

**Sebastian Piotr Nalazek\***

## **Prawne formy stosowania instytucji demokracji bezpośredniej na szczeblu jednostek pomocniczych gmin**

### **Streszczenie**

Artykuł porusza problematykę realnej możliwości udziału społeczeństwa w sprawowaniu władzy na poziomie jednostek najbardziej zbliżonych obywatelowi – jednostek pomocniczych gmin. W pracy autor stara się odpowiedzieć na pytanie, czy obecne regulacje prawne tworzą odpowiedni fundament pod aktywizację społeczeństwa i jego bezpośredni udział w kształtowaniu polityki państwa. Opierając się na metodzie dogmatycznej, a także wspierając ją analizą historyczną, autor jednoznacznie stwierdza, że mimo iż kwestia ta w skali kraju jest wysoce zróżnicowana, to ustawodawca polski tworzy swoisty szkielet instytucji pozwalającej na realizację założeń demokracji bezpośredniej. Ponadto w pracy tej przedstawione zostały postulaty mogące służyć rozwojowi partycypacji społecznej na tym właśnie poziomie..

**Słowa kluczowe:** demokracja bezpośrednia, partycypacja społeczna, jednostki pomocnicze, sołectwo, dzielnica, osiedle.

---

\* Autor jest studentem prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko – Mazurskiego w Olsztynie, a także Przewodniczącym Koła Naukowego Prawa Konstytucyjnego „Votum”.

## 1. Wstęp

Zasada systemu demokratycznego obecna jest w ustawach zasadniczych wielu współczesnych państw<sup>1</sup>. Pojęcie to nie zostało jednak zdefiniowane w sposób legalny. Również nauka nie wypracowała jednoznacznej definicji, a poszczególni badacze podejmują różnorodne próby wypełnienia tej luki. Jednakże B. Banaszak<sup>2</sup> podkreśla, że definicja uniwersalna nie jest konieczna ze względu na liczne różnice kulturowe, społeczne czy też te związane z określoną wizją ustroju demokratycznego. Dlatego też przedstawiciele nauki z poszczególnych państw podejmują różnorodne próby zdefiniowania terminu „demokracja”, uwzględniając przy tym wspomniane wyżej czynniki.

Historycznie podstawy tegoż systemu politycznego objawiały się poprzez bezpośredni udział ludności w procesach decyzyjnych. Partycypacja społeczna występująca we współczesnych państwach demokratycznych jest więc swoistą próbą restauracji ustroju wywodzącego się ze starożytnych Aten, a także w dużej mierze z wieców germańskich<sup>3</sup> oraz słowiańskich<sup>4</sup>. Jak zauważa M. H. Hansen, „Stopień aktywności politycznej obywateli Aten nie miał sobie równych w dziejach świata”<sup>5</sup>, wyznaczając nieosiągalny wzór dla wszystkich współczesnych ustawodawstw. Charakter tej formy rządów doprowadził do ukształtowania się nowej kultury politycznej, opartej na zdecydowanie innych wzorcach niż wcześniej, a także wieki później. Dając przy tym asumpt do rozwoju instytucji demokratycznych na przełomie XVIII i XIX wieku.

Odnosząc się do tej koncepcji, T. Mołdawa stwierdza, że kluczowym jej elementem jest konstatacja, że „demokracja nie może w sposób trwały istnieć bez aktywności obywateli”<sup>6</sup>. Aktywność ta objawia się licznym, intensywnym i refleksyjnym uczestnictwem w procesie decyzyjnym. Jednak ze względu na liczne ograniczenia systemowe ustroj demokratyczny rozwijał się po okresie ateńskiej demokracji w dość ograniczonych formach i nie rozpowszechnił się w tak szerokiej, jak obecnie, skali. Poszukując na przestrzeni

---

<sup>1</sup> B. Banaszak wymienia w tym gronie: art. 20 ustawy zasadniczej RFN z 1949 r., art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. czy preambułę do Konstytucji Szwajcarii z 1999 r., szer.: B. Banaszak, *Porównawcze Prawo Konstytucyjne Współczesnych Państw Demokratycznych*, Warszawa 2012, s. 239.

