

NAUKI O ADMINISTRACJI / SCIENCE OF ADMINISTRATION

PAWEŁ ŚWITAL

PRAWNE FORMY WŁĄCZENIA OBYWATELI W TWORZENIE AKTÓW PRAWA MIEJSCOWEGO

1. Wstęp

Demokracja partycypacyjna, czyli uczestnicząca (ang. *participatory democracy*), jest szerszą kategorią politycznego pełnomocnictwa niż demokracja bezpośrednia. Łączy ona w sobie cechy demokracji deliberatywnej, bezpośredniej i pośredniej. Demokracja uczestnicząca, jako swoisty kompromis pomiędzy instytucjami demokracji bezpośredniej i demokracji przedstawicielskiej, w większym stopniu służy społeczności, zwłaszcza wspólnotom lokalnym¹. Partycypacja społeczna dokonywana jest poprzez formy demokracji bezpośredniej w szerokim znaczeniu, umożliwiającym zawarcie w tym katalogu również instytucji, które w literaturze przedmiotu bywają określane mianem demokracji semibezpośredniej i stanowią kategorię pośrednią pomiędzy demokracją bezpośrednią a pośrednią. Według tego podziału zasadniczą cechą demokracji bezpośredniej jest możliwość podejmowania ostatecznych decyzji przez suwerena².

Wyrazem tego rodzaju demokracji jest idea partycypacji społecznej, która stanowi ciekawy przedmiot badań różnych dyscyplin nauk, w tym także nauk prawnych (prawo i nauki o polityce i administracji)³. Angażowanie mieszkańców w proces bezpośredniego podejmowania decyzji nie jest konstrukcją nową. Nauka o polityce i administracji dotyka tego zjawiska, starając się określić jego wartość w zakresie ulepszenia funkcjonowania administracji publicznej, zwłaszcza

PAWEŁ ŚWITAL – Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7404-5143>, e-mail: p.swital@uthrad.pl

¹ M. Marczevska-Rytka, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001, s. 31–44.

² Szerzej P. Uziębło, *Konstrukcja instytucji demokracji bezpośredniej w Konstytucji RP na tle współczesnych rozwiązań ustrojowych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 12(2004), s. 300.

³ Por. J. Szlachetko, *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej*, Warszawa 2016; M. Kalisiak-Mędelska, *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Łódź 2015; A. Giza-Poleszczuk, A. Przybylska, *Partycypacja obywatelska: od teorii do praktyki społecznej*, Warszawa 2014; B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014; K. Ostaszewski, *Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć w administracji publicznej*, Lublin 2013; M. Mączyński, M. Stec (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, Warszawa 2012.

w kontekście partycypowania przez jednostki oraz społeczne grupy formalne i nieformalne w podejmowaniu decyzji i wykonywania zadań publicznych⁴. Według Dągmira Długosza i Jana J. Wygnańskiego partycypację zdefiniować można najogólniej jako proces, w trakcie którego przedstawiciele społeczeństwa uzyskują wpływ, a pośrednio także kontrolę, nad decyzjami władz publicznych, gdy te decyzje mają bezpośredni lub pośredni wpływ na ich własne interesy. Obywatele, uzyskując wpływ na kształt regulacji na wczesnym etapie jej tworzenia, z większym prawdopodobieństwem zaangażują się w jej wykonanie⁵. Jak słusznie zauważa Irena Lipowicz, partycypacja oznacza udział w procesach decyzyjnych w administracji potencjalnych adresatów jej działań. Wskazuje ona, że wśród przyczyn „społecznych” partycypacji należy wymienić dążenie organizacji i grup społecznych oraz obywateli do partycypacji w jak najwcześniejszej fazie procesów decyzyjnych⁶. Im wcześniej obywatele zostaną zaangażowani w proces decyzyjny, tym większą będą mieli możliwość podjąć decyzję z wyważeniem interesów obydwu stron procesu partycypacji.

Partycypację społeczną w samorządzie terytorialnym⁷ można rozumieć za Iwoną Niżnik-Dobosz jako: 1) samodzielne uczestniczenie przez obywateli (ogół społeczeństwa) w administrowaniu lokalnym, w formach demokracji bezpośredniej; 2) legitymizowanie przez obywateli działalności organów samorządu terytorialnego przez korzystanie z praw wyborczych i kontrolnych; 3) odpowiednio udział obywateli, podmiotów/aktorów społecznych w podejmowaniu rozstrzygnięć lub/i wykonywaniu zadań publicznych, w tym usług, przez organy samorządu terytorialnego w zakresie spraw publicznych o charakterze lokalnym, ponadlokalnym lub regionalnym, a także spraw publicznych o charakterze ogólnopaństwowym, zleconych na rzecz jednostek samorządu terytorialnego w drodze ustawy lub przejętych przez te jednostki w drodze dobrowolnie zawartych porozumień administracyjnych z organami administracji rządowej⁸.

