

SAMORZĄDOWE KONSULTACJE SPOŁECZNE

Roman Marchaj

MONOGRAFIE

SAMORZĄDOWE KONSULTACJE SPOŁECZNE

Roman Marchaj

MONOGRAFIE

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Fundację Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego *Facultas Iuridica*

Stan prawny na 1 lutego 2016 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Czesław Martysz

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Joanna Maź

Opracowanie redakcyjne

Agnieszka Bąk

Łamanie

Wolters Kluwer

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN 978-83-8092-136-8

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów / 13

Wstęp / 17

Rozdział I

Pojęcie i rodzaje konsultacji / 27

1. Konsultacje – definicja pojęcia / 27
2. Miejsce konsultacji w procesie decyzyjnym / 31
3. Rodzaje konsultacji – uwagi terminologiczne / 36
 - 3.1. Wprowadzenie / 36
 - 3.2. Podstawowy podział procedur konsultacyjnych / 36
4. Konsultacje publiczne / 38
5. Konsultacje społeczne / 44
 - 5.1. Wprowadzenie / 44
 - 5.2. Ogólna podstawa prawna procesu konsultacji społecznych / 45
 - 5.2.1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej / 45
 - 5.2.2. Konsultacje w aktach prawnych Unii Europejskiej / 48
 - 5.3. Konsultowanie decyzji publicznych jako podstawowe prawo obywatelskie / 50
 - 5.4. Funkcje konsultacji społecznych / 56
 - 5.5. Podstawowe typologie konsultacji społecznych / 60
 - 5.6. Formy przeprowadzania konsultacji / 62
 - 5.6.1. Wprowadzenie / 62
 - 5.6.2. Konsultacje społeczne o charakterze bezpośrednim / 65
 - 5.6.3. Konsultacje społeczne o charakterze pośrednim / 66
 - 5.6.4. Konsultacje społeczne o charakterze pośrednim ilościowym / 67
 - 5.7. Zasady przeprowadzania konsultacji społecznych / 67

- 5.8. Historia konsultacji społecznych / 70
 - 5.8.1. Wprowadzenie / 70
 - 5.8.2. Konsultacje społeczne w okresie 1976–1990 / 71
 - 5.8.3. Konsultacje społeczne w czasach współczesnych / 77

Rozdział II

Konsultacje społeczne przeprowadzane przez organy jednostek samorządu terytorialnego / 84

- 1. Konsultacje społeczne w samorządzie terytorialnym jako niewładcza forma demokracji bezpośredniej / 84
 - 1.1. Wprowadzenie / 84
 - 1.2. Demokracja / 85
 - 1.3. Formy demokracji bezpośredniej / 90
 - 1.4. Samorządowe konsultacje społeczne jako niewładcza forma demokracji bezpośredniej / 93
- 2. Prawo mieszkańców do kierowania sprawami publicznymi w samorządzie terytorialnym / 96
 - 2.1. Wprowadzenie / 96
 - 2.2. Zakres przedmiotowy prawa do kierowania sprawami publicznymi w samorządzie terytorialnym / 97
 - 2.3. Prawo mieszkańców do uczestniczenia w konsultacjach obligatoryjnych jako prawo podmiotowe / 102
- 3. Konsultacje społeczne w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego / 106
- 4. Szczegółowa podstawa prawna procesu konsultacji społecznych / 109
- 5. Cechy samorządowych konsultacji społecznych / 110
 - 5.1. Wprowadzenie / 110
 - 5.2. Dwustronny charakter konsultacji społecznych / 111
 - 5.3. Opiniotwórczy charakter konsultacji społecznych / 116
 - 5.4. Powszechny charakter konsultacji społecznych / 117
 - 5.5. Złożony i zorganizowany charakter konsultacji społecznych / 118
 - 5.6. Dobrowolny charakter konsultacji społecznych / 121
 - 5.7. Swoboda organizacyjna / 121

Rozdział III

Wybrane rodzaje samorządowych konsultacji społecznych / 124

1. Konsultacje społeczne przeprowadzane na podstawie art. 5a ustawy o samorządzie gminnym oraz jego odpowiedników w ustawie powiatowej i wojewódzkiej / **124**
 - 1.1. Wprowadzenie / **124**
 - 1.2. Miejsce art. 5a w ustawie o samorządzie gminnym / **125**
 - 1.3. Definicja / **126**
 - 1.4. Charakterystyka prawna konsultacji społecznych przeprowadzanych na podstawie art. 5a ustawy o samorządzie gminnym i jego odpowiedników w ustawie powiatowej i wojewódzkiej / **129**
 - 1.4.1. Wprowadzenie / **129**
 - 1.4.2. Podmioty konsultacji społecznych / **129**
 - 1.4.2.1. Decydent – konsultujący / **130**
 - 1.4.2.2. Konsultujący – mieszkańcy / **137**
 - 1.4.2.3. Udział obcokrajowców w konsultacjach społecznych / **142**
 - 1.4.2.4. Inicjatywa przeprowadzenia konsultacji społecznych / **144**
 - 1.4.2.5. Reprezentacja podmiotów zbiorowych / **145**
 - 1.4.2.6. Zakaz dyskryminacji mieszkańców / **146**
 - 1.4.2.7. Prawo oddania głosu w konsultacjach społecznych / **148**
 - 1.4.2.8. Koszt przeprowadzenia konsultacji społecznych / **148**
 - 1.4.3. Przedmiot konsultacji społecznych / **149**
 - 1.4.3.1. Wprowadzenie / **149**
 - 1.4.3.2. Konsultacje obligatoryjne / **150**
 - 1.4.3.3. Tryb przeprowadzania konsultacji społecznych w sprawach, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym / **157**
 - 1.4.3.4. Ograniczenia zakresu terytorialnego prowadzonych konsultacji / **158**
 - 1.4.3.5. Odstąpienie od procedury konsultacyjnej / **159**
 - 1.4.3.6. Konsultacje społeczne w formie referendum lokalnego / **162**