<sup>2</sup> B. Banaszak, *Porównawcze ...*, s. 208.

<sup>3</sup> P. Uziębło, *Demokracja Partycypacyjna*, Gdańsk 2009, s. 36.

<sup>4</sup> B. Banaszak, *Porównawcze ...*, s. 241.

<sup>5</sup> M.H. Hansen, *Demokracja ateńska w czasach Demostenesa*, Warszawa 1999, s. 312.

<sup>6</sup> T. Mołdawa, *Aktywność polityczna obywateli w systemie demokratycznym*, [w:] (red.) K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski *Spółczesność i polityka. Podstawy nauk politycznych*, K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.) Warszawa 2007, s. 364.

wieków polskich doświadczeń związanych z aktywizacją obywateli, należy zwrócić uwagę na wiece ogólnopolskie<sup>7</sup> czy też rozwijający się na ich kanwie ustrój demokracji szlacheckiej, który choć nie realizował obecnego wzorca, to tworzył swoiste podwaliny dzisiejszego systemu.

Powrót do idei demokracji rozpoczął się w XVIII w., kiedy to coraz bardziej świadome społeczeństwa, a często również i ich władcy zaczęli formułować i uznawać zasadę suwerenności narodu. Ojcem tej koncepcji był J. J. Rousseau<sup>8</sup>, który w swych pracach dowodził, że władza zwierzchnia należy do podmiotu zbiorowego, jakim jest lud. Nie bez znaczenia w kontekście jego dzieł wydaje się fakt, iż konstatował on jednoznacznie, że władza ta sprawowana winna być w postaci przedstawicielskiej. W polskiej Konstytucji<sup>9</sup> zasada suwerenności narodu zawarta została w art. 4, gdzie bezsprzecznie stanowi urzeczywistnienie idei zawartej w tezach wspomnianego wyżej autora. Uważał on, że najwyższa władza narodu przejawia się w momencie decydowania oraz że jest ona ostateczna i żaden inny czynnik nie może na nią wpływać.

Zgodnie z § 2 art. 4 Konstytucji RP „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”, przy czym zaznaczyć należy, że ta druga forma jest tylko swoistym uzupełnieniem i jako taka nie powinna być rozszerzana zanadto<sup>10</sup>. Dodatkowo nie bez znaczenia pozostaje stanowisko części teoretyków prawa, którzy w ujęciu ogólnym krytycznie oceniają model bezpośredniego sprawowania władzy<sup>11</sup>. Koncepcja odrzucająca współcześnie demokrację bezpośrednią opiera się na argumentie, że sprawowanie władzy przez obywateli nie jest możliwe ze względu na brak możliwości spełnienia dwóch zasadniczych warunków. Pierwszy z nich to jedność czasu i miejsca podejmowania decyzji. Drugi zaś odnosi się do uczestnictwa w całym procesie podejmowania określonego rozstrzygnięcia przez podmiot suwerenności zbiorowej<sup>12</sup>. W obecnych czasach nie ma więc realnej możliwości spełnienia tych przesłanek. Na przeszkodzie stają bowiem charakter

---

<sup>7</sup> H. Samsonowicz, *Historia Polski do roku 1975*, Warszawa 1990, s. 88.

<sup>8</sup> J.J. Rousseau, *Umowa społeczna*, Kęty 2001, s. 26-30.

<sup>9</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U., nr 78, poz. 483z dnia 16 lipca 1997 r.).

<sup>10</sup> P. Uziębło, *Demokracja ...*, s. 16.

<sup>11</sup> Za P. Uziębło: zdanie takie wyrażał m. in. E.J. Sieyes (G. Le Briazidec, *Régimen representativo y democracia directa: hacia la participacion política de los ciudadanos*, [w:] *Sistema representativo y la democracia semidirectiva. Memoria del Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, [red:] H. Concha Cantu, Mexico 2002, s. 353.) oraz H. Kelsen (J. Squella, *Idea de la Democracia de Kelsena*, Estudios Pulicos 13/1984, s. 55-56).

