

**Barbara Jaworska-Dębska**

Uniwersytet Łódzki

ORCID: 0000-0003-3983-0203

bajade@onet.eu

## **Spoleczna perspektywa oceny organów samorządu terytorialnego – zagadnienia wybrane**

### **Wstęp**

Samorząd terytorialny istniejący w przestrzeni publicznej Polski i mocno w niej osadzony od 1990 r. to nie tylko jeden z segmentów dualistycznej od tej pory administracji publicznej. Biorąc pod uwagę aspekt podmiotowy, reaktywacja samorządu terytorialnego oznacza bowiem również załamanie się klasycznego wcześniej, charakterystycznego dla administracji rządowej dwupodziału, opartego na podmiotach administrujących<sup>1</sup> i podmiotach administrowanych. W tym dwupodziale jest dość wyraźne rozróżnienie nie tylko miejsca, ale i ról między podmiotami administrującymi (głównie organami administracji) realizującymi zadania z zakresu administracji publicznej a podmiotami administrowanymi (którymi są głównie jednostki lub społeczności) będącymi adresatami tych działań. Zatarcie wyraźnych wcześniej granic między tymi grupami podmiotów jest właśnie konsekwencją włączenia do struktur administracji publicznej samorządu terytorialnego, który w sensie podmiotowym stanowi wyodrębnioną terytorialnie grupę społeczną (wspólnotę samorządową, związek publicznoprawny) powołaną do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej, przy realizacji których może ona korzystać ze środków prawnych przysługujących władzom publicznym. W największym uproszczeniu oznacza to, że wspólnota samorządowa odciska swój ślad w strukturach samorządowych. Co do zasady ma przesądzać wpływ na obsadę personalną

---

<sup>1</sup> Jako wykraczające poza ramy tematyczne niniejszego opracowania pominięto w tym miejscu podejmowane w doktrynie zagadnienie wielości i różnorodności podmiotów administrujących – por. np. M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, [w:] M. Cherka, Z. Czarnik, M. Dyl, K. Jaroszyński, Z. Niewiadomski, A. Paczkowska-Tomaszewska, J. Posłuszny, M. Stahl, R. Stankiewicz, P. Wajda, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Podmioty administrujące*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 6, Warszawa 2011, s. 21 i nast.

pochodzących z wyborów bezpośrednich organów samorządu terytorialnego (zarówno je kreuje, jak i dysponuje prawem ich odwołania przed upływem kadencji); w sołectwach i osiedlach (jeśli statut osiedla tak stanowi) wspólnota lokalna tych jednostek stanowi ich organy stanowiące. W miarę upływu lat wspólnota samorządowa zyskuje też coraz szersze prawem przewidziane możliwości wpływu na kierunki działania tych organów (poprzez uczestnictwo w referendum lokalnym w innych sprawach niż odwołanie organu jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji, udział w samorządowych konsultacjach społecznych, wystąpienie z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą)<sup>2</sup>. Jednocześnie oczywiście wspólnota samorządowa jako całość, a także jej poszczególni członkowie są adresatami różnorodnych działań organizatorskich samorządu. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb społecznych wynikających z sąsiedztwa (zamieszkiwania obok siebie na danym terytorium) jest bowiem głównym powodem i sensem działania samorządu terytorialnego.

### **Samorząd terytorialny – idea społeczeństwa obywatelskiego**

Reaktywacji i funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w Polsce towarzyszy proces budowy i umacniania się społeczeństwa obywatelskiego. Można powiedzieć, że przebiegają one równolegle. Zarówno samorząd terytorialny, jak i idea społeczeństwa obywatelskiego stały się nie tylko elementami naszej rzeczywistości, ale też przedmiotem pogłębionych badań naukowych. Społeczeństwo obywatelskie stanowi obszar zainteresowania głównie przedstawicieli nauk socjologicznych i politycznych<sup>3</sup>. Jednocześnie budzi ono również, co oczywiste, istotne zainteresowanie przedstawicieli nauki prawa<sup>4</sup>.

Należy pamiętać, że współcześnie obydwa te procesy pojawiły się w warunkach, gdy w społeczeństwie poprzedniego ustroju dość mocno zaznaczał się typ osobowości społecznej określanej jako *homo sovieticus* (z łac. 'człowiek

---

<sup>2</sup> Co warte podkreślenia, część tych możliwości wpływu najpierw pojawiała się w praktyce samorządowej, a dopiero następnie uzyskała status instytucji prawnej.

<sup>3</sup> Por. np. D. Pietrzyk-Reeves, *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, Toruń 2012; D. Walczak-Duraj (red.), *Społeczeństwo wobec wyzwań współczesnych. Wybrane podejścia badawcze i interpretacyjne*, Łódź 2010.