Powyższa definicja odwołuje się w swym znaczeniu do praw i wolności politycznych, które są podstawą demokratycznego ustroju politycznego państwa polskiego. Gwarantuje ona prawo mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego do samorządzenia sprawami publicznymi. Przejawia się to poprzez administrowanie i współzarządzanie, które polega na udziale obywateli i ich organizacji w podejmowaniu decyzji i wspólnym wykonywaniu zadań publicznych.

⁴ M. Gielda, *Partycypacja jako wartość administracji publicznej*, w: J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 181.

⁵ D. Długosz, J. J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005, s. 12.

⁶ I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991, s. 122.

⁷ Zagadnienia wspólnot samorządowych regulują obecnie: Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. 2019 poz. 506 z późn. zm. (dalej: u.s.g.); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz. U. 2019 poz. 511 z późn. zm. (dalej: u.s.p.); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz. U. 2019 poz. 512 z późn. zm. (dalej: u.s.w.).

⁸ I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, w: B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 21–22.

Partycypacja społeczna polega na komunikowaniu się mieszkańców z władzami gminy oraz ich obustronnej współpracy. Tylko takie obustronne czynności mogą przynieść dla każdej ze stron współmierne korzyści. Przyczynia się to do współzarządzania gminą przez jej mieszkańców. Nie zostaną oni jedynie biernym podmiotem, który wykreował organ administracji publicznej. Współpraca oparta na odpowiednim dialogu jest podstawą udziału obywateli w zarządzaniu gminą. Identyfikuje ona potrzeby mieszkańców, a nie narzuca z góry gotowe rozwiązania⁹. Dlatego ważne jest, aby zagwarantować również udział obywateli w tworzeniu prawa miejscowego.

2. Prawo miejscowe

Termin prawo miejscowe, jak zauważa Dorota Dąbek, nie jest jednoznaczny. Jest on tożsamy ze znaczeniem, jakie nadała mu Konstytucja RP w art. 87 ust. 2. Objęto nim zatem jedynie źródła prawa powszechnie obowiązującego, stanowionego przez terenowe organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego, obowiązujące na obszarze działania organów gminy, które je ustanowiły¹⁰. Bogdan Dolnicki wskazuje, że pojęcie to powinno być rozumiane jako akty *prawa* powszechnie obowiązującego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego, obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły¹¹. W obecnym znaczeniu prawo miejscowe powinno być jednak rozumiane w znaczeniu wąskim, a mianowicie jako akty prawa powszechnie obowiązującego, stanowione przez terenowe organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego, które obowiązują na obszarze działania organów przepisów te ustanawiających. Teza ta w pełni znajduje oparcie w art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym prawo miejscowe to źródło prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Są to bowiem akty prawne o zasięgu obowiązywania przestrzennie ograniczonym; obowiązują w granicach lokalnej właściwości organów stanowiących¹².

Jak zauważa NSA, w żadnym akcie prawnym nie ma sformułowanej legalnej definicji aktu prawa miejscowego, zatem przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne zawierające normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym,

⁹ P. Śwital, *Gwarancje prawne udziału mieszkańców we współzarządzaniu gminą*, Radom 2019, s. 111–112.

¹⁰ D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, wyd. 2, Warszawa 2015, s. 21.

¹¹ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016, s. 367.

¹² J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 155.

że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą więc dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś konsumować się przez jednorazowe zastosowanie¹³. Do uznania danego aktu prawnego za *akt prawa miejscowego* konieczne jest spełnienie łącznie dwóch przesłanek: materialnoprawnej, przejawiającej się w występowaniu w danym akcie przynajmniej jednej normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, oraz formalnej, wynikającej z art. 94 Konstytucji RP¹⁴, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego ustanawiają *akty prawa miejscowego* obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie¹⁵. Aby móc przypisać *aktowi* normatywnemu stanowionemu przez organ samorządu terytorialnego przymiot *prawa miejscowego*, należy wnikliwie poddać analizie jego cechy materialne i formalne. Konieczne jest zatem ustalenie, kto jest adresatem określonej normy postępowania oraz co było podstawą jego podjęcia. Tym samym, o charakterze danego *akt u* prawnego przesądza podstawa prawna *akt u* oraz regulowana nim materia¹⁶.

Prawo miejscowe powinno być stanowione w służbie dobra wspólnego mieszkańców wspólnoty samorządowej. Działalność prawotwórcza samorządu terytorialnego odgrywa istotną rolę w zakresie jego funkcjonowania zarówno pod kątem jego sprawności, jak też relacji organu jednostki samorządu terytorialnego z miejscową ludnością¹⁷. Jak zauważa Marian Zdyb, istnienie aktów prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości. Wynika to z tego, iż faktyczne interesy podmiotów zamieszkujących na ściśle określonym terytorium mogą tworzyć odmienną niż na innych terenach bazę dla prawno-reglamentacyjnej działalności organów administracji publicznej. Ustawodawca na poziomie centralnym nie zawsze jest w stanie uregulować jednolicie sytuację prawną obywateli zamieszkujących w różnych jednostkach podziału terytorialnego. Ponadto regulowane prawem materie mogą wymagać często zmian, które warunkowane są specyficznymi lokalnymi okolicznościami, mogą również niejednokrotnie zaistnieć nagle okoliczności wymagające szybkiej i natychmiastowej reakcji¹⁸.

