

Wioleta Baranowska-Zajac
Uniwersytet Szczeciński
ORCID: 0000-0002-1175-9739

Instytucje społeczeństwa obywatelskiego w świetle nowelizacji samorządowych ustaw ustrojowych z 11 stycznia 2018 r.

1. Uwagi wprowadzające

Samorząd terytorialny uznawany jest za przejaw społeczeństwa obywatelskiego¹. W treści niniejszego artykułu pod pojęciem społeczeństwa obywatelskiego rozumie się aktywny, dobrowolny udział obywateli w życiu publicznym, realizowany w sposób bezpośredni lub za pośrednictwem instytucji powołanych przez nich do istnienia, w celu obrony lub promocji własnych interesów i wartości niezależnych od instytucji państwowych². Należy jednak mieć także na uwadze okoliczność, iż samorząd terytorialny stanowi jednocześnie podstawowy przejaw decentralizacji współczesnej administracji publicznej – formę organizacji struktur państwa w terenie, służącą realizacji interesu publicznego wykraczającego poza interes lokalny³.

Na podstawie nowelizacji samorządowych ustaw ustrojowych, tj. ustawy o samorządzie gminnym⁴, ustawy o samorządzie powiatowym⁵ i usta-

¹ Odnosnie do pojęcia społeczeństwa obywatelskiego i jego znaczeń zob., na przykład, M. Kazimierzczuk, *Wolność zrzeszania się jako element społeczeństwa obywatelskiego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 28, s. 22–25 oraz cytowana tam literatura.

² M. Kazimierzczuk, op. cit., s. 24, zob. też R. Dahrendorf, *Zagrożone społeczeństwo obywatelskie*, [w:] K. Michalski (red.), *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, Kraków 1994, s. 236.

³ Por. P. Tusiński, *Prawne narzędzia upolityczniania samorządu terytorialnego jako przeszkody w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego w III RP*, [w:] S. Michałowski, M. Sidor, J. Wasil (red.), *25 lat samorządu terytorialnego w Polsce – bilans doświadczeń*, Lublin 2016, s. 35.

⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506, ze zm.; dalej jako: u.s.g.

⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 511; dalej jako: u.s.p.

wy o samorządzie województwa⁶, dokonanej ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r.⁷, która, jak wskazuje tytuł ustawy nowelizującej, miała na celu zwiększenie udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, w tym organów jednostek samorządu terytorialnego, wprowadzono także pewne mechanizmy prawne służące zwiększeniu udziału obywateli, w tym członków wspólnot samorządowych, w funkcjonowaniu tych wspólnot, w wykonywaniu zadań publicznych przez ich organy oraz zwiększeniu zakresu społeczeństwa obywatelskiego w samorządzie terytorialnym. Na gruncie zmian wprowadzonych przepisami ustawy nowelizującej podkreśla się przesunięcie akcentów demokracji przedstawicielskiej na rzecz form sprawowania demokracji bezpośredniej⁸.

Do instytucji służących, na podstawie nowelizacji, zwiększeniu zakresu społeczeństwa obywatelskiego w samorządzie terytorialnym należy zaliczyć instytucję budżetu obywatelskiego, możliwość udziału mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego w debacie nad raportem o stanie tej jednostki oraz możliwość wystąpienia przez mieszkańców jednostki z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą.

Celem artykułu jest dokonanie analizy przepisów prawnych, które na gruncie ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. służyć miały, między innymi, ukształtowaniu instytucji prawnych zmierzających do zwiększenia zakresu społeczeństwa obywatelskiego w samorządzie terytorialnym, a także próba ustalenia ich potencjalnego wpływu na możliwości kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego i zakresu jego funkcjonowania. Realizacja wskazanego celu ma prowadzić do podjęcia próby udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy znowelizowane przepisy i powołane na ich podstawie instytucje prawne mają szansę w sposób istotny wywrzeć wpływ na rozwój społeczeństwa obywatelskiego w samorządzie terytorialnym.

2. Budżet obywatelski w jednostkach samorządu terytorialnego

Pierwszą instytucją społeczeństwa obywatelskiego ustanowioną w samorządzie terytorialnym w toku nowelizacji z dnia 11 stycznia 2018 r. jest

⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 512; dalej jako: u.s.w.

⁷ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz. U. poz. 130; dalej jako: ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. lub ustawa nowelizująca.

⁸ Cz. Martysz, *Komentarz do art. 28aa ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 535, por. też A. Dąbska, *Mieszkańcy na tym nie skorzystają*, „Dziennik Gazeta Prawna” 44/2018, zob. też A. Habuda, L. Habuda, *Instytucja referendum jako prawny wyraz populistycznej natury demokracji bezpośredniej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 38, s. 9.

budżet obywatelski. Instytucja budżetu obywatelskiego stanowi instytucję demokracji bezpośredniej, która do czasu tej nowelizacji funkcjonowała w polskim systemie samorządu terytorialnego poza regulacją ustawową. Wprowadzając unormowania ustawowe w tym zakresie, ustawodawca zrealizował stawiany w doktrynie postulat uregulowania podstawowych założeń działania tej formy demokracji bezpośredniej⁹.

