ale o jego dalszym biegu – przekształceniu w formalną inicjatywę uchwałodawczą decyduje podmiot posiadający uprawnienie do zgłaszania projektu aktu prawa miejscowego. Należy podkreślić, że nawet w przypadku, kiedy przepisy statutowe nie przewidują zgłaszania projektów przez samych mieszkańców czy ich organizacje, korzystanie z prawa do zgłaszania wniosków może przynieść pożądane efekty.

2. Proces tworzenia prawa miejscowego

Konstytucyjna zasada jawności działania kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych ma zastosowanie w administracji samorządowej do organów stanowiących, to jest do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Rozwinięcie przepisu konstytucyjnego znalazło się w samorządowych ustawach ustrojowych dopiero przy nowelizacji tych ustaw, dokonanych ustawą o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym, samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie z dnia 11 kwietnia 2001 roku². Dodano wówczas artykuły (11b ustawy gminnej, 8a ustawy powiatowej, 15b ustawy wojewódzkiej) dotyczące jawności działania organów samorządowych, wyrażającej się w szczególności prawem obywateli do uzyskiwania informacji, prawem wstępu na sesje organów stanowiących i posiedzeń ich komisji oraz dostępem do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych.

Zasadą zatem jest jawność obrad zarówno organów stanowiących, jak i komisji powoływanych przy radach czy sejmiku. Odstępstwo od tej zasady, czyli utajnienie obrad, nie może być kwestią rozstrzyganą w przepisach statutowych, musi wynikać wprost z przepisu ustawy. Regułą jest też dokonywanie jawnych rozstrzygnięć podczas głosowania. Ustawy ustrojowe przewidują jednak wyjątki. Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organ stanowiący gminy wybiera ze swego grona przewodniczącego i wiceprzewodniczących w głosowaniu tajnym. Ich odwołanie następuje w tym samym trybie (art. 19, ust. 4). Rada gminy podejmuje też w głosowaniu tajnym uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta (art. 28a, ust. 3 i 5 oraz art. 28b, ust. 3 i 4). Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie powiatowym, organ stanowiący powiatu wybiera spośród radnych przewodniczącego i wiceprzewodniczących oraz odwołuje ich w głosowaniu tajnym. Rada powiatu wybiera też w głosowaniu tajnym starostę, wicestarostę i pozostałych członków zarządu powiatu (art. 27, ust. 2 i 3). Odwołanie zarządu oraz starosty również następuje w drodze głosowania tajnego (art. 30 ust. 2, art. 31 ust. 3).

Podobne regulacje obowiązują w samorządzie województwa: zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa sejmik wybiera ze swego grona przewodniczącego i wiceprzewodniczących w głosowaniu tajnym. W taki sam sposób następuje wybór marszałka województwa, wicemarszałków i pozostałych

² DzU, nr 45, poz. 497

członków zarządu (art. 32, ust. 2 i 3). Dotyczy to także uchwały w sprawie nieudzielenia zarządowi absolutorium oraz w sprawie odwołania zarządu w następstwie tego faktu (art. 34, ust. 3). W głosowaniu tajnym następuje odwołanie marszałka województwa i poszczególnych członków zarządu (art. 37, ust. 3 i 5) oraz powołanie i odwołanie skarbnika województwa (art. 44, ust. 1).

Inaczej wygląda sytuacja w przypadku działalności wykonawczych organów jednostek samorządowych. Nie spełniają one bowiem jednocześnie kryteriów kolegalności i posiadania legitymacji w postaci wyborów powszechnych. Co prawda w gminie organ wykonawczy od roku 2002 pochodzi z wyborów powszechnych, ale jest jednoosobowy (wójt, burmistrz, prezydent miasta). W powiecie i samorządowym województwie organ wykonawczy jest kolegalny, ale wybierany jest pośrednio przez organ stanowiący. W tym przypadku właściwe jest wyodrębnienie jawności zewnętrznej oraz jawności wewnętrznej³. Jawność zewnętrzna, rozumiana jako prawo uczestniczenia w pracach organów, jest zatem niemożliwa do realizacji w przypadku samorządowej egzekutywy. Nie wyklucza to jednak możliwości zapraszania przez wójta czy przewodniczącego zarządu innych osób, nie będących członkami organu. Mówimy bowiem w tym przypadku o braku jawności (zewnętrznej), a nie o tajności działania organu. Jawność wewnętrzna, rozumiana jako możliwość zapoznania się z efektami działalności organów wykonawczych, pozwala jednak na monitorowanie aktywności samorządowej egzekutywy poprzez jawność wyników podejmowanych rozstrzygnięć.

Stanowienie prawa miejscowego	Organy
jawność zewnętrzna	organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, komisje
jawność wewnętrzna	organy wykonawcze

Zasygnalizowania wymaga też kwestia obowiązywania zasady jawności w jednostkach pomocniczych gminy. Artykuł 20 u. d. i. p. przewiduje również stosowanie zasady jawności działania organów w jednostkach pomocniczych, gwa-

³ Takiej klasyfikacji dokonuje P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego*, Białystok 2005, s. 58.

rantując jawność działania kolegialnych organów pochodzących z wyborów oraz ich kolegialnych organów pomocniczych. Zatem – zgodnie ze wspomnianym artykułem ustawy – jawność działania dotyczy rady dzielnicy lub osiedla oraz na przykład powołanych przy nich komisji, bowiem tylko te organy spełniają wymienione wyżej kryteria. Formalnie nie spełniają tych wymogów organy stanowiące w jednostce pomocniczej w gminie wiejskiej, to jest w sołectwie. Organem stanowiącym jest tam bowiem zebrane wiejskie, które stanowi przejaw demokracji bezpośredniej i – co za tym idzie – nie pochodzi z wyborów (taka możliwość istnieje również w jednostkach osiedlowych).

Formalne przeszkody w tym przypadku tracą jednak rację bytu w obliczu specyfiki istoty instytucji demokracji bezpośredniej.

Ważnym zagadnieniem, związanym głównie z działalnością organu uchwałodawczego, jest stanowienie prawa miejscowego, którego akty zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji należą do katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej (na obszarze właściwości organów, które je wydały). Status źródła powszechnie obowiązującego prawa powoduje już konieczność szczególnego trybu procedowania z szerokim uwzględnieniem zasady jawności. Proces tworzenia prawa miejscowego rozpoczyna się w organie stanowiącym lub wykonawczym (jak wspomniano wyżej, szczegółowe katalogi podmiotów posiadających inicjatywę uchwałodawczą zawierają statuty jednostek samorządu terytorialnego). Zazwyczaj – jak była już o tym mowa – inicjatywa powierzana jest komisjom, przewodniczącemu organu stanowiącego, klubom radnych, grupom radnych. Ustawowo wyposażony w inicjatywę jest również organ wykonawczy. O ile w przypadku inicjatywy wykonywanej przez komisje nie ma wątpliwości co do obowiązywania zasady jawności, o tyle do pozostałych podmiotów można zastosować zasadę jawności rozumianą wewnątrznie, a zatem istnieje możliwość zapoznania się z efektami działania tych podmiotów. Pełna realizacja zasady jawności następuje na etapie zgłaszania projektów na sesje oraz podczas samej sesji organu stanowiącego. Elementem dopełniającym zasadę jawności procedury stanowienia prawa miejscowego jest obowiązek publikacji aktu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Nowym zagadnieniem w procesie stanowienia prawa jest działalność lobbingowa. 7 lipca 2005 roku uchwalono ustawę o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa⁴; artykuł 1 tej ustawy określa zasady jawności działalności lobbingowej w tym procesie, zasady wykonywania zawodowej działalności lobbin-

⁴ DzU, nr 169, poz. 1414.

gowej, formy kontroli zawodowej działalności lobbingowej oraz zasady prowadzenia rejestru podmiotów, wykonujących zawodową działalność lobbingową. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy działalność lobbingowa rozumiana jest jako każde działanie, prowadzone metodami prawnie dozwolonymi i zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa. Takie sformułowanie w kontekście art. 87 ust. 2 Konstytucji, zaliczającego akty prawa miejscowego do katalogu powszechnie obowiązujących źródeł prawa, mogłoby powodować stosowanie ustawy w procesie stanowienia prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego. Ustawa odnosi się jednak tylko do procesu stanowienia prawa w formie ustaw oraz rozporządzeń. Takie niekonsekwentne pominięcie powoduje, że mechanizmy oddziaływania na proces stanowienia prawa miejscowego nadal pozostają poza reglamentacją prawną, co może budzić wątpliwości co do transparentności procesu. Lektura ustawy lobbingowej może jednak służyć jako źródło inspiracji dla lokalnego prawodawcy, który może zaadoptować zaproponowane tam instytucje na grunt samorządowy. Rozważeniu mogłaby podlegać próba zaadoptowania do procesu stanowienia aktów prawa miejscowego takich instytucji, jak wystuchanie publiczne czy obowiązek informowania o harmonogramie podejmowanych inicjatyw prawotwórczych oraz sprawozdawczości dotyczącej działań podejmowanych przez podmioty zainteresowane procesem uchwałodawczym.

W tym miejscu należy zarysować katalog podmiotów uprawnionych do stanowienia samorządowych aktów prawa miejscowego. Na podstawie artykułu 94 Konstytucji i przepisów ustaw ustrojowych kompetencje stanowienia aktów prawa miejscowego przyznano organom samorządu terytorialnego. Z przepisów ustawy o samorządzie gminnym wynika, że takie kompetencje ma rada gminy – z wyjątkiem pilnych sytuacji losowych upoważnienie do wydania przepisów porządkowych ma wójt, burmistrz, prezydent miasta. Pozostałe ustawy dotyczące samorządu powiatu i samorządu województwa stanowią, że do wydania aktów prawa miejscowego uprawniona jest rada powiatu i sejmik województwa, co potwierdza artykuł 40 ustawy o samorządzie powiatowym i artykuł 18 ustawy o samorządzie województwa. Ustawodawca dopuszcza stanowienie przepisów porządkowych przez organ wykonawczy w gminie i przez zarząd powiatu pod warunkiem zatwierdzenia go przez radę powiatu. Takiego wyjątku nie ma w stosunku do samorządu województwa: jedynym organem stanowienia prawa miejscowego jest sejmik województwa.

W tym miejscu warto szerzej wspomnieć o uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. Jak już wspomniano, przedłożenie projektu budżetu należy

do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego. Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych organ wykonawczy przedkłada projekt uchwały (wraz z uzasadnieniem oraz załącznikami) organowi stanowiącemu do 15 listopada roku poprzedzającego rok obowiązywania budżetu. Po tym terminie wewnątrz komisji organu stanowiącego toczy się dyskusja na temat zaproponowanego kształtu budżetu. Trzeba podkreślić, że okres ten jest bardzo istotny zarówno z punktu widzenia głosowania projektu uchwały budżetowej, jak i dla praktyki realizacji oraz zmian w budżecie w trakcie roku. Podczas prac w komisjach powinno się osiągnąć kompromis między propozycjami organu wykonawczego a postulatami zgłaszanymi przez radnych. Należy również zasygnalizować, że jest to okres umożliwiający partnerom społecznym oddziaływanie na kształt finansów samorządowych. W początkowej fazie wzmożona aktywność partnerów społecznych powinna koncentrować się na formalnym wnioskowaniu do organu wykonawczego w sprawie zarezerwowania określonych środków finansowych na realizację danego celu. W przypadku niezaspokojenia oczekiwań w pierwotnym projekcie, przedłożonym organowi stanowiącemu, partnerowi społecznemu pozostaje pełnienie roli rzecznika własnych interesów na forum komisji oraz przekonywanie radnych o celowości wydatkowania określonych kwot. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę budżetową przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach – nie później niż do 31 stycznia roku obowiązywania uchwały budżetowej. Przygotowanie uchwały budżetowej jest mechanizmem na tyle skomplikowanym, że wymaga dodatkowych przepisów (uchwały) proceduralnych, regulujących tok prac nad projektem. Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej określa w szczególności:

- 1) wymaganą szczegółowość projektu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 2) terminy obowiązujące w toku prac nad projektem uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) wymogi dotyczące uzasadnienia i materiały informacyjne, które zarząd przedłoży organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego wraz z projektem uchwały budżetowej.

Znajomość treści wspomnianej wyżej uchwały proceduralnej przez partnerów społecznych w zdecydowanym stopniu przyczynia się do skuteczności działań na rzecz wprowadzenia postulowanych zapisów budżetowych.

Przepisy ustawy o finansach publicznych przewidują też uchwalenie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Podjęcie takiej uchwały może mieć duże znaczenie dla podmiotów uczestniczących w przygotowaniu i realizacji wieloletniego programu współpracy jednostki samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. W przypadku podejmowania obu uchwał partnerzy społeczni powinni zwrócić szczególną uwagę na potrzebę harmonizacji tych dwóch aktów prawnych, tak aby w miarę możliwości maksymalnie zabezpieczyć finansowo wykonywanie zadań nakreślonych w programie współpracy.

Porządkując kompetencje dotyczące wydawania aktów prawa miejscowego, należy zaznaczyć, że organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, organizacji urzędów i instytucji gminnych, zasad zarządu mieniem gminy, zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Organy powiatu stanowią akty prawa miejscowego w szczególności w sprawach: wymagających uregulowania w statucie, porządkowych, szczególnego trybu zarządzania mieniem powiatu, zasad i trybu korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących w szczególnie uzasadnionych przypadkach rada powiatu może wydawać powiatowe przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, o ile przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy.

Sejmik województwa stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze województwa lub jego części na podstawie przepisów ustawy o samorządzie województwa oraz na podstawie upoważnień udzielonych w innych ustawach.

Zasadą legislacji samorządowej jest, że akty prawa miejscowego stanowią organy stanowiące samorządu terytorialnego. Ustawodawca nie przewiduje możliwości stanowienia aktów prawa miejscowego przez stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego i w drodze referendum. Uprawnienia prawotwórcze posiada również osoba zastępująca organy jednostek samorządu terytorialnego: komisarz

lub inna osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów. Sytuacja taka występuje w przypadku rozwiązania organu jednostki samorządu terytorialnego.

Jak wyżej wspomniano, podmioty mające prawo wnoszenia inicjatywy uchwałodawczej składają projekt uchwały przewodniczącemu organu stanowiącego, a on kieruje projekt do zaopiniowania przez odpowiednie komisje merytoryczne. Projekt jest też kierowany do zaopiniowania pod kątem prawnym (przez radcę prawnego). Współpracę z prawnikiem należy uznać za bardzo istotny element procedury uchwałodawczej. Warto podkreślić, że stały nadzór nad poprawnością prawną treści uchwały oraz procedury prawotwórczej w dużej mierze działa prewencyjnie, co w konsekwencji minimalizuje próby podważania aktu pod kątem prawnym. Zazwyczaj w każdym urzędzie jednostki samorządu terytorialnego zatrudniony jest na stałe radca prawny. Wykonuje on co prawda powierzone mu przez zwierzchników obowiązki, ale dobrą praktyką powinno być umożliwianie parterom społecznym korzystania z konsultacji u prawnika zatrudnionego w urzędzie.

Komisje najczęściej powoływane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego

Nazwa komisji	Przedmiot działalności
komisja rewizyjna	powoływana obligatoryjnie, w jej skład wchodzi przedstawiciele wszystkich klubów radnych, zadaniem komisji jest kontrola organu wykonawczego i podległych mu jednostek
komisja finansów	opiniuje uchwały o charakterze finansowym (np. budżet, uchwały podatkowe)
komisja gospodarki	opiniuje uchwały dotyczące inwestycji, planów zagospodarowania przestrzennego, gospodarki komunalnej itp.
komisja oświaty	opiniuje uchwały dotyczące samorządowego systemu edukacji
komisja kultury (i sportu)	opiniuje uchwały dotyczące wykonywania zadań z zakresu kultury samorządowej
komisja prawa i bezpieczeństwa	opiniuje uchwały dotyczące statutu, regulaminów, bezpieczeństwa i porządku publicznego
komisja polityki społecznej	opiniuje uchwały dotyczące zasad i funkcjonowania lokalnych instytucji pomocy społecznej oraz zadań z zakresu lokalnej polityki społecznej

Podczas prac komisji odbywa się szczegółowa analiza zaproponowanych przepisów. W posiedzeniu komisji – poza radnymi – mogą uczestniczyć zaproszone przez przewodniczącego komisji osoby, szczególnie zainteresowane projektem. Podczas obrad komisji zazwyczaj obecny jest też przedstawiciel organu wykonawczego (na przykład zastępca burmistrza oraz naczelnik danego wydziału, merytorycznie odpowiedzialny za realizację określonych zadań) oraz przedstawiciel podmiotu zgłaszającego projekt. Istotnym elementem dyskusji jest uzasadnienie projektu, które nie jest częścią uchwały, ale stanowi konieczny element procedury prawotwórczej. W uzasadnieniu podmiot zgłaszający projekt uchwały powinien podać przyczyny, skłaniające do podjęcia proponowanej uchwały, oraz skutki ewentualnego przyjęcia aktu przez organ stanowiący. Dyskusja na posiedzeniu komisji może doprowadzić do wprowadzenia poprawek oraz w konsekwencji – do przeprowadzenia głosowania w sprawie opinii na temat omawianej uchwały. W głosowaniu uczestniczą tylko radni. Opinia komisji (pozytywna, negatywna) nie jest wiążąca dla organu stanowiącego. Etap prac w komisji stanowi najlepszy okres prezentowania argumentów za i przeciw danemu projektowi. Posiedzenie komisji jest też dobrym forum do zapraszania ekspertów, którzy służąc swoją wiedzą merytoryczną, odpowiadają na pytania radnych i zaproszonych gości. Trzeba jednak podkreślić, że mimo argumentacji merytorycznej głosowanie może – i zazwyczaj ma – charakter polityczny, a podziały wśród głosujących zdeterminowane są przynależnością klubową o charakterze politycznym. Opinie na temat omawianych uchwał przewodniczący komisji przekazuje do przewodniczącego rady, który wprowadza odpowiedni punkt do porządku posiedzenia organu stanowiącego. Przewodniczący rady przed wprowadzeniem projektu uchwały, który uzyskał negatywną opinię komisji, powinien skonsultować się z podmiotem zgłaszającym projekt co do tego, czy projekt wymaga pilnego wprowadzenia na sesję, czy też może być odesłany do poprawek i dodatkowych konsultacji w celu wypracowania kompromisowego kształtu uchwały, możliwego do zaakceptowania przez możliwie szeroką grupę radnych. Sesję organu stanowiącego zwołuje – w razie potrzeby nie rzadziej jednak niż raz na kwartał – przewodniczący z własnej inicjatywy. Zwołanie sesji może odbyć się też z inicjatywy innego podmiotu. Jeżeli wniosek o zwołanie sesji zgłoszony został przez organ wykonawczy lub – ustawowego składu organu stanowiącego, przewodniczący ma obowiązek zwołać sesję w terminie 7 dni od złożenia wniosku. Na sesji rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa dana uchwała jest uzasadniania (zazwyczaj przez podmiot zgłaszający – jeśli jest to podmiot spoza grona radnych lub organu wykonawczego, uzasadnienie projektu odbywa się za przyzwoleniem przewodniczącego rady oraz w przewidzianym przepisami trybie), następnie przewodniczący komisji odczytuje opinię wyrażoną w głosowaniu na posiedzeniu komisji.