¹³ Wyrok NSA z dnia 20 września 2018 r. II OSK 2353/16, LEX nr 2576977.

¹⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.

¹⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 maja 2018 r. IV/SA/Po 240/18, LEX nr 2510086.

¹⁶ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 marca 2019 r. III SA/Gd 71/19, LEX nr 2637416.

¹⁷ P. Śwital, *Dobro wspólne przy stanowieniu aktów prawa miejscowego przez mieszkańców gminy*, w: *Aksjologia prawa miejscowego*, t. I, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2017, s. 592.

¹⁸ M. Zdyb, *Obywatel a organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej. Normatywne podstawy wydawania decyzji administracyjnych dotyczących interesów indywidualnych w warunkach demokratycznego państwa prawnego*, Lublin 1992, s. 78.

3. Konsultacje społeczne w procesie stanowienia prawa lokalnego

Potrzeba konsultacji społecznych przy współtworzeniu prawa wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego. Stanowią one formę bezpośredniego udziału w samorządzie terytorialnym¹⁹. Konsultacje społeczne są jedną z instytucji demokracji bezpośredniej, polegają na wyrażaniu przez członków zbiorowości opinii na temat przedstawionego jej zagadnienia, oraz jedną z metod dialogu obywatelskiego. Jest to proces informowania i zasięgania opinii obywateli podczas podejmowania najważniejszych decyzji dotyczących aktów prawnych, planowanych inwestycji oraz innych istotnych przedsięwzięć²⁰.

Jak słusznie stwierdza Roman Marchaj, konsultacje społeczne umożliwiają prowadzenie stałego dialogu pomiędzy społeczeństwem a organami władzy publicznej. Mogą być przeprowadzane na wszystkich poziomach stanowienia prawa, począwszy od parlamentarnej procedury ustawodawczej, a skończywszy na aktach prawa miejscowego, obowiązujących lokalnie. Dodatkowo w samorządzie terytorialnym konsultacje mogą poprzedzać podjęcie każdego rodzaju decyzji niepołączonej z koniecznością wydania odpowiedniej uchwały lub zarządzenia. Cechą wspólną wszystkich procedur konsultacyjnych w Polsce jest ich opiniodawczy charakter. Oznacza to, że nie stanowią one formy rozstrzygnięcia o sprawach publicznych, lecz mają dostarczyć decydentowi opinii osób bezpośrednio dotkniętych planowanym rozstrzygnięciem. Dzięki temu organy władzy publicznej mogą stanowić lepsze prawo lub podejmować decyzje uwzględniające kontekst społeczny²¹.

W judykaturze podkreśla się, że *konsultacje społeczne* mają charakter opiniodawczy i są niewiążące, nie kreują prawa. Ich wyniki nie wiążą organów gminy w odróżnieniu od instytucji referendum gminnego. Powinny być one prowadzone z uwzględnieniem specyfiki warunków lokalnych. Służą one organizowaniu podejmowania decyzji w taki sposób, aby w jego trakcie umożliwić decydentowi zapoznanie się z opiniami osób trzecich. Proces konsultacji ma charakter subsydiarny w stosunku do podstawowego działania organów wypracowujących rozstrzygnięcia²². To gmina decyduje, w jakich sprawach ważnych dla niej będą przeprowadzane *konsultacje społeczne*. Skoro więc ustawodawca pozostawił gminie swobodę w zakresie wyboru zagadnień, które można poddać konsultacjom, to brak podstaw do czynienia zarzutu, że określone zagadnienie za takie nie zostało przez gminę uznane²³. Organ stanowiący jednostki

¹⁹ M. Pytlewska-Smółka, *Rola konsultacji jako partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym – aspekty prawne*, w: K. Głębicka, P. Śwital (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym – aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne*, Radom 2016, s. 83–84.

²⁰ A. Ferens, R. Kondas, I. Matysiak, G. Rzeźnik, M. Szyrski, *Jak skutecznie prowadzić konsultacje społeczne w samorządach. Zasady i najlepsze praktyki współpracy samorządów z przedstawicielami społeczności lokalnych. Przewodnik dla samorządowców*, Warszawa 2010, s. 13.

²¹ R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016, s. 17.

²² Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2017 r. II OSK 564/17, LEX nr 2441376.

²³ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 8 marca 2018 r. II SA/Rz 1260/17, LEX nr 2486266.

samorządu terytorialnego posiada kompetencję dyskrecjonalną w zakresie decyzji o wyborze sposobu regulowania zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami (na podstawie – odpowiednio – art. 5a ust. 1 i 2 u.s.g., art. 3d ust. 2 u.s.p., art. 10a ust. 2 u.s.w.). Ma on możliwość podjęcia jednej uchwały, na podstawie której w danej jednostce samorządu terytorialnego będą przeprowadzane wszystkie konsultacje z mieszkańcami. Możliwe jest także ustanowienie uchwały określającej zasady i elementy trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami wspólne dla wszystkich konsultacji, które będą uzupełniane regulacjami odrębnych uchwał zawierających zasady i elementy trybu swoiste tylko dla konkretnych konsultacji. Kolejną możliwością jest stanowienie zasad i trybu przeprowadzania każdej konsultacji odrębną uchwałą. Konsultacje nie mogą ograniczać się tylko do przedstawienia tych planów, ale także do wysłuchania opinii na ich temat, ich modyfikowania i informowania o ostatecznej decyzji²⁴.