Budżet obywatelski, nazywany również partycypacyjnym, zdefiniować można w ujęciu funkcjonalnym jako formę współdziałania członków społeczności lokalnej w podejmowaniu decyzji o przeznaczeniu pewnej puli środków publicznych¹⁰. Jako forma współuczestniczenia mieszkańców gminy, dzielnicy, osiedla lub sołectwa, a w świetle przepisów ustawy nowelizującej – także powiatu i województwa samorządowego – w projektowaniu lokalnych wydatków zapewnia on mieszkańcom prawo do podejmowania wiążących decyzji co do tworzenia części budżetu i określania jego wydatków¹¹. Budżet partycypacyjny polega na przyznaniu mieszkańcom danej wspólnoty możliwości decydowania o przeznaczeniu środków publicznych, pochodzących z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na realizację zadań publicznych należących do zakresu działania tej jednostki samorządowej, uznanych za istotne przez mieszkańców, mogących podlegać w danym roku budżetowym finansowaniu ze środków publicznych¹².

W świetle art. 5a ust. 4 zd. 1 u.s.g., art. 3d ust. 4 zd. 1 u.s.p. i art. 10a ust. 4 zd. 1 u.s.w., w ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu – odpowiednio – gminy, powiatu albo województwa. Zadania wybrane przez mieszkańców w ramach budżetu obywatelskiego powinny z mocy prawa zostać uwzględnione w uchwale budżetowej danej jednostki samorządu terytorialnego. W toku prac nad projektem uchwały budżetowej organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego, co wynika z art. 5a ust. 4 zd. 2 i 3 u.s.g., art. 3d ust. 4 zd. 2 i 3 u.s.p. i z art. 10a ust. 4 zd. 2 i 3 u.s.w.

Zastosowane przez ustawodawcę sformułowanie, dotyczące braku możliwości dokonywania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zmian w zakresie zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego w stopniu istotnym jest sformulowaniem o charakterze nieostrym, wymaga-

⁹ Por. M. Augustyniak, R. Marchaj, *Komentarz do art. 5a ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 159.

¹⁰ Por. D. Sześciło, *Uwarunkowania prawne budżetu partycypacyjnego w Polsce*, „Finanse Komunalne” 12/2012, s. 15.

¹¹ M. Augustyniak, R. Marchaj, op. cit., s. 160.

¹² B. Jaworska-Dębska, *Normatywne podstawy społecznego dialogu w samorządzie terytorialnym*, [w:] B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz (red.), *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, Warszawa 2016, s. 60.

jącym interpretacji. Wobec tego, w praktyce mogą powstawać problemy w rozróżnieniu wprowadzanych przez organ stanowiący zmian o charakterze nieistotnym i zakazanych przez ustawodawcę zmian o charakterze istotnym, odnoszących się do zadań wybranych przez mieszkańców w ramach budżetu obywatelskiego. Takie rozwiązanie prowadzi do niebezpieczeństwa ograniczania zakresu zadań wybranych przez mieszkańców w ramach budżetu obywatelskiego przez organy jednostek samorządu terytorialnego, które w danych warunkach mogą kierować się innymi zamysłami wydatkowania środków publicznych, co w konsekwencji może powodować osłabienie udziału mieszkańców w procesie funkcjonowania jednostki samorządowej poprzez analizowaną instytucję społeczeństwa obywatelskiego. Istnieje bowiem ryzyko, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego będzie wprowadzał znaczące zmiany w stosunku do zadań wybranych przez mieszkańców, traktując je jako zmiany o charakterze nieistotnym, dozwolone przez ustawodawcę. Co więcej, może dojść do sytuacji, że nawet organy nadzoru i sądy administracyjne będą napotykały trudności w ustaleniu granicy między zmianami istotnymi i zmianami o charakterze nieistotnym. Osłabienie w ten sposób zaangażowania mieszkańców w funkcjonowanie jednostki samorządu terytorialnego poprzez instytucję budżetu obywatelskiego potęguje dodatkowo okoliczność, iż budżet obywatelski stanowi formę konsultacji społecznych, zaś konsultacje społeczne jako forma demokracji bezpośredniej nie mają charakteru wiążącego dla organów jednostek samorządu terytorialnego¹³, lecz charakter opiniodawczy¹⁴. Można jednak uznać, że przepis, zgodnie z którym w toku prac nad projektem uchwały budżetowej, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego, stanowi *lex specialis* w stosunku do niewiążącego charakteru prawnego konsultacji społecznych, których formą jest budżet obywatelski. Z tego względu w doktrynie wyrażono pogląd, zgodnie z którym „budżet obywatelski w formie opisanej w ustawie o samorządzie gminnym jest – w odróżnieniu od konsultacji społecznych – formą demokracji bezpośredniej o charakterze rozstrzygającym. Uzasadnienie dla postawionej tezy znajduje się wprost w treści art. 5a ust. 4 u.s.g., który z mocy prawa każe uwzględnić w uchwale budżetowej zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego. Dodatkowo, według Moniki Augustyniak i Rafała Marchaja, powołany wyżej przepis „zabrania radzie gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej usuwania lub zmieniania w stopniu istotnym zadań wybranych przez mieszkańców”¹⁵. Pomimo jed-

¹³ E. Olejniczak-Szałowska, *Formy demokracji bezpośredniej w polskim modelu samorządu terytorialnego (zagadnienia wybrane)*, [w:] S. Dolata (red.), *Prawo samorządowe i administracyjne*, Opole 2002, s. 127, R. Szarek, *Konsultacje czy referendum*, „Wspólnota” 28/1997, s. 22, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 sierpnia 2016 r., IV SA/Gl 540/16, LEX nr 2120823.

¹⁴ M. Augustyniak, R. Marchaj, op. cit., s. 157.