Poza opiniami wyrażanymi przez komisje (opinie wewnętrzne, o których trybie decydują przepisy statutowe jednostki samorządu terytorialnego) należy zwrócić uwagę na opinie wyrażane przez podmioty zewnętrzne. Podejmowanie niektórych uchwał (np. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) wymaga bowiem wyrażenia opinii przez wskazane w ustawach podmioty. Przewodniczący organu stanowiącego po etapie wyrażania opinii powinien zaproponować dyskusję. Do dyskusji przewodniczący może dopuścić też osoby nie będące radnymi, a ich cenne uwagi mają znaczenie przy podejmowaniu decyzji przez radnych. Dyskusja nad projektem uchwały powinna być koordynowana przez przewodniczącego rady oraz odbywać się zgodnie z zaproponowanymi na wstępie regułami (np. czas wypowiedzi, tryb zgłaszania wniosków). Głosowanie nad projektem zarządza przewodniczący – pyta on radnych, kto jest za, kto przeciw, a kto się wstrzymał. O tym, że dana uchwała została podjęta, decyduje zazwyczaj zwykła większość głosów, to jest musi być więcej głosów za niż przeciw. W przypadku zgłoszenia jakichkolwiek wątpliwości co do zasad głosowania oraz obliczania wyników można zgłosić formalny wniosek o ponowne głosowanie danej uchwały (reasumpcja głosowania). Inne ważne kryterium podejmowania uchwał stanowi quorum. Ustawy ustrojowe wymagają przy podejmowaniu uchwał obecności co najmniej połowy ustawowego składu danego organu. Jeden z końcowych punktów posiedzenia rady powinien przewidywać czas na zgłaszanie interpelacji, wniosków oraz innych ważnych dla wspólnoty samorządowej spraw. Ten punkt stanowi dodatkowe forum dla aktywnych partnerów społecznych, którzy w obecności władz samorządowych mogą skomentować przegłosowane wcześniej uchwały, a również zasignalizować potrzebę podjęcia w przyszłości innych ważnych dla mieszkańców tematów. Po podjęciu uchwały przewodniczący podpisuje ją i przekazuje organowi wykonawczemu. Ten organ przekazuje uchwalony akt w ciągu 7 dni wojewodzie w trybie nadzoru.

Uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zgodnie z zasadą podejmowane są w głosowaniu jawnym zwykłą większością głosów.

Radny, który nie zgadza się z podjętą uchwałą, może zgłosić organowi nadzoru *votum separatum*, w którym wskazuje wady uchwalonego aktu. Praktyka pokazuje, że *votum separatum* zgłaszane jest zazwyczaj z przyczyn politycznych, natomiast radziej odnosi się do wad merytorycznych uchwalonego aktu.

3. Nadzór

Nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego stanowi instrument władczego oddziaływania organu nadzorczego na funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Oddziaływanie to można traktować jako ingerencję w samodzielność jednostki samorządu, lecz może się ono odbyć jedynie w zgodzie z konstytucyjnym kryterium zgodności z prawem oraz przy użyciu środków ściśle określonych w ustawach. Hermetycznie skonstruowany katalog kryteriów i środków jest gwarancją samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Środki nadzoru dzieli się na te, które dotyczą: aktów – zatwierdzanie, uchylanie, zawieszanie wykonania; osób – zatwierdzenie wyboru, odwoływanie, zawieszanie w czynnościach; organów – rozwiązywanie organu kolegialnego, odwołanie organu jednoosobowego, ustanawianie organu komisarycznego⁵.

Podstawowym kryterium nadzoru jest legalność, ale należy wspomnieć o dodatkowym kryterium celowości, stosowanym przy nadzorze w wykonywaniu zadań zleconych (art. 8 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego).

W artykułe 171 Konstytucja określa organy nadzoru nad samorządem terytorialnym. Są to: Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych – regionalne izby obrachunkowe.

Należy też podkreślić, że w tym samym art. 171 ust. 3 ustrojodawca przewiduje szczególną procedurę wobec organu jednostki samorządu terytorialnego, który narusza Konstytucję i ustawy. W takim przypadku Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego.

Jednostki samorządu terytorialnego nadzorowane są przez:

- **Prezesa Rady Ministrów,**
- **województw,**
- **regionalne izby obrachunkowe (w sprawach finansowych).**

⁵ Por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2008, s. 301.

Poza ustawą zasadniczą kryteria legalności w nadzorze nad samorządem terytorialnym zawarte są w ustawach ustrojowych: o samorządzie gminnym (art. 85), o samorządzie powiatowym (art. 77), o samorządzie województwa (art. 79).

Prezes Rady Ministrów ma prawo zawieszenia organów jednostki samorządu. Takie działanie może on podjąć w przypadku nie rokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań przez samorząd terytorialny. Prezes Rady Ministrów w takim przypadku ustanawia zarząd komisaryczny danej jednostki samorządu terytorialnego, który pełni swoją funkcję do 2 lat, jednak nie dłużej, niż do wyboru organu stanowiącego oraz organu wykonawczego nowej kadencji.

Wojewoda jest organem nadzoru, który dokonuje kontroli merytorycznej przeciwko aktom samorządu terytorialnego. Organ ten może:

- zarządzić zawieszenie wykonania uchwały lub zarządzenia;
- stwierdzić nieważność uchwały lub zarządzenia;
- wskazać, że uchwała lub zarządzenie zostały podjęte z naruszeniem prawa;
- wydać zarządzenie zastępcze wywołujące skutki prawne.

Należy podkreślić, że stwierdzenie nieważności aktu jest powodowane istotnym naruszeniem prawa. Dotyczy to naruszenia przepisów kompetencyjnych, braku podstawy normatywnej, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego oraz przepisów naruszających procedurę podejmowania uchwał.

Regionalna izba obrachunkowa ma zadanie nadzorowania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych, opiniowania uchwały budżetowej i wykonania budżetu (absolutorium), budżetu i jego zmian, zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostce samorządowej, zaciągania zobowiązań, podatków i opłat lokalnych. Podkreślić należy, że wojewoda nie jest organem właściwym w sprawach, które zostały wymienione wyżej i należą do właściwości regionalnej izby obrachunkowej⁶.

Kolejnym elementem ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest – zagwarantowana w Konstytucji (art. 165, ust. 2) – ochrona sądowa. Rozstrzygnięcie nadzorcze dotyczące organu samorządu terytorialnego może być

⁶ Patrz wyrok NSA z 5 marca 2002 roku, II SAA/Ka3232/01, *Orzecznictwo w sprawach samorządowych*, 2002, poz. 88.

zaskarżone do sądu administracyjnego przez organ samorządu w ciągu 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. W tym miejscu należy też zasygnalizować kwestię tak zwanej skargi powszechnej. Skarga ta została przewidziana we wszystkich ustawach ustrojowych. Artykuł 101 ustawy o samorządzie gminnym, artykuł 87 ustawy o samorządzie powiatowym i artykuł 90 ustawy o samorządzie powiatowym dopuszczają wniesienie skargi do sądu administracyjnego przez każdego, jeśli jego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przez podjęcie aktu prawa miejscowego⁷. Poza podmiotami mającymi interes prawny należy też wskazać inne podmioty, uprawnione do składania skargi na akty prawa miejscowego. Są to: prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, organizacja społeczna.

4. Publikacja i wejście w życie

Warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest jego ogłoszenie (art. 88 Konstytucji). Publikowanie aktów normatywnych szczegółowo określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów⁸. Ogłoszenie aktów prawa miejscowego odbywa się w specjalnym publikatorze – Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym; za jego wydanie odpowiedzialny jest wojewoda. Wspomniana ustawa zawiera następujący katalog aktów publikowanych w dzienniku wojewódzkim. Są to: akty prawa miejscowego stanowione przez: a) wojewodę i organy administracji niespolonej, b) sejmik województwa, organ powiatu oraz gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy; statuty: a) związków międzygminnych, b) związków powiatów, c) urzędu wojewódzkiego; akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niespolonej; wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy; porozumienia w sprawie wykonania zadań publicznych zawarte między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej; uchwała budżetowa województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu województwa; obwieszczenia o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy; inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy ogólne. Akty prawa miejscowego wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia w publikatorze. Tak wyznaczony termin jest regułą, jednak może być on wydłużony, może być też wskazana konkretna data wejścia w życie danego aktu. Taki okres to *vacatio legis*,

czyli czas potrzebny na zapoznanie się adresatów aktu normatywnego z jego treścią oraz na przystosowanie się do nowych regulacji. Dodatkowy tryb publikacji prawa miejscowego dotyczy aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym. Przepisy te ze względu na swoją specyfikę wymagają często odrębnego, przyspieszonego trybu wejścia w życie. Przepisy porządkowe wchodzi w życie po upływie 3 dni od ogłoszenia. Ogłoszenie odbywa się w trybie pilnym w zwyczajowo przyjęty sposób. Nie zwalnia to jednak organu jednostki samorządu terytorialnego od przekazania aktu normatywnego do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W podsumowaniu należy zwrócić uwagę, że proces tworzenia prawa miejscowego daje podmiotom społecznym wiele możliwości aktywnej partycypacji. Chociaż ludowa inicjatywa prawodawcza nie jest zjawiskiem powszechnym i rzadko znajduje odzwierciedlenie w statutach jednostek samorządu terytorialnego, członkowie wspólnot samorządowych mają wiele innych instrumentów oddziaływania na legislację samorządową. Podkreślić należy jednak, że faktyczna partycypacja w procesie tworzenia miejscowego prawa nadal pozostaje na niskim poziomie. Konieczne jest zatem podjęcie polityki aktywizującej członków wspólnoty samorządowej. Ciężar takiego przedsięwzięcia – co należy podkreślić – leży po stronie organów samorządu terytorialnego, które powinny być jednym z kluczowych podmiotów, odpowiedzialnych za budowanie społeczeństwa obywatelskiego na gruncie lokalnym i regionalnym.

⁷ Por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 278 i nast.

⁸ DzU, nr 62, poz. 718 z późniejszymi zmianami.

rozdział 4
Struktura
aktu prawa miejscowego

Aktywna demokracja partycypacyjna wymaga dużego zaangażowania wspólnot samorządowych i poszczególnych jej członków. Poza ogólną wiedzą teoretyczną dotyczącą podstaw prawnych funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz mechanizmu stanowienia prawa miejscowego, konieczna jest znajomość techniki i redakcji aktów prawa miejscowego. Obecnie w środowiskach samorządowych coraz bardziej popularna staje się społeczna inicjatywa uchwałodawcza. W praktyce instrument ten jest jednak nadal wykorzystywany w niewielkim stopniu. Na brak aktywności w tym zakresie mają wpływ różne czynniki, na pewno można do nich zaliczyć brak odpowiednich regulacji prawnych, zawartych w statutach jednostek samorządu terytorialnego, oraz brak zainteresowania w podejmowaniu samodzielnych inicjatyw prawotwórczych. Ważną barierą jest też brak znajomości wspomianej wyżej metodologii techniki i redakcji aktu normatywnego. Niniejszy rozdział ma na celu zaprezentowanie przedmiotowej problematyki w sposób przejrzysty i czytelny, a co za tym idzie – praktycznie przydatny do inicjowania samorządowej procedury legislacyjnej.

1. Tytuł i podstawa prawna

Partycypacja w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego, zakwalifikowanych przez ustrojodawcę (art. 87, ust. 2 Konstytucji), wymaga też zarysowania modelowego szablonu struktury aktu normatywnego. Akt prawa miejscowego (uchwały) zawiera następujące elementy:

– Tytuł (nagłówek) uchwały

Tytuł uchwały stanowi istotny porządkujący element aktu. Pozwala on odnaleźć uchwałę z zastosowaniem na przykład kryteriów czasowych, przedmiotowych, podmiotowych, terytorialnych.

Tytuł zawiera następujące elementy: nazwę rodzaju aktu, numer, nazwę organu wydającego, datę uchwalenia, określenie przedmiotu.

Nazwa określa rodzaj aktu – w omawianym przypadku będzie to pisana dużą literą „Uchwała”. Termin ten zarezerwowany jest dla – najpowszechniejszego – publiczno-prawnego formalnego działania organów samorządowych. Nie wyklucza to jednak stosowania innego nazewnictwa w odniesieniu do innych rodzajów aktów, których treść wskazuje, że mamy do czynienia na przykład z odezwą, opinią, protestem czy apelem.

Numer umieszczony jest zazwyczaj w tym samym wierszu po słowie „Uchwała” i zawiera następujące części składowe: numer kolejny posiedzenia rady w danej kadencji, wyrażony cyframi rzymskimi, dalej numer uchwały podjętej podczas danej kadencji, wyrażony cyframi arabskimi, i wreszcie dwie ostatnie cyfry arabskie roku, w którym została podjęta uchwała.

Nazwa organu pisana jest z dużej litery, na przykład „Rada Miasta Polecka” – w osobnym wierszu pod wierszem określającym nazwę aktu i jego numer.

Kolejnym elementem nagłówka jest określenie daty. Datą użytą w tytule jest data faktycznego podjęcia uchwały w drodze głosowania. Bez znaczenia pozostają w tym przypadku inne daty, jak data rozpoczęcia posiedzenia (w przypadku sesji trwających dłużej niż jeden dzień) czy data podpisania uchwały. Określenie daty przybiera następującą formę „z dnia 15 października 2007 roku”.

Określenie przedmiotu uchwały powinno być sformułowane zwięźle, ale w sposób odzwierciedlający istotę treści uchwały. Przedmiot uchwały określany jest w osobnym wierszu, począwszy od lewego marginesu, i zaczyna się od słów „w sprawie...” i kończy się kropką.

Poniżej: wzór nagłówka uchwały

**Uchwała Nr XXVII/236/07
Rady Miasta Polecka
z dnia 15 października 2007 roku**

w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości.

– Podstawa normatywna

Fragment dotyczący podstawy prawnej uchwały rozpoczyna się od nowego akapitu słowami „Na podstawie”, następnie wskazuje się jednostkę redakcyjną „art...., ust...., pkt...”, a następnie pisze się nazwę aktu prawnego, dzień jego wydania, jego przedmiot oraz wskazuje się w nawiasie skrót dziennika urzędowego, w którym powoływany akt został wydany oraz jego oznaczenie. W przypadku Dziennika Ustaw zawartość nawiasu powinna być następująca „DzU, nr 34, poz. 1254). We wskazaniu publikatora nie należy używać zwrotu „z późn. zm.”. Po zamknięciu nawiasu używa się sformułowania: „uchwala się, co następuje: ”.

2. Przepisy merytoryczne

Przepisy merytoryczne należy zawsze stosować z zastosowaniem optyki hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej, określonej w artykule 87 Konstytucji. Należy podkreślić, że treść aktu prawa miejscowego musi być zgodna z aktami wyższego rzędu. Taka systematyka wskazuje też na niedopuszczalność powtarzania w ramach aktu prawa miejscowego treści już występujących w aktach wyższego rzędu.

Przepisy merytoryczne składają się zasadniczo z trzech części, to jest przepisów ogólnych, przepisów szczegółowych oraz przepisów zmieniających.

Przepisy ogólne mogą mieć charakter podmiotowego oraz przedmiotowego określenia spraw regulowanych w uchwale. Należy jednak pamiętać, aby nie stanowiły one powtórzenia treści zawartej w tytule. Przepisy ogólne mogą też zawierać definicje i objaśnienia używanych w uchwale określeń i skrótów. W przypadku konieczności posługiwania się precyzyjnymi definicjami przepisy ogólne mogą zawierać odesłania. Przepisy ogólne mogą też zawierać postanowienia wspólne dla przepisów merytorycznych.

Przepisy szczegółowe mają za zadanie sprecyzować założenia poczynione w przepisach ogólnych. W ramach tych przepisów mogą występować następujące elementy, uporządkowane w następujący sposób:

- przepisy prawa materialnego;

- przepisy ustrojowe;
- przepisy proceduralne;
- przepisy upoważniające;
- przepisy o odpowiedzialności porządkowej.

Nie wszystkie rodzaje przepisów muszą znaleźć swoje miejsce w ramach jednej uchwały, muszą jednak występować w powyższej kolejności.

W części szczegółowej mogą znaleźć się przepisy zmieniające. Mogą one dotyczyć:

- uchylenia niektórych przepisów;
- zmiany niektórych przepisów;
- dodania nowych przepisów.

3. Przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowe

W ramach przepisów przejściowych należy przewidywać problemy, które mogą się pojawić po przyjęciu nowej uchwały. Należy zatem dążyć do zagwarantowania w przepisach przejściowych możliwości dokończenia – w określonym czasie – spraw w oparciu o dotychczasowe zasady. W przepisach dostosowujących reguluje się zazwyczaj sprawy dotyczące tworzenia, przekształcania oraz likwidacji organów i instytucji.

4. Przepisy końcowe

Przepisy końcowe stanowią wskazówkę pomocną w ustaleniu aktualnego stanu prawnego, czasu dokonanych zmian oraz podmiotów odpowiedzialnych za wykonanie uchwały.

5. Podmioty odpowiedzialne za wykonanie uchwały

Podmiotem odpowiedzialnym za wykonanie uchwały jest zgodnie z ustawą organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Przepis ten rozpoczyna się od słów: „Wykonanie uchwały powierza się...” (np. wójtowi lub zarządowi powiatu).

6. Klauzule derogacyjne

Przepisy uchylające wprowadzane są w przypadku, kiedy określony zakres spraw został określony na nowo. Należy podkreślić, że nie można poprzestać na domniemaniu, że dany akt, przepis został uchylony – wymaga to wyraźnego wskazania w przepisach końcowych. Przepisy uchylające rozpoczynają się zazwyczaj od słów: „Traci moc...”.

7. Przepisy o sposobie ogłaszania i wejścia w życie

Akt prawa miejscowego musi być ogłoszony, aby wejść w życie. Publikatorem dla aktów prawa miejscowego jest dziennik urzędowy województwa. Wejście w życie aktu następuje zazwyczaj po upływie 14 dni od dnia jego ogłoszenia. W przypadku przepisów porządkowych wejście w życie następuje zazwyczaj po upływie 3 dni od dnia ogłoszenia (w drodze obwieszczeń i w sposób zwyczajowo przyjęty). Przepis mówiący o wejściu w życie uchwały rozpoczyna się od słów: „Uchwała wchodzi w życie po upływie...”.

8. Podpisanie uchwały

Podpisane uchwały zaliczmy do czynności techniczno-organizacyjnych, dokonywanych przez przewodniczącego organu. Należy podkreślić, że sygnowanie uchwał przez przewodniczącego jest różnie uregulowane w poszczególnych ustawach ustrojowych.

W ustawie o samorządzie gminnym brak wskazania zobowiązującego przewodniczącego rady do podpisywania uchwał. Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy przewodniczący organizuje pracę rady i przewodniczy jej obradom. Obowiązku podpisywania uchwał nie można też wyprowadzić z § 130 zasad techniki prawodawczej, bowiem mowa tam o organie, którym w omawianym przypadku nie jest przewodniczący, lecz cała rada. Brak wyraźnego wskazania co do obowiązku podpisywania uchwał przez przewodniczącego rady gminy powoduje, że złożenie podpisu nie jest warunkiem koniecznym dla wejścia w życie uchwały, jego brak nie może pociągać za sobą jakichkolwiek konsekwencji. Kwestia podpisywania uchwał często znajduje uregulowanie w statutach gmin.

W ustawie o samorządzie powiatowym (art. 43, ust. 2) oraz w ustawie o samorządzie województwa (art. 89, ust. 2) znajduje się wyraźne zobowiązanie przewodniczącego rady powiatu i sejmiku do niezwłocznego podpisywania uchwał, stanowiących akty prawa miejscowego.

Uchwały zawierające załączniki powinny być sygnowane raz (bez załączników), bowiem załącznik stanowi integralną część uchwały.

Uzasadnienie dla podjęcia uchwały jest nieodzownym elementem procesu stanowienia przepisów prawa miejscowego, a obowiązek jego przygotowania spoczywa na podmiocie zgłaszającym projekt uchwały. Uzasadnienie nie jest częścią aktu normatywnego, wskazuje jedynie na przesłanki o charakterze formalnym, finansowym bądź społecznym, determinujące podjęcie zgłoszonego projektu.

Powyższy zarys struktury aktów prawa miejscowego ma służyć przekazaniu podstawowych informacji, dotyczących techniki i redakcji prawodawczej. Ta podstawowa wiedza może nie tylko w wydatny sposób wesprzeć merytorycznie podejmowane inicjatywy prawotwórcze, ale też pomóc właściwie odczytywać przygotowywane już akty normatywne¹.