<sup>4</sup> Por. np. J. Blicharz, J. Boć (red.), *Prawna działalność społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009 i zawarte w niej liczne opracowania. Także: J. Kawala, *Kodeks wyborczy narzędziem budowy społeczeństwa obywatelskiego w skali lokalnej*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 9; M. Radziszewski, *Wybrane instrumenty wykorzystywane w procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 6; H. Zięba-Załučka, *Prawo petycji jako forma społeczeństwa obywatelskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 4; B. Baran, M. Ożóg (red.), *Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości*, Warszawa 2021.

radziecki/sowiecki)<sup>5</sup>. Trzeba podkreślić, że choć ten typ człowieka kształtowany był przez ideologów komunizmu w Związku Radzieckim, to nie ograniczał się jedynie do społeczeństwa tego kraju. Był bowiem typowy dla wszystkich społeczeństw dostatecznie długo poddawanych ideologicznemu oddziaływaniu komunizmu<sup>6</sup>. *Homo sovieticus* – oprócz innych cech – charakteryzował się totalną biernością, niechęcią do samodzielnego myślenia i działania. Była to bierność we własnych sprawach, oczekiwanie, że jego potrzeby „ktoś” (czyli państwo) dostrzeże i załatwi. Była to też bierność w sprawach publicznych, wynikająca m.in. z braku przekonania o możliwości rzeczywistego wpływu na te sprawy. Jeśli *homo sovieticus* podejmował określoną aktywność w sferze publicznej, to czynił to nie tyle z chęci działania dla dobra wspólnego, ile głównie z obawy, że jego bierność (np. brak udziału w wyborach) spotka się z negatywną oceną władz państwowych. Cechował go koniunkturalizm, oportunizm, stosowanie swoistej mimikry.

Na szczęście w Polsce – w kraju o zdecydowanie krótszym niż w Związku Radzieckim okresie wpływu ideologii komunizmu oraz innej strukturze społecznej typ osobowości społecznej, jaką był *homo sovieticus*, pozbawionej podmiotowości i sprawczości nie zdominował całego społeczeństwa, ani nawet chyba jego większości<sup>7</sup>. W społeczeństwie polskim byli wciąż ludzie wolni intelektualnie, zdolni do samodzielnego myślenia nie tylko o własnych sprawach (choć to też ważne), ale także o sprawach publicznych, gotowi brać odpowiedzialność za nie. W związku z tym, ujmując z konieczności w tym miejscu problem bardzo skrótowo, można powiedzieć, że istniały warunki społeczne<sup>8</sup> do rozwoju opozycji, a następnie do przemian ustrojowych z przełomu lat 80. i 90. poprzedniego wieku<sup>9</sup>. W rezultacie zaistniały warunki do przywrócenia samorządu terytorialnego jako zdecentralizowanej formy władzy publicznej opartej na aktywności społecznej i warunki do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w znaczeniu pozytywnym<sup>10</sup>. Zagadnienie związku samorządu terytorialnego i społeczeństwa obywatelskiego w szerszym wymiarze zostanie

<sup>5</sup> Określenie to pojawiło się początkowo w Związku Radzieckim na oznaczenie nowego gatunku człowieka stanowiącego podstawę budowy systemu sowieckiego. Kształtowano tam typ nowego człowieka, który będzie się uważał za komórkę organizmu państwowego – M. Heller, *Maszyna i śrubki. Jak hartował się człowiek sowiecki*, Paryż–Kraków 2015, s. 22.

<sup>6</sup> J. Tischner, *Etyka solidarności oraz homo sovieticus*, Kraków 2018, s. 141.

<sup>7</sup> Choć zawsze pewna grupa obywateli skłonna byłaby popierać autorytarne tendencje władzy, która zaspokoi ich materialne potrzeby i pokieruje sposobem rozumienia świata i ocenami.

<sup>8</sup> W szerszym zakresie począwszy od 1980 r.

<sup>9</sup> Jak słusznie podkreśla się, „pierwszy poważny kryzys totalitarnego systemu władzy pojawia się wtedy, gdy społeczeństwo przestaje być społeczeństwem monologicznym, a staje się coraz wyraźniej społeczeństwem dialogicznym. Totalitaryzm jest z natury monologiczny. Państwo prawem rządzone jest z natury dialogiczne” – J. Tischner, op. cit., s. 147–148.

<sup>10</sup> Chodzi tu o społeczeństwo mające partnerskie relacje z państwem – por. I. Słodkowska, *Społeczność obywatelskie na tle historycznego przełomu Polska 1980–1989*, Warszawa 2006, s. 67–68. Warto jednak zaznaczyć, że nie jest to jedyna postać społeczeństwa obywatelskiego. Oprócz tego w niedemokratycznym systemie politycznym można też mówić o społeczeństwie oby-

w tym miejscu pominięte, jest ono bowiem podejmowane w doktrynie<sup>11</sup>. Należy jedynie wskazać na związek społeczeństwa obywatelskiego z kontrolą społeczną samorządu terytorialnego. Celem ogólnym niniejszego opracowania jest próba wskazania na zależność między objęciem kontrolą społeczną samorządu terytorialnego a katalogiem form tej kontroli. Czy dotychczasowe formy tej kontroli są wystarczające w odniesieniu do samorządu terytorialnego. Natomiast celem szczegółowym artykułu jest odpowiedź na pytanie o należyte rozumienie i docenianie przez radnych znaczenia opinii społecznej dla budowania przez społeczeństwo ich odpowiedniego (pożądanego) obrazu, obrazu rad/sejmików, a w rezultacie budowania pożądanego obrazu samorządu terytorialnego.