<sup>12</sup> P. Uziębło, *Demokracja ...*, s. 14.

organizacyjny państw współczesnych oraz ich rozległe terytoria. Natomiast zwolennicy demokracji bezpośredniej podnoszą, że wszystkie mechanizmy umożliwiające suwerenowi uczestnictwo w jakimkolwiek etapie podejmowania decyzji wypełniają przesłanki partycypacji obywatelskiej<sup>13</sup>. Pogląd ten akcentuje, szczególnie w polskiej nauce, B. Banaszak. Twierdzi on, że demokracją bezpośrednią jest osobisty udział „członków zbiorowego podmiotu suwerenności (obywateli państwa-miasta, wolnej ludności męskiej, narodu, ludu, ludu pracującego) w wypełnianiu przez nich funkcji publicznych”<sup>14</sup>.

Rozwiązaniem pośrednim jest przyjęcie teorii kompromisowej, która zresztą w opinii części doktryny<sup>15</sup> najlepiej oddaje realia obecnych czasów. Pogląd opiera się na założeniu, że za demokracją bezpośrednią możemy uznać tylko taki udział w procesie decyzyjnym, który pozwala suwerenowi na podjęcie ostatecznej, niewzruszalnej decyzji w systemie realizacji władzy publicznej. Podkreślenia wymaga fakt, że współcześnie funkcjonujące systemy polityczne przewidują szereg możliwości udziału społeczeństwa w sprawowaniu władzy<sup>16</sup>, o mniejszym lub większym znaczeniu. Wśród tych licznych form P. Uziębło wymienia: zgromadzenie ludowe, inicjatywę ludową, referendum, weto ludowe, *recall* (odwołanie) czy też *appellation of sentence* (odwołanie orzeczenia). Ponadto do instytucji semi-bezpośrednich, czyli takich, w których w procesie podejmowania decyzji występuje podmiot suwerenności zbiorowej, ale ostateczną decyzję podejmuje organ publiczny<sup>17</sup>, zaliczyć można m.in.: pośrednią inicjatywę ludową, prawyборы, konsultacje ludowe oraz wysłuchanie publiczne czy skargę konstytucyjną. Katalog tych instytucji nie jest jednak zamknięty; jest on ponadto uzależniony od rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę, który bezpośrednio kształtuje te formy<sup>18</sup>. Oczywiście nie wszystkie wymienione wyżej konstrukcje zastosowane zostały przez polskiego ustawodawcę.

Na potrzeby analizy demokracji bezpośredniej w jednostkach najmniejszych została przyjęta koncepcja kompromisowa, rozszerzona również o pewne formy konsultacyjnego podejmowania decyzji. Tylko tak szeroko pojmowana partycypacja obywateli pozwoli w sposób najpełniejszy na realizowanie idei społeczeństwa obywatelskiego. Analiza tych

---

<sup>13</sup> *Tamże*, s. 15.

<sup>14</sup> B. Banaszak, *Porównawcze...*, s. 248

<sup>15</sup> P. Uziębło, *Demokracja ...*, s. 16.

<sup>16</sup> A. Kołomycew, *Lokalne grupy działania, jako forma partycypacji na szczeblu lokalnym*, wystąpienie wygłoszone na I Seminarium Młodych Badaczy Prawa Konstytucyjnego, które odbyło się w Mąchocicach Kapitulnych w dniach 11-12 marca 2010 r. Przegląd Prawa Konstytucyjnego 1/2010, s. 103-106.

<sup>17</sup> P. Uziębło, *Demokracja ...*, s. 17.

<sup>18</sup> *Tamże*, s. 39, 60.

kwestii umożliwi odpowiedź na pytanie, czy ustawodawca stworzył odpowiednie instrumenty prawne umożliwiające społeczeństwu wpływanie na kształt polityki w obszarze najbliższym obywatelom. Co może być nawet ważniejsze, albowiem umożliwi znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy jednostki pomocnicze w obecnym kształcie mogą w pełni realizować zasadę subsydiarności.