¹ Więcej na temat techniki i redakcji prawodawczej zob.: I. Krześnicki, *Technika redagowania uchwał w jednostkach samorządu terytorialnego z przykładami*, Gdańsk 2008.

rozdział 5

**Funkcje i narzędzia monitoringu
procesów tworzenia prawa miejscowego**

Monitorowanie procesu stanowienia prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego przez partnerów społecznych jest obecnie wyzwaniem – i to zarówno dla władz samorządowych, jak i mieszkańców oraz reprezentujących ich organizacji. Monitorowanie należy rozumieć jako systematyczną obserwację poszczególnych etapów procesu stanowienia aktów prawa miejscowego, mającą na celu zapewnienie odpowiednich informacji zwrotnych na temat zgodności przebiegu procesu uchwałodawczego z zasadami i techniką uchwałodawczą oraz wyznaczonymi w przepisach terminami. Uzyskane podczas działań monitorujących informacje mają służyć jako czynnik determinujący aktywne uczestnictwo w ramach procesu legislacji samorządowej. Należy zatem podkreślić, że omawiany monitoring spełnia wiele ważnych funkcji w rozwoju lokalnej demokracji partycypacyjnej. Poza niekwestionowaną funkcjonalnością monitoringu należy też wspomnieć o konieczności zastosowania katalogu instrumentów praktycznego oddziaływania na instytucje, organy oraz osoby mające realny wpływ na proces legislacyjny oraz ostateczny kształt przepisów prawa miejscowego.

1. Monitoring i jego funkcje w procesie stanowienia prawa miejscowego

Proces stanowienia prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego stanowi sformalizowany mechanizm tworzenia przepisów, które mają bardzo istotne znaczenie dla całych wspólnot samorządowych oraz dla poszczególnych jej członków – mieszkańców gmin, powiatów i województw. Monitoring powinien spełniać liczne funkcje. Należy zwrócić uwagę na funkcje: informacyjną, kreatywną, konsultacyjną, korygującą oraz edukacyjną. Należy też podkreślić, że w zakresie inicjowania dobrych praktyk monitoringu główny ciężar spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego.

Funkcja informacyjna ma kluczowe znaczenie dla wypracowywania dobrych praktyk we wzajemnych relacjach między organami samorządu terytorialnego i partnerami społecznymi. Właściwa metodologia monitorowania aktywności prawotwórczej samorządu może stanowić kompleksowe źródło informacji na temat podejmowanych inicjatyw. Dla poprawnego informowania o podejmowanych działaniach konieczne jest zbudowanie mechanizmu kanałów wzajemnego informowania. Jednostki samorządu terytorialnego powinny opracować modelowy kanał dostarczania informacji o planowanych przedsięwzięciach legislacyjnych. Instrumentem dostarczania tego typu informacji mógłby stać się (na przykład kwartalny) harmonogram planowanych inicjatyw prawotwórczych oraz na bieżąco aktualizowany status procedowanego aktu. Funkcja kreatywna pozwala na aktywną partycypację w procesie stanowienia prawa. Stanowi niejako swoisty obszar inspirowania do podejmowania różnorodnych inicjatyw. Oparta na monitoringu wiedza i znajomość kompetencji, organizacji samorządu terytorialnego oraz strategicznych kierunków rozwoju powinny inspirować partnerów społecznych do podejmowania inicjatyw prawotwórczych. Przy okazji sygnalizowania tej funkcji można zasugerować zorganizowanie praktycznego instrumentu zbierania oczekiwań i pomysłów (jak lokalna skrzynka inspiracji prawotwórczych), możliwych do zastosowania w ramach konkretnych aktów prawa miejscowego. Kolejną kluczową funkcją to funkcja konsultacyjna, która wprowadza sformalizowaną (nie-skomplikowaną i czytelną dla mieszkańców) procedurę konsultacji. Wzajemne konsultacje powinny być w miarę możliwości szerokie i obejmować możliwie wszystkich partnerów społecznych, działających w lokalnych środowiskach. Konsultacje te nie muszą mieć w efekcie charakteru wiążącego, ale standardem powinna być ich obligatoryjność. Wprowadzenie zasady obowiązkowych konsultacji, mimo konieczności podjęcia wysiłku organizacyjnego, stanowi nieodzowny element budowania zaufania we wzajemnych relacjach pomiędzy organami samorządu terytorialnego oraz partnerami społecznymi. Należy bowiem podkreślić, że zaufanie w stosunkach między władzą publiczną a mieszkańcami (ich organizacjami) to fundament rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, aktywnie partycypującego w sferze publicznej, a nie rywalizującego z władzą. Z funkcją konsultacyjną ściśle wiąże się funkcja korygująca. Nawet jeśli konsultacje nie mają wiążącego charakteru w kwestii ich wyniku, w wielu przypadkach mogą stanowić źródło ewentualnych poprawek. Funkcja korygująca może mieć doniosłe znaczenie dla uchwalania prawa miejscowego, bowiem można tą drogą w sposób prewencyjny eliminować ewentualne spory i kontrowersje na etapie uchwałodawczym bądź – co istotniejsze – na etapie wejścia aktu prawa miejscowego w życie.

Wszystkie wspomniane wyżej funkcje znajdują zastosowanie jedynie w warunkach dobrze funkcjonującego w praktyce modelu współpracy władz samorządowych i podmiotów III sektora. Aktywność prawotwórcza i praktyka w zakresie wzajemnych relacji między samorządem terytorialnym a kształtującym się III sektorem pozwoliły na wypracowanie modelowych form partnerskiej współpracy. Głównymi formami współpracy organizacji pozarządowych są:

- stała współpraca informacyjna, konsultacje, współdziałanie w podejmowaniu decyzji samorządowych (uczestnictwo w procesie uchwałodawczym oraz w innych procesach decyzyjnych w samorządzie terytorialnym);
- kontraktowanie usług publicznych, pozostających w zakresie kompetencji samorządu terytorialnego, na rzecz organizacji lokalnych jako podmiotów wyspecjalizowanych i wyposażonych w odpowiednią wiedzę i doświadczenie (organizacje te wykonują często powierzone im usługi w sposób bardziej efektywny niż podmioty publiczne);
- programy dotacji i inne formy wspierania organizacji (stanowienie czytelnych reguł i harmonogramów przyznawania środków finansowych na realizację określonych celów).

Praktyka współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań publicznych pozwoliła wyodrębnić cztery modelowe obszary współpracy:

- 1) tak zwany model gdański – samorząd wyodrębnia pulę środków dla organizacji samorządowych i ogłasza konkurs dotyczący wielu rodzajów działalności;
- 2) model zadaniowy – poszczególne komórki samorządu rezerwują pewne kwoty na realizację konkretnych przedsięwzięć;
- 3) zamówienia publiczne (kontraktowanie, zlecenie zadań) – środki przeznaczane są na realizację konkretnego zadania, a jego wykonawca wybierany jest w trybie zamówień publicznych;
- 4) model mieszany, oparty na czterech następujących elementach:
 - system grantowy;
 - system kontraktowy, oparty na zasadzie ekwiwalentności świadczeń i stosowany tylko dla dobrze wyodrębnionych zadań o określonych standardach i rozwiniętym rynku dostarczcycieli usług;

- system projektów skonsolidowanych – możliwość wspólnego występowania o środki konsorcjum organizacji, wspólnie i komplementarnie pracujących na rzecz danego problemu;
- system wsparcia infrastruktury – celem jest konkurowanie o środki z pozostałymi organizacjami, wspieranie ich i podnoszenie szans na dostęp do środków wymienionych w programach.

Podsumowując tę część, należy wyraźnie podkreślić, że jeśli chcemy implemencować wymienione wyżej modele na grunt działań praktycznych, aby zweryfikować ich funkcjonalność nie wystarczy poprzestawać na założeniach teoretycznych czy działaniach pilotażowych. Trzeba systematycznie rozwijać wypracowane już formy i modele współpracy, poszukiwać nowych rozwiązań, doskonalić – za pomocą zdobytych doświadczeń – narzędzia, mechanizmy i procedury.

2. Narzędzia monitorowania procesu stanowienia prawa miejscowego

Jak wspomniano wyżej, dopełnieniem założeń modelowych muszą być rozwiązania praktyczne, które należy stosować w zależności od uwarunkowań lokalnych. Partnerzy społeczni uczestniczą w życiu publicznym często w sposób niesystematyzowany oraz podejmują działania o charakterze chaotycznym, co nie przynosi zamierzonych celów. W niniejszej części zaproponowane zostanie instrumentarium narzędzi aktywnej – i co bardzo istotne – efektywnej partycypacji w procesie stanowienia prawa miejscowego. Katalog narzędzi usystematyzowano na podstawie wyznaczonego we wcześniejszych rozdziałach szablonu wzajemnych relacji i oddziaływań między władzą samorządową a mieszkańcami i reprezentującymi ich organizacjami. Narzędzia te pogrupowano w trzech obszarach, to znaczy ze względu na jawność działania, dostęp do informacji oraz inne formy partycypacji.

2.1. Program współpracy

Zanim jednak zostaną omówione poszczególne propozycje zastosowania konkretnych narzędzi, należy poświęcić kilka uwag programowi współpracy z organizacjami pozarządowymi, który stanowi niejako ramowe – usankcjonowane

ustawą – narzędzie budowania partnerstw na gruncie samorządowym. Uzasadniając adaptację programu współpracy do katalogu narzędzi, musimy podkreślić, że wspomniany program stanowi formalnie akt prawa miejscowego, a zatem powinien być wynikiem debaty i szerokiego kompromisu władzy samorządowej i społeczności mieszkańców; określa on przy tym stopień wzajemnego zaangażowania w bieżące budowanie lokalnych i regionalnych relacji międzysektorowych. Program współpracy nie musi być ściśle powiązany z budżetem, ale terminy tworzenia programu korespondują z przygotowaniem do uchwalania budżetu. Taka sytuacja formalna wymaga wyraźnego zasygnalizowania konieczności równoległego opracowywania uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego oraz uchwały o współpracy. Jedynie równoległe prowadzenie procesu stanowienia obu uchwał gwarantuje praktyczne zastosowanie wypracowanego w konkretnych warunkach lokalnych modelu współpracy. Warto wskazać też na możliwość, w której przygotowanie programu może następować równoległe z wypracowywaniem budżetu zadaniowego. Ten etap równoległych działań może być traktowany jako materiał poprzedzający sporządzenie projektu właściwego budżetu jednostki samorządu terytorialnego z poszanowaniem odpowiednich przepisów. W tym miejscu trzeba wspomnieć o coraz bardziej promowanej koncepcji budżetu partycypacyjnego. W polskich warunkach ustrojowych instytucja budżetu partycypacyjnego nie zyskała jeszcze umocowania formalnego¹, ale coraz częściej w debacie publicznej podkreślane są jej walory w kontekście współpracy międzysektorowej.

Wracając do kwestii programu współpracy, należy zwrócić uwagę na pięć podstawowych zasad dotyczących tworzenia tej uchwały, które potwierdzają znaczenie tego dokumentu w kontekście szeroko rozumianej współpracy między władzą samorządu terytorialnego a partnerami społecznymi. Są to następujące zasady:

- program współpracy dotyczy organizacji pozarządowych w ogóle, a nie wyłącznie organizacji pożytku publicznego;
- program współpracy ma charakter obligatoryjny;
- program współpracy ma charakter periodyczny (roczny, kilkuletni);
- sam proces budowania programu współpracy powinien być efektem współpracy dwóch podmiotów: właściwej jednostki samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych działających na jej obszarze;

¹ Za rodzaj budżetu partycypacyjnego można uznać wprowadzenie możliwości ustanowienia w gminach wiejskich tak zwanego funduszu sołectkiego, którego wydatkowanie pozostaje w dyspozycji władz sołectwa.

- program współpracy powinien dotyczyć różnorodnych form współpracy, a nie jedynie zlecania zadań.

Powyższe cele powinny być realizowane poprzez:

- równy dostęp do informacji oraz wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i współdziałaniu w celu zharmonizowania tych kierunków (stosownie do ustawy o dostępie do informacji publicznej);
- konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji, przy wykorzystaniu zasady dialogu społeczno-obywatelskiego;
- tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli właściwych organów samorządu terytorialnego;
- zlecenie realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe poprzez powierzanie wykonywania zadań publicznych, wraz z udzielaniem dotacji na finansowanie ich realizacji lub wspieranie wykonywania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji na ich dofinansowanie;
- współpracę na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności².

Podmiotami programów współpracy, tworzonych w formie uchwał jednostek samorządu terytorialnego, są z jednej strony organy jednostek samorządu terytorialnego, a z drugiej – organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, prowadzące, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów jednostek samorządu terytorialnego, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym działaniom tych organów. Są to:

- 1) osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych Kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego;
- 2) stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego;

²Więcej zob.: www.pozytek.gov.pl

- 3) spółdzielnie socjalne;
- 4) spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z 1996 roku o kulturze fizycznej, które:
 - nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych, oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich członków, udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

Zakres przedmiotowy programów współpracy może obejmować jedynie zadania publiczne, zaliczane do sfery pożytku publicznego.

Odnosząc się do programu, należy też wspomnieć o – charakteryzowanej we wcześniejszych rozdziałach – instytucji Rady Działalności Pożytku Publicznego, która stanowi dodatkowe narzędzie monitorowania wybranych aktów prawa miejscowego.

Powyższy zarys charakterystyki programu współpracy pokazuje wiele cech tego aktu, które wskazują na jego doniosłą rolę i znaczenie dla budowania oraz prowadzenia na przejrzystych zasadach lokalnego dialogu społecznego. W tym miejscu warto też zasygnalizować potrzebę podjęcia przez jednostki samorządu terytorialnego inicjatywy opracowania – z udziałem szeroko reprezentowanych partnerów społecznych – uchwały regulującej w sposób ramowy konieczność przeprowadzania konsultacji społecznych (nie tylko wyznaczonych zakresem ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie) w przedmiocie stanowienia prawa miejscowego. Taka uchwała, po uwzględnieniu lokalnej specyfiki, powinna zawierać katalog przedmiotowy aktów prawa miejscowego, podlegających konsultacjom, określać zasady oraz tryb prowadzonych konsultacji. Propozycja uchwały posiadałaby walor porządkujący dotychczasowe relacje „około-legislacyjne”. Należy bowiem podkreślić, że w wielu jednostkach samorządu terytorialnego odbywają się w praktyce konsultacje, mają one jednak charakter doraźny i nieuporządkowany. Podjęcie takiego aktu doprowadziłoby do transparentności działań uchwałodawczych i podniosłoby poziom wzajemnego zaufania między organami samorządu terytorialnego a partnerami społecznymi.

2.2. Jawność działania

Partnerzy społeczni, którzy chcą monitorować proces stanowienia prawa miejscowego, powinni w swoich działaniach wykorzystywać możliwości, jakie daje

im zasada jawności funkcjonowania organów władzy publicznej. Gwarancja jawności działania podmiotów publicznych daje wiele możliwości monitorowania i praktycznego oddziaływania na proces uchwałodawczy w samorządzie terytorialnym. W tej grupie narzędzi monitoringu należy zasygnalizować konieczność stałego uczestnictwa przedstawiciela podmiotu społecznego w pracach komisji tematycznych, działających przy organie stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego. Na przykład w praktyce władze organizacji społecznej wyznaczają osobę (bądź w zależności od potrzeb – osoby), która systematycznie uczestniczy w pracach komisji. Istotne znaczenie w tym przypadku ma wyselekcjonowanie osoby mającej przygotowanie i wiedzę nie tylko w kwestii merytorycznego przedmiotu prac komisji, ale też z zakresu procedury uchwałodawczej oraz roli poszczególnych organów w stanowieniu prawa miejscowego. Wyznaczona osoba powinna być zobowiązana do składania okresowych sprawozdań z posiedzeń komisji oraz do przedkładania gremiom decyzyjnym rekomendacji do stosownych działań wobec organów samorządu terytorialnego. Kolejnym podobnym narzędziem monitoringu jest wyznaczenie osoby do udziału w sesjach organu stanowiącego. Ze względu na fakt, iż posiedzenie rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa jest to forum, na którym radni dokonują rozstrzygnięć w postaci uchwał (również uchwał o charakterze aktów prawa miejscowego), w sesji powinien uczestniczyć członek władz podmiotu społecznego. Na przykład przewodniczący organizacji społecznej, wyposażony w odpowiednie sprawozdania i rekomendacje, na ostatnim etapie procedury legislacyjnej może wpłynąć na kształt podejmowanej uchwały. W celu zapewnienia skuteczności działania wyznaczona osoba powinna zasygnalizować przewodniczącemu organu stanowiącego chęć zabrania głosu. Przewodniczący powinien umożliwić zabranie głosu, ale należy podkreślić, że wypowiedzi osób nie będących radnymi odbywają się na zasadach określonych w regulaminie pracy organu stanowiącego. Zakończenie procedury uchwałodawczej nie jest równoznaczne z wejściem danego aktu prawa miejscowego w życie. Obowiązki danej uchwały uzależnione jest bowiem od jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Dla dopełnienia mechanizmu monitoringu stanowienia prawa miejscowego wskazane jest gromadzenie wspomnianego publikatora, tak aby wiedza zgromadzona na temat miejscowego porządku prawnego była możliwie pełna i wiarygodna. W tym miejscu należy wspomnieć też o konieczności monitorowania procedury nadzorczej, prowadzonej wobec aktów prawa miejscowego przez właściwego wojewodę. Nie bez znaczenia pozostaje też możliwość skorzystania z tak zwanej instytucji skargi powszechnej, o której była mowa we wcześniejszych rozdziałach.

2.3. Dostęp do informacji publicznej

Kolejnym narzędziem, niezbędnym w monitorowaniu stanowienia prawa miejscowego, jest opracowanie modelu dostępu do informacji publicznej. Wiele podmiotów społecznych zainteresowanych jest ściśle określonym typem informacji pozostających w zasobach instytucji publicznych. Ramy prawne dostępu do informacji publicznej zostały omówione wcześniej, przy okazji prezentowania przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wspomniana ustawa daje wiele możliwości podejmowania systematycznych działań, monitorujących aktywność organów samorządu terytorialnego. W pierwszym rzędzie dobór narzędzi powinien być determinowany zawartością Biuletynu Informacji Publicznej. Treść Biuletynu oraz jego systematyka stanowią wskazówki dla podmiotu społecznego co do sposobu i doboru narzędzi pozyskiwania informacji. W omawianym przypadku podmiot społeczny (na przykład organizacja społeczna) powinien być wyposażony w niezbędne do przeglądania BIP-u łącze internetowe. Bieżącym monitorowaniem stron Biuletynu powinna zajmować się wyznaczona osoba (bądź osoby), posiadająca wiedzę z danej dziedziny oraz umiejętność sprawnego poruszania się w serwisach internetowych. Osobą monitorującą może być ta sama osoba, która uczestniczy w pracach komisji działających przy organie stanowiącym. Powierzenie jednej osobie zarówno funkcji przedstawiciela w pracach komisji, jak i funkcji monitorującego Biuletyn może przynieść dobre efekty, bowiem może ona szybciej otrzymać właściwe raporty, które dodatkowo będą miały charakter bardziej spójny.

Omawiając kwestię dostępu do informacji publicznej, należy w tym miejscu zwrócić uwagę na inne możliwości pozyskiwania informacji. Poza monitorowaniem oficjalnego serwisu BIP podmioty społeczne powinny docierać też do potencjalnych innych źródeł informacji, które – mimo że nie są źródłami oficjalnymi – mogą mieć wpływ na przygotowywanie różnych inicjatyw samorządowych, również w zakresie stanowienia prawa miejscowego. Należy zatem monitorować media lokalne (prasa, radio, telewizja, serwisy internetowe). W tym celu należy wyznaczyć odpowiedzialną osobę bądź zorganizować na przykład dział monitoringu mediów lokalnych. Komórka taka byłaby odpowiedzialna za bieżący przegląd mediów pod kątem charakteru działalności podmiotu społecznego, przygotowywałaby również okresowe raporty na temat przygotowywanych i procedowanych aktów prawa miejscowego.