## Spoleczne kontrolowanie samorządu terytorialnego

Obiektem kontroli ze strony społeczeństwa jest dualistyczna administracja publiczna, w tym też samorząd terytorialny, który jest jednym z segmentów tej administracji<sup>12</sup>. Kontrolę społeczną cechuje wielowymiarowość i często komplementarność, co znacznie utrudnia jej opis, tym niemniej można wskazać jej podstawowe cechy, do których zaliczyć należy jej zewnętrzny charakter, niefachowość, co do zasady też nieograniczony wyraźnie zakres przedmiotowy.

Warto zaznaczyć, że wprawdzie kontrola społeczna od dawna jest stałym elementem systemu kontroli administracji, to jednak jej kształt i przypisywane jej znaczenie dla funkcjonowania administracji na przestrzeni lat ulegały zmianie. Przemiany z przełomu lat 80. i 90. ubiegłego wieku sprawiły, że zmiany dotyczące kontroli społecznej dokonywały się głównie na płaszczyźnie ustrojowej, ale też funkcjonalnej, a w konsekwencji także na płaszczyźnie terminologicznej<sup>13</sup>. Po okresie pewnego dystansu wobec miejsca i znaczenia

---

watelskim w znaczeniu negatywnym, określanym jako „społeczeństwo rewolucyjne”, przeciwstawiającym się istniejącemu modelowi władzy – I. Słodkowska, op. cit., s. 74.

<sup>11</sup> Por. np. M. Kasiński, *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium polityczno-prawne*, Łódź 2009, s. 93–96; J. Kawala, op. cit.; J. Regulski, *Samorządność i społeczeństwo obywatelskie – kilka pytań i wiele wątpliwości*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 3; M. Radziszewski, op. cit.; W. Baranowska-Zajac, *Instytucje społeczeństwa obywatelskiego w świetle nowelizacji samorządowych ustaw ustrojowych z 11 stycznia 2018 r.*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 44.

<sup>12</sup> E. Knosala wręcz przyjmował, że „administracja publiczna określana jest jako publiczna, między innymi dlatego, że podlega ocenie sprawowanej ze strony społeczeństwa, a działania administracji pozostają w sferze zainteresowania każdej jednostki i jej organizacji” – E. Knosala, *Rozważania z teorii nauki administracji*, Tychy 2004, s. 74.

<sup>13</sup> Gdy chodzi o płaszczyznę terminologiczną, to można powiedzieć, że poglądy doktryny w tej materii na przestrzeni lat zatoczyły koło i ostatecznie powrócono w tej kwestii na stare pozycje. Początkowo prezentowany był pogląd, że negatywna ocena „kontroli społecznej” w PRL, wynikająca z jej upolitycznienia, traktowania jako instrument polityczny służący w sposób fasadowy realizacji haseł o udziale mas pracujących w rządzeniu, stanowi podstawę do coraz częstszego zastępowania jej nazwą „kontrola obywatelska” – por. J. Jagielski, *Kontrola administracji*

tej kontroli na początku lat 90. minionego wieku słusznie dostrzeżono jednak tkwiący w niej potencjał.

Współcześnie kontroli społecznej poddany jest więc również samorząd terytorialny, czyli jego organy, zarówno przedstawicielskie, jak i wykonawcze działające na zasadach zawodowych, ale także radni oraz pracownicy aparatu pomocniczego (urzędu gminy, starostwa powiatowego, urzędu marszałkowskiego), samorządowych jednostek organizacyjnych. Oczywiście katalog instrumentów tej kontroli w miarę upływu lat również uległ zmianie. Oprócz instrumentów – rzecz można – o uniwersalnym (bo odnoszących się do całej administracji) zasięgu, katalog instrumentów tej kontroli wzbogacił się o te, które mają zastosowanie jedynie do samorządu terytorialnego, jak choćby udział w wyborach samorządowych, udział w referendum lokalnym w sprawie odwołania pochodzących z wyborów bezpośrednich organów samorządu terytorialnego, udział w sesjach rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa i posiedzeniach ich komisji, udział w debatach organów stanowiąco-kontrolnych o stanie danej jednostki samorządu terytorialnego na podstawie przedstawionego przez organ wykonawczy raportu w tej sprawie<sup>14</sup>, udział w dyskusji publicznej dotyczącej projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy albo miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego czy występowanie z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą<sup>15</sup>.