## **2. Problem partycypacji w małych jednostkach**

W odniesieniu do partycypacji znaczenie duże, jeśli nie największe, ma „skala możliwości uczestnictwa”<sup>19</sup>. Dlatego też fizycznie trudne wydaje się funkcjonowanie takich form na terytorium całego kraju. Remedium na ten problem może okazać się aktywizacja społeczeństwa poprzez małe grupy, najczęściej lokalne. Stopień udziału tej części społeczeństwa uzależniony jest przede wszystkim od formy partycypacji, mentalności mieszkańców oraz wielkości obszaru, na jakim jest stosowana. Nie sposób nie zauważyć, że to w mniejszych liczebnie społecznościach łatwiej jest udzielać się poszczególnym jednostkom. Powyższa teza znajduje potwierdzenie w literaturze, gdzie badacze podkreślają, że optymalna wielkość jednostki gminnej to 20 000 mieszkańców<sup>20</sup>. Stąd też wkład tych właśnie indywidualów ma największy wpływ na skalę oraz charakter czynności podejmowanych w ramach określonego obszaru partycypacji obywatelskiej, a także kreuje szansę na przedstawienie swoich racji i poddania ich pod rozważanie. W związku z tym formą najbardziej adekwatną do realizacji interesów małych społeczności wydają się jednostki pomocnicze gmin. Mimo że nie posiadają ściśle ustawowo określonych kompetencji, w przypadku odpowiedniej regulacji prawnej ich statusu mogą stanowić podatny grunt umożliwiający aktywizację społeczeństwa lokalnego. Kwestia ta uregulowana została w art. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, która to wprowadziła możliwość tworzenia: sołectw, dzielnic i osiedli, jako jednostek pomocniczych<sup>21</sup>. Takie uregulowanie tworzyło katalog zamknięty, przez co niemożliwe stało się zastosowanie w całym kraju historycznego nazewnictwa częstokroć związanego z kulturą i tożsamością określonych miejscowości. Nierzadko, choć bez normatywnego upoważnienia, występowały przecież w Rzeczypospolitej Polskiej jednostki takie, jak: siola,

---

<sup>19</sup> A. Kołomycew, *Lokalne...*, s. 104.

<sup>20</sup> P. Świaniewicz, *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Government in Central and Eastern Europe*, Budapeszt 2002; P. Świaniewicz, *If Territorial Fragmentation Is a Problem, Is Amalgamation a Solution? East European Perspective*, „Local Government Studies” 2/2010, s. 183-203.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U., nr 16, poz. 95).

przysiółki, kolonie, okręgi, obwody, rejony czy rewiry<sup>22</sup>. Uwzględnienie tego właśnie czynnika historycznego<sup>23</sup> poprzez dodanie zwrotu „i inne” umożliwiło tworzenie jednostek nienazwanych. Przykładami takich jednostek są w przypadku Torunia okręgi<sup>24</sup> lub wspólnoty samorządowe w Wałbrzychu<sup>25</sup>. W odniesieniu do jednostek nazwanych ustrój ich został ustawowo określony, przez co radom gminy nie pozostawiono swobody w decydowaniu o kształcie organów jednostki. Taka konstrukcja, zgodnie z zamysłem ustawodawcy, prowadzić miała do tworzenia jednostek nazwanych, mających charakter jednostek wyższego rzędu, w przeciwieństwie do jednostek nienazwanych, które szeregowano by niżej. Nie zyskało to jednak normatywnego wyrazu i zgodnie z doktryną<sup>26</sup>, a w dużej mierze również z praktyką, pogląd taki nie znajduje uzasadnienia. Jednakże w sołectwach, w pewnych przypadkach również osiedlach<sup>27</sup>, a także w przypadku odpowiednio skonstruowanych organów pozostałych jednostek<sup>28</sup>, mogą być tworzone odpowiednie fora do wymiany myśli w postaci organu uchwałodawczego, w którego skład wchodzić mogliby wszyscy mieszkańcy obszaru, na jakim ustanowiono jednostkę pomocniczą. To na tej płaszczyźnie ścieranie się różnych poglądów może okazać się najbardziej efektywne. Ponadto art. 35 § 1 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym zobligował radę gminy do przekazania jednostce pomocniczej określonych zadań w momencie tworzenia tejże. Analizując ten przepis można wywnioskować, że utworzenie jednostki pomocniczej bez przekazania jej kompetencji byłoby przede wszystkim niecelowe, a ponadto niezgodne z postulatami leżącymi u podstaw zasady pomocniczości. Rozszerzając