¹⁵ Ibidem, s. 161.

nak posiadania wiążącego charakteru budżetu jako szczególnej formy konsultacji z mieszkańcami oraz braku możliwości usunięcia przez organ stanowiący jednostki zadań wybranych przez mieszkańców w ramach budżetu obywatelskiego ani też dokonania ich zmiany o charakterze istotnym, istnieje ryzyko niewłaściwej interpretacji pojęcia „zmiana istotna”, które poprzez uznanie instytucji budżetu obywatelskiego za szczególną formę konsultacji społecznych, nieposiadających przecież charakteru rozstrzygającego dla organów samorządowych, może zostać dodatkowo spotęgowane.

Z kolei oparcie charakteru prawnego instytucji budżetu obywatelskiego jako instytucji demokracji bezpośredniej, o szczególną formę konsultacji społecznych ma bardzo istotne znaczenie dla podmiotowego zakresu członków społeczności samorządowych, którzy mogą uczestniczyć w funkcjonowaniu tej instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Zgodnie bowiem z poglądami przyjętymi w judykaturze i piśmiennictwie, w procesie konsultacji społecznych mogą brać udział wszyscy członkowie wspólnoty samorządowej, a zatem mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego w rozumieniu Kodeksu cywilnego¹⁶. Zatem, odmiennie niż w przypadku legitymacji do udziału w referendum lokalnym oraz w wyborach, w procesie konsultowania budżetu obywatelskiego mogą brać udział osoby, będące mieszkańcami jednostki samorządu terytorialnego, nieposiadające pełnej zdolności do czynności prawnych, a więc takie, które nie ukończyły 18 lat lub zostały ubezwłasnowolnione, są obcokrajowcami, zostały pozbawione praw publicznych prawomocnym wyrokiem sądu, czy też takie, które nie posiadają zameldowania na terenie jednostki samorządu, w której zamieszkują¹⁷.

Z tego punktu widzenia ukształtowanie budżetu obywatelskiego jako szczególnej formy konsultacji z mieszkańcami należy poddać pozytywnej ocenie w odniesieniu do kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w oparciu o tę instytucję. Ponadto, organy jednostki samorządu terytorialnego nie mogą określać kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach, a tym samym również w procesie ustalania budżetu obywatelskiego, bowiem „rada gminy nie posiada kompetencji do odbierania komukolwiek prawa do wyrażania opinii w ramach udziału w konsultacjach społecznych. Fakt, iż dana osoba pozbawiona jest praw publicznych, praw wyborczych, czy też została ubezwłasnowolniona, nie odbiera jej cechy świadczącej o byciu mieszkańcem gminy, tym samym prawa do udziału w tychże konsulta-

¹⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1145; dalej jako: k.c. Por. M. Augustyniak, R. Marchaj, op. cit., s. 152, D. Sześciło, *Konsultacje społeczne w gminie w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Samorząd Terytorialny” 1–2/2014, s. 29, wyrok WSA w Opolu z dnia 13 czerwca 2006 r., II SA/Op 213/06, LEX nr 475242, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 stycznia 2014 r., I SA/Gl 1291/13, LEX nr 1529502.

¹⁷ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 30 września 2016 r., P-1.4131.223.2016.AB, Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego 2016, poz. 3780.

cjach”¹⁸. Analogiczne rozumowanie należy zastosować w odniesieniu do powiatu i województwa samorządowego oraz ustanowionych tam również instytucji budżetu obywatelskiego jako przejawu społeczeństwa obywatelskiego.

Kolejne rozwiązanie, które w moim przekonaniu wpływa na osłabienie instytucji budżetu obywatelskiego jako przejawu społeczeństwa obywatelskiego w jednostkach samorządu terytorialnego wiąże się z przyjęciem, że w odniesieniu do gmin, budżet obywatelski ma zasadniczo charakter fakultatywny, zaś obligatoryjny jedynie w miastach na prawach powiatu. Wobec tego, budżet obywatelski w zależności od wielkości gminy może mieć charakter fakultatywny lub obligatoryjny¹⁹. Wynika to z normy prawnej objętej przepisem art. 5a ust. 5 u.s.g., zgodnie z którym utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe w gminach będących miastami na prawach powiatu. Jednocześnie w odniesieniu do takich gmin, w ustawie zawarto dodatkowe zastrzeżenie dotyczące wysokości budżetu obywatelskiego, która powinna wynosić co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu finansowym.

Podobnych rozwiązań prawnych nie zawierają u.s.p. i u.s.w. Powstaje wobec tego pytanie, czy w powiatach i województwach samorządowych budżet obywatelski stanowi obowiązkową, czy też nieobowiązkową formę demokracji bezpośredniej, a tym samym przejaw społeczeństwa obywatelskiego. W świetle przepisów, zgodnie z którymi w ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu – odpowiednio – powiatu albo województwa, z uwagi na ich kategoryczne brzmienie można byłoby przyjąć, że budżet obywatelski ma w tych jednostkach charakter obowiązkowy. Przepis zawierający takie samo sformułowanie występuje jednak także w u.s.g. Są to przepisy o charakterze definiującym, określające istotę budżetu obywatelskiego, nie zaś jego obowiązkowy czy dobrowolny charakter. W ustawie gminnej zawarto bowiem dalszy, cytowany wyżej, przepis wyszczególniający obowiązkowe utworzenie budżetu obywatelskiego w miastach na prawach powiatu. Taki zabieg legislacyjny musi wobec tego oznaczać, że w powiatach i województwach samorządowych budżet obywatelski jako szczególna forma konsultacji społecznych ma charakter nieobowiązkowy, fakultatywny, podobnie jak w gminach nieposiadających statusu miasta na prawach powiatu. Zatem konsultacje społeczne w obszarze budżetu obywatelskiego mają charakter obowiązkowy wyłącznie w miastach na prawach powiatu, w pozostałych jednostkach po-

¹⁸ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 29 lipca 2010 r., NP/II/0911/238/10, LEX nr 961641, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 29 maja 2017 r., KN-I.4131.1.326.2017.3, Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego 2017, poz. 4139, wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2011 r., II OSK 1562/11, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2013 r., III SA/Wr 591/13.