Skoro konsultacje stanowią rzeczywiste omówienie z mieszkańcami proponowanych zmian i wyrażenie przez nich opinii, to jednocześnie należy je uznać za metodę: 1) aktywizowania mieszkańców w procesie decyzyjnym przez włączanie ich do akumulowania danych, zwłaszcza na temat preferencji obywateli, ich oczekiwań i interesów, 2) pozyskiwania informacji od obywateli, rozumianą jako działanie zwrotne w stosunku do poczynań informacyjnych organów gminy, 3) prowadzenia dialogu z mieszkańcami, zwłaszcza wtedy, gdy między obywatelami a organami gminy nie ma konsensusu, ale obie strony mają wolę dyskusji, zmiany stanowiska i osiągnięcia kompromisu, 4) negocjowania rozwiązań lub kierunków planowanych działań²⁵. Włączanie się członków lokalnych wspólnot samorządowych w rozwiązywanie wspólnych problemów umożliwia zarówno uzyskanie społecznej akceptacji dla działań organów władzy publicznej, jak i sprawowanie kontroli społecznej nad działalnością instytucji publicznych²⁶.

Przykładem konsultacji społecznych w zakresie współtworzenia prawa lokalnego jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W polskim ustawodawstwie uregulowany został zakres, formy oraz przebieg udziału obywateli w procesie partycypacji w planowaniu przestrzennym. W wyniku tego państwo, gmina oraz obywatele stali się równorzędnymi partnerami procesu planowania, który ma polegać na ciągłych negocjacjach oraz konsultacjach²⁷. Obowiązującym obecnie aktem prawnym regulującym kwestie planowania i zagospodarowania przestrzennego jest ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁸. Ustawa ta stanowi podstawę uchwał rad gmin w przedmiocie obligatoryjnego, obejmującego obszar całej gminy, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w przed-

²⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 sierpnia 2018 r. IV SA/GI 598/18, LEX nr 2542035.

²⁵ J. Rybczyńska, *Partycypacja obywatelska na poziomie lokalnym w III Rzeczypospolitej Polskiej – próba oceny*, w: S. Michałowski (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej: dziesięć lat doświadczeń*, Lublin 2002, s. 115.

²⁶ D. R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 1–2(2010), s. 9.

²⁷ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne – zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 27.

²⁸ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz. U. 2018 poz. 1945 ze zm.

miocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako aktu prawa miejscowego uchwalanego przez radę gminy w ramach przysługującego gminie „władztwa planistycznego”, jak również w przedmiocie szczególnej, trudnej do prawnego zakwalifikowania, znajdującej zastosowanie w sytuacji braku planu miejscowego, instytucji decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu²⁹.

Udział społeczeństwa w procedurze planowania rozpoczyna się od ogłoszenia o przystąpieniu do sporządzania danego planu miejscowego. Informacja ta, zgodnie z przepisem ustawy, musi być podana do publicznej wiadomości poprzez ogłoszenie w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, jak również w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Ogłoszenie to określa także formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących planu miejscowego (art. 11 pkt 1 u.p.z.p., art. 17 pkt 1 u.p.z.p.). Termin ten zgodnie z ustawą nie może być krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia.

Składanie wniosków, zarówno do studium, jak i planu miejscowego, jest w zasadzie pierwszym etapem udziału społeczeństwa w procedurze planowania. Wnioski traktowane są jako propozycje mieszkańców, czy jednostek organizacyjnych do wstępnych ustaleń planistycznych i po rozpatrzeniu mogą być uwzględnione lub odrzucone. Rozpatrzenie wniosków zgodnie z przepisami nie może być dłuższe niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania.

Następnym, bardzo ważnym momentem partycypacji społecznej w procedurach planistycznych aktów planistycznych, jest etap wyłożenia projektu studium lub projektu planu miejscowego do publicznego wglądu (po niezbędnych uzgodnieniach i przy uwzględnieniu pozytywnie rozpatrzonych wniosków). Mieszkańcy danego terenu o wyłożeniu muszą być poinformowani poprzez ogłoszenie w prasie miejscowej, przez obwieszczenie oraz w zwyczajowo przyjęty sposób w danej miejscowości. Projekt planu miejscowego (z prognozą oddziaływania na środowisko) wykładany jest na okres co najmniej 21 dni.