---

<sup>22</sup> A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd gminny. Komentarz*,. Warszawa 2010, s. 61-62.

<sup>23</sup> H. Izdebski, *Jednostki pomocnicze gminy – pomiędzy organami gminy a obywatelami jako podmiotem władzy lokalnej*, Samorząd Terytorialny 12/2011, s. 95-110.

<sup>24</sup> Uchwała nr 511/97 Rady Miejskiej Torunia z dnia 25 czerwca 1997 r. ws. powołania Okręgów będących jednostkami pomocniczymi Gminy Miasta Torunia oraz nadania im statutów. <http://urząd.um.walbrzych.pl/page/wsp%C3%B3lnoty-samorz%C4%85dowe>, [dostęp dnia: 8.06.2015 r.].

<sup>25</sup> Uchwała Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 30 grudnia 2004 r. ws. utworzenia jednostki pomocniczej Wałbrzych pod nazwą Wspólnota Samorządowa „Biały Kamień, Konradów” i nadania Statutu tej jednostce (Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2005 r., Nr 21, poz. 505).

<sup>26</sup> M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gmin*, Warszawa 2010, s. 32.

<sup>27</sup> Gdy statut osiedla tak stanowi - art. 37 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594).

<sup>28</sup> Rada gminy kreując określoną jednostkę nienazwaną na przykład sióło może stworzyć w niej organy o dowolnym charakterze. Dlatego też mogą to być organy uchwałodawcze obejmujące wszystkich mieszkańców danego obszaru tak jak to zostało zrealizowane w przypadku sołectw gdzie występuje forma zgromadzenia mieszkańców.

ten katalog o art. 39 u.s.g., który pozwala na upoważnienie przez wójta organu wykonawczego jednostki pomocniczej, będącego reprezentantem interesów zgromadzenia, do dokonania określonych spraw z zakresu administracji publicznej<sup>29</sup>, oraz o art. 48 uprawniający te jednostki do zarządu i rozporządzania własnym mieniem, można jednoznacznie stwierdzić, że ustawodawca zbudował stabilny szkielet kompetencyjny, który zrealizowany zostać może przez obywateli, jako ogół, w postaci organu uchwałodawczego jednostki pomocniczej. Co istotne, podstawa ta może zostać znacznie rozszerzona przez radę gminy. Częstokroć pojawiają się postulaty ustawowej regulacji tych zadań, szczególnie w przypadku jednostek tworzonych na dużym terytorium. Oczywistym jest przecież, że w jednostkach, w których skład wchodzi ponad 100 tys. osób, trudniej partycypować jest poszczególnym obywatelom, niż w jednostkach małych, których właściwość terytorialna obejmuje znacznie mniejsze społeczności. Równie istotne jest także to, że gdy mieszkańcy mają wpływ na podejmowane decyzje, to chętniej je uznają i akceptują. Częstokroć uznając owe decyzje za podjęte samodzielnie.