¹⁹ Por. M. Augustyniak, R. Marchaj, op. cit., s. 160.

siadają natomiast charakter fakultatywny, co może powodować uzależnienie stosowania budżetu obywatelskiego od woli organów jednostek samorządu terytorialnego, a tym samym osłabienie funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego poprzez instytucję budżetu obywatelskiego w jednostkach samorządowych.

Zgodnie z samorządowymi ustawami ustrojowymi, organ stanowiący danej jednostki określa w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełnić projekt budżetu obywatelskiego, do których należą w szczególności wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty, wymagana liczba podpisów mieszkańców popierających projekt, przy czym nie może ona być większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt, zasady oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełnienia przez nie wymogów formalnych oraz tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania, zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości, biorąc przy tym pod uwagę, że zasady przeprowadzania głosowania muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania. W literaturze przyjęto, opierając się na poglądach wyrażanych jeszcze przed wprowadzeniem regulacji ustawowej w zakresie budżetu obywatelskiego, że uchwałę w sprawie przeprowadzenia budżetu obywatelskiego należy kwalifikować jako akt prawa miejscowego²⁰.

W związku z tym, że – jak przyjął ustawodawca – wymagania dotyczące budżetu obywatelskiego powinny zostać określone w każdej jednostce samorządu terytorialnego w drodze uchwały, mogą one przybrać rozmaity charakter, odmienny w poszczególnych jednostkach czy kategoriach jednostek. Katalog elementów uchwały w sprawie przeprowadzenia budżetu obywatelskiego ma przy tym charakter przykładowy, co powoduje, że konkretna uchwała w tym zakresie może zawierać jeszcze inne elementy. Takie rozwiązanie, z jednej strony, służy zapewnieniu elastyczności i dostosowaniu do specyfiki danej jednostki, z drugiej jednak strony może powodować różny zakres dostępności tej formy społeczeństwa obywatelskiego dla mieszkańców, uzależniony od przyjętej przez organ stanowiący w konkretnej jednostce wymaganej liczby mieszkańców popierających projekt budżetu obywatelskiego, a tym samym różny zakres jej wykorzystywania w poszczególnych gminach, powiatach i województwach.

²⁰ R. Marchaj, *Charakter prawny uchwały w sprawie przeprowadzenia budżetu obywatelskiego*, „Samorząd Terytorialny” 11/2017, s. 5–14.

3. Udział mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego w debacie nad raportem o stanie tej jednostki

Jako instytucję służącą budowaniu społeczeństwa obywatelskiego w jednostkach samorządu terytorialnego uznać należy także umożliwienie mieszkańcom udziału i zabierania głosu w debacie nad raportem o stanie – odpowiednio – gminy, powiatu lub województwa samorządowego.

Raport o stanie jednostki samorządu terytorialnego, stosownie do art. 28aa u.s.g., art. 30a u.s.p. i art. 34a u.s.w., to dokument obowiązkowo przedkładany przez organ wykonawczy organowi stanowiącemu w terminie do 31 maja roku następującego po roku, którego dotyczy treść raportu, obejmujący podsumowanie działalności organu wykonawczego w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał organu stanowiącego oraz budżetu obywatelskiego, poddawany procedurze postępowania, określonej w ustawach ustrojowych, zmierzającej do dokonania jego oceny, a następnie wyrażenia aprobaty lub braku aprobaty dla działalności organu wykonawczego poprzez udzielenie albo nieudzielenie mu wotum zaufania. W ramach tej procedury przewidziano także udział mieszkańców jednostki samorządowej i zabieranie przez nich głosu w debacie.

Ustawodawca wymaga, aby nad przedstawionym raportem o stanie jednostki samorządu terytorialnego przeprowadzona została debata według ustawowych wytycznych, z których wynika, między innymi, że w debacie głos mogą zabierać także mieszkańcy. Wzięcie udziału w debacie nie ma jednak swobodnego charakteru. Może natomiast nastąpić po dokonaniu pisemnego zgłoszenia skierowanego do przewodniczącego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, które powinno zostać poparte podpisami określonej liczby osób, zależnej od ilości mieszkańców tej jednostki. I tak, jeżeli chodzi o gminy ustanowiono próg 20 000 mieszkańców i wskazano, że w gminach nieprzekraczających tej ilości mieszkańców zgłoszenie udziału mieszkańca w debacie nad raportem o stanie gminy powinno zostać poparte podpisami co najmniej 20 osób, zaś w gminach przekraczających tę liczbę mieszkańców – podpisami co najmniej 50 osób. W powiatach i województwach także przewidziano dwa progi ilościowe mieszkańców popierających udział w debacie nad raportem. W powiatach liczących do 100 000 mieszkańców pisemne zgłoszenie zabrania głosu w debacie powinno zostać poparte podpisami co najmniej 150 osób, natomiast w powiatach, w których ilość mieszkańców przekracza tę liczbę – podpisami co najmniej 300 osób. W województwach jako granicę ustanowiono ilość 2 milionów mieszkańców. Jeżeli ilość osób zamieszkujących województwo nie przekracza tej liczby, zgłoszenie powinno zostać poparte podpisami co najmniej 500 osób, jeśli zaś ją przekracza – podpisami co najmniej 1000 osób.