- 1.4.3.7. Tryb przeprowadzania konsultacji społecznych w sprawie utworzenia jednostek pomocniczych gminy oraz określenia ich statutu / **164**
- 1.4.3.8. Konsultacje społeczne w procesie tworzenia, łączenia, dzielenia oraz znoszenia jednostki pomocniczej / **168**
- 1.4.3.9. Konsultacje społeczne w procesie uchwalania lub zmiany treści statutu jednostki pomocniczej / **171**
- 1.4.3.10. Konsultacje fakultatywne / **172**
- 1.4.4. Zakres terytorialny gminnych konsultacji społecznych / **173**
 - 1.4.4.1. Wprowadzenie / **173**
 - 1.4.4.2. Ograniczenie zakresu terytorialnego gminnych konsultacji społecznych / **174**
 - 1.4.4.3. Rozszerzenie zakresu terytorialnego gminnych konsultacji społecznych / **176**
- 1.4.5. Uchwała w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych / **177**
 - 1.4.5.1. Wprowadzenie / **177**
 - 1.4.5.2. Uchwała w sprawie trybu i zasad przeprowadzania konsultacji społecznych jako akt organizacji / **180**
 - 1.4.5.3. Pojęcie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych / **183**
 - 1.4.5.4. Charakter uchwały w sprawie zasad oraz trybu przeprowadzania konsultacji społecznych / **187**
- 1.4.6. Treści abstrakcyjne uchwały rady gminy w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji / **188**
 - 1.4.6.1. Wprowadzenie / **188**
 - 1.4.6.2. Regulacje podmiotowo nieistotne / **188**
 - 1.4.6.3. Regulacje podmiotowo istotne o charakterze obligatoryjnym / **190**
 - 1.4.6.4. Regulacje podmiotowo istotne o charakterze nieobligatoryjnym / **195**
- 1.4.7. Treść uchwały o przeprowadzeniu jednostkowych konsultacji społecznych / **197**

- 1.4.8. Zarządzenie wójta o przeprowadzeniu konsultacji społecznych / **198**
 - 1.4.8.1. Wprowadzenie / **198**
 - 1.4.8.2. Treść zarządzenia wójta o przeprowadzeniu konsultacji społecznych / **200**
- 1.5. Samorządowe konsultacje społeczne a referendum lokalne / **201**
- 1.6. Konsultacje społeczne w projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw / **207**
2. Konsultacje społeczne przeprowadzane z młodzieżową radą gminy lub gminną radą seniorów / **214**
3. Konsultacje społeczne przeprowadzane na podstawie przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie / **216**
 - 3.1. Wprowadzenie – zakres podmiotowy i przedmiotowy ustawy / **216**
 - 3.2. Konsultacje społeczne jako forma współpracy / **219**
 - 3.3. Konsultacje społeczne przeprowadzane z organizacjami pozarządowymi i organizacjami pożytku publicznego / **220**
 - 3.4. Konsultacje społeczne przeprowadzane z gminnymi, powiatowymi oraz wojewódzkimi radami działalności pożytku publicznego / **222**
4. Samorządowe konsultacje społeczne przeprowadzane na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym / **224**
 - 4.1. Wprowadzenie / **224**
 - 4.2. Przebieg procedury planistycznej w gminie / **226**
 - 4.3. Udział czynnika społecznego w tworzeniu studium lub planu / **227**
 - 4.3.1. Wprowadzenie / **227**
 - 4.3.2. Wniosek do studium lub planu / **228**
 - 4.3.3. Wyłożenie projektu studium lub planu / **228**
 - 4.3.4. Dyskusja publiczna / **229**
 - 4.3.5. Uwagi do studium lub planu / **230**
 - 4.3.6. Podsumowanie / **232**
5. Samorządowe wysłuchanie publiczne / **233**
 - 5.1. Wprowadzenie / **233**

- 5.2. Wysłuchanie publiczne w procedurze parlamentarnej jako wzór dla regulacji samorządowych / **234**
- 5.3. Zasady przeprowadzania wysłuchania publicznego / **237**
- 5.4. Dziesięć zasad przeprowadzania samorządowego wysłuchania publicznego / **238**
- 5.5. Przebieg pierwszego samorządowego wysłuchania publicznego / **245**

Rozdział IV

Konsultacje społeczne na poziomie lokalnym w wybranych krajach europejskich / 250

- 1. Wprowadzenie / **250**
- 2. Konsultacje społeczne na poziomie lokalnym w Niemczech / **252**
 - 2.1. Wprowadzenie / **252**
 - 2.2. Zarys ustroju samorządu terytorialnego Niemiec / **252**
 - 2.3. Konsultacje na poziomie krajów związkowych / **256**
 - 2.4. Formy demokracji bezpośredniej na szczeblu lokalnym / **258**
 - 2.4.1. Formy demokracji bezpośredniej o charakterze konsultacyjnym / **258**
 - 2.4.2. Inne instytucje demokracji bezpośredniej o charakterze nierozstrzygującym stosowane w Niemczech / **264**
 - 2.4.3. Formy demokracji bezpośredniej o charakterze rozstrzygującym / **265**
- 3. Konsultacje społeczne w Austrii / **267**
 - 3.1. Wprowadzenie / **267**
 - 3.2. Referendum konsultacyjne na poziomie federalnym / **269**
 - 3.3. Referendum konsultacyjne na przykładzie Wiednia / **270**
- 4. Konsultacje społeczne w Szwajcarii / **273**
 - 4.1. Wprowadzenie / **273**
 - 4.2. Zarys ustroju samorządu terytorialnego w Szwajcarii / **274**
 - 4.3. Referendum i inicjatywa obywatelska / **276**
 - 4.4. Postępowanie konsultacyjne / **277**
- 5. Konsultacje społeczne na poziomie lokalnym we Francji / **279**
 - 5.1. Wprowadzenie / **279**
 - 5.2. Konsultacje społeczne na poziomie samorządowym we Francji / **280**

Rozdział V

**Samorządowe konsultacje społeczne w ujęciu liczbowym
oraz praktycznym / 282**

1. Wprowadzenie / **282**
2. Samorządowe konsultacje społeczne w ujęciu praktycznym / **284**
 - 2.1. Wprowadzenie / **284**
 - 2.2. Konsultacje społeczne na poziomie gminnym
i powiatowym / **285**
 - 2.3. Konsultacje społeczne na poziomie wojewódzkim / **292**
3. Samorządowe konsultacje społeczne w praktyce / **295**

Zakończenie / **299**

Bibliografia / **317**

Wykaz skrótów

Źródła prawa

- EKSL** Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.)
- k.c.** ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.)
- k.k.** ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- kod. wyb.** ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.)
- Konstytucja RP** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p.a.** ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23)
- MPPOP** Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)
- PDPC** Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, przyjęta rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 10 grudnia 1948 r.