W odniesieniu do wspomnianego art. 5 u.s.g. warto zastanowić się nad postulatem zaproponowanym przez Prezydenta RP w „projekcie ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw”<sup>30</sup>, w którym zaproponowany został nowy kształt art. 5 u.s.g. Zmiana ta miała na celu ustanowienie nowych kryteriów tworzenia jednostek pomocniczych. Opierać się one miały na uwzględnianiu w tym procesie więzi społecznych i kulturowych oraz charakteru urbanistycznego, infrastruktury technicznej, a także charakteru zabudowy<sup>31</sup>. Stosowanie powyższych przesłanek przy tworzeniu jednostek pomocniczych prowadzić mogłoby do większego zainteresowania udziałem w pracach jednostek, a przez to pośrednio do przyznawania im coraz szerszych uprawnień.

Nawiązując jeszcze do kompetencji organów uchwałodawczych sołectw i osiedli, jako zgromadzeniowej formy sprawowania władzy przez obywateli, warto w dwóch zdaniach odnieść się do coraz powszechniejszych instytucji umożliwiających finansowanie potrzeb mieszkańców. Otóż nierozsądnym byłoby lekceważenie w tej materii budżetów partycypacyjnych oraz środków mogących wpływać na realizację potrzeb mieszkańców sołectwa w postaci funduszu sołectkiego. I choć niemożliwa jest w tym artykule analiza obu

---

<sup>29</sup>Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

<sup>30</sup> Projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw, <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/inicjatywy-ustawodawcze/projekt-ustawy-o-samorzadzie/> [dostęp dnia: 8.06.2015 r.].

<sup>31</sup> *Tamże*.

tych form, to podkreślić należy, że w ramach określonych środków wydzielonych odpowiednio przez gminę mieszkańcy mogą decydować o podejmowanych inicjatywach. Przez co zwiększa się legitymizacja działań samorządu<sup>32</sup> oraz spełniane są potrzeby bliższe mieszkańcom.

#### **4. Bezpośredni wpływ na działalność organów administracji**

Poza bezpośrednim udziałem w pracach organu uchwałodawczego jednostek pomocniczych doktryna<sup>33</sup> wyróżnia inne sposoby partycypacji obywatelskiej. Należy przede wszystkim zwrócić uwagę na takie formy realizacji partycypacji społecznej, jak: konsultacje społeczne, inicjatywa mieszkańców oraz inicjatywa uchwałodawcza.

Konsultacje społeczne są swoistą szansą na wyrażenie aprobaty lub dezaprobaty przez mieszkańców jednostki pomocniczej wobec organów władzy lokalnej<sup>34</sup>. Na pierwszy plan w tym wypadku wysuwają się konsultacje w sprawie tworzenia przez radę gminy jednostki pomocniczej. Przeprowadzone są one obligatoryjnie<sup>35</sup>; jeśli czynność ta nie zostanie dokonana, uchwała powołująca je do życia jest nieważna. Przy czym mimo iż takie konsultacje winny się odbyć, to wynik ich nie jest wiążący dla organów rady gminy. Obszar, na którym wymagane jest ich przeprowadzenie, również nie został określony w ustawie. W związku z tym pojawiło się wiele rozbieżności. Między innymi dotyczące tego, czy konsultacje powinny być przeprowadzone tylko na terenie jednostki projektowanej, czy też na terytorium całej gminy. Wątpliwości na tym tle starał się rozwiązać Naczelny Sąd Administracyjny, który skonstatował, że przeprowadzenie konsultacji na terenie całej gminy „nie jest tylko prawnie dopuszczalne, ale i racjonalne”<sup>36</sup>. Co istotne, sposób przeprowadzenia tych konsultacji podlega materii statutowej gminy, a ta nie podlega obligatoryjnym konsultacjom; jak jednak słusznie zauważa M. Augustyniak, w tej sprawie rada gminy może przeprowadzić konsultacje fakultatywne<sup>37</sup>.

---

<sup>32</sup>A. Konopelko, *Demokracja partycypacyjna w samorządzie lokalnym*, Samorząd Terytorialny 12/2011, s. 86-94.

<sup>33</sup>M. Augustyniak, *Partycypacja społeczna w jednostkach pomocniczych – wnioski de lege lata i postulaty de lege ferenda*, [w:] *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, (red.) M. Mączyński, M. Stec, Warszawa 2012, s. 241.