Umożliwienie mieszkańcom jednostki samorządu terytorialnego wzięcia udziału w debacie nad raportem o stanie tej jednostki i zabierania w niej głosu ocenić należy jako wyraz umacniania społeczeństwa obywatelskiego w samorządzie, tym bardziej w kontekście rozwiązania, zgodnie z którym treść raportu i wynik debaty nad nim mogą, zgodnie z art. 28aa ust. 9–10 u.s.g., art. 30a ust. 9–11 u.s.p. i art. 34a ust. 9–11 u.s.w., przesądzić o podjęciu uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia organowi wykonawczemu wotum zaufania, a następnie w tym drugim przypadku – uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta, burmistrza lub prezydenta miasta gdy chodzi o gminę, w powiecie zaś i w województwie – o przeprowadzeniu głosowania nad uchwałą w sprawie odwołania zarządu. Możliwą do wyobrażenia jest sytuacja, w której głos mieszkańców w trakcie debaty nad raportem o stanie jednostki samorządu terytorialnego przyczyni się do wyniku głosowania w odniesieniu do wotum zaufania, co w konsekwencji może się przełożyć na przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania wójta, burmistrza lub prezydenta albo odwołanie zarządu odpowiednio przez radę powiatu albo sejmik województwa. Stanowi to daleko idącą formę zaangażowania mieszkańców w dokonywaną ocenę działalności organu wykonawczego. Można jednak się zastanawiać, czy głos mieszkańców w każdej sytuacji będzie miał charakter obiektywny i oparty będzie na rzetelnych, rzeczowych zarzutach odnoszących się do działalności organu wykonawczego, a nie na przykład na przymiotach osobistych jego samego lub jego członków czy przekonaniach politycznych.

W zakresie odnoszącym się do udziału w debacie nad raportem o stanie jednostki samorządu terytorialnego mieszkańców tej jednostki wskazać można na pewne wątpliwości wyłaniające się na tle ustanawiających go przepisów. Po pierwsze, w związku z koniecznością poparcia zgłoszenia do udziału w debacie odpowiednią ilością podpisów innych mieszkańców można zadać pytanie, czy dany mieszkaniec może poprzeć tylko jednego kandydata chętnego do wzięcia udziału w debacie, czy też może tego poparcia udzielić wielu mieszkańcom wyrażającym taką wolę. W odniesieniu do tego pytania, należy poprzeć postawioną z piśmiennictwie²¹ tezę, zgodnie z którą w braku ograniczeń ustawowych dopuścić trzeba możliwość udzielania przez jedną osobę poparcia kilku kandydatom do udziału w debacie. Wskazano jednak także na możliwość udzielania poparcia przez samych radnych²². W tym ostatnim przypadku istnieje ryzyko pojawienia się elementu politycznego i nacisku ze strony radnych reprezentujących przeciwną niż organ wykonawczy opcję polityczną, na popieranych do udziału w debacie mieszkańców i treść ich wypowiedzi w czasie jej trwania. W takiej sytuacji instytucja

²¹ Cz. Martysz, *Komentarz do art. 28aa ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 539.

²² *Ibidem*.

udziału mieszkańców w debacie traci swój sens jako instytucja społeczeństwa obywatelskiego, a staje się narzędziem o charakterze politycznym.

W treści przepisów art. 28aa ust. 8 *in fine* u.s.g., art. 30a ust. 8 *in fine* u.s.p. i art. 34a ust. 8 *in fine* u.s.w. wprowadzono ograniczenie ilości mieszkańców mogących brać udział w debacie do piętnastu osób, o czym, jak się wydaje, choć ustawodawca tego nie przesądza, będzie decydowała kolejność wpływu pisemnych zgłoszeń do przewodniczącego rady lub sejmiku. Możliwe jest jednak zwiększenie tej liczby przez organ stanowiący, na co wprost wskazano w powołanych przepisach. W tym zakresie nie jest jednak jasne, w jakim terminie miałyby nastąpić zwiększenie tej liczby mieszkańców przez organ stanowiący – czy powinien on tego dokonać w uchwale o zakresie przedmiotowym raportu, o której mowa w art. 28aa ust. 3 u.s.g., art. 30a ust. 3 u.s.p. i art. 34a ust. 3 u.s.w., pod warunkiem jednak, że uchwała ta – jako uchwała o charakterze fakultatywnym – będzie przez radę lub sejmik podejmowana, czy też w statucie gminy, powiatu lub województwa, czy wreszcie w innej jeszcze, odrębnej uchwale²³. W ostatnim przypadku można też podawać w wątpliwość, czy uchwała taka mogłaby zostać podjęta już podczas trwania sesji, której przedmiotem jest rozpatrzenie raportu, czy też powinna zostać podjęta wcześniej. W tym zakresie w zasadzie wszystkie wskazane warianty pozostają dopuszczalne, chociaż z istotnych względów organizacyjnych odnoszących się do udziału mieszkańców w debacie powinni oni z wyprzedzeniem mieć wiedzę o tym, ilu z nich będzie mogło wziąć w niej udział²⁴, a także jakie kryteria, w szczególności kolejność dokonanych zgłoszeń, czy inne kryteria, będą o tym przesądzały.