- reg. Sejmu RP** uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: M.P. z 2012 r. poz. 32 z późn. zm.)
- u.d.i.p.** ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 z późn. zm.)
- u.d.l.** ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 z późn. zm.)
- u.d.p.p.w.** ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1118 z późn. zm.)
- u.p.z.p.** ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.)
- u.r.l.** ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 706 z późn. zm.)
- u.s.g.** ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 z późn. zm.)
- u.s.p.** ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1445 z późn. zm.)
- u.s.w.** ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1392 z późn. zm.)
- u.z.m.** ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz. U. poz. 1890)

Publikatory, zbiory orzecznictwa i czasopisma

- Dz. U.** Dziennik Ustaw
- Dz. Urz. Woj. Doln.** Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego

Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom.	Dziennik Urzędowy Województwa Kujawsko-Pomorskiego
Dz. Urz. Woj. Lubel.	Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego
Dz. Urz. Woj. Lubus.	Dziennik Urzędowy Województwa Lubuskiego
Dz. Urz. Woj. Opol.	Dziennik Urzędowy Województwa Opolskiego
Dz. Urz. Woj. Pom.	Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego
GSP	Gdańskie Studia Prawnicze
M.P.	Monitor Polski
ND	Nowe Drogi
NZS	Nowe Zeszyty Samorządowe
OMT	Organizacja, Metody, Technika
ONSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OTK-A	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
OwSS	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PiP	Państwo i Prawo
PPiA	Przegląd Prawa i Administracji
Prz. Sejm.	Przegląd Sejmowy
RPEiS	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Sam. Ter.	Samorząd Terytorialny
St. Praw.	Studia Prawnicze
TS	Trzeci Sektor

Inne

CBOSA	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
KBWE	Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny

SN	Sąd Najwyższy
TK	Trybunał Konstytucyjny
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny

Wstęp

Istotą demokracji jest możliwość uczestniczenia obywateli w procesie stanowienia prawa oraz podejmowania innych ważnych decyzji publicznych. W polskim systemie prawnym uregulowano co najmniej kilkanaście procedur lub instytucji prawnych temu służących. Wśród nich pierwszoplanowe miejsce zajmuje referendum, które w sposób bezpośredni pozwala wyrazić wolę obywateli lub członków wspólnot samorządowych. Jednakże w praktyce jest ono bardzo rzadko wykorzystywane. Przyczyn takiego stanu rzeczy jest co najmniej kilka. W szczególności zaliczyć do nich można niechęć władz publicznych, niską aktywność społeczeństwa oraz wysoki koszt przeprowadzenia referendum. Z tego względu wiele uwagi należy poświęcić procedurom konsultacyjnym, które pozwalają angażować w proces decyzyjny osoby bezpośrednio zainteresowane w sposób znacznie łatwiejszy, niż ma to miejsce w wypadku referendum.

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 społeczny.

Prawo społeczeństwa do konsultowania decyzji publicznych można wyprowadzić z treści wielu zasad zawartych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹. W tym miejscu należy wskazać zasadę demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP oraz zasadę zwierzchnictwa Narodu zawartą w art. 4 Konstytucji RP. Stanowi ona, że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu, który może ją wykonywać przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Poszukując dalszych norm prawnych uzasadniających zaangażowanie społeczeństwa w procesy decyzyjne, należy odnieść się również do zasady pomocniczości zawartej w preambule Konstytucji RP oraz zasady jawności życia publicznego. Zasady te określają jedne z podstawowych praw człowieka o charakterze społeczno-politycznym.

Konsultacje społeczne to zagadnienie bardzo obszerne. Z tego względu temat dysertacji został zawężony wyłącznie do jednego ich rodzaju. Analizie poddane zostaną tylko regulacje prawne upoważniające lub zobowiązujące gminy, powiaty i województwa do zasięgania opinii społeczeństwa. Takie zdefiniowanie tematu badawczego – w opinii autora – pozwala na skoncentrowanie uwagi na tych procedurach konsultacyjnych, które w praktyce są najważniejsze. Jako uzasadnienie postawionej tezy należy przytoczyć trzy argumenty. Po pierwsze, w samorządzie terytorialnym administracja publiczna jest najbliższej mieszkańców, a co za tym idzie – najefektywniej mogą być wykorzystywane wszelkie procedury służące komunikacji społecznej. Natomiast na poziomie centralnym łatwiej komunikować się administracji z organizacjami pozarządowymi, stowarzyszeniami i innymi podmiotami zaangażowanymi w życie społeczne. Po drugie, obserwując proces stanowienia prawa w Polsce można dostrzec, że znacząca część regulacji wpływających bezpośrednio na jakość i sposób życia obywateli uchwalana jest lokalnie. Jednostki samorządu terytorialnego, korzystając z przyznanych im ustawowo kompetencji, rozstrzygają wiele spraw istotnych społecznie, co przekłada się bezpośrednio na sferę praw i obowiązków mieszkańców. Przykładem mogą być miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego czy też

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

uchwały jednostki samorządu w przedmiocie likwidacji szkoły, szpitala lub biblioteki. Dodatkowo proces przenoszenia kompetencji lub zadań na poziom samorządowy cały czas postępuje. Liczba ważnych spraw rozstrzyganych lokalnie wzrasta, a co za tym idzie zwiększa się również liczba kwestii, które będą mogły być przedmiotem konsultacji. Po trzecie, zakres spraw rozstrzyganych przez gminy, powiaty i województwa ma zwykle charakter bardzo konkretny w odróżnieniu od często abstrakcyjnych spraw rozstrzyganych ustawowo. Ułatwia to mieszkańcom wyrażanie swojej opinii w trakcie konsultacji.

Problematyka konsultacji społecznych ma charakter interdyscyplinarny, wkracza bowiem w sferę zainteresowania nauki administracji, socjologii oraz politologii. Z uwagi na przyjęte założenie, że niniejsza praca ma charakter wyłącznie teoretycznoprawny, zagadnienia związane z praktyczną stroną konsultacji społecznych znalazły się poza zakresem przedmiotowym niniejszego opracowania.