Kolejnym etapem udziału społeczeństwa w planowaniu jest możliwość uczestnictwa w publicznej dyskusji nad unormowaniami zawartymi w projekcie studium/planu miejscowego – art. 11 pkt 10 u.p.z.p., art. 17 pkt 10 u.p.z.p. Zgodnie z przepisami, w dyskusji mogą brać czynny udział osoby zamieszkałe na danym terenie, a także osoby niezamieszkałe, jak również przedstawiciele różnych jednostek i organizacji.

Następnie w terminie minimum 21 dni (w przypadku studium) i minimum 14 dni (w przypadku planu miejscowego) od dnia zakończenia okresu wyłożenia każdy obywatel oraz jednostki organizacyjne mogą wnieść uwagi do projektu studium/planu miejscowego. Uwagi dotyczyć mogą projektu planu w postaci, w jakiej został wyłożony do publicznego wglądu, art. 18 pkt 1 u.p.z.p. Uwagi, wnioski można składać w swoim imieniu lub w interesie ogólnym³⁰.

²⁹ H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 17–31.

³⁰ Zob. m.in. A. Burlińska, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako narzędzie zarządzania przyrodą w mieście*, „Zrównoważony rozwój – Zastosowania” 4(2013), s. 133–143; B. J. Gawryszewska, *Uczestnictwo społeczne w gospodarowaniu przestrzenią gminy. Kultura*

Niezastosowanie się do ustawowych terminów z art. 17 pkt 9 u.p.z.p. może w znaczący sposób ograniczyć udział tzw. czynnika społecznego, tj. krąg osób i podmiotów zainteresowanych wzięciem czynnego udziału w procedurze sporządzania planu miejscowego, co w konsekwencji może spowodować, że przyjęte ustalenia planistyczne będą odmienne od tych, które zostałyby przyjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego³¹.

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż ustawowe instrumenty partycypacji społecznej, w tym przede wszystkim wnioski i uwagi do projektów planów, traktowane są tylko jako niezbędny wymóg proceduralnej poprawności przebiegu całego procesu. Ustawa stwarza sytuację, w której wymienione instrumenty nie dają, po pierwsze, możliwości wpływu na kształt projektu planu, a po drugie, co ważniejsze, dopuszczana jest możliwość całkowitego nieuwzględnienia opinii bez podania merytorycznego uzasadnienia³². Uczestnikom konsultacji często brakuje podstawowej wiedzy na temat treści planu. Wiedza ta powinna obejmować m.in. to, jaki jest cel i zakres planu, które ustalenia są przyjęte w sposób sztywny i wynikają np. z przepisów lub dokumentów wyższej rangi, a które mogą być zakwestionowane i stanowić przedmiot negocjacji. Skutkuje to tym, że składane uwagi mogą w ogóle nie dotyczyć jego przedmiotu (np. są związane z organizacją ruchu, ograniczeniem prędkości lub tonażu na drogach publicznych) albo są od razu odrzucane jako sprzeczne z ustawą lub studium, z czego mieszkańcy mogą w ogóle nie zdawać sobie sprawy³³.

4. Inicjatywa uchwałodawcza

Inicjatywa uchwałodawcza³⁴ mieszkańców stanowi istotne uprawnienie urzeczywistniające realizację zasady pomocniczości określonej w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Jest również istotnym narzędziem zwiększającym zaangażowanie mieszkańców w sprawy wspólnoty samorządowej³⁵. Przez inicjatywę uchwałodawczą obywateli rozumieć należy uprawnienia

przestrzeni gminy, Warszawa 2010; L. Stanek, *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jako narzędzie równoważenia rozwoju obszarów wiejskich*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 1(2011), s. 91–102.

³¹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 8 lipca 2013 r., „Dziennik Urzędowy Województwa Kujawsko-Pomorskiego” z dnia 10 lipca 2013 r. poz. 2494.

³² T. Kaczmarek, M. Wójcicki, *Uspołecznienie procesu planowania przestrzennego na przykładzie Miasta Poznania*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 77(2015), z. 1, s. 224.

³³ P. Jaworski, *Partycypacja w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2014, s. 6–7.

³⁴ W piśmiennictwie stosuje się także nazewnictwo obywatelska inicjatywa uchwałodawcza. Tak m.in.: J. Korczak, *Uczestnictwo mieszkańców gminy w inicjatywie uchwałodawczej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe – Opinie Prawne” 3(2004), s. 26, a także: B. Dolnicki, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako nowa forma partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć na poziomie lokalnym*, w: M. Stec, M. Mączyński (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, Warszawa 2012, s. 113–114.