---

publicznej, Warszawa 1999, s. 155. Współcześnie jednak obydwie te nazwy są traktowane synonimicznie w określeniu „kontrola społeczna (obywatelska)” – tak np.: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. dziesiąte, Warszawa 2022, s. 559; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 206 i nast. Należy zgodzić się z J. Jagielskim, uznającym że określenie „kontrola społeczna” jest szersze, bardziej uniwersalne. Jest też ono w dalszym ciągu dość powszechnie używane – por. M. Stahl, *Kontrola społeczna w społeczeństwie obywatelskim*, [w:] Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Posłuszny, J. Stelmasiak (red.), *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. z. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemyśl–Rzeszów 2011, s. 687–702; R. Mikowski, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 483–484; B. Jaworska-Dębska, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Kasiński, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, wyd. ósme, Warszawa 2021, s. 624–632.

<sup>14</sup> Por. M. Bokiej-Karciaz, M. Karciaz, *Raport o stanie gminy, powiatu, województwa*, Warszawa 2019; B. Dolnicki, *Raport o stanie gminy (powiatu, województwa)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020, nr 1. Rzecz jasna sama ocena raportu przez organ stanowiąco-kontrolny i podjęcie uchwały o udzieleniu lub nieudzieleniu organowi wykonawczemu absolutorium stanowi wyraz uprawnień kontrolnych rady/sejmiku wobec organu wykonawczego. Natomiast uwagi i oceny mieszkańców uczestniczących w debacie nad raportem o stanie danej jednostki samorządu terytorialnego, formułowane przed podjęciem uchwały w sprawie udzielenia organowi wykonawczemu wotum zaufania, należy traktować jako instrument kontroli społecznej, stosowanej przez mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego zabierających głos w tej debacie. W tej sytuacji należy uznać, że owe oceny powinny być wzięte pod uwagę przez radę/sejmik przy formułowaniu własnej oceny raportu organu wykonawczego o stanie jednostki samorządu terytorialnego. Wzięcie pod uwagę ocen mieszkańców oczywiście nie może być utożsamiane ze związaniem rady/sejmiku ich treścią.

<sup>15</sup> M. Banat, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako instytucjonalny środek kontroli społecznej w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 7–8.

Są to instytucjonalne formy kontroli społecznej wobec samorządu terytorialnego. Stanowią instytucje prawne posiadające wyraźne umocowanie normatywne. Trzeba jednak pamiętać, że cechą charakterystyczną kontroli społecznej jest też posługiwanie się pozainstytucjonalnymi formami<sup>16</sup>. Wśród tych form kontroli społecznej szczególnie miejsce zajmuje opinia publiczna/społeczna<sup>17</sup>.

Gdy chodzi o zakres przedmiotowy kontroli społecznej samorządu terytorialnego, to tylko użycie niektórych form tej kontroli, jak choćby udział w dyskusji publicznej, dotyczącej projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy albo miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czy udział w debacie rady/sejmiku o stanie danej jednostki samorządu terytorialnego na podstawie przedstawionego przez organ wykonawczy raportu w tej sprawie, odnosi się do wyraźnie wytyczonego przedmiotu. Generalnie jednak ze względu na wielość form, w których kontrola społeczna może być sprawowana, należy przyjąć, że wyznaczenie jej zakresu przedmiotowego nie jest możliwe. Na tym tle opinia publiczna nie jest wyjątkiem. Wpisuje się w formułę bliżej nieograniczonego przedmiotu działań kontrolnych. Jej przedmiot stanowią wszelkie sfery aktywności administracji, w tym oczywiście samorządu terytorialnego.

### **Znaczenie opinii publicznej/społecznej w systemie kontroli społecznej samorządu terytorialnego**

Biorąc pod uwagę aspekt przedmiotowy kontroli społecznej samorządu terytorialnego, w tym również opinii publicznej jako jej formy, należy zauważyć, że szczególne zainteresowanie społeczne nieodmiennie budzą wszelkie przejawy realnych (czy domniemanych) konfliktów interesów dotyczących zarówno pracowników administracji samorządowej, jak też radnych. Chodzi

<sup>16</sup> Wyodrębnienie instytucjonalnych i pozainstytucjonalnych form kontroli społecznej ma swoje doktrynalne źródło. Por. J. Jagielski *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 1999, s. 159; B. Jaworska-Dębska, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 399. Kategorią instytucjonalnej kontroli społecznej posługuje się J. Zimmermann – por. J. Zimmermann, op. cit., s. 561. Zaś wychodząc z innych założeń, J. Boć wyodrębnia niezorganizowaną i zorganizowaną kontrolę społeczną – por. J. Boć, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 426–429.