Podjęcie przedmiotowej tematyki uzasadnione jest kilkoma względami. Po pierwsze, konsultacje społeczne jako sposób angażowania osób trzecich w procesy decyzyjne są jedną z podstawowych form demokracji bezpośredniej wykorzystywanych na poziomie samorządowym. Stanowią one ważne narzędzie zwiększające transparentność podejmowanych decyzji, wewnątrznie organizujące działanie administracji oraz umożliwiające społeczności lokalnej wypowiedzenie swojego stanowiska. Pomimo istotnego znaczenia problematyka konsultowania treści rozstrzygnięć publicznych nie została dotychczas w doktrynie ukazana w sposób kompleksowy, obejmujący szczegółowe omówienie wszystkich procedur oraz instytucji służących prowadzeniu dialogu społecznego na poziomie samorządowym. Jest to ważne, gdyż różne rodzaje konsultacji społecznych uregulowane są w odrębnych ustawach oraz mają swój szczególny zakres podmiotowy i przedmiotowy. Próba analizy tej materii może doprowadzić do wyjaśnienia niektórych wątpliwości lub stać się przyczynkiem do dalszych rozważań i dyskusji. Po drugie, konsultacje społeczne na poziomie samorządowym mają duże znaczenie zarówno pod względem prawnym, jak i społecznym.

Wśród władz samorządowych oraz mieszkańców można obecnie zaobserwować wzmoczone zainteresowanie wszelkimi instytucjami lub procedurami

pozwalającymi angażować społeczeństwo w rozstrzyganie spraw publicznych. Zwiększa się także liczba przeprowadzanych konsultacji społecznych oraz innych nieformalnych form partycypowania mieszkańców w życiu publicznym. W szczególności zjawisko to można zaobserwować w dużych ośrodkach miejskich, gdzie konsultacje zaczynają być wykorzystywane jako realna forma dialogu społecznego. Ponadto rośnie również znaczenie organizacji społecznych oraz tzw. ruchów miejskich, które skupiają mieszkańców zaangażowanych w życie wspólnoty.

Po trzecie, w ostatnim czasie przygotowano i opublikowano wiele opracowań o charakterze politologicznym i socjologicznym, które poruszają temat konsultacji społecznych na poziomie samorządowym. Wśród nich można wyróżnić opracowania merytoryczne kompleksowo opisujące badane zjawisko². Dowodem na rosnące zainteresowanie problematyką udziału członków wspólnot samorządowych w zarządzaniu sprawami publicznymi jest liczba organizowanych na ten temat konferencji naukowych oraz publikacji częstkowych. Niniejsza rozprawa ma na celu wpisanie się w ten trend, jednocześnie uzupełniając prowadzoną debatę o rozważania o charakterze teoretycznoprawnym.

Pod względem formalnym niniejsza dysertacja została opracowana zgodnie z zasadą dedukcji, czyli formułowania twierdzeń od ogółu do szczegółu. Zgodnie z przyjętą metodologią badawczą celem wstępnym przedmiotowego opracowania było rozważenie kwestii, czym jest proces konsultowania, jakich posiada uczestników i z jakich etapów się składa. Wskazana tematyka wykracza poza zakres samorządu terytorialnego, jednakże z punktu widzenia logiki prowadzonego wywodu niezbędne jest poruszenie tych kwestii. Umożliwia to także przeprowadzenie typologii form konsultacji. Dodatkowo celem wstępnym niniejszego opracowania jest odpowiedzenie na pytanie,

² Zob.: *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, pod red. M. Rymczy, Warszawa 2007; *Konsultacje społeczne w samorządzie terytorialnym*, pod red. Z. Zychowicza, Szczecin 2011; *Partycypacja publiczna w praktyce. Dwa modele zwiększania uczestnictwa mieszkańców w podejmowaniu decyzji*, pod red. A. Olech, Warszawa 2012; *Analiza pracy administracji nad wybranym problemem polityki publicznej z punktu widzenia jakości konsultacji społecznych*, pod red. A. Wojciuk, Warszawa 2012; *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2012*, pod red. P. Sobiesiak-Penszko, Warszawa 2013; *Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, t. 2, *Przepis na uczestnictwo*, pod red. A. Olech, Warszawa 2013; *Dialog obywatelski. Formy, mechanizmy, bariery i perspektywy rozwoju*, pod red. M.W. Sienkiewicza, M. Sidor, Lublin 2014.

czym są konsultacje społeczne, jakie są ich formy, rodzaje oraz dalsze klasyfikacje.

Po rozwiązaniu kwestii wstępnych wyznaczono zasadniczy cel niniejszej pracy. Jest nim przeprowadzenie analizy uregulowanych prawnie procedur konsultacyjnych stosowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w ujęciu statycznym, czyli uwzględniającym ich konstrukcję ustrojową i strukturalną. Dla kompleksowego przedstawienia badanego zagadnienia zastosowano również podejście dynamiczne, pozwalające zdefiniować relację pomiędzy rozwiązaniami organizacyjnymi przyjętymi w ustawodawstwie a zadaniami i celami działania. W ramach tak sformułowanego celu badawczego niezbędne było rozważenie kwestii:

- 1) jakie procedury konsultacyjne stosowane są przez jednostki samorządu terytorialnego oraz jaki jest ich zakres podmiotowy, przedmiotowy i terytorialny;
- 2) jakie są cechy wspólne wszystkich procedur konsultacyjnych stosowanych na poziomie samorządowym oraz jakie są ich rodzaje;
- 3) jaka jest funkcja konsultacji społecznych przeprowadzanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz w jaki sposób winny być one przeprowadzone.

Ważnym celem niniejszego opracowania jest także spojrzenie na procedury konsultacyjne wykorzystywane w samorządzie terytorialnym. W szczególności analizie poddano zagadnienia:

- 1) w jaki sposób można uzasadnić prawnie oraz filozoficznie prawo mieszkańców do uczestniczenia w konsultacjach społecznych;
- 2) czy mieszkańcy posiadają prawo podmiotowe do uczestniczenia w konsultacjach społecznych;
- 3) czy słusznie samorządowe konsultacje społeczne definiowane są w literaturze przedmiotu jako forma demokracji bezpośredniej.

Kolejnym celem prowadzonych badań było ustalenie, jakie rozwiązania prawne o charakterze konsultacyjnym wykorzystywane są w ustawodawstwie samorządowym państw Europy Zachodniej. Jest to o tyle istotne, że sposób zorganizowania samorządu terytorialnego w Niemczech, Austrii, Szwajcarii oraz we Francji zawsze stanowił wzór dla polskiego ustawodawcy. Celem końcowym niniejszego opracowania jest ocena obowiązujących w Polsce

regulacji prawnych i wysunięcie wynikających z tej oceny wniosków *de lege ferenda*.