³⁵ M. Augustyniak, *Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców jako forma partycypacji społecznej w jednostkach samorządu terytorialnego wnioski de lege lata i postulaty de lege ferenda*, w: B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 359.

do rozpoczęcia procesu uchwalania prawa lokalnego przez jednostkę samorządu terytorialnego. Uznać więc można inicjatywę uchwałodawczą za odpowiednik inicjatywy ustawodawczej na poziomie gminy. Z racji tego, iż instytucja inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców jest zagadnieniem ciągle jeszcze nowym w naszym systemie prawnym, w praktyce wykorzystana została dopiero kilkukrotnie³⁶. Stosownie do zapisów art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym z *obywatelską inicjatywą uchwałodawczą* może wystąpić grupa mieszkańców gminy, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego. Istotą inicjatywy uchwałodawczej jest możliwość przedstawienia przez grupę mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego projektu konkretnej uchwały, a więc sformułowanie zarówno problemu, który powinien zostać rozstrzygnięty przez władze samorządowe, jak też propozycja sposobu jego rozwiązania – zawarta w treści projektu uchwały. Oczywiście decyzja o podjęciu uchwały lub nie, tak samo jak w przypadku innych projektów, jest samodzielną kompetencją rady gminy. W doktrynie wskazuje się jednak, że istotna jest możliwość podjęcia inicjatywy i związana z nią konieczność zajęcia się problemem przez radę gminy³⁷. Oznacza to, że ustawodawca powierzył radzie gminy możliwość regulowania wszystkich zagadnień ustrojowych gminy, o ile nie naruszają one przepisów ustaw oraz wszelkich kwestii związanych z inicjatywą uchwałodawczą. W zakresie stanowienia prawa należy odnieść się do domniemania kompetencji rady gminy (powiatu) i sejmiku województwa, bowiem jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej i przyznaje uprawnienia prawotwórcze samorządowi gminy, powiatu i województwa, to należy uznać, że właściwa jest rada³⁸.

Statut Miasta Warszawy wskazuje, że wnosząc projekt, wnioskodawca wskazuje swego przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad tym projektem. Projekt uchwały składany przez wnioskodawcę powinien zawierać: tytuł, podstawę prawną, przepisy merytoryczne, termin wejścia w życie. Do projektu uchwały dołącza się uzasadnienie, w którym powinny być zawarte: wyjaśnienie potrzeby i celu podjęcia uchwały, przedstawienie dotychczasowego stanu w zakresie objętym uchwałą, wskazanie różnicy pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem, skutki finansowe realizacji uchwały³⁹.

Mimo ustawowego obowiązku nie wszystkie gminy wprowadziły możliwość udziału mieszkańców w procesie stanowienia prawa, np. w Radomiu inicjatywa uchwałodawcza przysługuje wyłącznie radnym, prezydentowi miasta, komisjom rady. Projekt uchwały składa się w formie pisemnej na ręce Przewodniczącego Rady w terminie nie krótszym niż dziesięć dni przed wyznaczoną datą sesji. Do projektu uchwały dołącza się związane uzasadnienie, które powinno: wyjaśnić

³⁶ B. Dolnicki, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako nowa forma partycypacji...*, s. 113–123.

³⁷ W. Kisiel, *Udział jednostki w procedurze uchwałodawczej rady gminy (pytania de lege ferenda)*, w: M. Mączyński, M. Stec (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich...*, s. 108.

³⁸ K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 151.

³⁹ § 29 Uchwały Nr XXII/743/2008 Rady miasta stołecznego Warszawy z dnia 10 stycznia 2008 r. w sprawie uchwalenia statutu miasta stołecznego Warszawy, Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego Nr 23, poz. 875 i Nr 141, poz. 4977 oraz 2014 poz. 6526 i poz. 10 422 z późn. zm.

potrzebę wydania uchwały, przedstawić rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana, przedstawić przewidywane skutki finansowe, gospodarcze i społeczne, które powstaną po wydaniu uchwały, wskazać źródła finansowania, jeżeli projekt uchwały pociąga za sobą obciążenia budżetu miasta, zawierać ewentualne wyniki przeprowadzonych konsultacji i dyskusji w sprawie, która ma być unormowana⁴⁰.

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza winna być istotnym instrumentem aktywności obywatelskiej mieszkańców, dającym możliwość większego uczestnictwa w działaniach na rzecz gminy, miasta, sołectwa. To właśnie mieszkańcy podejmują rozstrzygnięcia, choć za pośrednictwem właściwych organów jednostek samorządu terytorialnego. Zatem obywatele przestają być tylko podmiotami administrowanymi, a zaczynają aktywnie uczestniczyć w sprawach publicznych, korzystając z możliwości wniesienia inicjatywy uchwałodawczej. Dzięki uczestnictwu w inicjatywie uchwałodawczej jednostka ma możliwość faktycznie realizować swoją podmiotowość zagwarantowaną w Konstytucji RP⁴¹. Pozwala ona członkom wspólnoty samorządowej partycypować (uczestniczyć) w rozstrzyganiu problemów wspólnoty, składających się na zadania publiczne wykonywane przez wspólnotę w interesie jej członków, czyli np. mieszkańców gminy. Świadomość możliwości włączenia się mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego w proces uchwałodawczy rady powinna sprzyjać zaangażowaniu się członków wspólnoty samorządowej w działalność prowadzoną przez samorząd terytorialny w celu zaspokajania ich potrzeb. Realizacja obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w samorządzie terytorialnym służy więc aktywizacji mieszkańców poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, a także – w konsekwencji – rozwojowi oraz upodmiotowieniu tego samorządu, jak i kształtowaniu się społeczeństwa obywatelskiego⁴².