Kolejnym narzędziem wykorzystywanym przez partnerów społecznych w dostępie do informacji publicznej powinno być kierowanie do organów samorządu terytorialnego

wniosków o udzielenie informacji publicznej. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że wykorzystywanie tego narzędzia powinno być ściśle powiązane z monitorowaniem Biuletynu Informacji Publicznej. Informacje opublikowane w BIP należy traktować jako informacje publicznie udzielone, nie podlegające dodatkowemu udostępnianiu w trybie wnioskowym. Wykorzystywanie narzędzia w postaci wniosku wymaga przygotowania – zgodnego z wymogami przepisów o dostępie do informacji publicznej – czyli formularza, który w zależności od potrzeb będzie wykorzystywany do powzięcia informacji od organu władzy publicznej.

Wniosek o udostępnienie informacji publicznej (prostej)

DANE WNIOSKODAWCY

Imię i nazwisko:.....

Adres:.....

WNIOSK O UDOSTĘPNIENIE INFORMACJI PUBLICZNEJ

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 roku (DzU, nr 112, poz. 1198) zwracam się z prośbą o udostępnienie informacji w następującym zakresie:

.....

SPOSÓB I FORMA UDOSTĘPNIENIA INFORMACJI*:

dostęp do przeglądania informacji w urzędzie kserokopia

FORMA PRZEKAZANIA INFORMACJI:

Przesłanie informacji pocztą pod adres**.....

.....

Odbiór osobiście przez wnioskodawcę

.....
 Miejscowość, data

.....
 podpis wnioskodawcy

Uwagi:

* Proszę zakreślić właściwe pole krzyżykiem.

** Wypełnić, jeśli adres jest inny niż podany wcześniej.

Urząd zastrzega prawo pobrania opłaty od informacji udostępnionych, zgodnie z artykułem 15 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Trzeba też podkreślić, że partnerzy społeczni, częściej niż inne podmioty lub poszczególni mieszkańcy, będą wykorzystywać możliwość uzyskiwania informacji przetworzonej. Wniosek o udzielenie takiego rodzaju informacji będzie jednak wymagał uzasadnienia. Udostępnienie informacji przetworzonej wymaga wykazania, że jej uzyskanie jest uzależnione od istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego. Osoby odpowiedzialne za składanie wniosków o udzielenie informacji publicznej powinny zwracać szczególną uwagę na poprawność prawną formułowanych wniosków, na terminy udzielania odpowiedzi oraz na wymogi procedury odwoławczej w stosunku do odmów udzielenia informacji.

2.4. Inne formy monitoringu

Poza wspomnianymi wyżej możliwymi do wykorzystania narzędziami monitoringu stanowienia prawa miejscowego należy wskazać inne możliwe do zastosowania instrumenty, jak na przykład podejmowanie inicjatywy uchwałodawczej, udział w lokalnej komisji współpracy wielosektorowej, okresowe zgłaszanie propozycji legislacyjnych, systematyczne konsultacje z lokalnymi liderami politycznymi, wykorzystanie technologii informatycznych.

Jednym z najskuteczniejszych narzędzi monitorowania jest czuwanie nad przebiegiem prac we własnym projekcie aktu prawa miejscowego. Zakres stosowania tego narzędzia jest ograniczony, koncentrujemy się jedynie na własnych propozycjach, ale może ono stanowić swojego rodzaju wzorzec postępowania i metodologii monitoringu prawa miejscowego. Jak wspomniano we wcześniejszych rozdziałach, społeczna inicjatywa uchwałodawcza jest stosowana rzadko, a statuty poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego również rzadko przewidują możliwość zgłaszania projektu przez samych mieszkańców wspólnoty samorządowej. W takiej sytuacji pozostaje kierowanie do odpowiednich władz samorządowych wniosków oraz petycji o zmianę przepisów statutu, co umożliwi zgłaszanie projektów aktów prawa miejscowego.

Kolejnym narzędziem, ale i wyzwaniem dla samorządowej partycypacji jest powołanie lokalnej komisji współpracy wielosektorowej. Mimo że jest to propozycja zbliżona do usankcjonowanej prawnie rady działalności pożytku publicznego, należy podkreślić, że ewentualne powołana komisja miałaby charakter zdecydowanie szerszego forum samorządowej debaty publicznej. W skład komisji weszliby przedstawiciele organów władzy publicznej (przewodniczący organu stanowiącego, przewodniczący komisji, wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta,

marszałek), przedstawiciele podmiotów gospodarczych oraz samorządów zawodowych działających na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego (np. prezesi spółek, właściciele małych i średnich przedsiębiorstw, osoby prowadzące indywidualną działalność gospodarczą, lekarze, prawnicy, architekci) oraz przedstawiciele podmiotów społecznych (np. prezesi stowarzyszeń, fundacji, przewodniczący lokalnych komitetów działania). Ewentualne powołanie lokalnej komisji współpracy wielosektorowej powinno odbyć się w zgodzie z wypracowanym kluczem doboru jej członków. O ile dobór przedstawicieli organów samorządu terytorialnego nie budzi większych kontrowersji, o tyle można mieć już wątpliwości w przypadku dwóch pozostałych sektorów (prywatnego i pozarządowego). Charakter tego forum wymaga jednak, aby przedstawiciele będący członkami komisji byli dobrani w sposób proporcjonalny zgodnie z zasadą reprezentatywności poszczególnych środowisk. Jak wspomniano wyżej, postulowana komisja wielosektorowa jest rozwiązaniem zbliżonym do rady działalności pożytku publicznego, a co w związku z tym może być zbudowana i uzupełniona w oparciu właśnie o Radę. Konieczne jest jednak wyraźne oddzielenie kompetencji obu organów oraz wskazanie specyfiki działalności III sektora jako jednego z obszarów tematycznych, pozostających we właściwości komisji.

Kolejnym narzędziem monitorowania stanowienia prawa miejscowego może być regularne, systematyczne zgłaszanie propozycji legislacyjnych. Narzędzie to nie musi mieć charakteru – wspomnianej wcześniej – społecznej inicjatywy uchwałodawczej, może stanowić jedynie wniosek bądź petycję o podjęcie stosownej inicjatywy przez uprawnione organy. Zastosowanie niniejszego narzędzia jest jednak ściśle powiązane z działalnością organów samorządu terytorialnego, a więc na przykład publikowaniem założeń legislacyjnych na wyznaczony okres (np. kwartał). Taki sygnał, generowany przez samorząd, może w wydajny sposób zoptymalizować wysiłki na rzecz podejmowania inicjatyw uchwałodawczych oraz pozwala podmiotowi społecznemu skoncentrować się na konkretnych etapach procedury stanowienia prawa miejscowego.

Systematyczne kontakty partnerów społecznych z lokalnymi liderami politycznymi to kolejne ważne narzędzie monitorowania procesu stanowienia prawa miejscowego. Kontakty bezpośrednie z decydentami często bywają znacznie bardziej skuteczne niż sformalizowane relacje. Nie stanowi to postulatu, aby rezygnować z biurokratycznych narzędzi oddziaływania, ale po prostu wskazówkę, by uzupełnić instrumentarium środków formalnych o budowanie bezpośrednich relacji. Powinno się też wdrażać procedury nawiązywania i podtrzymywania kontaktów z lokalnymi liderami. W ramach takiej procedury powinny być wyznaczone osoby do prowa-

dzenia rozmów. Ze względu na wysoką pozycję, jaką w środowiskach lokalnych zajmują liderzy polityczni, partnerzy społeczni powinni delegować do kontaktów osoby, które posiadają równie wysoki status i cieszą się autorytetem wśród członków wspólnoty samorządowej. W praktyce powinni to być prezesi stowarzyszeń i organizacji pozarządowych. Po stronie samorządowej grupą docelową dla kontaktów powinni być: wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, marszałek i ich zastępcy, członkowie zarządów powiatu i województwa, przewodniczący organów stanowiących (przewodniczący rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa) i ich zastępcy, przewodniczący komisji, przewodniczący klubów i kół radnych. Poza liderami politycznymi należy też zwrócić uwagę na osoby pełniące niektóre funkcje urzędnicze, jak naczelnicy ważnych wydziałów urzędu, pełnomocnicy czy osoby wyznaczone do wspierania instytucji pozarządowych. Wymienione osoby, ważne dla funkcjonowania samorządu terytorialnego, można podzielić na dwie grupy. Pierwsza – to grupa, która nadaje impuls do działania i wyznacza kierunki ewentualnych zamian i inicjatyw. Druga grupa to osoby merytorycznie zaangażowane w procesy decyzyjne. Do pierwszej można zaliczyć wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starostę, marszałka, przewodniczącego organu stanowiącego, przewodniczących klubów i kół radnych. Do drugiej zaś grupy należą zastępcy wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starosty, marszałka, przewodniczących komisji oraz najważniejsze osoby w aparacie urzędniczym (naczelnicy, pełnomocnicy). Podczas spotkań z osobami nadającymi impuls polityczny do podejmowania działań należy używać przede wszystkim argumentów o charakterze ogólnospołecznym i politycznym. W spotkaniach z „technokratami” należy natomiast używać przede wszystkim argumentów merytorycznych, mówiąc jednocześnie o konkretnych efektach ewentualnie podjętych inicjatyw uchwałodawczych. Kolejnym ważnym elementem w kontaktowaniu się z liderami politycznymi jest ustalenie harmonogramu spotkań. Przy jego ustalaniu konieczne jest określanie faz procesu stanowienia prawa miejscowego oraz wskazanie osób uczestniczących i decyzyjnych podczas poszczególnych etapów legislacji samorządowej.

Ostatnią, ale nie mniej ważną grupę narzędzi stanowią instrumenty zapożyczone z komunikacji wykorzystującej technologie informatyczne. Narzędzia te mieszczą się w instrumentarium określanym jako ICT, czyli są to wszelkiego rodzaju działania związane z produkcją i wykorzystaniem urządzeń telekomunikacyjnych i informatycznych oraz usług im towarzyszących, a także gromadzenie, przetwarzanie, udostępnianie informacji w formie elektronicznej z wykorzystaniem technik cyfrowych i wszelkich narzędzi komunikacji elektronicznej. Wspomniane instrumentarium jest coraz częściej stosowane w sferze publicznej, również na gruncie funkcjonowania

samorządu terytorialnego. Adaptacja nowych technologii informatycznych do komunikacji między organami samorządu terytorialnego a partnerami społecznymi może stanowić wyzwanie w czasie, kiedy kryzys przeżywa demokracja przedstawicielska³. Wielki potencjał, jaki kryją w sobie narzędzia ICT, wymaga podjęcia przez partnerów społecznych wspólnych działań w celu wypracowania zbioru narzędzi komunikacyjnych. Mowa tu o takich narzędziach, które mogłyby być stosowane jako elementy wspólnej platformy internetowej (portalu) o charakterze społecznościowym. Zaliczyć do nich można blogi, sondy, ankiety online, czaty, fora dyskusyjne, e-panele, e-petycje. Blogi powinny być zakładane przez lokalne autorytety oraz liderów społecznych, ponieważ ich poglądy stanowią często inspirację do refleksji zarówno dla członków wspólnoty samorządowej, jak i dla lokalnych decydentów. Ważne jest, aby prowadzenie blogów odbywało się na bieżąco, a treści tam zamieszczane były aktualne oraz dotyczyły żywotnych interesów mieszkańców (na przykład żeby odnosiły się do konkretnych projektów aktów prawa miejscowego). Kolejnym narzędziem wirtualnej platformy komunikacyjnej są sondy. Przeprowadzenie sondaży internetowych jest zabiegiem stosunkowo tanim, a przy okazji pozwala poznać ogólne tendencje postrzegania danej kwestii przez społeczność lokalną. Bardziej szczegółowym instrumentem może stać się ankieta online. Przygotowanie takiej ankiety wymaga jednak zastosowanie pewnej metodologii. W ramach ankiety można na przykład zapytać mieszkańców, jaki jest oczekiwany poziom poszczególnych podatków i opłat lokalnych. Innym instrumentem mogą być czaty internetowe z lokalnymi liderami politycznymi. Ich organizowanie wymaga scenariusza, wypromowania w mediach oraz wyznaczenia moderatora, który będzie czuwać nad poprawną formą dyskusji. Podobnym instrumentem są fora dyskusyjne, w tym przypadku nie ma jednak konieczności bieżącego moderowania dyskusji (podobną rolę spełniają e-panele). Należy wreszcie wspomnieć o potrzebie uruchomienia w ramach portalu specjalnej skrzynki, która zbierałaby petycje do władz lokalnych. Zakładka e-petycje powinna być usystematyzowana tematycznie, a treść popieranych petycji – czytelna i zrozumiała dla chcących ją „podpisać”.

Dobrze zorganizowany portal może stać się istotnym narzędziem wywierania wpływu na proces stanowienia prawa miejscowego. Koniecznym warunkiem dla jego skuteczności jest jednak jego duża popularność, przejrzystość formy oraz bieżąca aktualizacja. Przy zachowaniu tych warunków decydenci samorządowi staną się aktywną stroną wirtualnej społeczności.

³ M. Sakowicz, *E-demokracja a przywództwo lokalne*, [w:] *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, red. S. Michałowski, K. Kuć-Czajkowska, Lublin 2008, s. 307.

rozdział 6
**Dobre praktyki
monitorowania prawa lokalnego
przez partnerów społecznych**

Uwagi wstępne

Z punktu widzenia stosowania w praktyce zasady partycypacji społecznej w procesie stanowienia prawa miejscowego, pożądanym stanem byłoby poddawanie konsultacjom społecznym wszystkich aktów prawa miejscowego, wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto wydaje się, że jeśli organizacje pozarządowe mają taką możliwość, to powinny aktywnie uczestniczyć w procesie stanowienia prawa miejscowego. W praktyce konsultacjom społecznym poddawane są jednak jedynie te akty prawne, co do których ustawy przewidują taką konieczność, oraz inne strategiczne akty prawne, związane z działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Z drugiej strony natomiast w ogłaszanych konsultacjach społecznych wciąż bierze udział mały procent organizacji pozarządowych i mieszkańców, faktycznie uprawnionych do wyrażania swojego zdania.

Na potrzeby niniejszego opracowania przedstawimy sfery, w jakich mają prawo czynnie uczestniczyć organizacje pozarządowe oraz mieszkańcy – aby wyrazić swoje poglądy. Nie chodzi bowiem tylko o uczestnictwo w samych konsultacjach społecznych, ale także na przykład o możliwość udziału w pracach nad danym projektem aktu prawnego czy nawet o zgłaszanie samodzielnych projektów aktów prawnych podmiotom administracji publicznej.

Potencjalny udział w stanowieniu prawa przez jednostki samorządu terytorialnego łączy się także koniecznością oddziaływania w pewien sposób na te jednostki. Chodzi przede wszystkim o tworzenie grup nacisku, chociażby w sprawie przyjęcia przez organy samorządowe pewnych dokumentów strategicznych (takich jak na przykład karta współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi), które będą określały podstawowe zasady i formy współpracy pomiędzy podmiotami z zakresu administracji publicznej oraz III sektora.

1. Możliwości monitorowania prawa przez partnerów społecznych na szczeblu gminnym i powiatowym

Jak powiedziano we wcześniejszej części publikacji, partnerzy społeczni mają możliwość uczestniczenia w procesie stanowienia prawa na wszystkich trzech szczeblach samorządu terytorialnego. Z uwagi jednak na odmiennosc w zakresach działalności poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego przykłady monitorowania prawa zostaną omówione oddzielnie – osobno na szczeblu gminnym i powiatowym oraz osobno na szczeblu wojewódzkim.

1.1. Sfera planowania i zagospodarowania przestrzennego

Duże możliwości w zakresie opiniowania aktów prawnych przyjmowanych na szczeblu gminnym daje ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU 2003, nr 80, poz. 717 z późniejszymi zmianami). Ustawa ta przewiduje obligatoryjne przeprowadzenie konsultacji społecznych w sprawach dotyczących dokumentów związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym. Konsultacje te powinny przebiegać dwuetapowo – w pierwszej kolejności powinny dotyczyć uchwały o przystąpieniu do sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w drugiej kolejności zaś – uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego. Zgodnie z artykułem 11 ustawy wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium w pierwszej kolejności, ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących studium, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia. Ponadto na podstawie artykułu 17 ustawy wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia.

Uwagi do projektu planu miejscowego może wnieść każdy, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu, wyłożonym do publicznego wglądu. Uwagi do

projektu planu powinno się wносить na piśmie w terminie wyznaczonym w przedmiotowym ogłoszeniu. Warto zwrócić uwagę, że jako wniesione na piśmie uznaje się również uwagi wniesione w postaci elektronicznej, opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym, weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu.

Dobrym przykładem wykorzystywania narzędzi, jakie daje ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jest działalność Stowarzyszenia Forum Rozwoju Warszawy oraz Stowarzyszenia Integracji Stołecznej Komunikacji SISKOM.

Charakterystyka Stowarzyszenia Forum Rozwoju Warszawy

Terenem działania stowarzyszenia jest przede wszystkim obszar miasta stołecznego Warszawy i przyległej aglomeracji, a w dalszej kolejności – obszar województwa mazowieckiego i terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Jednym z celów działania stowarzyszenia jest wspieranie przemyślanych koncepcji urbanistycznych oraz opowiadanie się za projektami architektonicznymi na światowym poziomie. Nie jest to jednak wyłączny obszar zainteresowań stowarzyszenia. Jego członkowie dążą do tego, aby Warszawa była konkurencją dla największych stolic europejskich. Sporządzane przez stowarzyszenie projekty przedstawiane są mieszkańcom oraz władzom miasta. Główny ich cele stanowi zwrócenie uwagi na pewien obszar życia miasta, któremu powinno się poświęcić więcej uwagi¹. Stowarzyszenie liczy obecnie około 30 osób, a powstało w lutym 2007 roku. Do statutowych celów stowarzyszenia należy przede wszystkim:

- działalność na rzecz rozwoju Warszawy i jej aglomeracji;
- popularyzacja wiedzy o Warszawie i jej okolicach, jej historii i dziedzictwie, sprawach bieżących i planach na przyszłość;
- popularyzacja wiedzy o współczesnej architekturze i urbanistyce, wsparcie dla tworzenia architektury na wysokim poziomie estetycznym i funkcjonalnym, sprzeciwianie się powstawaniu architektury słabej, tandetnej czy szkodliwej przestrzennie;
- popularyzacja i promowanie miastotwórczych rozwiązań urbanistycznych i idei zrównoważonego rozwoju, lobbing na rzecz tworzenia planów miejscowych;
- poparcie dla rozwoju i rewitalizacji przestrzeni miejskiej; wsparcie dla rewitalizacji istniejących placów miejskich i tworzenia nowych, tworzenia przestrzeni publicznych przyjaznych pieszym, troska o małą architekturę i zieleni;

¹http://www.forumrozwoju.waw.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=27&Itemid=119#s

- popularyzacja wiedzy dotyczącej infrastruktury miejskiej, między innymi z zakresu infrastruktury drogowej, szynowej i lotniczej, architektury i inżynierii budowlanej;
- propagowanie rozwiązań komunikacyjnych, architektonicznych i urbanistycznych najlepszych pod względem funkcjonalnym, estetycznym, technicznym, ekonomicznym, społecznym i środowiskowym.

Uczestnictwo w konsultacjach społecznych i zgłaszanie wniosków w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego

Stowarzyszenie aktywnie uczestniczy w konsultacjach społecznych, organizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego województwa mazowieckiego, w szczególności organizowane przez władze miasta stołecznego Warszawy. Przedstawiciele stowarzyszenia oceniają, że w niektórych konsultacjach społecznych zgłoszone przez stowarzyszenie uwagi są brane pod uwagę nawet w granicach 80 – 90%. Skuteczność uwag zgłaszanych przez stowarzyszenie jest wysoka, ponieważ są to wnioski bardzo dobrze dopracowane merytorycznie, przygotowywane często przez osoby o dużej wiedzy z zakresu prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego.