Tak sformułowane cele wyznaczyły zakres podmiotowy pracy.

Przed wszystkim szczegółowego omówienia wymagają procedury konsultacyjne zawarte w ustrojowych ustawach samorządowych, ponieważ stanowią one zasadniczy przedmiot dysertacji. Przepisy art. 5a u.s.g., art. 3d u.s.p. i art. 10a u.s.w. stanowią bowiem ogólne normy kompetencyjne w zakresie przeprowadzania konsultacji społecznych we wspólnotach samorządowych. Oznacza to, że na ich podstawie można przeprowadzić konsultacje w każdej ważnej sprawie z mieszkańcami odpowiednio gminy, powiatu i województwa. Dodatkowo na ich podstawie przeprowadza się konsultacje obligatoryjne, które wymagają szczególnie wnikliwej analizy. Na tym tle procedury konsultacyjne uregulowane w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jakkolwiek mają wielkie znaczenie, stanowią zagadnienia badawcze o węższym zakresie, zarówno podmiotowym, jak i przedmiotowym.

Przepis art. 5a u.s.g. oraz przepisy art. 3d u.s.p. i art. 10a u.s.w. mają jednakowe brzmienie. W wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla – odpowiednio – gminy, powiatu lub województwa mogą być przeprowadzane na ich terytorium konsultacje z mieszkańcami. Z tego względu rozważania były prowadzone na przykładzie art. 5a u.s.g. z odniesieniami do ustawy powiatowej i wojewódzkiej w miejscach, gdzie to było konieczne. Najszerszy jest bowiem zakres przedmiotowy konsultacji społecznych przeprowadzanych przez organy gminy. Ponadto z uwagi na zakres spraw będących w kompetencji gmin oraz ich liczbę w praktyce to gminy najczęściej przeprowadzają konsultacje z mieszkańcami.

Publikacja stanowi próbę kompleksowego ujęcia i uporządkowania wszystkich istotnych zagadnień dotyczących procesu konsultowania treści decyzji publicznych ze wspólnotami samorządowymi. Z tego względu zastosowano podstawowe metody badawcze właściwe naukom prawnym. Metoda prawnodogmatyczna, oparta na całościowej i wszechstronnej ocenie stanu normatywnego i na jego wykładni, posłużyła do zrealizowania podstawowego celu niniejszego opracowania. Umożliwiła także zbadanie problemów wali-

dacyjnych powstających w sytuacji, gdy podmiot stosujący prawo związany jest kilkoma przepisami różnych aktów prawnych, znajdujących się na różnych poziomach pionowej struktury źródeł prawa. Przy jej zastosowaniu możliwe było również stworzenie typologii oraz klasyfikacji funkcjonujących pojęć. Analizie poddano także orzecznictwo sądowe, orzecznictwo organów nadzoru, akty prawa miejscowego oraz poglądy i opinie prezentowane w publikacjach z zakresu samorządu terytorialnego i materialnego prawa administracyjnego.

W rozprawie wykorzystano również metodę prawnoporównawczą. Zastosowane zostało podejście geograficzne, dzięki czemu możliwe było zbadanie rozwiązań prawnych funkcjonujących w wybranych państwach europejskich. Procedury konsultacyjne na poziomie samorządowym wykorzystywane są nie tylko w Polsce, ale także w Niemczech, Austrii, Szwajcarii oraz we Francji. W każdym ze wskazanych krajów samorząd terytorialny ma wieloletnią tradycję, dlatego też może stanowić wzór dla naszego ustawodawcy.

Rozważania prowadzone były także przy użyciu metody historycznej, polegającej na badaniu treści aktów prawnych, które utraciły już moc obowiązującą. Jej zastosowanie dało możliwość zaobserwowania ewolucji systemu prawnego. Analizie poddano ewolucję procedur konsultacyjnych, począwszy od lat 70. zeszłego wieku, aż do dnia dzisiejszego.

W pracy wykorzystano także metodę socjologiczną, polegającą na analizie sposobu funkcjonowania regulacji prawnych w rzeczywistym działaniu, jako fakt społeczny. Wyniki przeprowadzanych badań pomagają spojrzeć na proces konsultacji społecznych nie tylko z perspektywy norm prawnych oraz mechanizmów funkcjonowania administracji publicznej, ale także z perspektywy uczestnika lub decydenta rozstrzygającego o ich przeprowadzeniu.

Konstrukcja pracy oparta została na pięciu rozdziałach oraz zakończeniu. Rozdział I poświęcony został dokonaniu ustaleń teoretycznych niezbędnych do prowadzenia dalszych rozważań. Przede wszystkim zdefiniowano pojęcie konsultacji. Korzystając z dużego dorobku literatury przedmiotu oraz czyniąc ustalenia własne, przedstawiono także strony, miejsce oraz rolę konsultacji w procesach decyzyjnych. Następnie przeprowadzono klasyfikację rodzajów

konsultacji. Opierając się na kryterium funkcjonalno-podmiotowym, różniono trzy ich rodzaje. Pierwszym z nich jest doradztwo fachowe, służące angażowaniu w procesy decyzyjne specjalistów. Drugim są konsultacje publiczne, które jako etap postępowania legislacyjnego stanowią sposób zasięgania opinii innych podmiotów funkcjonujących w ramach struktury administracji publicznej na temat projektowanego prawa. Trzecim są konsultacje społeczne, które nie stanowią jednorodnej instytucji prawnej, lecz są pojęciem zbiorczym opisującym liczne procedury służące zasięgnięciu opinii społeczeństwa. Tego rodzaju typologia konsultacji nie była do tej pory prezentowana w literaturze.

Rozdział II, zatytułowany „Konsultacje społeczne przeprowadzane przez organy jednostek samorządu terytorialnego”, stanowi próbę kompleksowego ujęcia badanej tematyki. Rozpoczyna się od rozważań poświęconych sprawom ogólnym, dotyczącym wszystkich procedur konsultacyjnych wykorzystywanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Zaliczono do nich: kwestię definiowania w literaturze przedmiotu konsultacji społecznych jako formy demokracji bezpośredniej, treść prawa mieszkańców do kierowania sprawami publicznymi w samorządzie terytorialnym oraz problematykę publicznych praw podmiotowych.