5. Zakończenie

Współczesny model administracji publicznej powinien stanowić odpowiedź na zachodzące zjawiska. Partycypacja społeczna może stać się odpowiedzią na wszystkie problemy w zakresie tworzeniu prawa lokalnego. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego są uznawane za najlepsze podłoże rozwoju współczesnej demokracji. Demokracja partycypacyjna nie tylko otwiera system dla większego uczestnictwa, ale również dla bardziej transparentnego i wiarygodnego realizowania polityki publicznej. Powinna ona zapewniać legitymizację społeczną oraz

⁴⁰ § 48 ust. 1 Uchwały Nr 607/2013 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 30 września 2013 r. w sprawie przyjęcia i ogłoszenia tekstu jednolitego Statutu Miasta Radomia, Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 9979 z późn. zm.

⁴¹ A. Miruć, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza*, „Samorząd Terytorialny” 1–2(2010), s. 37–38.

⁴² J. Szlachetko, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza może być unormowana w statucie*, <<http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/obywatelska-inicjatywa-uchwalodawcza-moze-byc-unormowana-w-statucie>>, dostęp: 01.10.2016.

społeczną kontrolę nad decydentami politycznymi poprzez wyposażenie obywateli w instrumenty i procedury pozwalające na wyrażenie ich woli politycznej⁴³.

Należy podkreślić, że włączanie się członków lokalnych wspólnot samorządowych w rozwiązywanie wspólnych problemów umożliwia zarówno uzyskanie społecznej akceptacji dla działań organów władzy publicznej, jak i sprawowanie kontroli społecznej nad działalnością instytucji publicznych⁴⁴. Należy zadbać również o stosowanie nowych technik konsultacji społecznych⁴⁵ w zakresie współtworzenia prawa miejscowego, są to m.in. sądy obywatelskie, panele obywatelskie, sondaż deliberacyjny, warsztaty przyszłościowe. Techniki takie znane są na gruncie polskiego ustawodawstwa m.in. w ustawie o rewitalizacji⁴⁶. Dają one możliwość zapoznania się z opinią społeczności lokalnej o planowanych działaniach. Celem stosowania technik partycypacyjnych jest aktywizacja mieszkańców oraz wzmocnienie wśród nich odpowiedzialności za podjęte rozstrzygnięcia.

Inicjatywa uchwałodawcza stanowi istotną wartość dla społeczności lokalnej. Pozytywnie wpływa na postawy obywatelskie oraz integruje mieszkańców gmin. Otrzymują oni możliwość kształtowania rozwoju jednostki samorządu terytorialnego, ale przede wszystkim inicjatywa uchwałodawcza przyczynia się do ściślejszej więzi mieszkańców. Uchwały podejmowane w tym trybie stanowią będą konstruktywną próbę rozwiązania problemów. Mieszkańcy nie będą ich jedynie diagnozować i sygnalizować, lecz będą proponować konkretne rozwiązania. Dlatego tak ważne jest, aby umożliwić mieszkańcom jednostek samorządu terytorialnego udział w procesie stanowienia prawa

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.
Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, t.j. Dz. U. 2018 poz. 1398 ze zm.
Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz. U. 2018 poz. 1945 z późn. zm.
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. 2019 poz. 506 z późn. zm.
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz. U. 2019 poz. 511 z późn. zm.
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz. U. 2019 poz. 512 z późn. zm.

Orzecnictwo:

- Wyrok NSA z dnia 20 września 2018 r. II OSK 2353/16, LEX nr 2576977.
Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2017 r. II OSK 564/17, LEX nr 2441376.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 marca 2019 r. III SA/Gd 71/19, LEX nr 2637416.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 maja 2018 r. IV SA/Po 240/18, LEX nr 2510086.
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 8 marca 2018 r. II SA/Rz 1260/17, LEX nr 2486266.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 sierpnia 2018 r. IV SA/Gl 598/18, LEX nr 2542035.

⁴³ T. Schiller, *Local. A Global Outlook on Participation*, w: J. Lee, B. Kaufmann (red.), *Global Citizens in Charge*, Seul 2009, s. 246.

⁴⁴ D. R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska...*, s. 9.

⁴⁵ Szerzej na ten temat: *Techniki*, <<http://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/techniki/>>, dostęp: 07.05.2019 r.; *Baza wiedzy*, <<https://konsultacje.um.warszawa.pl/baza-wiedzy/>>, dostęp: 07.05.2019.

⁴⁶ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, t.j. Dz. U. 2018 poz. 1398 ze zm.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 8 lipca 2013 r., „Dziennik Urzędowy Województwa Kujawsko-Pomorskiego” z dnia 10 lipca 2013 r. poz. 2494.