<sup>17</sup> Traktowanie opinii społecznej jako formy kontroli społecznej administracji ma w polskiej doktrynie bardzo długą tradycję – por. J. Starościek, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 351. Pojęć opinii społecznej i opinii publicznej w tym opracowaniu używać będą synonimicznie. Wprawdzie spotkać można pogląd o ich różnym zakresie znaczeniowym, ale moim zdaniem, biorąc pod uwagę jego uzasadnienie, pogląd ten nie jest przekonujący. Wskazanie, że pojęcie opinii społecznej jest szersze, bo dotyczy problemów niewiązanych się bezpośrednio z polityką, jak np. aborcja, transplantacja organów czy wychowanie, jest wadliwe, bo przecież we współczesnej Polsce problemy te mają bardzo wyraźny polityczny charakter. Por. E. Młyniec, *Opinia publiczna*, [w:] A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki*, t. 1, Wrocław 1996, s. 155.

o konflikty interesów między dobrem publicznym a korzyścią prywatną urzędników i radnych<sup>18</sup>. W naszym porządku prawnym istnieją unormowania mające przeciwdziałać powstawaniu tych konfliktów; są to regulacje ustawowe zawierające ograniczenia określone w doktrynie mianem ograniczeń antykorupcyjnych<sup>19</sup>. W odniesieniu do szeroko rozumianej kadry kierowniczej administracji samorządowej<sup>20</sup> regulacje te zawiera ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne<sup>21</sup>. Natomiast w odniesieniu do radnych dość rozbudowany zespół ograniczeń antykorupcyjnych zawierają samorządowe ustawy ustrojowe<sup>22</sup>. Przy wszystkich ograniczeniach wartościowań ze strony społeczeństwa w zakresie działań kontrolnych (chodzi głównie o brak atrybutu fachowości) unormowania zawarte w tych ustawach są mu niewątpliwie pomocne, służą bowiem często społeczeństwu jako swoisty miernik oceny zachowań osób pełniących funkcje kierownicze w administracji samorządowej oraz radnych. Dokonana przez członków danej wspólnoty samorządowej negatywna ocena zachowań konkretnych radnych funkcjonuje w przestrzeni publicznej samodzielnie, przyjmuje też często postać kontroli pośredniej i uruchamia następnie kontrolę organu stanowiąco-kontrolnego danej jednostki samorządu terytorialnego wyposażonego również w kompetencje do zastosowania prawem przewidzianych sankcji.

Ilustrację kontroli pośredniej stanowi przypadek złożenia przez członka wspólnoty samorządowej do komisji skarg, wniosków i petycji rady X zawiadomienia o naruszeniu przez konkretnego, wskazanego z imienia i nazwiska radnego, przewidzianego prawem zakazu prowadzenia przez radnych działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat,

<sup>18</sup> P.J. Suwaj, *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa 2009.

<sup>19</sup> A. Wierzbica, *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2008.

<sup>20</sup> Na poziomie gmin chodzi o wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), zastępców wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), skarbników gmin, sekretarzy gmin, kierowników jednostek organizacyjnych gminy, osoby zarządzające i członków organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta); na szczeblu powiatów – o członków zarządów powiatów, skarbników powiatów, sekretarzy powiatów, kierowników jednostek organizacyjnych powiatu, osoby zarządzające i członków organów zarządzających powiatowymi osobami prawnymi oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu starosty; na poziomie samorządu województw – o członków zarządów województw, skarbników województw, sekretarzy województw, kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, osoby zarządzające i członków organów zarządzających wojewódzkimi osobami prawnymi oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa. Natomiast w odniesieniu do związku metropolitalnego chodzi o członków zarządu związku metropolitalnego, skarbnika związku metropolitalnego i sekretarza związku metropolitalnego.

<sup>21</sup> Dz.U. z 2022 r., poz. 1110.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.) dalej jako u.s.g.; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r., poz. 1526); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r., poz. 2094).

a także zarządzania taką działalnością lub bycia przedstawicielem lub pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności<sup>23</sup>. Komisja skarg, wniosków i petycji podjęła działania mające na celu szczegółowe zbadanie sprawy opisanej w zawiadomieniu. W rezultacie tego badania (w oparciu o opinie prawne) uznano, że wskazana w zawiadomieniu sytuacja wykonywania przez radnego działalności gospodarczej nie jest prowadzona z wykorzystaniem mienia „swojej” gminy, tym samym nie narusza ustawowego zakazu. Sprawa dotyczyła prowadzenia przez radnego i jego krewną dwóch odrębnych (o różnych nazwach) firm działających jednak w tej samej dziedzinie, pod tym samym adresem, korzystających z tego samego adresu mailowego. Obydwoje przedsiębiorcy (radny i jego krewna) korzystali też – co w tym przypadku miało istotne znaczenie – z usług tego samego biura księgowego. Powyższy stan faktyczny nie narusza wprawdzie obowiązującego prawa, może być jednak źródłem nieporozumień i pomyłek, co jest szczególnie niebezpieczne w sytuacji, gdy jeden z przedsiębiorców jest radnym, którego dotyczą prawem przewidziane ograniczenia w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego jednostki samorządu terytorialnego, w której uzyskał mandat. W badanym stanie faktycznym właśnie doszło do pomyłki polegającej na przypisaniu jednemu przedsiębiorcy (radnemu) działalności gospodarczej (z użyciem mienia gminy) wykonanej przez drugiego przedsiębiorcę. Co ciekawe, pomyłka ta powstała na skutek wadliwego przypisania działalności jednego przedsiębiorcy drugiemu przez biuro księgowe obsługujące obydwój przedsiębiorców i omyłkowego wystawienia faktury dla firmy radnego za prace wykonane na rzecz samorządowej instytucji kultury<sup>24</sup> przez firmę należącą do krewnej radnego. Pomyłka ta została dostrzeżona i naprawiona. Można byłoby więc uznać, że oznacza to zamknięcie tej sprawy.