W rozdziale III szczegółowo opisane zostały wszystkie procedury konsultacyjne przeprowadzane przez jednostki samorządu terytorialne, z uwzględnieniem ich zakresu podmiotowego, przedmiotowego oraz terytorialnego. W związku z takim podejściem rozdział ten składa się z części poświęconych przepisom ustrojowym ustaw samorządowych, ustawy o organizacjach pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dodatkowo zawiera rozważania na temat samorządowego wysłuchania publicznego jako szczególnej formy przeprowadzania konsultacji.

Rozdział IV ma charakter prawnoporównawczy. Dokonano w nim analizy form oraz procedur konsultacji samorządowych w Niemczech, Austrii, Szwajcarii i we Francji. We wskazanych krajach istnieje bowiem długa tradycja angażowania mieszkańców w rządzenie na szczeblu lokalnym. Dodatkowo samorządy tych krajów stanowiły wzór i punkt odniesienia dla wprowadzanych w Polsce regulacji prawnych.

Rozdział V, zatytułowany „Samorządowe konsultacje społeczne w ujęciu liczbowym oraz praktycznym”, stanowi próbę spojrzenia na badane zagadnienie z szerszej perspektywy. Jakkolwiek badania o charakterze socjologicznym i politologicznym przekraczają ramy tematyczne niniejszego opracowania, ich wyniki są ważne dla zbudowania pełnego obrazu procesu konsultacji społecznych w polskim samorządzie terytorialnym. Pokazują one na przykład, jak często przeprowadzane są konsultacje, ujawniając tym samym skalę badanego zjawiska.

Praca obejmuje stan prawny na dzień 1 lutego 2016 r.

Rozdział I

Pojęcie i rodzaje konsultacji

1. Konsultacje – definicja pojęcia

W języku polskim termin „konsultacja” oznacza udzielenie rady, zasięgnięcie opinii u specjalisty, rzeczoznawcy lub zaufanej osoby³. Słowo to pochodzi od łacińskiego wyrazu *consultatio*, czyli „radzenie się”. Konsultacja ma zawsze charakter opiniodawczy oraz niewiążący. W definicjach słownikowych jako podmiot konsultujący wskazuje się osoby posiadające odpowiednią wiedzę oraz doświadczenie w swojej specjalności. Podmiotem konsultowanym jest jednostka potrzebująca informacji niezbędnej do podjęcia decyzji. W powyższej definicji wyraźnie akcentowany jest zawodowy (fachowy) charakter udzielania konsultacji. Instytucją prawną wpisującą się w pierwotne znaczenie terminu „konsultacja” jest doradztwo fachowe⁴. Polega ono na wspomaganiu funkcjonowania administracji publicznej przez fachowców lub naukowców posiadających wiedzę specjalistyczną.

W ujęciu funkcjonalnym konsultacja jest formą zorganizowanego uczestnictwa osób trzecich w szeroko pojętym procesie decyzyjnym. Jej celem jest wspomaganie podmiotu zobowiązanego do wydania rozstrzygnięcia poprzez dostarczenie decydentowi wiedzy specjalistycznej lub opinii osób bezpośrednio zainteresowanych treścią rozstrzygnięcia. Ponadto w literaturze przedmiotu wskazuje się społeczne aspekty tego procesu. Zdaniem E. Knosali

³ Słownik wyrazów obcych, pod red. M. Bańki, Warszawa 2004, s. 506.

⁴ Zob. więcej: E. Knosala, *Doradztwo naukowe w świetle prawa administracyjnego*, Katowice 1981; A. Wasilewski, *Zjawisko konsultacji we współczesnej administracji polskiej*, Warszawa 1982; E. Knosala, *Decyzja i doradztwo w administracji publicznej*, Bytom 2003, s. 123 i n.; P. Radziewicz, *Doradztwo naukowe w pracach Sejmu*, Prz. Sejm. 2013, nr 5, s. 33 i n.

„konsultacja stanowi instrument uzgadniania sprzecznych interesów, a więc służy rozwiązywaniu konfliktów, jest wreszcie formą współdziałania zainteresowanych w procesie podejmowania decyzji i obarczania ich pewnym zakresem odpowiedzialności”⁵.

Konsultacja nigdy nie ma charakteru samoistnego. Oznacza to, że działania konsultacyjne zawsze stanowią etap postępowania zmierzającego do wypracowania określonego wcześniej rozstrzygnięcia. W procesie przeprowadzania konsultacji w grę wchodzi zawsze dwa działania (lub zespoły działań). Jedno z nich można określić mianem „działania podstawowego”, drugie zaś mianem „działania konsultacyjnego”⁶. Jak wyjaśnia A. Wasilewski: „działanie podstawowe to zespół czynności, które składają się na proces decyzyjny wdrożony w związku z zamiarem podjęcia określonej decyzji, jak i sama decyzja, która musi być traktowana jako przyczyna całego działania. Działanie konsultacyjne można określić mianem działania służebnego, a więc zależnego od działania podstawowego”⁷. Analogicznie istotę konsultacji definiuje E. Olejniczak-Szałowska, wskazując, że „z konsultacją mamy do czynienia wówczas, gdy podmiot konsultujący podejmuje działanie podstawowe, na jakimś jego etapie (ale zawsze przed podjęciem decyzji) uruchamia działanie konsultacyjne w społeczności lokalnej, przy czym działanie konsultacyjne nie ma bytu samoistnego, lecz jest subsydiarne w stosunku do działu podstawowego”⁸.

Treścią procesu konsultacyjnego jest akt konsultacji, który polega na zasięgnięciu opinii podmiotów lub osób zainteresowanych. Dla uniknięcia problemów terminologicznych proponuję precyzyjne rozróżnianie dwóch wprowadzonych powyżej pojęć. Jest to o tyle istotne, że zaobserwować można instynktowne rozszerzanie zakresu pojęciowego terminu „konsultacja”.

⁵ E. Knosala, *Doradztwo naukowe w świetle prawa...*, s. 12.

⁶ A. Wasilewski, *Zjawisko konsultacji we współczesnej administracji...*, s. 26–27.

⁷ Tamże.

⁸ E. Olejniczak-Szałowska, *Konsultacje we wspólnocie samorządowej*, Sam. Ter. 1997, nr 1–2, s. 108.