Druga zasadnicza wątpliwość sprowadza się do tego, że ustawodawca, oprócz wskazanej konieczności wniesienia w odpowiednim czasie pisemnego zgłoszenia popartego odpowiednią ilością podpisów, nie stawia mieszkańcom żadnych wymogów wzięcia udziału w debacie. Wobec tego należy przyjąć, że w debacie mogą wziąć udział wszyscy mieszkańcy gminy w rozumieniu art. 25 k.c., a zatem także mieszkańcy nieposiadający pełnej zdolności do czynności prawnych, w tym również niepełnoletni i ubezwłasnowolnieni, mieszkańcy nieposiadający polskiego obywatelstwa oraz mieszkańcy pozbawieni praw publicznych²⁵. Takie rozwiązanie, umożliwiając udział szerokiemu kręgu mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego, sprzyja kształtowaniu się społeczeństwa obywatelskiego poprzez przedmiotową instytucję.

²³ Ibidem.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Por. M. Augustyniak, R. Marchaj, op. cit., s. 152.

4. Możliwość wystąpienia przez mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą

Jako instytucję stanowiącą przejaw społeczeństwa obywatelskiego należy również traktować umożliwienie członkom wspólnot samorządowych wystąpienia z inicjatywą uchwałodawczą. W piśmiennictwie wskazano, że obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, poprzez zapewnienie zainteresowanym możliwości opracowania i złożenia projektu, który następnie powinien zostać poddany pod głosowanie organu stanowiącego, jest przejawem zasady pomocniczości, służącej umacnianiu kompetencji obywateli oraz ich wspólnot²⁶. W ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej członkowie wspólnot samorządowych mają prawo opracowania oraz złożenia projektu uchwały, który po spełnieniu warunków formalnych, z mocy prawa, powinien zostać poddany pod głosowanie na posiedzeniu organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Nie jest to przy tym instytucja nieznaną praktyce – jako przejaw społeczeństwa obywatelskiego powstała poza przepisami ustawowymi, następnie została włączona do regulacji statutowych niektórych jednostek samorządu terytorialnego²⁷, a podejście do jej dopuszczalności jako formy demokracji bezpośredniej przeszło ewolucję w orzecznictwie sądów administracyjnych²⁸, zaś potem dopiero przeniesiona została na grunt regulacji ustawowych. Na skutek nowelizacji z dnia 11 stycznia 2018 r. wprowadzona została do wszystkich trzech samorządowych ustaw ustrojowych.

W świetle wszystkich ustaw ustrojowych, a więc w każdej jednostce samorządu terytorialnego, prawo wnoszenia i popierania inicjatywy uchwałodawczej przysługuje wyłącznie mieszkańcom posiadającym czynne prawo wyborcze w wyborach do organu stanowiącego. Zakres podmiotowy tej instytucji, będącej przejawem społeczeństwa obywatelskiego, został więc ukształ-

²⁶ R. Marchaj, *Komentarz do art. 41a ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 684, por. też B. Dolnicki, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako nowa forma partycypacji w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, [w:] M. Stec, M. Mączyński (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, Warszawa 2012, s. 130–131, M. Augustyniak, *Dylematy partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym. Wybrane zagadnienia dotyczące form o charakterze fakultatywnym*, [w:] B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz (red.), *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, Warszawa 2016, s. 67–78, M. Kasiński, *Lokalne wspólnoty obywatelskie w mechanizmach demokracji samorządowej*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 431–444, B. Jaworska-Dębska, *Normatywne podstawy...*, op. cit., s. 59.

²⁷ B. Dolnicki, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza...*, op. cit., s. 115–123.

²⁸ Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2006 r., III SA/Wr 584/05, LEX nr 883094, wyrok NSA z dnia 21 listopada 2013 r., II OSK 1887/13, ONSAiWSA 2015 Nr 3, s. 52, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 maja 2013 r., II SA/Ol 196/13, LEX nr 1316820, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 maja 2013 r., II SA/Ol 196/13, LEX nr 1316820.

towany w inny sposób niż na gruncie instytucji poddanych analizie we wcześniejszych rozważaniach, a konkretnie został w stosunku do nich zawężony. Nie dotyczy on bowiem wszystkich mieszkańców, lecz, jak wynika z przepisów Kodeksu wyborczego²⁹, obywateli polskich oraz obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi, którzy w dniu udzielenia poparcia dla inicjatywy ukończyli 18 lat oraz stale zamieszkują na obszarze jednostki samorządu terytorialnego, której organ stanowiący jest adresatem wnoszonej inicjatywy. Przez stale zamieszkiwanie należy z kolei, zgodnie z art. 5 pkt 9 k.w., rozumieć zamieszkiwanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego pobytu. Pojęcie stałego mieszkańca jest zatem rozumiane ściślej, aniżeli pojęcie mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego, którego miejsce zamieszkania ocenia się przez pryzmat tego pojęcia wynikającego z k.c. Stałe zamieszkiwanie, w odróżnieniu od posiadania statusu mieszkańca, który wystarczy do stania się z mocy prawa członkiem wspólnoty samorządowej, lecz nie jest wystarczający do objęcia uprawnieniami związanymi z wnoszeniem inicjatywy uchwałodawczej, wiąże się nie tylko z faktycznym przebywaniem w danej miejscowości z zamiarem stałego pobytu, lecz z faktycznym przebywaniem w tej miejscowości pod określonym adresem z zamiarem stałego tam przebywania.

Z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą wystąpić może grupa mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego, zawężona podmiotowo poprzez konieczność spełnienia wskazanych wyżej warunków. Powinna to być przy tym grupa o określonej liczebności, zależnej od szczebla samorządu terytorialnego, zaś w gminie i powiecie dodatkowo jeszcze od liczby mieszkańców. A zatem, zgodnie z u.s.g., w gminie do 5 000 mieszkańców grupa osób występujących z inicjatywą uchwałodawczą powinna liczyć co najmniej 100 osób, w gminie do 20 000 mieszkańców – co najmniej 200 osób, zaś w gminie powyżej 20 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób. W świetle u.s.p., w powiecie do 100 000 mieszkańców przedmiotowa inicjatywa przysługuje co najmniej 300 osobom, zaś w powiecie powyżej 100 000 mieszkańców – co najmniej 500. Jedynie w województwie liczba ta jest stała i, zgodnie z art. 89a ust. 2 u.s.w., wynosi co najmniej 1000 osób.