W bardzo dużej części wzięto pod uwagę wnioski zgłoszone przez stowarzyszenie podczas konsultacji społecznych, które odbyły się pod koniec 2009 roku w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego okolic Dworca Gdańskiego w Warszawie. Przedmiotowe konsultacje społeczne zakończyły się 20 listopada 2009 roku, a Stowarzyszenie Forum Rozwoju Warszawy wzięło w nich aktywny udział, uczestnicząc w dyskusji publicznej nad projektem planu. Odnosząc się do całości rozwiązań, przyjętych w wyłożonym do publicznego wglądu projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Dworca Gdańskiego, stowarzyszenie wniosło o zmianę zawartej w projekcie planu zasady wyznaczenia linii nowej zabudowy. W opinii stowarzyszenia podstawową zasadą kształtowania linii nowej zabudowy w rejonie planu powinno być jej wyznaczenie w formie obowiązującej linii zabudowy, prowadzonej jak najbliższej linii rozgraniczających ulic, tak aby nowa zabudowa na obszarze planu miała pierzejowy, kwartałowy i w efekcie prawdziwie wielkomiejski charakter². Warto dodać, że stowarzyszenie zgłosiło swoje uwagi w bardzo szczegółowy sposób, niektóre z nich przedstawiono w formie własnych rysunków i planów (dołączonych do wniosków w formie graficznych załączników).

² Dokument wraz z postulatami Forum Rozwoju Warszawy jest dostępny na stronie internetowej: http://www.frw.fc.pl/pliki/uwagi_frw_mpzp_dwGdanski.pdf

Zgodnie z wykazem uwag, wniesionych do przedstawionego do publicznego wglądu projektu miejskiego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Dworca Gdańskiego³, Stowarzyszenie wniosło 28 różnych merytorycznie uwag – 11 z nich (czyli blisko 40% zgłoszonych wniosków) zostało rozpatrzonych pozytywnie, zaś 17 – negatywnie. W dalszej kolejności uwagi rozpatrzone pozytywnie przekazano do wykonawcy projektu, w celu włączenia ich do planu zagospodarowania przestrzennego.

Charakterystyka Stowarzyszenia Integracji Stołecznej Komunikacji – SISKOM

Stowarzyszenie Integracji Stołecznej Komunikacji powstało 25 marca 2006 roku. Doszło wtedy do pierwszego oficjalnego spotkania założycielskiego stowarzyszenia. Wcześniej członkowie obecnego stowarzyszenia działali jako Społeczny i Spontaniczny Komitet Obwodnicy Miejskiej. SISKOM skupia entuzjastów budowy nowoczesnych tras komunikacyjnych w Warszawie i w całej Polsce. Pod pojęciem „trasy komunikacyjne” należy rozumieć autostrady, trasy ekspresowe, drogi szynowe, komunikację miejską, lotniska, ścieżki rowerowe.

W skład stowarzyszenia wchodzi obecnie około 30 osób – mieszkańców Warszawy i okolic, a wśród nich między innymi drogowcy, projektanci, inżynierowie budownictwa, specjaliści od transportu, prawnicy, informatycy, ekonomiści, handlowcy, pracownicy PKP i LOT. Stowarzyszenie nie prowadzi działalności gospodarczej i działa na zasadzie *non profit*⁴. Stowarzyszenie realizuje swoje cele przez:

- prowadzenie strony internetowej zawierającej informacje o planowanych, projektowanych i istniejących elementach infrastruktury komunikacyjnej;
- prowadzenie działań i kampanii na rzecz rozwoju infrastruktury komunikacyjnej i elementów z nią związanych oraz poprawy jakości komunikacji;

³ http://bip.warszawa.pl/NR/rdonlyres/80FD4039-5EB6-4BDC-BD99-61C67F7DBA48/718533/Rozstrzygnięcia_uwag_mpzp_Dw_Gdanski1.pdf

⁴ http://siskom.waw.pl/siskom-o_nas.htm. Do celów stowarzyszenia należą przede wszystkim: a) informowanie społeczeństwa o planowanych działaniach inwestycyjnych oraz wydatkowanych na ten cel środkach publicznych; b) popieranie i wpływanie na rozwój infrastruktury komunikacyjnej oraz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego; c) wspieranie procesów planowania przestrzennego oraz tworzenia ładu przestrzennego; d) popularyzacja wiedzy dotyczącej infrastruktury komunikacyjnej; e) propagowanie rozwiązań komunikacyjnych najlepszych pod względem technicznym, ekonomicznym, społecznym i środowiskowym; f) prowadzenie działań mających na celu ochronę środowiska i zrównoważony rozwój; g) integracja środowisk popierających rozwój infrastruktury komunikacyjnej; h) wspieranie procesu edukacyjnego studentów z różnych środowisk akademickich w zakresie infrastruktury komunikacyjnej.

- podejmowanie działań na rzecz rozwoju komunikacji publicznej i indywidualnej;
- propagowanie przykładów dobrych praktyk w zakresie komunikacji oraz racjonalnych zachowań komunikacyjnych;
- organizację i uczestnictwo w spotkaniach, konferencjach, seminariach, kursach, szkoleniach, warsztatach, prelekcjach, wykładach, wystawach i wycieczkach, przedstawiających aktualny stan oraz wiedzę dotyczącą planowanych, projektowanych i istniejących inwestycji;
- opiniowanie strategii, studiów, polityk, planów, programów, projektów, decyzji i uchwał organów administracji państwowej i samorządowej;
- monitorowanie i udział w planowaniu wydatkowania środków publicznych, opiniowanie projektów budżetów i wieloletnich planów finansowych oraz monitorowanie przygotowania i przebiegu procedur o udzielenie zamówienia publicznego;
- przeprowadzanie i przedstawianie niezależnych opracowań, studiów, badań, analiz, ekspertyz, ocen, raportów i opinii wraz ze składaniem wniosków i postulatów w sprawach z zakresu działalności statutowej;
- aktywne działania na rzecz zwiększania roli partycypacji społecznej w planowaniu i przygotowywaniu inwestycji;
- monitorowanie i raportowanie sytuacji, w których organy państwa lub samorządu terytorialnego ograniczają możliwość partycypacji społecznej;
- współpracę z innymi stowarzyszeniami, fundacjami, instytucjami, przedsiębiorstwami, środkami masowego przekazu, z administracją państwową i samorządową;
- prowadzenie działalności wydawniczej o charakterze non profit.

Uczestnictwo w konsultacjach społecznych dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego

SISKOM jest kolejnym przykładem stowarzyszenia, które aktywnie bierze udział w konsultacjach społecznych, związanych z aktami dotyczącymi infrastruktury, transportu i zagospodarowania przestrzennego.

W powyższym zakresie warto wskazać na udział stowarzyszenia w konsultacjach społecznych, które odbyły się na przełomie 2006 i 2007 roku w sprawie projektu modernizacji ulic Marsa i Żołnierskiej w Warszawie.

Działania stowarzyszenia polegały przede wszystkim na złożeniu wniosku w konsultacjach społecznych oraz poinformowaniu mediów o wadliwym projekcie modernizacji ulicy Marsa na odcinku od wiaduktu nad torami kolei otwockiej do wyjazdu z ulicy Naddnieprzańskiej. Informacja o źle prowadzonej modernizacji znalazła się w jednym z dzienników ogólnopolskich (we wkładce stołecznej).

W trakcie konsultacji społecznych stowarzyszenie złożyło formalny wniosek, dotyczący zmian w projekcie modernizacji powyższych dróg (szczegółowo wskazano proponowane zmiany w formie wykazu – z odniesieniem do poszczególnych punktów wyłożonego do konsultacji planu). Do wniosku dołączono załącznik graficzny (szczegółowy rysunek), prezentujący postulaty stowarzyszenia. Zasadniczym przedmiotem pisma był wniosek o poszerzenie powyższych ulic, w celu likwidacji uciążliwego zwężenia drogi.

W związku z brakiem reakcji ze strony Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie, po upływie dwóch miesięcy stowarzyszenie wystąpiło z ponownym pismem – o uzupełnienie i przypomnienie wniosku z konsultacji społecznych w sprawie projektu modernizacji ulic Marsa i Żołnierskiej.

W wyniku złożenia powyższych wniosków stanowisko SISKOM zostało wzięte pod uwagę – Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie przekazał wykonawcy przedmiotowego projektu zgłoszone postulaty, dotyczące zaprojektowania na ulicy Marsa dodatkowego, czwartego pasa ruchu, zaprojektowania kładki dla pieszych oraz rowerystów, a także dwupoziomowego węzła komunikacyjnego.

W ostatnim czasie stowarzyszenie włączyło się czynnie do negocjacji, związanych z dokumentami planowymi (w tym planami zagospodarowania przestrzennego), dotyczącymi przebiegu drogi krajowej nr 79 na odcinku Warszawa – Lipsko, południowej obwodnicy Warszawy wraz z trasą NS, planami modernizacji drogi krajowej nr 50 na odcinku Ciechanów – Ostrów Mazowiecka (daleka obwodnica Warszawy) oraz remontu warszawskich dworców. Nie we wszystkich tych sprawach przeprowadzono konsultacje społeczne, jednakże mimo to Stowarzyszenie stara się aktywnie uczestniczyć w procesie podejmowania najważniejszych decyzji przez władze jednostek samorządu terytorialnego.

1.2. Sfera konsultacji aktów prawnych, dotyczących współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi

Z punktu widzenia działalności organizacji pozarządowych zasadniczą rolę pełnią dokumenty, dotyczące współpracy pomiędzy administracją publiczną a sektorem organizacji pozarządowych. Znowelizowana ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁵ (ostatnia nowelizacja tej ustawy weszła w życie 12 marca br.) w artykule 5a przewiduje, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 tej ustawy, uchwała roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami tam wymienionymi. Roczny program współpracy jest uchwalany do 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. Ponadto należy zwrócić uwagę, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w tej ustawie.

A zatem na podstawie nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie organy administracji publicznej mają obowiązek corocznego przyjmowania programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. Dobrą praktyką byłoby także przyjmowanie w jednostkach samorządu terytorialnego programów długofalowych, o których mówi ustawa – akty te mają jednak charakter nieobowiązkowy. W wielu jednostkach samorządu terytorialnego zostały przyjęte tak zwane karty współpracy, które dotyczą właśnie wieloletniej współpracy samorządu z sektorem organizacji pozarządowych. Przykładami samorządu, który uchwalił taką kartę, są: gmina Radzymin (Radzywińska Karta Współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi⁶), miasto Sochaczew (Karta Współpracy – wieloletni program współpracy miasta Sochaczew z organizacjami pozarządowymi⁷) oraz powiat wołomiński (Karta Współpracy Powiatu Wołomińskiego z organizacjami pozarządowymi⁸).

Jak pokazano wyżej, zasadniczą rolę pełni coroczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi – dokument obowiązkowo uchwalany przez organy

⁵ Ustawa z 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, DzU 2003, nr 96, poz. 873 z późniejszymi zmianami.

⁶ Radzywińska Karta współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi stanowi załącznik do uchwały nr 351/XXVII/2005 Rady Miejskiej w Radzyminie z dnia 27 września 2005 roku.

⁷ Karta Współpracy została przyjęta w drodze uchwały rady miejskiej miasta Sochaczew nr L/423/05 z dnia 25 października 2005 roku.

⁸ Karta współpracy powiatu wołomińskiego z organizacjami pozarządowymi stanowi załącznik do uchwały nr XXX-245/05 Rady Powiatu Wołomińskiego z dnia 25 października 2005 roku.

jednostki samorządu terytorialnego. Modelowy program współpracy powinien zawierać przede wszystkim główne założenia współpracy pomiędzy podmiotami, wraz ze wskazaniem form finansowych oraz pozafinansowych tej współpracy. Dobrym przykładem takiego modelowego programu współpracy jest Program Współpracy Gminy Miasta Radomia z organizacjami i innymi podmiotami pozarządowymi na 2010 rok⁹. Organizacją, która corocznie wyróżnia się aktywnością w procesie konsultacji tego dokumentu, jest Mazowieckie Stowarzyszenie Terapii i Readaptacji Społecznej MASTERS. Stowarzyszenie zostało zarejestrowane w 2006 roku. Główny obszar jego działania to ochrona i promocja zdrowia. Organizacja działa przede wszystkim na terenie Radomia.

W konsultacjach społecznych dotyczących tworzenia projektu Programu Współpracy Gminy Miasta Radomia z organizacjami pozarządowymi na rok 2010 Stowarzyszenie zgłaszało przede wszystkim postulaty dotyczące nazewnictwa zadań i celów w ramach poszczególnych priorytetów projektu. Postulaty zgłaszano w formie tabeli ze szczegółowym określeniem proponowanych zapisów. W ramach zgłoszonych propozycji jeden postulat został odrzucony (dotyczący zmiany nazwy zadania i brzmienia zapisu dotyczącego celu realizacji zadania), zaś dwa inne wzięto pod uwagę i rozpatrzono pozytywnie (dotyczyły one brzmienia celu realizacji zadania – zaproponowano zmianę adresatów działania). Stowarzyszenie zgłaszało także uwagi do projektu Programu Współpracy Gminy Miasta Radomia z organizacjami pozarządowymi na rok 2009. W ramach tych konsultacji zgłoszono trzy postulaty: dwa dotyczyły propozycji kontynuacji zadania w latach następnych, trzeci zaś stanowił propozycję rozszerzenia kompetencji punktu konsultacyjno-informacyjnego dla osób uzależnionych i ich rodzin o doradztwo z zakresu przeciwdziałania przemocy oraz innych dysfunkcji w rodzinie. Wszystkie zgłoszone postulaty zostały wzięte pod uwagę i rozpatrzone pozytywnie.

1.3. Sfera aktów prawnych dotyczących budżetu jednostki samorządu terytorialnego

Organizacje pozarządowe powinny mieć znaczący wpływ na proces uchwalania budżetu przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Niestety, ustawy ustrojowe (ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o samorządzie powiatowym) nie przewidują szczególnego trybu udziału organizacji pozarządowych ani obywateli

⁹Program Współpracy Gminy Miasta Radomia z organizacjami i innymi podmiotami pozarządowymi na 2010 rok stanowi załącznik do uchwały nr 673/2010 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 25 stycznia 2010 roku, http://www.radom.pl/_portal/1192013867470cb02b32172/Prawo_lokalne_.html

w procesie podejmowania takich uchwał. Ustawa o samorządzie gminnym w artyku le 61 stanowi jedynie, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) informuje mieszkańców gminy o założeniach projektu budżetu, kierunkach polityki społecznej i gospodarczej oraz wykorzystywaniu środków budżetowych. W ustawie o samorządzie powiatowym odnajdujemy podobne zapisy (art. 61), zgodnie z którymi gospodarka środkami finansowymi znajdującymi się w dyspozycji powiatu jest jawna. Wymóg jawności jest spełniany w szczególności przez: jawność debaty budżetowej, opublikowanie uchwały budżetowej oraz sprawozdań z wykonania budżetu powiatu, przedstawienie pełnego wykazu kwot dotacji celowych udzielanych z budżetu powiatu oraz ujawnienie sprawozdania zarządu z wykonywania pewnych działań, o których mowa w ustawie. A zatem ustawy nie przewidują obowiązku przeprowadzenia konsultacji społecznych, dotyczących projektu uchwały budżetowej. Nie oznacza to oczywiście braku możliwości monitorowania procesów legislacyjnych związanych z budżetem oraz procesu wykonywania uchwały budżetowej.

Przykład organizacji, której jednym z głównych celów jest monitorowanie procesów związanych z procesem stanowienia i wykonywania aktów budżetowych, stanowi Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich.

Charakterystyka Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich zostało założone przez uczestników szkoleń organizowanych przez Program „Przeciw Korupcji” Fundacji im. Stefana Batorego. Jest to organizacja, która skupia osoby fizyczne, mieszkające w różnych miejscach w Polsce. Działania realizowane przez stowarzyszenie opierają się na aktywności członków oraz wszystkich osób i grup, które spełniają regulacje Kodeksu Etycznego oraz chcą działać na rzecz poprawy jakości życia publicznego i podnosić jakość relacji obywatel – państwo. Stowarzyszenie realizuje swoje cele między innymi poprzez:

- monitorowanie działań władz samorządowych i innych instytucji;
- organizowanie imprez masowych oraz innych form propagujących działalność stowarzyszenia;
- prowadzenie działalności oświatowej i kształceniowej wśród młodzieży i osób dorosłych;
- doradztwo, wsparcie lub pomoc instytucjom lub osobom działającym w obszarze celów statutowych stowarzyszenia, ze szczególnym uwzględnieniem

- osób zainteresowanych utworzeniem Lokalnej Grupy Obywatelskiej;
- występowanie z petycjami, wnioskami i apelami do władz publicznych;
- przygotowywanie i prowadzenie projektów realizowanych przez członków stowarzyszenia;
- podejmowanie współpracy z władzami samorządowymi, państwowymi, sektorem gospodarczym oraz środkami masowego przekazu w zakresie realizacji celów stowarzyszenia¹⁰.

Realizacja programu Laboratorium Monitoringu Budżetu

Program Laboratorium Monitoringu Budżetu realizowany jest między innymi metodą monitoringu. Lokalne Grupy Obywatelskie za pomocą odpowiednich narzędzi przyglądają się funkcjonowaniu samorządów lokalnych. Głównym celem projektu jest zwiększenie przejrzystości oraz efektywności wydatkowania finansów gminnych poprzez wypracowanie odpowiednich mechanizmów współpracy samorządów z mieszkańcami w zakresie wzajemnej komunikacji, udziału społeczności lokalnych w procesach tworzenia budżetu, poszerzanie świadomości społecznej na temat obywatelskiej kontroli działania władzy oraz wiedzy z zakresu finansów gminnych. Na podstawie wyników poszczególnych monitoringów zostają podjęte działania informacyjno-edukacyjne, takie jak organizacja spotkań mieszkańców z przedstawicielami władzy, zgłaszanie projektów odpowiednich uchwał, warsztaty z zakresu prawa i standardów procesów budżetowych, mające służyć poprawie standardów działania samorządów¹¹. Monitoring prowadzi się przede wszystkim w formie ankiety, rozmów z pracownikami urzędów gminnych oraz analizy biuletynów informacji publicznej.

W województwie mazowieckim monitoringowi poddano między innymi gminy Stanisławów oraz Wiązowna¹². W obydwu przypadkach działania monitorujące realizowane w ramach projektu miały na celu:

- ustalenie procedur i standardów obowiązujących w gminach w zakresie systemu komunikacji i partycypacji społecznej ze szczególnym, uwzględnieniem procesu tworzenia budżetu gminy;

¹⁰ <http://www.lgo.pl/onas/index.php?id=2>

¹¹ <http://lmb.lgo.pl/node/2>

¹² Raporty zostały opublikowane na stronie internetowej: <http://lmb.lgo.pl/taxonomy/term/20>

- dokonanie oceny, na ile praktyka działania władz jest zgodna z obowiązującymi procedurami i standardami, oraz ewentualną poprawę standardów działania instytucji w obszarach objętych monitoringiem.

Każdy monitoring zakończył się wydaniem specjalnego raportu. Integralną część raportu stanowią wnioski wraz z rekomendacjami dla danego urzędu jednostki samorządu terytorialnego.

W ten sposób w gminie Stanisławów przeanalizowano następujące dziedziny: dostęp do informacji publicznej (dostępność informacji, funkcjonowanie biuletynu informacji publicznej), system komunikacji społecznej, partycypacja mieszkańców w procesie tworzenia budżetu, konsultacje społeczne, funkcjonowanie rady gminy.

Stowarzyszenie zarekomendowało władzom między innymi następujące rozwiązania:

- wprowadzenie do praktyki działania gminy konsultacji społecznych na podstawie uchwał rady gminy;
- przygotowanie i uchwalenie trybu prowadzenia konsultacji społecznych;
- opracowanie i uchwalenie procedury regulującej sposób tworzenia priorytetów inwestycyjnych podczas zebrań wiejskich, na których opracowywane są wnioski do budżetu;
- wprowadzenie drogą uchwały inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców;
- opracowanie procedury komunikacji społecznej z mieszkańcami;
- wykorzystanie większej liczby kanałów informowania mieszkańców o sprawach gminy (na przykład stworzenie newslettera internetowego).