W procesie konsultacji zawsze uczestniczą dwie strony. Pierwszą jest decydent, czyli podmiot upoważniony lub zobowiązany do podjęcia decyzji. Pojęcie decydenta należy rozumieć szeroko, gdyż „nie będzie nim tylko osoba, ale także pewna struktura organizacyjna (organ kolegialny czy aparat pomocniczy, np. urząd gminy, wojewody, ministerstwo). Analiza statusu decydenta stanowi problem złożony, co wynika z faktu, iż w procesie decyzyjnym często występuje wiele różnych podmiotów”⁹. W literaturze przedmiotu rozróżniono dwa rodzaje decydentów z uwagi na rodzaj posiadanych przez nich kompetencji¹⁰. Decydent o kompetencji materialnej posiada odpowiednią wiedzę (informację), aby przygotować projekt decyzji, natomiast decydent o kompetencji formalnej dokonuje wyboru określonego projektu¹¹. W praktyce najczęściej zdarza się, że organy rozstrzygające o sprawach publicznych posiadają aparat pomocniczy niezbędny w procesie przygotowywania projektów, koncepcji lub planów. W tym miejscu należy także podkreślić, że są takie organy, które tego rodzaju aparatu pomocniczego zostały pozbawione. Jednym z przykładów mogą być organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Radnym przysługuje inicjatywa uchwałodawcza, lecz z mocy prawa obowiązek przygotowania projektów aktów prawa miejscowego spoczywa na organie wykonawczym. Ponadto organ stanowiący pozbawiony został aparatu pomocniczego w postaci na przykład urzędu gminy, dlatego też stosunkowo rzadko z inicjatywy rady przyjmowane są uchwały o charakterze merytorycznym.

Dodatkowo na podstawie kryterium składu osobowego podmiotu rozstrzygającego można wyróżnić decydenta indywidualnego oraz kolegiального¹². Zasadniczo decydent kolegialny podejmuje rozstrzygnięcia w formie głosowania. Zjawiskiem często obserwowanym w praktyce funkcjonowania organów kolegialnych o kompetencji wykonawczej jest występowanie decernatu, czyli naturalnego podziału kompetencji członków tego organu.

⁹ E. Knosala (w:) E. Knosala, L. Zacharko, A. Matan, *Nauka administracji*, Kraków 2000, s. 38.

¹⁰ J. Gosiewski, *Niektóre problemy wykorzystywania instytucji naukowych w działalności administracji państwowej*, OMT 1974, nr 6, s. 12 i n.

¹¹ E. Knosala, *Decyzja i doradztwo w administracji...*, s. 18.

¹² E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału w referendum lokalnym. Rozważania na tle ustawodawstwa polskiego*, Łódź 2002, s. 37.

Drugim uczestnikiem procesu konsultacji jest indywidualny lub zbiorowy podmiot konsultujący. Ze względu na osobę konsultującą można wyróżnić trzy rodzaje konsultacji: fachowe (naukowe), publiczne oraz społeczne.

Współcześnie zjawisko konsultacji ma istotne znaczenie społeczne, gdyż stanowi „ważny krok w kierunku poszukiwania nowej równowagi relacji między administracją publiczną a jednostką. Przede wszystkim daje się zauważyć zmianę stylu zarządzania, dzięki zbliżeniu administracji i jednostki, co jest warunkiem niezbędnym harmonizowania tych stosunków. Nie chodzi tu tylko o zbliżenie przestrzenne, ale przede wszystkim psychologiczne, które staje się podstawową orientacją nowoczesnej strategii administracji”¹³.

Pojęcie konsultacji stosowane w procesie decyzyjnym nie jest tożsame z instytucją współdziałania lub uzgodnienia, które występują zarówno na gruncie prawa materialnego, jak i prawa administracyjnego procesowego. Obowiązek współdziałania „pojawia się (...) najczęściej w sprawach, w których występuje wiele stron, gdy rozstrzygnięcie może wpływać nie tylko na prawa i obowiązki stron postępowania, ale także na prawa i obowiązki osób trzecich, wreszcie gdy realizacja decyzji może wywoływać skutki o istotnym znaczeniu społecznym, a także w sprawach wymagających udziału organów sprawujących funkcje kontrolne (inspekcyjne). Obowiązek współdziałania występuje zatem często w sprawach ochrony szeroko pojętego środowiska, zagospodarowania przestrzennego, budowlanych, gospodarki nieruchomościami itp. Wprowadzony jest zazwyczaj poprzez zamieszczenie formuł zobowiązujących do podjęcia rozstrzygnięcia, tj.: «w uzgodnieniu», «w» lub «po porozumieniu», «za zgodą», «po zajęciu stanowiska», «po zasięgnięciu opinii». Należy podkreślić, że wyrażenia te nie są synonimami i wprowadzają znaczne zróżnicowanie pozycji prawnej organów współdziałających ze sobą”¹⁴. Instytucja uzgodnienia występuje na przykład w ustawie o samorządzie gminnym; zgodnie z art. 3 ust. 2 u.s.g. projekt statutu gminy liczącej powyżej 300.000 mieszkańców podlega uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

¹³ E. Knosala, *Decyzja i doradztwo w administracji...*, s. 134.

¹⁴ Cz. Martysz (w:) G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2010, s. 46.

Współdziałanie organów administracji publicznej w prawie procesowym zostało uregulowane w art. 106 k.p.a.¹⁵ Zgodnie z treścią § 1 powołanego przepisu, jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ. Jak wskazuje M. Dyl: „omawiany przepis reguluje wyłącznie kwestie proceduralne i nie może stanowić samodzielnej podstawy do wyrażania stosownej opinii w formie postanowienia. Uprawnienie do wyrażania stanowiska musi wynikać w sposób jednoznaczny z przepisów powszechnie obowiązującego prawa materialnego”¹⁶.

2. Miejsce konsultacji w procesie decyzyjnym

Wypracowanie decyzji jest zawsze wynikiem przeprowadzonego procesu, który może się składać z kilku lub kilkunastu wzajemnie powiązanych etapów. Dlatego też organizacja procesu rozstrzygania o sprawach publicznych ma istotny wpływ na jakość stanowionego prawa, wydawanych decyzji administracyjnych oraz rozstrzygnięć o charakterze faktycznym.