Wydaje się jednak, że ta jednostkowa sprawa stanowi podstawę do sformułowania pewnych refleksji natury ogólniejszej. Nie ulega wątpliwości, że pełnienie funkcji radnego jako przedstawiciela danej społeczności stanowi wyraz zaufania, jakim wyborcy obdarzyli daną osobę. Dlatego też szczególnie ważne jest, aby radny, wykonując mandat, prezentował postawę i zachowanie potwierdzające i wzmacniające owo zaufanie udzielone mu przez wyborców w akcie głosowania. Nie ulega też wątpliwości, że na gruncie normatywnym nie ma wyraźnej bariery dla prowadzenia przez dwóch przedsiębiorców odrębnej działalności gospodarczej w tej samej dziedzinie, pod tym samym adresem, korzystania przez nich na potrzeby prowadzonej działalności gospodarczej z tego samego adresu mailowego, a także korzystania przez nich z usług tego samego biura księgowego. Jednakże w przypadku gdy status prawny obydwu przedsiębiorców nie jest jednakowy, gdyż jeden jest radnym, a drugi nie ma

<sup>23</sup> Art. 24f ust. 1 u.s.g.

<sup>24</sup> Art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2020 r., poz. 194 ze zm.).



mandatu radnego i działają wobec tego w różnych reżimach prawnych, to stan taki, niewątpliwie sprzyjający powstawaniu pomyłek, uznać należy za wielce niefortunny, a dla radnego wręcz niekomfortowy i „niebezpieczny”. Wszak porządek prawny nakłada na radnego gminy przewidziane w art. 24f ust. 1 u.s.g. ograniczenia w zakresie swobody prowadzenia działalności gospodarczej, zakazujące mu prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, a także zarządzania taką działalnością lub bycia przedstawicielem lub pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności.

Niebezpieczeństwo dla radnego, tkwiące w opisanym wcześniej stanie faktycznym, polega na tym, że przy braku dobrej woli interpretatora, z pominięciem pewnych okoliczności istotnych dla oceny tego stanu, ale także gdy ten stan faktyczny jest ujmowany skrótowo, sygnalnie, może być odczytywany i przedstawiany jako naruszający przewidziany w art. 24f ust. 1 u.s.g. adresowany do radnego zakaz prowadzenia działalności gospodarczej w określonych warunkach. Ten stan faktyczny może być interpretowany jako prowadzenie przez radnego zakazanej prawem działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia „swojej” gminy. Wykonanie prac na rzecz podmiotu mającego status samorządowej instytucji kultury, której organizatorem jest gmina, w której radny uzyskał mandat, wypełniałoby bowiem znamiona określonego w art. 24f ust. 1 u.s.g. zakazu prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminy, w której radny uzyskał mandat. Taka kwalifikacja znalazłaby oparcie w judykaturze sądownoadministracyjnej<sup>25</sup>. Biorąc pod uwagę brak dobrej woli interpretatora, można też sobie wyobrazić taką interpretację wskazanego stanu faktycznego, że firma radnego w istocie wykonała prace na rzecz samorządowej instytucji kultury i wystawiła za to tej jednostce fakturę. Uświadomiwszy sobie jednak, że oznacza to naruszenie ustawowego zakazu prowadzenia przez radnego działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminy, w której radny uzyskał mandat, firma radnego dokonała na rzecz samorządowej instytucji kultury zwrotu zapłaty za tę usługę, jednocześnie fakturę za tę usługę wystawiła tej jednostce firma należąca do krewnej radnego. Oczywiście taka interpretacja badanego stanu faktycznego nie jest w opisanych okolicznościach uprawniona, gdyż stoi w sprzeczności z faktami potwierdzonymi treścią korespondencji mailowej przedsiębiorcy będącej krewną radnego. Ustalenie istnienia tych faktów nie jest specjalnie trudne ani skomplikowane, jednakże wymaga głębszej analizy stanu faktycznego, co nie jest charakterystyczne dla opinii publicznej. Dla niej te fakty *prima facie* nie są widoczne. Dlatego też nie ulega wątpliwości, że radny powinien przestrzegać obowiązujące prawo nie tylko co do litery, ale także co do ducha. Jako osoba zaufania

<sup>25</sup> Por. np. wyrok NSA z 25 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 415/14, Lex nr 1504315; wyrok WSA w Gdańsku z 21 września 2017 r., sygn. akt III SA/Gd 369/17, Lex nr 2377823; wyrok NSA z 20 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 426/18, Lex nr 2483011.

publicznego powinien on dbać o swoje dobre imię. Powinien unikać wszelkich sytuacji generujących wątpliwości co do jego rzetelności i uczciwości. Powinien unikać angażowania się w sytuacje mogące osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do jego postawy społecznej, nacechowanej działaniem dla dobra lokalnej społeczności samorządowej, postawy, w której nie ma miejsca dla kolizji interesu własnego z interesem publicznym, ani tym bardziej faworyzowania swego interesu indywidualnego, prywatnego w sytuacji, gdy z pierwszeństwa powinien korzystać interes ogółu. Stworzenie choćby pozorów konfliktu interesów powoduje dewastację obrazu radnego, który bez zaufania wyborców nie może prawidłowo funkcjonować.