W pozostałym zakresie regulacje dotyczące inicjatywy we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego przedstawiają się analogicznie. Przede wszystkim z przepisów ustaw ustrojowych wynika, choć nie wyrażony wprost, obowiązek utworzenia komitetu inicjatywy uchwałodawczej. Wniosek taki należy wyprowadzić z art. 41a ust. 4 w zw. z ust. 5 *ab initio* u.s.g., art. 42a ust. 4 w zw. z ust. 5 *ab initio* u.s.p. i art. 89a ust. 4 w zw. z ust. 5 *ab initio* u.s.w., z których wynika, że organ stanowiący ma obowiązek

²⁹ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 684, ze zm.; dalej jako: k.w.

określić w drodze uchwały zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zaś komitety te są uprawnione do wskazywania osób uprawnionych do reprezentowania komitetu podczas prac organu stanowiącego. Skoro zasady tworzenia komitetów inicjatyw mają być przedmiotem obligatoryjnej uchwały dotyczącej szczegółowych kwestii związanych z inicjatywą uchwałodawczą w danej jednostce, to *a minori ad maius*, należy uznać, że istnieje obowiązek ich tworzenia.

Projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad organu stanowiącego na najbliższej sesji po złożeniu projektu, ale nie później niż po upływie trzech miesięcy od dnia jego złożenia. Przepisy regulujące inicjatywę uchwałodawczą w samorządzie terytorialnym nie rozstrzygają przy tym istotnego problemu, czy organ stanowiący ma prawo modyfikować treść projektu uchwały wniesionego przez mieszkańców. Na podstawie zestawienia treści przepisów dotyczących budżetu obywatelskiego, z których wynika, że w toku prac nad projektem uchwały budżetowej organ stanowiący nie może usuwać lub zmieniać, ale wyłącznie w stopniu istotnym, zadań w ramach budżetu obywatelskiego, oraz przepisów dotyczących inicjatywy uchwałodawczej, z których upoważnienie do wprowadzania zmian, nawet nieistotnych, nie wynika, wnioskować można, że dokonywanie przez radę lub sejmik zmian we wniesionym projekcie uchwały nie jest dopuszczalne. Projekt zgłoszony w ramach inicjatywy staje się przedmiotem obrad organu stanowiącego na najbliższej sesji po jego złożeniu, o czym wyraźnie przesądził ustawodawca i co powinno oznaczać, że następuje to w sposób automatyczny³⁰.

Kwestie szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, wymogów formalnych, jakim powinny odpowiadać składane projekty, pozostawiono do obowiązkowego uregulowania w uchwale organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego. Takie rozwiązanie spowoduje, z jednej strony, znaczne zróżnicowanie szczegółowych rozwiązań dotyczących występowania z inicjatywą uchwałodawczą, jej popierania i realizacji, a także zakresu wymagań dotyczących proponowanych projektów na poszczególnych szczeblach samorządu, a przede wszystkim w poszczególnych jednostkach tego samego szczebla. Z drugiej jednak strony, pozwoli na pewną elastyczność w dostosowaniu przedmiotowych wymogów do specyfiki jednostki z uwzględnieniem jej wielkości, charakteru, aktywności mieszkańców czy innych jeszcze czynników.

³⁰ R. Marchaj, *Komentarz do art. 41a ustawy...*, op. cit., s. 688.

5. Podsumowanie

Nowelizacja samorządowych ustaw ustrojowych z dnia 11 stycznia 2018 r. miała, zgodnie z uzasadnieniem do ustawy nowelizującej, na celu wprowadzenie zmian, które „realnie przyczynią się do zapewnienia społeczności lokalnej większego udziału w funkcjonowaniu organów danej jednostki samorządu terytorialnego, pochodzących z aktu wyboru oraz zagwarantują obywatelom właściwą kontrolę nad władzą samorządową, a tym samym przyczynią się do zwiększenia więzi oraz odpowiedzialności za wspólnotę samorządową, w której zamieszkują”. Mając ten cel na uwadze, nowelizacja wprowadza również kilka zmian służących rozwijaniu i umacnianiu społeczeństwa obywatelskiego w jednostkach samorządu terytorialnego. Każda z wprowadzonych instytucji społeczeństwa obywatelskiego stanowi instytucję dotychczas nieuregulowaną przepisami prawa, chociaż instytucja budżetu obywatelskiego oraz inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego funkcjonowały w praktyce na podstawie wewnętrznych rozwiązań prawnych poszczególnych jednostek, zwłaszcza zaś gmin. Jedynie udział mieszkańców w debacie nad raportem o stanie jednostki samorządu terytorialnego stanowi całkowicie nowy przejaw instytucji społeczeństwa obywatelskiego.