Według E. Knosali „istotnym warunkiem podjęcia trafnego rozstrzygnięcia jest właściwe zorganizowanie procesu decyzyjnego. Przykładowo, jeżeli określona kategoria podmiotów zostanie pominięta lub wyeliminowana z procesu decyzyjnego, istnieje prawdopodobieństwo, że ich interesy nie zostaną uwzględnione, w związku z czym nastąpi zaburzenie procesu decyzyjnego. Pominięcie informacji, np. co do zasobów (finansowych, kadrowych) pozostających do dyspozycji może spowodować, że opracowane alternatywne decyzje będą nierealistyczne. Trudno sobie wyobrazić, by decyzja w sprawie podwyżki rent i emerytur była podjęta bez konsultacji z ministrem finansów”¹⁷.

¹⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23.

¹⁶ M. Dyl (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2014, s. 443.

¹⁷ E. Knosala (w:) E. Knosala, L. Zacharko, A. Matan, *Nauka administracji*, Kraków 2000, s. 56.

W tym miejscu należy wyjaśnić, że z punktu widzenia niniejszego opracowania „decyzja” lub „rozstrzygnięcie” nie oznacza indywidualnego oraz konkretnego aktu administracyjnego, lecz szeroko definiowany akt wyboru, którego dokonuje organ administracji publicznej. Niezależnie od treści konkretnej decyzji zawsze stanowi ona akt woli uprawnionego decydenta, który musi wybrać pomiędzy co najmniej dwiema istniejącymi możliwościami. Analogicznie interpretowane jest to pojęcie w teorii organizacji. Według J. Zieleniewskiego decyzją nazywany jest akt wyboru jednego działania z pewnej liczby działań, które wydają się możliwe w danym momencie¹⁸.

W literaturze przedmiotu prezentowane są rozmaite typologie decyzji. Wśród najważniejszych należy wskazać decyzje wewnątrzsystemowe i zewnętrzne¹⁹. W pierwszej wskazanej klasyfikacji podstawowym kryterium podziału jest adresat. Oznacza to, że decyzje wewnętrzne dotyczą organizacji administracji. Inaczej niż decyzje zewnętrzne, które służą realizacji zadań nałożonych na administrację publiczną. W prezentowanej typologii należy wyróżnić także decyzje o charakterze mieszanym, które jednocześnie będą skierowane do organów administracji oraz podmiotów zewnętrznych. Tego rodzaju aktem jest uchwała rady gminy (lub zarządzenie wójta) o przeprowadzeniu konsultacji społecznych, gdyż reguluje ona wewnętrzną strukturę aktu konsultacji, a jednocześnie skierowana jest do członków lokalnej wspólnoty samorządowej.

W polskim ustawodawstwie tylko niektóre procesy decyzyjne przeprowadzane przez organy administracji publicznej zostały uregulowane. Jednym z przykładów takiej regulacji jest kodeks postępowania administracyjnego, który reguluje procedurę wydawania indywidualnych decyzji administracyjnych, rozstrzygania sporów kompetencyjnych oraz wydawania zaświadczeń. Szerzej definiowane procesy decyzyjne (tzn. wypracowanie decyzji dotyczących kierunków działania) z natury swojej nie są regulowane prawnie. Ich przebieg wynika tylko z zasad prakseologii jako nauki o sprawnym działaniu.

¹⁸ J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, wyd. 5, Warszawa 1976, s. 480.

¹⁹ E. Knosala (w:) E. Knosala, L. Zacharko A. Matan, *Nauka administracji*, s. 45; zob. także J.A.F. Stoner, Ch. Wankler, *Kierowanie*, Warszawa 1992, s. 122. Powołani autorzy wyróżniają także decyzje programowane i nieprogramowane.

Według E. Knosali proces decyzyjny można podzielić na następujące etapy²⁰:

- 1) określenie problemu decyzyjnego, a więc delimitacja pola (przedmiotu), którego decyzja ma dotyczyć, oraz kręgu podmiotów, w których interesy oraz wartości decyzja integruje; innymi słowy, zadaniem organu jest określenie zakresu podmiotowego oraz przedmiotowego projektowanej decyzji;
- 2) określenie celów, które w drodze podjętej decyzji mają zostać osiągnięte; dobór celów następuje w oparciu o obowiązujące normy oraz kryteria optymalizacji; na tym etapie dokonuje się oceny przyjętych celów oraz wyznacza obszary konfliktowe;
- 3) w ramach procesu decyzyjnego następuje opracowanie alternatyw decyzyjnych wraz z programem realizacyjnym, który określa horyzont czasowy oraz niezbędne środki realizacji;
- 4) ustalenie brakujących środków niezbędnych do realizacji decyzji;
- 5) zdefiniowanie ograniczeń decyzyjnych.

Istotne znaczenie z punktu widzenia skuteczności funkcjonowania administracji publicznej ma odpowiednie zdefiniowanie problemu decyzyjnego. Proces rozstrzygania o sprawach publicznych służy racjonalnemu rozwiązywaniu spraw ważnych dla państwa oraz mieszkańców i ich wspólnot. Zdaniem J. Bocia „nie ma przedsięwzięć państwa i samorządu nieadresowanych w ostateczności do człowieka, należy uznać, że podstawowym celem działania administracji jest dobro jednostki, którego sposób i rozmiar ochrony może być determinowany dobrem pozostałych jednostek jako grupy społecznej”²¹. Dzięki temu mogą być łagodzone oraz rozwiązywane konflikty między przeciwstawnymi interesami i wartościami²². W literaturze przedmiotu²³ stwierdza się, że źródła potencjalnych konfliktów mogą być wielorakie. Na gruncie samorządu terytorialnego mogą być one w szczególności powodowane:

²⁰ E. Knosala, *Decyzja i doradztwo w administracji...*, s. 20.

²¹ J. Boć (w:) *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Wrocław 2000, s. 23.

²² E. Knosala (w:) E. Knosala, L. Zacharko, A. Matan, *Nauka administracji*, s. 57. Na temat konfliktów wartości w samorządzie terytorialnym zob. także: A. Piekara, *Aksjologiczne i pragmatyczne aspekty samorządu terytorialnego*, Sam. Ter. 1991, nr 1–2, s. 76 i n.

²³ Zob. E. Gługiewicz, *Decyzja samorządu terytorialnego w warunkach konfliktu*, Sam. Ter. 1991, nr 10, s. 13–14.