Wskazana kontrola społeczna miała charakter pośredni – sprowadziła się bowiem do zainicjowania działań kontrolnych przez inne podmioty (w tym wypadku radę gminy i jej wewnętrzny organ czyli komisję skarg, wniosków i petycji), które dysponują odpowiednimi uprawnieniami do badania stanu faktycznego. Rada gminy wyposażona jest też – w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa – w uprawnienie do stosowania prawem przewidzianych sankcji w postaci stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego.

Jednak należy pamiętać jednak, że taka postać kontroli społecznej może być reakcją społeczną na określoną sytuację (tu zarzut prowadzenia przez radnego działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia „swojej” gminy, czyli działalności gospodarczej zakazanej prawem, rodzącej konflikt interesów). Może być przejawem opinii społecznej w danej sprawie jako formy społecznego zaangażowania w sprawę publiczną. Znaczenie opinii społecznej w życiu publicznym jest od dawna znane i doceniane, gdyż na jej podstawie nie tylko politycy, ale i obywatele tworzą sobie obraz społeczeństwa, w którym funkcjonują. Znaczenie opinii społecznej powinno być też w szerszym zakresie doceniane przez radnych. To, że opinia społeczna jest kontrolą pozaprawną (posługuje się bowiem takimi instrumentami jak ostracyzm, potępienie czy dezaprobata) nie oznacza, że występuje ona jedynie poza obszarem oddziaływania prawa. Może mieć – i ma – zarówno pozytywny, jak i negatywny wpływ na wynik wyborczy konkretnego radnego.

## Konkluzje

Niewątpliwie przemiany ustrojowe z przełomu lat 80. i 90. minionego wieku *in genere* stworzyły przyjazny grunt dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, które odtąd uzyskuje coraz to nowe instrumenty oddziaływania na samorząd terytorialny. Atrakcyjność idei społeczeństwa obywatelskiego, budzącej poczucie podmiotowości, sprawstwa, jest w naszych warunkach bezsprzeczna. Co jednak istotne, wspomniane przemiany stworzyły też przyjazny grunt dla rozwoju i wzrostu znaczenia kontroli społecznej, w szczególności tej

wykonywanej bezpośrednio przez jednostki kontroli, której trudno poczynić zarzut działań pozorowanych, wszakże jej podjęcie jest wyrazem woli jednostki, a nie rezultatem wykonywania jakiegoś narzuconego z zewnątrz obowiązku. Jest to więc kontrola autentyczna, jakże inna od tej podejmowanej często w minionym ustroju. W postrzeganiu kontroli społecznej należy uwzględnić, że *de facto* bywa ona również determinowana interesem politycznym określonej grupy. Jest to niekiedy podnoszone jako czynnik odbierający wartość tej kontroli. Trudno się jednak z takim poglądem zgodzić, albowiem niezależnie od motywacji inicjowania kontroli społecznej służy ona badaniu i ocenie poszczególnych aspektów życia publicznego, jest wyrazem kształtowania postaw rzeczywistej aktywności i odpowiedzialności obywatelskiej, w tym sensie jest wartością samą w sobie. A jej atrakcyjność wyraża się w poczuciu realnego współuczestnictwa jednostki w zarządzaniu sprawami publicznymi.

Jeśli współcześnie kontrola społeczna jest wciąż poza głównym nurtem badań prawniczych, to w rozważaniach o kontroli społecznej opinia społeczna jako jej forma jest na marginesie tych rozważań. Tymczasem obecnie znaczenie opinii społecznej ujmowanej jako przestrzeń komunikacyjna, płaszczyzna do formułowania społecznych ocen jest wyraźnie dostrzegane i doceniane zwłaszcza w polityce, gdzie zlecenie badania opinii społecznej przez partie polityczne ma miejsce bardzo często. Nie w tej skali, ale coraz częściej ma to miejsce również w samorządzie terytorialnym, gdzie monokratyczne organy wykonawcze zlecają przeprowadzanie sondaży opinii na temat planowanych inwestycji. Na tym tle można przyjąć, że wśród radnych świadomość miejsca tej opinii i jej potencjalnej roli jest na ogół daleko mniejsza, często wręcz niedostateczna, co ilustruje podany przykład. Można więc powiedzieć, że o ile społeczeństwo obywatelskie jest coraz bardziej świadome swych możliwości i dość szeroko korzysta ze swych uprawnień wpływania na samorząd terytorialny, to radni zdają się wciąż nie doceniać roli opinii społecznej dla budowania ich wizerunku jako członków organów przedstawicielskich, a tym samym wizerunku samorządu terytorialnego. Powyższa konstatacja stanowi podstawę do sformułowania postulatu, aby problematyka ta (obok zagadnień prawnych i etycznych) znalazła się również w programach szkoleń dla radnych. Warto mieć bowiem na uwadze, że w naukach politologicznych wskazuje się, że opinia społeczna – oprócz funkcji integracyjnej, konsultacyjnej, kontrolnej i opiniotwórczej – pełni też funkcję kreacyjną, w ramach której (szczególnie w ramach kampanii wyborczej), opierając się na doniesieniach medialnych (często skrótowych), łatwo może wykreować określony wizerunek wskazanej osoby; wizerunek, który następnie, niezależnie od faktów, jest upowszechniany i zaczyna „żyć własnym życiem”, wizerunek, z którym walka jest niezmiernie trudna<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> E. Młyniec, op. cit., s. 157.