<sup>34</sup>*Tamże*, s. 242.

<sup>35</sup>Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

<sup>36</sup>Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 10 października 2000 r. II SA/Łd 1097/00.

<sup>37</sup>M. Augustyniak, *Part...*, s. 242.



Zupełnie inną kwestią wydaje się być zasięgnięcie opinii w sprawie statutu utworzonej jednostki. Akt ten poprzez określenie organizacji oraz zadań jej powierzonych stanowi podstawę działalności jednostki pomocniczej, który jest podstawą jej działalności poprzez określenie jej organizacji i zadań powierzonych<sup>38</sup>. Przed podjęciem uchwały dotyczącej kształtu wspomnianego aktu statutu należy przeprowadzić konsultacje z mieszkańcami<sup>39</sup>; brak tychże konsultacji prowadzi do nieważności powziętej uchwały. Sposób zasięgnięcia opinii kształtuje się w taki sam sposób, jak w przypadku konsultacji w sprawie utworzenia jednostki. Postuluje się jednakowoż<sup>40</sup>, ażeby obywatele mogli wyrazić swoje zdanie i realnie uczestniczyć w projektowaniu statutu.

Ustawodawca przewidział wszelako jeszcze pewną formę substytucji w stosunku do konsultacji. Mianowicie jeśli sami mieszkańcy wyjdą z pomysłem tworzenia jednostki pomocniczej, to przyjmuje się, że jest to inicjatywa mieszkańców i w takim wypadku przeprowadzenie konsultacji nie jest obligatoryjne. Nadmienić jednak należy, że ustawa o samorządzie gminnym nie definiuje samej inicjatywy mieszkańców i zasadnym wydaje się przyjęcie, że regulacja tej kwestii spoczywa na radzie gminy tworzącej własny statut. Przyjęcie takiego stanowiska w znacznym stopniu ogranicza możliwość partycypacji obywatelskiej, tworząc swoiste „okowy” dla rozwoju tej instytucji<sup>41</sup>.

Odnosząc się do kwestii inicjatywy uchwałodawczej, należy podkreślić, że kwestia ta uregulowana jest w sposób zróżnicowany; zależy to niemniej tylko i wyłącznie od przyjętego przez radę gminy statutu. Ciekawym rozwiązaniem tej kwestii wydawała się regulacja zawarta we wspomnianym wcześniej prezydenckim projekcie ustawy. Przewidywał on możliwość złożenia przez organ uchwałodawczy jednostki pomocniczej projektu uchwały i nakładał na przewodniczącego rady gminy obowiązek wprowadzenia pod obrady tego projektu, jeśli wpłynął on do rady gminy co najmniej 30 dni przed rozpoczęciem sesji. W tym artykule dopatrzeć się można korelacji z art. 20 ustawy o samorządzie gminnym, który za podmiot uprawniony, w oparciu o tę samą konstrukcję, uznaje wójta gminy. Wspomniany projekt tworzył szansę na bardziej szczegółową regulację kwestii partycypacji społecznej, niezależnej od rad gmin. Niestety nie uzyskał on aprobaty większości parlamentarnej.

## **5. Podsumowanie**

---

<sup>38</sup>Tamże, s. 249.

<sup>39</sup>Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

<sup>40</sup>H. Izdebski, *Samorząd Terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2008, s. 156.

<sup>41</sup>M. Mączyński, *Komentarz do art. 5 ustawy o samorządzie gminnym* [w:] (red.) K. Bandarzewski, *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2013, s. 105.