Analiza przepisów ustawy nowelizującej w kontekście ich wpływu na kształtowanie się i umacnianie instytucji społeczeństwa obywatelskiego w samorządzie terytorialnym pozwoliła na sformułowanie następujących wniosków. Po pierwsze, w ramach ustanowionych instytucji społeczeństwa obywatelskiego odnotować należy zróżnicowanie zakresu podmiotowego uprawnień do ich wykorzystywania. O ile bowiem instytucja budżetu obywatelskiego jako formy konsultacji społecznych i instytucja udziału w debacie nad raportem o stanie jednostki samorządu terytorialnego dotyczą wszystkich mieszkańców danej jednostki w szerokim rozumieniu k.c., o tyle w odniesieniu do wystąpienia z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą, krąg osób uprawnionych zawężony został do mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze w wyborach do organu stanowiącego, to zaś nie przysługuje wszystkim członkom wspólnoty samorządowej.

Po drugie, idee rozwoju społeczeństwa obywatelskiego istotnie osłabiają okoliczności, że w świetle przyjętych regulacji, budżet obywatelski ma zasadniczo charakter fakultatywny, a zatem organy jednostki samorządu terytorialnego mogą zdecydować o zaniechaniu jego ustanawiania, w debacie nad raportem o stanie jednostki samorządu terytorialnego może z mocy przepisów ustawowych wziąć udział niewielka ilość mieszkańców popieranych podpisami znacznej liczby innych mieszkańców, zaś określenie szczegółowych wymagań dotyczących występowania z obywatelskimi inicjatywami uchwałodawczymi, w tym wymagań stawianych zgłaszanym przez mieszkańców

projektom aktów normatywnych, pozostawione zostało organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego.

Po trzecie, większość z ustanowionych instytucji wzmacniających społeczeństwo obywatelskie w samorządzie terytorialnym nie stanowi instytucji nowych, dotychczas nieznanych, zaś zakres ich wykorzystania przez mieszkańców w procesie funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego będzie w dużej mierze uzależniony od podejścia osób sprawujących funkcje organów tych jednostek, jak i od samych mieszkańców.

Ostatecznie analiza przeprowadzona w treści niniejszego artykułu prowadzi do ogólnego wniosku, że odpowiedź na postawione na wstępie pytanie powinna być negatywna – z przyczyn wskazanych szczegółowo w toku rozważań nad poszczególnymi instytucjami prawnymi, służącymi w zamyśle twórców nowelizacji umacnianiu idei społeczeństwa obywatelskiego w samorządzie terytorialnym, przepisy ustawy nowelizującej z dnia 11 stycznia 2018 r. i wprowadzone na ich podstawie instytucje prawne nie są w rzeczywistości w stanie wpłynąć w sposób istotny na rozwój społeczeństwa obywatelskiego w przestrzeni funkcjonowania samorządu terytorialnego.

Wykaz literatury

- Augustyniak M., *Dylematy partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym. Wybrane zagadnienia dotyczące form o charakterze fakultatywnym*, [w:] B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz (red.), *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, Warszawa 2016.
- Augustyniak M., Marchaj R., *Komentarz do art. 5a ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Dahrendorf R., *Zagrożone społeczeństwo obywatelskie*, [w:] K. Michalski (red.), *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, Kraków 1994.
- Dąbska A., *Mieszkańcy na tym nie skorzystają*, „Dziennik Gazeta Prawna” 44/2018.
- Dolnicki B., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako nowa forma partycypacji w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, [w:] M. Stec, M. Mączyński (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, Warszawa 2012.
- Habuda A., Habuda L., *Instytucja referendum jako prawny wyraz populistycznej natury demokracji bezpośredniej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 38.
- Jaworska-Dębska B., *Normatywne podstawy społecznego dialogu w samorządzie terytorialnym*, [w:] B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz (red.), *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, Warszawa 2016.
- Kasiński M., *Lokalne wspólnoty obywatelskie w mechanizmach demokracji samorządowej*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.
- Kazimierczuk M., *Wolność zrzeszania się jako element społeczeństwa obywatelskiego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 28.

- Marchaj R., *Komentarz do art. 41(a) ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Marchaj R., *Charakter prawny uchwały w sprawie przeprowadzenia budżetu obywatelskiego*, „Samorząd Terytorialny” 11/2017.
- Martysz Cz., *Komentarz do art. 28aa ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Olejniczak-Szałowska E., *Formy demokracji bezpośredniej w polskim modelu samorządu terytorialnego (zagadnienia wybrane)*, [w:] S. Dolata (red.), *Prawo samorządowe i administracyjne*, Opole 2002.
- Szarek R., *Konsultacje czy referendum*, „Wspólnota” 28/1997.
- Sześciło D., *Konsultacje społeczne w gminie w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Samorząd Terytorialny” 1–2/2014.
- Sześciło D., *Uwarunkowania prawne budżetu partycypacyjnego w Polsce*, „Finanse Komunalne” 12/2012.
- Tusiński P., *Prawne narzędzia upolityczniania samorządu terytorialnego jako przeszkody w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego w III RP*, [w:] S. Michałowski, M. Sidor, J. Wasil (red.), *25 lat samorządu terytorialnego w Polsce – bilans doświadczeń*, Lublin 2016.

Summary

Civil society institutions and the amendment of 11 January 2018 of local self-government acts

Key words: civil society, local self-government unit, civil budget, participation in the debate on the report concerning the state of local government units, civil legislative initiative.

On the basis of the amendment of 11 January 2018 of the Polish local self-government acts, legal institutions were established to increase the scope of civil society in local government units. These included the institution of civil budget, the institution of participation in the debate on the report concerning the state of local government units and the civil legislative initiative. The aim of the research, the results of which were recorded in the article, was the analysis of legal institutions serving under the amended provisions to increase the scope of civil society in local self-government units and to examine their impact on the development of civil society and the scope of its functioning. At the same time, the hypothesis was adopted that the revised provisions will not significantly affect the development of civil society in the local self-government.