## Wykaz literatury

- Banat M., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako instytucjonalny środek kontroli społecznej w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 7–8.
- Baran B., Ożóg M. (red.), *Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Baranowska-Zajac W., *Instytucje społeczeństwa obywatelskiego w świetle nowelizacji samorządowych ustaw ustrojowych z 11 stycznia 2018 r.*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 44.
- Boć J., [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2005.
- Bokiej-Karciaz M., Karciaz M., *Raport o stanie gminy, powiatu, województwa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Blicharz J., Boć J. (red.), *Prawna działalność społeczeństwa obywatelskiego*, Kolonia Limited, Wrocław 2009.
- Dolnicki B., *Raport o stanie gminy (powiatu, województwa)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020, nr 1.
- Heller M., *Maszyna i śrubki. Jak hartował się człowiek sowiecki*, Instytut Książki, Paryż–Kraków 2015.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 1999.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Jaworska-Dębska B., [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Kasiński, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl. *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, wyd. ósme, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Kasiński M., *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium polityczno-prawne*, Wyd. UŁ, Łódź 2009.
- Kawala J., *Kodeks wyborczy narzędziem budowy społeczeństwa obywatelskiego w skali lokalnej*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 9.
- Knosala E., *Rozważania z teorii nauki administracji*, Śląskie Wyd. Nauk. WSZiNS, Tychy 2004.
- Mikowski R., [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Młyniec E., *Opinia publiczna*, [w:] A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki*, t. 1, Wyd. UW, Wrocław 1996.
- Pietrzyk-Reeves D., *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, Wyd. Nauk. UMK, Toruń 2012.
- Radziszewski M., *Wybrane instrumenty wykorzystywane w procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 6.
- Regulski J., *Samorządność i społeczeństwo obywatelskie – kilka pytań i wiele wątpliwości*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 3.
- Stahl M., *Kontrola społeczna w społeczeństwie obywatelskim*, [w:] Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Posłuszny, J. Stelmasiak (red.), *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. z. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, WSPiA, Przemyśl–Rzeszów 2011.
- Stahl M., *Zagadnienia ogólne*, [w:] M. Cherka, Z. Czarnik, M. Dyl, K. Jaroszyński, Z. Niewiadomski, A. Paczkowska-Tomaszewska, J. Posłuszny, M. Stahl, R. Stankiewicz, P. Wajda, M. Pierzbowski, A. Wiktorowska, *Podmioty administrujące*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 6, Warszawa 2011.
- Starościk J., *Prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1975.

- Suwaj P.J., *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Tischner J., *Etyka solidarności oraz homo sovieticus*, Znak, Kraków 2018.
- Walczak-Duraj D. (red.), *Spółczesność wobec wyzwań współczesnych. Wybrane podejścia badawcze i interpretacyjne*, Wyd. UŁ, Łódź 2010.
- Wierzbica A., *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Zięba-Zalucka H., *Prawo petycji jako forma społeczeństwa obywatelskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 4.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, wyd. dziesiąte, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.

## Summary

### Social perspective of the evaluation of the local administration – selected issues

**Keywords:** administrative law, local government, civil society, social control, public opinion.

The reactivation and functioning of local government in Poland are accompanied by the process of building and strengthening civil society. The subject of social control is also the local government, its bodies, but also councillors and local government employees. In our legal order, there is still a complex catalogue of instruments of this control that applies only to local government. It is an institutional (having a clear normative basis) form of social control over the local government. However, a feature of social control is also the use of non-institutional forms, among which social opinion occupies a special place. Although it is a non-legal control, its results may (and do) have specific importance in the legal sphere. It is clearly appreciated in politics, while in local government the importance of social opinion is not yet common. Undoubtedly, public opinion is increasingly appreciated by commune heads (mayors, city presidents). The purpose of the article is to search for an answer to the question about the appreciation of the importance of public opinion by councillors. As the above-mentioned example illustrates, there are attitudes among councillors that raise serious concern, indicating that the importance of this form of control is underestimated. This situation requires a change in the social and legal awareness of councillors.