Opracowania:

- Augustyniak M., *Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców jako forma partycypacji społecznej w jednostkach samorządu terytorialnego – wnioski de lege lata i postulaty de lege ferenda*, w: B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.
- Bandarzewski K., Chmielnicki P., Kisiel W., *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.
- Boć J. (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Wrocław 1998.
- Burlińska A., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako narzędzie zarządzania przyrodą w mieście*, „Zrównoważony rozwój – Zastosowania” 4(2013), s. 133–143.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, wyd. 2, Warszawa 2015.
- Długosz D., Wygnański J. J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz forum inicjatyw pozarządowych, Warszawa 2005.
- Dolnicki B., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako nowa forma partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć na poziomie lokalnym*, w: M. Stec, M. Mączyński (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, Warszawa 2012.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016.
- Dolnicki B. (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.
- Ferens A., Kondas R., Matysiak I., Rzeźnik G., Szyrski M., *Jak skutecznie prowadzić konsultacje społeczne w samorządach. Zasady i najlepsze praktyki współpracy samorządów z przedstawicielami społeczności lokalnych. Przewodnik dla samorządowców*, Warszawa 2010.
- Gawryszewska B., *Uczestnictwo społeczne w gospodarowaniu przestrzenią gminy. Kultura przestrzeni gminy*, Warszawa 2010.
- Giełda M., *Partycypacja jako wartość administracji publicznej*, w: J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Giza-Poleszczuk A., Przybylska A., *Partycypacja obywatelska: od teorii do praktyki społecznej*, Warszawa 2014.
- Izdebski H., Zachariasz I., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Jaworski P., *Partycypacja w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2014.
- Kaczmarek T., Wójcicka M., *Uspołecznienie procesu planowania przestrzennego na przykładzie Miasta Poznania*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 77(2015), z. 1, s. 224.
- Kalisiak-Mędelska M., *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Łódź 2015.
- Kijowski D. R., *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 1–2(2010).
- Kisiel W., *Udział jednostki w procedurze uchwałodawczej rady gminy (pytania de lege ferenda)*, w: M. Mączyński, M. Stec (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, Warszawa 2012.
- Korczak J., *Uczestnictwo mieszkańców gminy w inicjatywie uchwałodawczej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe – Opinie Prawne” 3(2004), s. 26.
- Lipowicz I., *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991.
- Marchaj R., *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016.
- Marczewska-Rytko M., *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001.
- Mączyński M., Stec M. (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, Warszawa 2012.
- Miruć A., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza*, „Samorząd Terytorialny” 1–2(2010).
- Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne – zarys systemu*, Warszawa 2003.
- Niżnik-Dobosz I., *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, w: B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.

- Ostaszewski K., *Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć w administracji publicznej*, Lublin 2013.
- Pytlewska-Smółka M., *Rola konsultacji jako partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym – aspekty prawne*, w: K. Głębicka, P. Śwital (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym – aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne*, Radom 2016.
- Rybczyńska J., *Partycypacja obywatelska na poziomie lokalnym w III Rzeczypospolitej Polskiej – próba oceny*, w: S. Michałowski (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej: dziesięć lat doświadczeń*, Lublin 2002.
- Schiller T., *Local. A Global Outlook on Participation*, w: J. Lee, B. Kaufmann (red.), *Global Citizens in Charge*, Seul 2009.
- Stanek L., *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jako narzędzie równoważenia rozwoju obszarów wiejskich*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 1(2011), s. 91–102.
- Szlachetko J., *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej*, Warszawa 2016.
- Śwital P., *Dobro wspólne przy stanowieniu aktów prawa miejscowego przez mieszkańców gminy*, w: *Aksjologia prawa miejscowego*, t. I, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2017.
- Śwital P., *Garancje prawne udziału mieszkańców we współzarządzaniu gminą*, Radom 2019.
- Uziębło P., *Konstrukcja instytucji demokracji bezpośredniej w Konstytucji RP na tle współczesnych rozwiązań ustrojowych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 12(2004).
- Zdyb M., *Obywatel a organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej. Normatywne podstawy wydawania decyzji administracyjnych dotyczących interesów indywidualnych w warunkach demokratycznego państwa prawnego*, Lublin 1992.

Strony internetowe:

- Baza wiedzy*, <<https://konsultacje.um.warszawa.pl/baza-wiedzy>>, dostęp: 07.05.2019.
- Szlachetko J., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza może być unormowana w statucie*, <<http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/obywatelska-inicjatywa-uchwalodawcza-moze-byc-unormowana-w-statucie>>, dostęp: 07.05.2019.
- Techniki*, <<http://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/techniki/>>, dostęp: 07.05.2019.

LEGAL FORMS OF INCLUSION OF CITIZENS IN CREATION ACTS OF LOCAL LAW**SUMMARY**

Local democracy is considered one of the most important parts of the democratic system. It enables the articulation of civic needs and preferences. Creating grounds for active participation in creating local law for residents of local government units is one of the basic instruments for building a civil society. The aim of the article is to analyze legal provisions guaranteeing the inclusion of citizens in the creation of local law acts. The right to establish local law is expressed in social participation and is based on an appropriate system of values. The law-making activity of local self-government regulates the functioning of local self-government communities and creates the legal framework for its operation. The concept of local law and social participation institutions such as public consultation and legislative initiative are discussed in the paper.

KEY WORDS: commune, local law, social participation, social consultations, legislative initiative