W podobny sposób dokonano monitoringu sfery budżetowej w gminie Wiązowna. Monitoring prowadzono w okresie wrzesień – listopad 2008. Przystępując do jego realizacji, wytypowano główne środowiska respondentów w postaci:

- rady gminy Wiązowna – organu koordynującego system władz samorządowych, odpowiedzialnego za standardy prawa miejscowego;
- Klubu Skutecznego Działania Rady Gminy Wiązowna – jako wyodrębnionej części rady gminy, akcentującej spójność wyrażanych poglądów na zarządzanie gminą;

- wójta gminy Wiązowna;
- środowisk postrzegających rzeczywistość gminną przez pryzmat możliwości realizacji aktywności społecznej i działalności organizacji pozarządowych (NGO);
- środowisk zaangażowanych społecznie mieszkańców i sympatyków gminy, interesujących się problematyką społeczną¹³.

Przeprowadzone badania miały charakter anonimowy, jedynie z oznaczeniem kategorii respondenta według powyższej klasyfikacji. Respondenci zostali wyposażeni w ankiety opracowane przez koordynatora projektu, zmodyfikowane pod względem edytorskim, adekwatnie do uwarunkowań gminy. Wyrażone opinie zebrano w jednolitej wersji ankiety zbiorczej, która przedstawiła dominujące stanowiska ogółu respondentów¹⁴.

W wyniku powyższych badań do urzędu skierowano rekomendacje i sugestie. Najważniejsze z nich to:

- podjęcie cyklu debat społecznych i konsultacji (z elementami kontroli społecznej tych procesów), mających na celu wypracowanie satysfakcjonujących rozwiązań modelowych w zakresie badanej problematyki, to znaczy określenia kształtu procedur konsultacji i partycypacji społecznej;
- podjęcie działań edukacyjno-promocyjnych, ukierunkowanych na aktywizację społeczną w obszarach przedmiotowych;
- poprawa systemu komunikacji społecznej; wdrożenie planowych, cyklicznych spotkań, debat, konferencji i konsultacji, dających mieszkańcom możliwość aktywnego włączenia się w kształtowanie rozwoju przestrzeni gminy, zrozumienie występujących uwarunkowań i kształtowanie postaw współodpowiedzialności;
- poprawa użytkowych funkcji serwisów internetowych, ich zawartości i aktualności;
- realne zwiększenie udziału mieszkańców w procesach konsultacji i redystrybucji środków budżetowych poprzez korektę procedur oraz zwiększenie efektywności ich praktycznego stosowania;
- dopracowanie procedury budżetowej pod względem udziału mieszkańców w kreowaniu budżetu gminy; przygotowanie programu edukacyjnego oraz przeprowadzenie szkoleń na temat planowania rozwoju miejscowości w kontekście redystrybucji środków sołeckich oraz inicjatyw budżetowych;

¹³ *Raport monitoringu w ramach projektu laboratorium monitoringu budżetu, czyli budżet gminy bez tajemnic*, s. 4, http://www.wiazowna.pl/files/0/12098/LMB_RAPORT.pdf

¹⁴ *Ibidem*.

- wprowadzenie procedur konsultacji projektu budżetu z mieszkańcami oraz obowiązku odniesienia się samorządu do zgłaszanych propozycji wydatków budżetowych.

Powyższe projekty są dobrym przykładem na to, w jaki sposób można aktywnie monitorować procesy, związane z wykonywaniem uchwały budżetowej, oraz sferę finansów publicznych w jednostce samorządu terytorialnego. Pojawia się pytanie, w jakim zakresie powyższe postulaty i rekomendacje zostały później wzięte pod uwagę przez władze jednostek samorządu terytorialnego. Niestety, w przypadku gminy Stanisławów do przedstawionych postulatów odniesiono się negatywnie, odbierając je jako swego rodzaju zarzuty, skierowane w stronę administracji publicznej¹⁵.

1.4. Sfera ochrony środowiska

W zakresie ochrony środowiska powstaje obecnie w samorządach terytorialnych bardzo dużo aktów prawnych. Proces ten spowodowany jest przede wszystkim wdrażaniem rozwiązań i wymogów unijnych. W związku z tym podstawy prawne, związane z uchwalaniem aktów prawnych dotyczących ochrony środowiska, pośrednio pochodzą właśnie z unijnych aktów prawnych (na przykład z dyrektyw unijnych).

Przykładem dokumentu z zakresu ochrony środowiska w samorządzie może być program ochrony środowiska przed hałasem. Podstawowym dokumentem europejskim, związanym z tą problematyką, jest Dyrektywa 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego oraz Rady z dnia 25 czerwca 2002 roku w sprawie oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku. Dyrektywa między innymi wprowadza obowiązek wykonywania następujących zadań:

- opracowanie strategicznych map akustycznych dla obszarów wyznaczonych według jednolitego kryterium;
- opracowanie wieloletnich programów ochrony środowiska przed hałasem na podstawie sporządzonych map, a następnie ich wdrożenie.

Istotna regulacja znajduje się w art. 8 ust. 7 – mówi ona, że państwa członkowskie zapewnią przeprowadzenie społecznych konsultacji w sprawie projektów planów działań (dla potrzeb zarządzania problemami hałasu i skutkami hałasu oraz – w miarę

¹⁵ Odpowiedź urzędu na rekomendacje stowarzyszenia została zamieszczona na stronie internetowej <http://lmb.lgo.pl/taxonomy/term/20>

potrzeby – zmniejszania hałasu na obszarach podległych ich właściwości), możliwość wczesnego, skutecznego społecznego uczestnictwa w przygotowaniu i analizie planów działań, uwzględnienie wyników uczestnictwa i informowanie społeczeństwa o podjętych decyzjach. Należy zapewnić racjonalny harmonogram uwzględniający odpowiedni czas na poszczególne fazy społecznego uczestnictwa.

W prawie krajowym szczególne znaczenie ma ustawa z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (DzU 2008, nr 199, poz. 1227 z późniejszymi zmianami) oraz ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska (DzU 2008, nr 25, poz. 150 z późniejszymi zmianami).

Przykładem organizacji, która na szeroką skalę wykorzystuje narzędzia, jakie dają powyższe akty prawne, jest Stowarzyszenie „Zielone Mazowsze”.

Charakterystyka Stowarzyszenia „Zielone Mazowsze”

Stowarzyszenie „Zielone Mazowsze” powstało w roku 1994. Terenem jego działania jest obszar Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z postanowieniami statutu stowarzyszenia, aby właściwie realizować swoje cele, stowarzyszenie może prowadzić działalność również poza granicami kraju. Może ono prowadzić działalność gospodarczą na ogólnych zasadach, określonych w odrębnych przepisach.

Stowarzyszenie realizuje swoje cele przez:

- prowadzenie różnorodnych form edukacji ekologicznej;
- prowadzenie centrum ekologicznego wraz ze schroniskiem młodzieżowym;
- prowadzenie własnych kampanii, projektów edukacyjnych, wydawnictw;
- podejmowanie wielokierunkowych działań na rzecz ochrony środowiska oraz proekologicznego planowania przestrzennego (a w konsekwencji – zdrowia i życia ludzi), kierując się obowiązującym prawem, ze szczególnym uwzględnieniem zasad zrównoważonego rozwoju;
- podejmowanie działań na rzecz transportu publicznego, energetyki odnawialnej, rolnictwa ekologicznego, agroturystyki oraz zagospodarowania i redukcji odpadów;

- występowanie na prawach strony reprezentującej interes społeczny oraz interes prawny uzasadniony celami statutowymi w postępowaniach administracyjnych, procedurach związanych z planami zagospodarowania przestrzennego oraz w procesach sądowych związanych z naruszeniem zasad ochrony środowiska i dóbr kultury, w procesach inwestycyjnych oraz procedurach planistycznych;
- opiniowanie planów, projektów, decyzji i uchwał organów administracji państwowej i samorządowej;
- przeprowadzanie niezależnych opracowań, studiów, analiz, ekspertyz, ocen, raportów i opinii wraz ze składaniem wniosków i postulatów w sprawach z zakresu działalności statutowej;
- współpracę z innymi stowarzyszeniami, a także fundacjami, przedsiębiorstwami, środkami masowego przekazu, ośrodkami naukowymi, administracją państwową i samorządową¹⁶.

Uczestnictwo w konsultacjach społecznych dotyczących programu ochrony środowiska przed hałasem

W ramach konsultacji programów dotyczących ochrony środowiska, w urzędzie miasta stołecznego Warszawy zorganizowano konsultacje społeczne, dotyczące programu ochrony środowiska przez hałasem. Konsultacje te zorganizowało biuro ochrony środowiska we współpracy z Centrum Komunikacji Społecznej, korzystając z fachowego, logistycznego wsparcia wynajętej firmy prywatnej, która świadczy usługi zakresie konsultacji społecznych. Konsultacje społeczne zorganizowano w dniach 7–30 kwietnia 2009 roku¹⁷.

Stowarzyszenie „Zielone Mazowsze” było jedną z organizacji pozarządowych, która wzięła udział w tych konsultacjach. Stowarzyszenie podczas konsultacji składało wnioski dotyczące przedłożonego planu. Wniosków z jego strony było

¹⁶ Do celów stowarzyszenia należy: a) propagowanie idei proekologicznych, wegetariańskich, wolnościowych, pacyfistycznych i praw człowieka; b) wpływanie na poprawę stanu środowiska naturalnego i zdrowia ludzi; c) informowanie społeczeństwa o stanie i zagrożeniach środowiska naturalnego; d) propagowanie proekologicznych zachowań, rozwiązań i technologii; e) przeciwdziałanie zachowaniom, procesom i inwestycjom mogącym pogorszyć stan środowiska; f) inspirowanie i wspieranie aktywności obywatelskiej w dziedzinie ochrony środowiska, g) ochrona obiektów i zespołów cennych ze względów przyrodniczych, kulturowych bądź historycznych; h) ochrona praw konsumentów; i) pomoc niezmotoryzowanym ofiarom wypadków drogowych; j) organizacja krajoznawstwa oraz wypoczynku dzieci i młodzieży; k) pomoc osobom w trudnej sytuacji życiowej, wyrównywanie ich szans, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu oraz aktywizacja zawodowa młodzieży i bezrobotnych.

¹⁷ Raport z przeprowadzonych konsultacji społecznych znajduje się pod adresem internetowym: <http://mapaakustyczna.um.warszawa.pl/dokumenty/Raport%20z%20konsultacji%20spolecznych.pdf>

tak wiele, że w raporcie końcowym zamieszczono je w odrębnej, zbiorczej tabeli i potraktowano jako odrębny, zupełny projekt. Dotyczyły one następujących zagadnień: hałasu instalacyjnego i przemysłowego, hałasu drogowego, hałasu tramwajowego, hałasu kolejowego, hałasu z innych źródeł oraz prognoz.

Spośród 61 złożonych wniosków, 10 zostało pozytywnie rozpatrzonych. W ramach jednego wniosku stowarzyszenie w pierwszej kolejności przedstawiało (w formie rozbudowanej) dany problem, a dopiero potem – syntetyczny postulat. Wnioski zebrano i przedstawiono na specjalnie przygotowanych formularzach, zgodnych z propozycją urzędu miasta stołecznego Warszawy – aby ułatwić ich rozpatrzenie i wprowadzenie do poprawionej wersji programu. Ponadto stowarzyszenie dołączyło listę podpisów mieszkańców miasta, popierających te postulaty.

Inne formy aktywności w sferze ochrony środowiska

Stowarzyszenie „Zielone Mazowsze” wykorzystuje nie tylko mechanizmy konsultacyjne. Ciekawą praktyką jest udział w postępowaniach administracyjnych, dotyczących spraw z zakresu ochrony środowiska – przy podejmowaniu tak zwanych decyzji środowiskowych. Na przykładzie stowarzyszenia można stwierdzić, że w pewnych przypadkach procedura wniosku o przystąpienie do postępowania administracyjnego może trwać bardzo długo.

27 marca 2008 roku „Zielone Mazowsze” złożyło wniosek o dopuszczenie do udziału na prawach strony w postępowaniu administracyjnym w sprawie wszczętej na wniosek biura projektowego (w imieniu Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie) o wydanie zezwolenia na odstępstwa od zakazów obowiązujących na terenie rezerwatu przyrody „Las Bielański”. Minister środowiska odmówił. W związku z tym stowarzyszenie złożyło ponowny wniosek. Dopiero 14 maja 2009 roku Ministerstwo Ochrony Środowiska postanowiło w całości uchylić zaskarżone postanowienie oraz dopuścić organizację społeczną do postępowania na prawach strony.

Przykład ten pokazuje, że organizacje pozarządowe z sukcesem mogą starać się o włączenie ich do postępowań administracyjnych, na przykład w zakresie wydawania decyzji środowiskowych – gdyż taką możliwość przewiduje ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku – kodeks postępowania administracyjnego (DzU 2000, nr 98, poz. 1071), który w art. 31 ust. 1 wskazuje, że organizacja społeczna w sprawie dotyczącej innej osoby może występować z żądaniem: wszczęcia postępowania, a także dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest

to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny.

1.5. Monitorowanie procesu stanowienia prawa oraz wykonywania aktów prawnych poprzez udział w organach doradczych jednostek samorządu terytorialnego

Udział partnerów społecznych w konsultacjach nie jest jedyną formą partycypacji w procesie stanowienia prawa przez jednostki samorządu terytorialnego. Konsultacje społeczne są bowiem jednym z końcowych etapów procesu stanowienia prawa i polegają na przekazaniu projektu danego aktu do konsultacji podmiotom zewnętrznym. Nie jest to jedyna możliwość wywierania wpływu na kształt projektów aktów prawnych. Należy podkreślić, że bardzo skutecznym sposobem monitorowania prawa (zarówno na etapie jego tworzenia, jak i na etapie wykonywania) jest udział partnerów społecznych w różnego rodzaju organach doradczych, tworzonych w jednostkach samorządu terytorialnego. Dobrym przykładem struktury doradczej, stworzonej w celu współdziałania samorządu terytorialnego z partnerami społecznymi, jest Forum Dialogu Społecznego, utworzone w Warszawie.

Forum Dialogu Społecznego rozpoczęło działalność w maju 2005 roku jako organ opiniująco-doradczy. Jest platformą dialogu pionierską w skali kraju. Ma szerokie kompetencje opiniująco-doradcze w dziedzinie problematyki współpracy miasta z sektorem pozarządowym. W jego skład wchodzi osoby delegowane przez poszczególne Komisje Dialogu Społecznego oraz pełnomocnika Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy do spraw współpracy z organizacjami pozarządowymi¹⁸.

¹⁸ Komisje dialogu społecznego (KDS) tworzone są przez organizacje pozarządowe i miasto. Działają w bardzo wielu dziedzinach i mają charakter inicjatywno-doradczy. Funkcjonują na podstawie uchwalanego co roku przez Radę Warszawy programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Do ich głównych zadań należy: a) opiniowanie dokumentów i aktów prawnych wydawanych przez władze miasta, w zakresie działalności danej komisji, b) delegowanie ekspertów do udziału w zespołach, rozpatrujących oferty o przyznanie dotacji, c) współpraca z właściwą merytorycznie komórką organizacyjną Urzędu m.st. Warszawy w celu polepszenia i podwyższenia efektywności działań kierowanych do mieszkańców miasta, d) określanie potrzeb społecznych i sposobu ich zaspokajania, e) występowanie do władz miasta z odpowiednimi wnioskami w zakresie swojej działalności, f) aktywna współpraca z Forum. W pracach komisji może brać udział przedstawiciel każdej zainteresowanej organizacji pozarządowej oraz pracownik biura, przy którym działa komisja. Każda komisja ma możliwość umieszczania informacji dotyczących podejmowanych działań i protokołów ze spotkań na stronie internetowej Urzędu m.st. Warszawy, poświęconej organizacjom pozarządowym. W 2008 roku istniały 23 komisje dialogu społecznego, działające przy ośmiu biurach Urzędu m.st. Warszawy i spotykające się średnio raz na miesiąc na posiedzeniach lub też w mniejszym gronie prezydium albo zespołów roboczych.

Głównym zadaniem Forum Dialogu Społecznego jest współtworzenie i opiniowanie kierunków działań władz miasta w zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi, współtworzenie i opiniowanie corocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi, a następnie dokonywanie oceny realizacji tych programów. W skład Forum wchodzi po jednym przedstawicielu spośród działających Komisji Dialogu Społecznego oraz pełnomocnik Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy do spraw współpracy z organizacjami pozarządowymi¹⁹. Komisje Dialogu Społecznego tworzone są przez organizacje pozarządowe i pracowników urzędu miasta. Działają w bardzo wielu dziedzinach zadań publicznych i mają charakter inicjatywno-doradczy. Funkcjonują na podstawie uchwalanego co roku przez Radę m. st. Warszawy programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 roku (art. 3, ust. 3) o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁰.

Zgodnie z postanowieniami programu współpracy Warszawy z organizacjami pozarządowymi²¹, miasto, na etapie tworzenia projektów aktów prawnych dotyczących organizacji oraz innych spraw ważnych dla mieszkańców, zasięga opinii Forum Dialogu Społecznego, komisji dialogu społecznego, działających przy biurach Urzędu m. st. Warszawy, lub dzielnicowych komisji dialogu społecznego, działających przy zarządach dzielnic. Przystępując do tworzenia strategii, programów społecznych oraz innych aktów mających wpływ na współpracę z organizacjami pozarządowymi, miasto zaprasza do współpracy przedstawicieli Forum Dialogu Społecznego lub komisji dialogu społecznego. W razie potrzeby w celu wypracowywania projektów aktów prawnych można tworzyć wspólne zespoły. Właściwe dokumenty i założenia projektów aktów prawnych omawia się na forum danej komisji. Na tej podstawie powstaje stanowisko, które następnie zostaje przekazane podmiotom decydującym o ostatecznym kształcie danego aktu prawnego.

Z punktu widzenia monitorowania procesu stanowienia prawa miejscowego, w szczególności aktów o charakterze gospodarczym, szczególne znaczenie ma Komisja Dialogu Społecznego ds. Transportu oraz Komisja Dialogu Społecznego ds. Architektury i Zagospodarowania Przestrzennego. Członkami pierwszej komisji są następujące organizacje pozarządowe: Forum Rozwoju Warszawy, Fundacja Arteria, Klub Miłośników Komunikacji Miejskiej w Warszawie, Praskie Stowarzyszenie

¹⁹ <http://www.um.warszawa.pl/ngo/index.php?id=139>

²⁰ <http://www.um.warszawa.pl/ngo/index.php?id=140>

²¹ Program współpracy na rok 2010 przyjęto uchwałą nr LXIII/1956/2009 Rady m. st. Warszawy z dnia 8 października 2009 roku w sprawie przyjęcia programu współpracy m. st. Warszawy w 2010 roku z organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Mieszkańców Michałów, Stowarzyszenie Integracji Stołecznej Komunikacji (SISKOM), Stowarzyszenie Creo, Stowarzyszenie „Lepszy Rembertów”, Stowarzyszenie Moja Białoleka, Stowarzyszenie Monopol Warszawski, Stowarzyszenie Nowa Praga, Stowarzyszenie Ulicy Szerokiej, Stowarzyszenie „Zielone Mazowsze”, Związek Stowarzyszeń Praskich, Warszawskie Towarzystwo Cyklistów oraz Stowarzyszenie Żoliborzan²². W drugiej komisji zasiadają: Forum Rozwoju Warszawy, Fundacja „Warszawa1939.pl”, Lepszy Rembertów, Miasto Moje a w Nim, Moja Białoleka, Praskie Stowarzyszenie Mieszkańców „Michałów”, Sąsiedzkie Włochy, Stowarzyszenie Integracji Stołecznej Komunikacji (SISKOM), Stowarzyszenie Zespół Opiekunów Kulturowego Dziedzictwa Warszawy „ZOK”, Związek Stowarzyszeń Praskich, Stowarzyszenie Miasto-Ogród Służew, Warszawskie Towarzystwo Cyklistów, Forum Obywatelskie Piękna Architektura dla Warszawy (FOPA)²³.