Konkludując, widzimy, że w ustawie określone zostały formy udziału obywateli w sprawowaniu władzy. Tworząc niejako „szkielet” uprawnień partycypacyjnych na szczeblu najbliższym obywatelom, na którym najłatwiej realizować jest potrzeby społeczności lokalnych i co ważniejsze wypełniać podstawy zasady pomocniczości, która przecież legła u podstaw samorządu terytorialnego. I tu pojawiają się dwie zasadnicze kwestie. Po pierwsze, jeśli mieszkańcy w ramach jednostek pomocniczych mają realizować zadania przypisane im przez radę gminy, to posiadać muszą określone odpowiednie fundusze. Takowe mogą pozyskać jednak tylko od wspomnianego powyżej organu. Praktyka pokazuje jednak, że gminy nie chcą ograniczać swoich kompetencji, tracąc przy tym dodatkowe środki finansowe. Dobitnie potwierdzają to badania przeprowadzone przez P. Świaniewicza, który zauważa, że środki przekazywane jednostkom pomocniczym w dużych miastach to zazwyczaj mniej niż 1% budżetu gminy<sup>42</sup>. Po drugie, rada gminy wyposażyc je musi w konkretne uprawnienia gwarantowane statutowo. Na kanwie tych dwóch przesłanek skonstatować można, że mimo, iż partycypacja społeczna została wpisana ustawowo w system polskiego samorządu, to skala realnej jej realizacji zależy od rady gminy i co trudno przyznać jest ona bardzo ograniczona. Choć nie bez znaczenia pozostaje fakt rozwoju skali, czego najlepszym przykładem jest Kraków czy Gdańsk<sup>43</sup>.

Na zakończenie warto wspomnieć, że wcześniej wspomniany projekt prezydencki dążył do regulacji wielu kwestii mogących ustawowo określić znaczną część kompetencji zarówno jednostek pomocniczych, jak i innych zgrupowań obywateli. Można mieć tylko nadzieję, że kiedykolwiek możliwa będzie realizacja jego postanowień. Taka regulacja z pewnością wzmocniłaby jednostki pomocnicze, a przez to mogłaby wzbudzić większe zaangażowanie obywateli. I tu właśnie pojawia się błędne rondo ukute przez zespół pracujący pod przewodnictwem P. Świaniewicza<sup>44</sup>: jednostki pomocnicze nie wzbudzają zainteresowania, ponieważ nie mają znaczących kompetencji, a nie zostały wyposażane w te kompetencje, ponieważ obywatele nie wykazują dużego zainteresowania tymi instytucjami.

Powyższa praca skupia się wokół rozważań czysto teoretycznych, dotykając jedynie fragmentarycznie praktyki, która często wydaje się być, i jest, odmienna od założeń prawodawcy. Ponadto duże rozbieżności pomiędzy regulacjami przyjętymi przez konkretne gminy uniemożliwiają wysunięcie jednoznacznych wniosków. Niemniej z całą pewnością można stwierdzić, że jednostki pomocnicze wspierane przez radę gminy są w stanie być

---

<sup>42</sup>P. Świaniewicz, *Jednostki pomocnicze w dużych miastach: błędne rondo marginalizacji czy ślepa uliczka*, Samorząd Terytorialny 1-2/2014, s. 55-71.

<sup>43</sup>Tamże.

<sup>44</sup>P. Świaniewicz, J. Krukowska, M. Lackowska, A. Kurniewicz, *Błędne rondo marginalizacji? Jednostki pomocnicze samorządu w zarządzaniu dużymi miastami*, Warszawa 2013, s. 196-214.

podmiotami umożliwiającymi realną partycypację społeczną. Jednakże wsparcie to jest warunkiem *sine qua non* umożliwiającym prawidłowe funkcjonowanie systemu samorządu terytorialnego.

\* \* \*

### **Legal forms of applying the institution of direct democracy at the level of the auxiliary units of communes**

**Summary:** The article analyses the issue of real possibility to participating society in exercising authority at closest level to the citizen - auxiliary units of communes. In this thesis author are trying to answer the question whether the current legal regulations create applicable foundation for social activation and its direct participation in creating state policy. Author by basing on dogmatic method and supporting it by historical analysis come to conclusion that the issue is highly varied across the country although polish legislator creates basis for institution which allows to realize assumptions of direct democracy. Moreover author in thesis presents postulates which can be used to develop social participation at this level.

**Key words:** direct democracy, social participation, auxiliary units, solectwo, district, housing estate.