Podobne funkcje jak Forum Dialogu Społecznego w Warszawie pełni Zespół Konsultacyjny ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi utworzony w Płocku²⁴. Zespół Konsultacyjny ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi jest organem opiniodawczym, działającym przy pełnomocniku Prezydenta Miasta Płocka ds. Organizacji Pozarządowych. Zespół konsultacyjny składa się z pełnomocnika – pełniącego funkcję przewodniczącego zespołu, przedstawicieli Rady Miasta (dwie osoby), członków powoływanych przez prezydenta spośród pracowników komórek organizacyjnych, odpowiedzialnych za współpracę z organizacjami pozarządowymi (trzy osoby) oraz członków wybieranych co dwa lata przez organizacje (sześć osób).

Do zadań zespołu należy między innymi:

- ocena polityki miasta wobec organizacji pozarządowych, zawartej w Karcie Współpracy Miasta Płocka z Organizacjami Pozarządowymi oraz Innymi Podmiotami Prowadzącymi Działalność Pożytku Publicznego oraz w Rocznym Programie Współpracy, a także przedstawienie jej raz w roku Prezydentowi łącznie z wnioskami;
- ocena inicjatyw wspierających organizacje pozarządowe;

²² <http://www.um.warszawa.pl/ngo/index.php?id=836>

²³ <http://www.um.warszawa.pl/ngo/index.php?id=844>

²⁴ Zespół Konsultacyjny ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi został utworzony w drodze uchwały nr 871/L/05 Rady Miasta Płocka z dnia 29 grudnia 2005 roku. Regulamin działalności zespołu stanowi załącznik nr 1 do Karty Współpracy Miasta Płocka z Organizacjami Pozarządowymi oraz Innymi Podmiotami Prowadzącymi Działalność Pożytku Publicznego.

- stałe monitorowanie oraz doskonalenie współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi;
- przedkładanie prezydentowi propozycji dotyczących priorytetów oraz potrzeb finansowych w zakresie realizacji zadań miasta przez organizacje pozarządowe na przyszły rok budżetowy (do 30 lipca każdego roku);
- wyrażanie opinii w istotnych sprawach dotyczących organizacji pozarządowych;
- konsultacje z organizacjami pozarządowymi w kwestii Roczego Programu Współpracy;
- konsultacje projektów aktów normatywnych, podejmowanych przez właściwe organy samorządowe w dziedzinach dotyczących działalności statutowej organizacji.

Interesującą formułą współpracy przyjęto w powiecie płońskim. Władze powiatu wraz z przedstawicielami partnerów społecznych utworzyły bowiem Forum Społeczno-Gospodarcze Powiatu Płońskiego, stanowiące miejsce wymiany informacji i doświadczeń pomiędzy władzami samorządowymi, partnerami społecznymi oraz partnerami ze środowiska biznesowego.

Celem powołania Forum Społeczno-Gospodarczego Powiatu Płońskiego jest przede wszystkim stworzenie możliwości:

- dyskusji władz powiatu z sektorem biznesu i rolnictwa oraz organizacjami pozarządowymi, między innymi w zakresie gospodarki, kultury, oświaty, spraw społecznych;
- bezpośredniego kontaktu praktyków i teoretyków o charakterze doradczo-konsultacyjno-opiniotwórczym;
- wymiany doświadczeń i opinii w sprawach inwestycji o znaczeniu powiatowym, podatków i opłat lokalnych, sposobu utrzymywania dróg powiatowych i gminnych, planów zagospodarowania przestrzennego;
- wymiany informacji na temat możliwości pozyskiwania środków unijnych;
- spotkań liderów – samorządowców, przedsiębiorców, rolników, ludzi kultury, społeczników.

Nadal mało doceniane przez organizacje pozarządowe pozostają narzędzia, które daje ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (DzU 2002, nr 112, poz. 1198 z późniejszymi zmianami). Ustawa ta przewiduje

między innymi możliwość uczestnictwa w sesjach organów uchwałodawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz w posiedzeniach komisji organów uchwałodawczych. Jest to istotne narzędzie, które daje możliwość monitorowania procesu stanowienia aktów prawnych w samorządzie terytorialnym. Szczególnie ważne wydaje się uczestniczenie w komisjach organu uchwałodawczego, ponieważ tam odbywa się rzeczywista praca nad projektami aktów prawnych, które następnie trafiają pod obrady organu uchwałodawczego. Co więcej, statuty poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego często przewidują możliwość (oczywiście po wcześniejszym zgłoszeniu) zabrania głosu na sesji organu uchwałodawczego – najczęściej jako jeden z ostatnich punktów porządku obrad.

Powiatowe i gminne rady działalności pożytku publicznego

Dodatkową możliwością, jaką daje ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jest uczestniczenie organizacji pozarządowych w powiatowych i gminnych radach działalności pożytku publicznego. Zgodnie z założeniem ustawodawcy rady mają być ciałami konsultacyjno-doradczymi. Artykuł 41e ustawy stanowi, że rady te tworzone są fakultatywnie²⁵. Rada powiatowa oraz rada gminna ma składać się z:

- 1) przedstawicieli organu stanowiącego odpowiednio powiatu lub gminy;
- 2) przedstawicieli organu wykonawczego odpowiednio powiatu lub gminy;
- 3) przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, prowadzących działalność na terenie odpowiednio powiatu lub gminy, stanowiących co najmniej połowę członków.

Do organu stanowiącego będzie należało określenie (w drodze uchwały) trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania rady powiatowej lub rady gminnej; należy przy tym wziąć pod uwagę potrzebę zapewnienia reprezentatywności organizacji pozarządowych oraz podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3.

Zgodnie z nowelizacją ustawy, do zadań rady powiatowej oraz rady gminnej należy ma w szczególności:

- 1) opiniowanie projektów strategii rozwoju odpowiednio powiatów lub gmin;

²⁵ Zgodnie z art. 41e ustawy, w powiecie lub w gminie może być utworzona odpowiednio Powiatowa lub Gminna Rada Działalności Pożytku Publicznego, jako organ konsultacyjny i opiniodawczy. Zwana jest ona dalej „Radą Powiatową” lub „Radą Gminną”.

- 2) opiniowanie projektów uchwał i aktów prawa miejscowego dotyczących sfery zadań publicznych, o której mowa w artykule 4, oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, w tym programów współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3;
- 3) wyrażanie opinii w sprawach dotyczących funkcjonowania organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3;
- 4) udzielanie pomocy i wyrażanie opinii w przypadku sporów między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3;
- 5) wyrażanie opinii w sprawach dotyczących zadań publicznych, w tym zlecenia tych zadań do realizacji przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, oraz w sprawach rekomendowanych standardów realizacji zadań publicznych.

2. Możliwości monitorowania prawa przez partnerów społecznych na szczeblu wojewódzkim

Mimo że zakres działania województwa jest odmienny od zakresów działania jednostek samorządu terytorialnego na poziomie gminnym i powiatowym, na szczeblu województwa organizacje pozarządowe mają możliwość opiniowania podobnych tematycznie aktów prawnych, jak w przypadku szczebla gminnego oraz powiatowego. Także w podobnych sprawach i na podobnych zasadach partnerzy społeczni mogą skutecznie monitorować sam przebieg tworzenia aktów prawnych, jak i ich wykonywanie. Dotyczy to przede wszystkim opisanych wcześniej możliwości wykorzystywania narzędzi, jakie daje ustawa o dostępie do informacji publicznej (możliwość udziału w sesjach sejmiku oraz komisjach, prawo do występowania z wnioskami o udzielenie informacji publicznej) lub na przykład kodeks postępowania administracyjnego (możliwość przyłączania się do postępowań administracyjnych w charakterze strony). Warto dodać, że na poziomie województwa mazowieckiego będą przygotowywane i konsultowane także inne dokumenty niż w przypadku gminy i powiatu.

Dziedziny, w jakich organizuje się konsultacje społeczne w województwie mazowieckim, to przede wszystkim: akty prawne dotyczące zagospodarowania przestrzennego, akty prawne dotyczące ochrony środowiska, akty prawne o charak-

terze strategii – strategia rozwoju jednostki, programy współpracy z organizacjami pozarządowymi, programy współfinansowane ze środków unijnych, plany działania. Strategiczne dokumenty na obszarze województwa mazowieckiego, konsultowane z partnerami społecznymi i poddawane ich monitoringowi, to przede wszystkim: Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego, Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego, Wojewódzki Plan Gospodarki Odpadami dla Mazowsza, Polityka Przestrzenna Województwa, Program ochrony środowiska województwa mazowieckiego, Program współpracy samorządu województwa mazowieckiego z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, Wojewódzki Planu Gospodarki Odpadami dla Mazowsza, Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego, Program Ochrony Środowiska Województwa Mazowieckiego, Plan Działania Sekretariatu Regionalnego Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich w Województwie Mazowieckim, Programy ochrony powietrza oraz Strategia e-Rozwoju Województwa Mazowieckiego.

2.1. Sfera współpracy z organizacjami pozarządowymi

Dokumentem poddawanym najszerszym konsultacjom społecznym (i najchętniej konsultowanym przez organizacje pozarządowe) jest program współpracy z organizacjami pozarządowymi. Zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w samorządzie województwa uchwała się corocznie program współpracy samorządu województwa mazowieckiego z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego. Projekt programu opracowano z uwzględnieniem propozycji zgłaszanych przez organizacje pozarządowe w okresie 27 kwietnia – 5 czerwca 2009 roku i następnie przedłożono do konsultacji społecznych.

O tym, że jest to dokument najchętniej konsultowany przez organizacje pozarządowe (co wynika z faktu, że w największym stopniu dotyczy tych organizacji), świadczy liczba wniosków zgłoszonych w przeprowadzonych konsultacjach. Z dokumentu pod nazwą „Zestawienie uwag i opinii zebranych w ramach konsultacji społecznych do projektu „Programu współpracy Samorządu Województwa Mazowieckiego z organizacjami pozarządowymi na lata 2010 – 2011” wraz z informacją o sposobie ich uwzględnienia”²⁶ wynika, że do projektu zgłoszono 68 wniosków. Natomiast o znaczącej sile głosu organizacji świadczy ilość wniosków rozpatrzonych pozytywnie (aż 52 w całości oraz jeden częściowo).

²⁶ Dokument został zamieszczony na stronie internetowej:

http://www.dialog.mazovia.pl/fileadmin/user_upload/Konsultacje/Zestawienie_uwag_i_opinii_2010.pdf

Z przeprowadzonej w urzędzie marszałkowskim ankiety²⁷ wynika, że pracę przy konsultacjach tego typu dokumentów najbardziej ułatwia zgłaszanie uwag w formie elektronicznej na publikowanym na stronie internetowej urzędu specjalnym formularzu. Do każdego postulatu powinno się dołączyć uzasadnienie. W ramach konsultowania innych dokumentów, na przykład planów zagospodarowania przestrzennego, organizacje pozarządowe mogą dołączać różnego rodzaju załączniki graficzne.

2.2. Sfera monitorowania wykonywania uchwały budżetowej i finansów samorządowych na poziomie województwa

W tej dziedzinie warto wskazać projekt, prowadzony przez Federację Organizacji Służebnych Mazovia.

Charakterystyka Federacji Organizacji Służebnych Mazovia

Federacja Organizacji Służebnych Mazovia jest dobrowolnym porozumieniem autonomicznych organizacji pozarządowych, działających na terenie województwa mazowieckiego. Celem działania federacji jest wspieranie organizacji pozarządowych, dbanie o ich rozwój, skuteczność i działanie zgodne z etyką zawodową, promowanie nowatorskich rozwiązań w dziedzinie pomocy społecznej, tworzenie zasad i modeli działania, a także standardów ich realizacji, tworzenie lobby organizacji, tworzenie reprezentacji organizacji pozarządowych wobec sektora publicznego, animowanie i rozwijanie aktywności obywatelskiej²⁸.

Federacja realizuje swoje cele poprzez:

- organizowanie wymiany informacji i współpracy;
- opiniowanie prawodawstwa na szczeblu lokalnym i krajowym;
- wspieranie członków federacji;
- prowadzenie szkoleń;
- wydawanie publikacji związanych z celami statutowymi federacji;

²⁷ Ankieta dotyczyła analizy modelu współpracy pomiędzy urzędem marszałkowskim województwa mazowieckiego a organizacjami pozarządowymi. Przeprowadzono ją w marcu 2010 roku.

²⁸ <http://www.mazowia.ngo.org.pl/onas.html>

- organizowanie konferencji i seminariów;
- występowanie w imieniu swoich członków;
- powoływanie komisji problemowych.

Prowadzenie projektu monitorowania procesów planowania i wydatkowania publicznych pieniędzy z budżetu wojewódzkiego

Jeden z projektów realizowanych przez organizację dotyczył monitorowania procesów planowania i wydatkowania pieniędzy publicznych z budżetu wojewódzkiego ze szczególnym uwzględnieniem środków finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Mazowsza oraz komponentu regionalnego Sektorowego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Celem projektu było:

- pozyskanie i ujawnienie informacji na temat stopnia przygotowania i sposobu (jakości) działania wojewódzkiej administracji samorządowej na Mazowszu w zakresie wydatkowania i rozliczania środków pochodzących z budżetu województwa, ze szczególnym uwzględnieniem środków, których dysponentem jest samorząd, jako instytucja pośrednicząca w rozdziale funduszy europejskich na lata 2007-2013;
- zwiększenie zakresu wiedzy mazowieckich organizacji pozarządowych na temat mechanizmów tworzenia, realizacji i rozliczania budżetu wojewódzkiego;
- zwiększenie zakresu i jakości dialogu pomiędzy przedstawicielami wojewódzkiej administracji samorządowej i mazowieckimi organizacjami pozarządowymi.

W ramach projektu przeprowadzono następujące działania:

- w pierwszej kolejności powiadomiono o rozpoczęciu realizacji projektu na stronach internetowych organizacji oraz stronie internetowej www.ngo.pl, ponadto zawiadomiono urząd marszałkowski (koordynatora do spraw współpracy z organizacjami pozarządowymi);
- następnie przeprowadzono badania analizy budżetów na lata 2005-2007 pod kątem wydatkowania pieniędzy na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe – ankieta została opracowana w formie wniosku

o udostępnienie informacji publicznej, zawierała jedynie pytania o kwestie związane z wydatkami budżetu samorządu wojewódzkiego ze środków własnych w latach 2005-2007 (bez funduszy unijnych); wniosek o udostępnienie informacji publicznej skierowano do urzędu marszałkowskiego;

- prowadzono stały monitoring internetowy, w wyniku którego zebrano informacje na temat finansowego wspierania sektora pozarządowego na Mazowszu: rejestry udzielonych dotacji z ostatnich lat itd.;
- końcowym etapem projektu był raport²⁹, w którym zawarto następujące elementy: opisano strukturę i zadania samorządu wojewódzkiego, organizacje pozarządowe na Mazowszu i możliwości współpracy z samorządem wojewódzkim, podstawowe zasady tworzenia budżetu województwa oraz kwestie dotyczące pieniędzy dla organizacji pozarządowych w budżecie województwa mazowieckiego w latach 2005-2007; do raportu dołączono wzór wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

2.3. Monitorowanie procesu stanowienia prawa oraz wykonywania aktów prawnych poprzez udział w organach doradczych

Podobnie jak w przypadku gmin i powiatów ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie daje możliwość tworzenia wojewódzkich rad działalności pożytku publicznego (także fakultatywnie). Taką radę może utworzyć marszałek województwa na wspólny wniosek co najmniej 50 organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, prowadzących działalność na terenie województwa. Warto dodać, że członków rady wojewódzkiej ma powoływać i odwoływać marszałek województwa, z tym że powołanie członków, reprezentujących organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w ustawie, następuje spośród kandydatów zgłoszonych przez te organizacje lub podmioty. Zadania rady wojewódzkiej są podobne jak w przypadku rad gminnych oraz powiatowych.

²⁹ <http://watchdog.org.pl/doc.php?dzial=4&id=176>

Podsumowanie

W tej części pracy zostały zaprezentowane przykłady dobrych praktyk w zakresie udziału partnerów społecznych w procesie stanowienia i wykonywania prawa. Monitorowanie mechanizmów związanych z funkcjonowaniem prawa w samorządzie terytorialnym ma ogromne znaczenie – wpływa przede wszystkim na przejrzystość procedur. Zaprezentowano tu dziedziny, w jakich partnerzy społeczni mają możliwość aktywnego uczestniczenia w tworzeniu prawa bądź też monitorowania samego procesu jego wykonywania. Przykłady te zostały podzielone ze względu na typy jednostek samorządu terytorialnego – osobno na szczeblu gminnym oraz powiatowym oraz osobno na szczeblu wojewódzkim.

Wydaje się, że najistotniejszym i zarazem najszerzej wykorzystywanym przez organizacje pozarządowe narzędziem jest możliwość współuczestniczenia w procesie stanowienia prawa – głównie poprzez udział w organizowanych przez administrację konsultacjach społecznych. Sposób wykorzystania tego narzędzia przez partnerów społecznych zależy właściwie tylko od nich. Ważne jest zatem, aby organizacje pozarządowe w jak największym zakresie brały udział w organizowanych konsultacjach społecznych – nawet gdy w ich odczuciu brakuje realnego wpływu na ostateczny kształt stanowionego prawa w jednostce samorządu terytorialnego. Tylko w ten sposób można dać wyraźny sygnał, że konsultacje społeczne są bardzo potrzebnym i efektywnym narzędziem partycypacji społecznej.

Organizacje pozarządowe powinny w jak największym stopniu brać udział w konsultacjach dotyczących programów współpracy, uchwalanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Precyzyjne określenie charakteru i typów współpracy finansowej i pozafinansowej ma przecież fundamentalne znaczenie dla każdej organizacji pozarządowej. Tymczasem praktyka wskazuje, że w procesie konsultowania takich aktów bierze udział bardzo mały procent organizacji pozarządowych, działających na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto organizacje powinny zwracać większą uwagę na specyfikę programu współpracy, zdarza się bowiem, że jest on corocznie kopiowany, bez uwzględniania faktycznych potrzeb zarówno organizacji pozarządowych, jak i samorządu terytorialnego.

Obok udziału w konsultacjach społecznych istotnym narzędziem wydaje się możliwość uczestniczenia w różnego rodzaju ciałach doradczych przy organach administracji publicznej. Tam, gdzie brak takich ciał, pojawia się pole do negocjacji dla

organizacji pozarządowych. Szczególne znaczenie ma w tym przypadku treść programu współpracy, który uchwalany jest obligatoryjnie przez jednostki samorządu terytorialnego. Udział w ciałach doradczych daje partnerom społecznym możliwość aktywnego monitorowania procesu stanowienia prawa i podejmowania decyzji, na przykład jeszcze przez przeprowadzeniem konsultacji społecznych. Pozwala to na kształtowanie porządku prawnego przed faktycznym stworzeniem projektu dokumentu oraz umożliwia dyskusję jeszcze na etapie założeń wstępnych.

Szczególne znaczenie ma regulacja ze znowelizowanej ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która przewiduje możliwość tworzenia rad gminnych, rad powiatowych oraz wojewódzkich. Rady te mają charakter konsultacyjny – z mocy ustawy powinny opiniować strategiczne akty prawne, dotyczące jednostki samorządu terytorialnego (na przykład strategię rozwoju), oraz opiniować projekty uchwał i aktów prawa miejscowego z dziedziny zadań publicznych, związanych z działalnością organizacji pozarządowych.

Zasadnicze narzędzia daje ponadto ustawa o dostępie do informacji publicznej. Można to zaobserwować na przykładzie wskazanego w tej części pracy projektu monitorowania wykonywania uchwały budżetowej. Ustawa o dostępie do informacji publicznej daje bowiem możliwość sięgania po dokumenty, które często nie są (z różnych przyczyn) ujawniane, a które przecież stanowią informację publiczną. Warto podkreślić, że odmownej decyzji udzielenia pewnych informacji nie należy traktować jako ostatecznej – istnieje bowiem możliwość wniesienia sprawy na drogę sądową.

Wykorzystane źródła

<http://www.forumrozwoju.waw.pl>

http://www.frw.fc.pl/pliki/uwagi_frw_mpzp_dwGdanski.pdf

<http://bip.warszawa.pl>

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, DzU 2003, nr 96, poz. 873 z późniejszymi zmianami

<http://www.radom.pl>

<http://www.lgo.pl>

http://www.wiazowna.pl/files/0/12098/LMB_RAPORT.pdf

<http://mapaakustyczna.um.warszawa.pl/dokumenty/Raport%20z%20konsultacji%20spoecznych.pdf>

<http://www.um.warszawa.pl>

http://www.dialog.mazovia.pl/fileadmin/user_upload/Konsultacje/Zestawienie_uwag_i_opinii_2010.pdf

<http://www.mazovia.ngo.org.pl>

<http://watchdog.org.pl>

Zakończenie

Celem, który przyświecał autorom niniejszej książki, było zaprezentowanie problematyki mechanizmu stanowienia aktów prawa miejscowego oraz partycypacji w tym procesie partnerów społecznych. Kwestia prawa miejscowego doczekała się co prawda wielu opracowań naukowych i podręczników, jednak problematyka partycypacji partnerów społecznych w legislacji samorządowej jest traktowana w literaturze marginalnie i powierzchownie. Taka sytuacja skłoniła nas do podjęcia wysiłków autorskich i redakcyjnych w celu opracowania książki, która łączyłaby zarówno zagadnienia teoretyczne, jak i kwestie praktyczne. O ile warstwa teoretyczna – jak już wspomniano – została zauważona i dobrze rozpoznana przez autorów reprezentujących różne dziedziny nauki, to aspekt praktyczny pozostaje nie w pełni poznany. Brak dostatecznego rozpoznania mechanizmów praktycznych spowodowany jest często lukami w przepisach prawnych, które dają wiele swobody w regulowaniu tych zagadnień na gruncie przepisów miejscowych (statutów). Należy jednak podkreślić, że próby regulacji statutowych w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego są niejednorodne, niespójne oraz nie odpowiadają oczekiwaniom mieszkańców.

Niniejsza publikacja ma stanowić odpowiedź na potrzeby środowisk lokalnych – niezbędną jest dla nich modelowe instrumentarium, możliwe do zastosowania w procesie stanowienia prawa miejscowego o partycypacyjnym charakterze. W książce przedstawiono zarówno ramy formalne organizacji i funkcjonowania samorządu gminnego, powiatowego oraz wojewódzkiego, jak i propozycje modelowych rozwiązań, które są po części zdeterminowane przepisami prawnymi, a po części stanowią efekt samodzielności samorządu terytorialnego w kształtowaniu własnego ustroju, uwarunkowanego specyfiką lokalną.

W książce pojawiają się propozycje aktywizowania wspólnot samorządowych poprzez formalnie dopuszczalne formy oddziaływania (na przykład program współpracy, rady działalności pożytku publicznego i inne), a także propozycje wypracowania nowych formuł uczestnictwa partnerów społecznych w procesie stanowienia prawa miejscowego. W tym miejscu trzeba wspomnieć o takich propozycjach, jak powołanie lokalnej komisji współpracy wielosektorowej, opracowanie specjalnej uchwały konsultacyjnej czy o całym katalogu narzędzi komunikacji, wykorzystujących technologie informatyczne. Należy też wspomnieć o opisanych w drugiej części książki przykładach podjętych już w praktyce działań

w zakresie monitoringu stanowienia prawa miejscowego. Przykłady te stanowią ilustrację możliwości wykorzystywania z jednej strony uprawnień, wynikających z przepisów prawnych, a z drugiej – chęci podejmowania aktywnych działań przez partnerów społecznych konkretnych wspólnot samorządowych.

Należy wyrazić nadzieję, że wiedza zdobyta po lekturze niniejszej książki posłuży do podjęcia lokalnych inicjatyw, które w konsekwencji doprowadzą do poprawy jakości aktów prawa miejscowego, oraz że przysłuży się ona do budowania społeczeństwa obywatelskiego. Autorzy oczekują wielu nowatorskich przedsięwzięć oraz praktycznego sprawdzenia zaproponowanych rozwiązań, co będą mogli odnotować z wielką satysfakcją.

Słowniczek podstawowych pojęć

Absolutorium: forma kontroli organu stanowiącego nad organem wykonawczym, stanowi ustawowo określony sposób kontroli organu stanowiącego nad wykonaniem budżetu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zarząd powiatu i zarząd województwa oraz jest wyrazem końcowej oceny działalności powyższych organów w zakresie wykonania budżetu. Absolutorium odnosi się tylko do wykonania budżetu określonej jednostki samorządu terytorialnego.

Biuletyn Informacji Publicznej (BIP): oficjalny publikator, dostępny wyłącznie za pośrednictwem internetu. Jednostki samorządu terytorialnego umieszczają w Biuletynie informacje wskazane w ustawie (informacje obligatoryjne), mogą również publikować inne wybrane przez siebie dane, o ile mają one charakter informacji publicznych (informacje fakultatywne).

Budżet: uchwała budżetowa, która stanowi roczny plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów jednostki samorządu terytorialnego. Uchwała budżetowa podejmowana jest przez organ stanowiący na rok budżetowy. Uchwała zawiera także plany przychodów i wydatków zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych i funduszy celowych jednostki samorządu terytorialnego oraz dochodów własnych jednostek budżetowych.

Budżet partycypacyjny: instrument uczestnictwa obywateli w procesie decydowania o publicznych pieniądzach. Przy zastosowaniu budżetu partycypacyjnego prawo do podejmowania decyzji przysługuje mieszkańcom, a nie tylko przedstawicielom wybranym w trakcie wyborów.

Dotacja: podlegający szczególnym zasadom rozliczania, celowy wydatek budżetu, przeznaczony na finansowanie lub dofinansowanie zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań, zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, ustawowo określonych zadań, realizowanych przez jednostki inne niż jednostki samorządu terytorialnego, bieżących zadań własnych samorządu terytorialnego, zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym, kosztów realizacji inwestycji (dotacje celowe).

ICT: wszelkie działania związane z produkcją i wykorzystaniem urządzeń telekomunikacyjnych i informatycznych oraz usług im towarzyszących, a także groma-

dzenie, przetwarzanie, udostępnianie informacji w formie elektronicznej z wykorzystaniem technik cyfrowych i wszelkich narzędzi komunikacji elektronicznej, stosowane również w relacjach między sektorem publicznym a partnerami społecznymi.

Informacja publiczna: każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne, osoby pełniące funkcje publiczne oraz inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, a także wiadomość nie wytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnosząca się do tych podmiotów. Informację publiczną można też określić jako treść każdego dokumentu sporządzonego lub otrzymanego przez organy lub inne podmioty uczestniczące w wykonywaniu kompetencji władzy publicznej.

Informacja przetworzona: rodzaj informacji publicznej, której udostępnienie wymaga podjęcia dodatkowych czynności, polegających na sięgnięciu do dokumentacji źródłowej czy dokonaniu analiz, obliczeń, zestawień statystycznych, połączonych z zaangażowaniem w ich pozyskaniu określonych środków osobowych i finansowych. Udostępnienie informacji przetworzonej wymaga wykazania, że jej uzyskanie jest uzależnione od istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego.

Inicjatywa uchwałodawcza: zdolność do zapoczątkowania formalnej procedury, mającej na celu podjęcie uchwały (aktu prawa miejscowego). Mimo że przepisy prawa nie określają zamkniętego katalogu podmiotów uprawnionych do zgłoszenia projektu uchwały, do podmiotów tych zalicza się: organ wykonawczy, przewodniczącego organu stanowiącego, grupę radnych, klub/koło radnych, komisję, grupę mieszkańców. Szczegółowy katalog podmiotów uprawnionych do podejmowania inicjatywy uchwałodawczej określają przepisy statutów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Komisja: organ pomocniczy działający przy organie stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego. Komisje można podzielić na obligatoryjne (obowiązkowe), jak komisja rewizyjna, oraz fakultatywne (inne, które organ stanowiący uzna za konieczne do powołania). Komisje można też podzielić na stałe (działające permanentnie) oraz doraźne (powołane do realizacji konkretnie wyznaczonego celu). Przewodniczącego i członków komisji wybiera spośród radnych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Komisje spełniają funkcje opiniodawcze (uczestniczą w opiniowaniu uchwał – aktów prawa miejscowego). Działają zgodnie z planem prac, zatwierdzonym przez organ stanowiący.

Marszałek województwa: przewodniczący organu wykonawczego samorządowego województwa (zarządu powiatu), wybierany pośrednio przez sejmik województwa. Zwierzchnik służbowy pracowników urzędu marszałkowskiego. Jest też organem pierwszej instancji w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej.

Nadzór: oparte na ustawowym upoważnieniu uprawnienie do władczego wkroczenia przez organ nadzorczy (wyłącznie w przypadkach i za pomocą kryteriów i środków wskazanych w ustawach) w obszar samodzielności organu nadzorowanego. Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Zgodnie z art. 170 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są: Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych – regionalne izby obrachunkowe.

Organizacja pozarządowa: 1) organizacja, która nie jest jednostką sektora finansów publicznych, w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, 2) organizacja, która nie działa w celu osiągnięcia zysku – osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacja i stowarzyszenie.

Organ stanowiący: pochodzący z wyborów bezpośrednich kolegialny organ przedstawicielski. Pełni funkcje uchwałodawczą i kontrolną. W gminie organem stanowiącym jest rada gmin (miasta), w powiecie – rada powiatu, w województwie – sejmik województwa. Kadencja organu stanowiącego trwa cztery lata.

Organ wykonawczy: pochodzący z wyborów bezpośrednich (gmina od 2002) lub pośrednich (powiat, województwo). W gminie organem wykonawczym jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), w powiecie – zarząd powiatu (na czele ze starostą), w województwie – zarząd województwa (na czele z marszałkiem województwa).

Prawo miejscowe: akty normatywne o charakterze podstawowym, stanowione przez terenowe organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego. Akty prawa miejscowego zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zalicza się do źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Obowiązują one na obszarze działania organów, które je ustanowiły

Podstawa normatywna: przepisy prawne, które stanowią podstawę wydania uchwały (aktu prawa miejscowego).

Quorum: liczba członków organu jednostki samorządu terytorialnego obecnych na posiedzeniu, niezbędna do prawomocności uchwał.

Rada Działalności Pożytku Publicznego: ciało o charakterze opiniodawczo-doradczym, powoływane na dwuletnią kadencję na wniosek organizacji pozarządowych. Rady mogą działać na szczeblu gminy, powiatu lub województwa. W skład rady wojewódzkiej wchodzi przedstawiciele organizacji, wojewody, marszałka oraz sejmiku wojewódzkiego; w skład rady powiatowej wchodzi przedstawiciele organizacji, starosty oraz rady powiatu, w skład rady gminnej wchodzi przedstawiciele organizacji, wójta/burmistrza/prezydenta miasta oraz rady gminy/miasta.

Referendum lokalne: instytucja demokracji bezpośredniej, realizowana przez członków wspólnoty samorządowej. Referenda lokalne można podzielić na obowiązkowe (zastosowanie trybu referendalnego jest obowiązkowe), jak dotyczące odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji, samoopodatkowania (gmina), oraz fakultatywne (możliwość zorganizowania referendum w każdej innej sprawie, którą wspólnota samorządowa uzna za istotną), jak lokalizacja inwestycji. W większości przypadków wynik referendum jest wiążący, kiedy frekwencja wyniesie co najmniej 30% uprawnionych.

Starosta: przewodniczący organu wykonawczego w powiecie (zarządu powiatu), wybierany w wyborach pośrednich przez radę powiatu. Zwierzchnik służbowy pracowników starostwa powiatowego oraz powiatowych inspekcji, służb i straży. Jest też organem I instancji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej (w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego).

Statut: uchwała organu stanowiącego, regulująca organizację i funkcjonowanie danej jednostki samorządu terytorialnego. Jest to akt prawa miejscowego o charakterze ustrojowym.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze (SKO): organ wyższego stopnia, w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego i ordynacji podatkowej, w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego. Samorządowe kolegia odwoławcze (w całym kraju jest ich 49) rozpatrują w szczególności odwołania od decyzji, za-

żalenia na postanowienia, żądania wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji.

Wojewoda: organ administracji publicznej. W stosunku do jednostek samorządu terytorialnego pełni funkcje nadzorcze. Wojewoda jest też przedstawicielem Rady Ministrów w województwie, zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej w województwie, organem rządowej administracji zespolonej w województwie, organem administracji rządowej w województwie, do jego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie, niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji. Jest reprezentantem Skarbu Państwa, w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach, organem wyższego stopnia w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta): jednoosobowy organ wykonawczy w gminie. Od 2002 roku wybierany w wyborach bezpośrednich na czteroletnią kadencję. Brak ograniczeń w możliwości ponownego kandydowania tej samej osoby. Zwierzchnik służbowy pracowników urzędu gminy.

Wybory samorządowe: instrument demokratycznego kreowania organów jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z artykułem 62 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat. Artykuł 169 ust. 2 ustawy zasadniczej określa wybory do organów stanowiących jako powszechne, równe, bezpośrednie i odbywające się w głosowaniu tajnym. Zasady i tryb zgłaszania kandydatów, przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa (ordynacja wyborcza). Wybory do organów stanowiących gmin liczących poniżej 20 tysięcy mieszkańców są większościowe, wybory do rad gmin powyżej 20 tysięcy, rad powiatów, sejmików województw są proporcjonalne. Od roku 2002 wójt (burmistrz, prezydent miasta) również jest wybierany przez mieszkańców w wyborach bezpośrednich.

Uchwała: forma rozstrzygnięć dokonywanych przez organy kolegialne. W samorządzie terytorialnym uchwały podejmowane są przez organy stanowiące gmin, powiatów i województw, komisje, organy wykonawcze powiatu i województwa. Uchwały podejmowane są zwykłą większością głosów, bezwzględną większością głosów lub większością kwalifikowaną.

Bibliografia

ABC Samorządu terytorialnego, Warszawa 2006.

Bąkiewicz M., *System wyborczy do samorządu terytorialnego w Polsce na tle europejskim*, Toruń 2008.

Czarnow S., *Prawo do informacji publicznej w Polsce a wymogi prawa europejskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 4.

Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007.

Głąbicka K., *Ekonomia społeczna. Podmioty i instrumenty*, Warszawa 2009.

Kisielewicz A., *Samodzielność gminy w orzecznictwie NSA*, Warszawa 2002.

Krześnicki I., *Technika redagowania uchwał w jednostkach samorządu terytorialnego z przykładami*, Gdańsk 2008.

Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007.

Mordwiłko J., *Wybór aktów prawnych do nauki prawa konstytucyjnego*, Warszawa 2004.

Peszowski S., *Niezindywidualizowane tryby udostępniania informacji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 4.

Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej, red. S. Michałowski, K. Kuć-Czajkowska, Lublin 2008.

Regulski J., *Reforma samorządowa: materiały źródłowe 1980-1990*, Warszawa 2000.

Relacje między samorządem terytorialnym i podmiotami rynku regionalnego: wybrane problemy, red. J. Karwowski, Szczecin 2003.

Rymsza M., *Współdziałanie samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi [w:] Decentralizacja funkcji społecznych państwa*, Warszawa 2001.

Strategie w polityce społecznej, red. M. Grewiński, A. Karwacki, Warszawa 2009.

System lokalnej pomocy społecznej. Wybrane aspekty instytucjonalne i praktyczne, red. M. Bąkiewicz, M. Grewiński, Warszawa 2010.

Szustakiewicz P., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej w pracy radcy prawnego*, „Radca Prawny” 2004, nr 5.

Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, red. M. Chmaj, Warszawa 2007.

Wierzbowski M., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001.



Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej (założona w 1989 roku) jest największą organizacją pozarządową wspomagającą samorządy terytorialne w Polsce. Misją FRDL jest szerzenie idei samorządności obywatelskiej rozumianej jako podstawowa forma demokracji.

Fundacja to sieć 16 regionalnych ośrodków z filiami, 4 wyższe szkoły administracji publicznej, Polski Instytut Demokracji Lokalnej i Biuro Krajowe w Warszawie.

Adresatami działań FRDL są samorządy terytorialne, organizacje pozarządowe i społeczności lokalne. FRDL oferuje szkolenia i doradztwo, specjalistyczne programy dotyczące wszystkich dziedzin istotnych dla samorządów oraz w zakresie aktywizacji obywatelskiej w Polsce i zagranicą, w krajach będących w okresie transformacji ustrojowej. FRDL prowadzi prace badawcze, zabiera głos w debatach publicznych, organizuje branżowe fora pracowników administracji samorządowej (obecnie 74 fora). W ciągu 20 lat działalności FRDL z jej szkoleń skorzystało ponad milion osób.

Fundacja została wyróżniona m. in.: Nagrodą Honorową Forum Ekonomicznego w Krynicy (2004), Nagrodą Główną Premiera w konkursie *Pro Publico Bono* (2000), UN Habitat Scroll of Honour (1995).

Po więcej informacji o naszej działalności, realizowanych projektach i po adresy Regionalnych Ośrodków FRDL i WSAP zapraszamy na stronę www.frdl.org.pl.

Dr **Marcin Bąkiewicz** – konstytucjonalista politolog, specjalizujący się w problematyce ustroju i prawa samorządu terytorialnego oraz systemów wyborczych. Absolwent Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Stopień doktora uzyskał na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Gdańskiego. Autor kilkunastu publikacji i specjalistycznych raportów. Obecnie w działalności naukowej i eksperckiej koncentruje się na problematyce decentralizacji władzy, a także funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego oraz lokalnej polityki społecznej.

Mariusz Szyrski jest doktorantem na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Obecnie pracuje naukowo na stanowisku asystenta w Katedrze Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego. Zainteresowania autora skupiają się przede wszystkim wokół funkcjonowania współczesnego samorządu terytorialnego. Współautor publikacji z zakresu prawa administracyjnego.



Polski Instytut Demokracji Lokalnej (PILD)

Instytut badawczy, działający w ramach Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej. Celami Instytutu są: opracowanie i upowszechnianie modelowych rozwiązań sprzyjających rozwojowi lokalnemu oraz poszukiwanie i wdrażanie takich nowoczesnych rozwiązań instytucjonalnych i prawnych, które najlepiej służą rozwojowi samorządności i demokracji lokalnej. Dla realizacji tych celów Instytut prowadzi badania, publikuje raporty, stanowiska, propozycje rozwiązań w sferze metodologii, organizacji i legislacji.



**Fundacja Rozwoju
Demokracji Lokalnej**

**Pl. Inwalidów 10
01-552 Warszawa**

www.frdl.org.pl

Lepiej współdecydować niż protestować, gdy już inni podjęli decyzję w naszej sprawie!

Radni w Twoim samorządzie podejmują dziesiątki, a nawet setki uchwał rocznie. Wiele z nich dotyczy bezpośrednio Ciebie. Nie zawsze jesteś z nich zadowolony. Chciałbyś mieć wpływ na wysokość podatków i opłat lokalnych, strategię rozwoju, inwestycje w Twojej okolicy i wiele innych żywotnych dla Ciebie spraw. Jako obywatel masz do tego prawo, bo **samorząd lokalny to my wszyscy!**

Zacznij aktywnie uczestniczyć w procesie stanowienia prawa miejscowego. Określenie ram konsultacji pomiędzy organami samorządu terytorialnego a mieszkańcami oraz ich organizacjami i instytucjami – to krok w kierunku partnerskiego dialogu na rzecz rozwoju społeczeństwa lokalnego. W tym jak to zrobić, pomoże Ci ten poradnik!

Ale żeby konsultacje spełniły swoją rolę, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej przygotowała także praktyczny przewodnik dla samorządowców **„Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach? Zasady i najlepsze praktyki współpracy samorządów z przedstawicielami społeczności lokalnych”**.



Obie publikacje są dostępne nieodpłatnie także w wersji elektronicznej poprzez stronę FRDL: **www.frdl.org.pl**