

W trosce o dobro wspólnoty i jednostki

– zagadnienia administracyjnoprawne

Księga jubileuszowa dedykowana
Profesor Zofii Duniewskiej

W trosce o dobro wspólnoty i jednostki

– zagadnienia administracyjnoprawne

Księga jubileuszowa dedykowana
Profesor Zofii Duniewskiej

pod redakcją naukową
Piotra Korzeniowskiego
oraz
Barbary Jaworskiej-Dębskiej, Moniki Kapusty
Anety Kaźmierskiej-Patrzycznej, Moniki Anny Król
Ewy Olejniczak-Szałowskiej, Agnieszki Rabięgi-Przyłęckiej
Przemysława Wilczyńskiego



Zofia Duniewska

SŁOWO O JUBILATCE

Jubileusz 70-lecia Profesor Zofii Duniewskiej, zbiegający się z Jej niemal 45-letnią pracą w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego (dalej: WPiA UŁ), skłania do przybliżenia sylwetki Jubilatki i odniesienia się do Jej wysoko cenionej i rozległej aktywności.

Pani Profesor Zofia Duniewska ukończyła studia na WPiA UŁ na kierunku Administracja (1978), a następnie na kierunku Prawo (1980). Na tym Wydziale przeszła wszystkie szczeble kariery naukowej. W 1980 r. została zatrudniona w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji – początkowo jako stażysta, potem jako asystent, starszy asystent i adiunkt. W 2001 r. mianowano ją na stanowisko profesora nadzwyczajnego Uniwersytetu Łódzkiego, a w 2014 r. objęła stanowisko profesora.

Jubilatka łączyła swój rozwój naukowy z macierzystą uczelnią. Do rozwoju tego przyczyniły się między innymi zagraniczne staże naukowe, które odbyła w Antwerpii (1993) i w Maastricht (1994). Stopień doktora nauk prawnych uzyskała w 1989 r. po obronie rozprawy doktorskiej pt. *Uprawnienie do wykonywania rzemiosła*. W 1998 r. – na podstawie oceny ogólnego dorobku naukowego i przedstawionej rozprawy habilitacyjnej na temat: *Ignorantia iuris w prawie administracyjnym* – uzyskała stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych w zakresie prawa administracyjnego. Tytuł profesora nauk prawnych został Jej nadany w 2014 r., w szczególności za osiągnięcia naukowe, w tym obszerne publikacje w dwóch tomach *Systemu Prawa Administracyjnego* (pod redakcją naukową R. Hausera, Z. Niewiadomskiego i A. Wróbla): w tomie 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, autorstwa: Z. Duniewskiej, R. Hausera, M. Jaśkowskiej, M. Matczaka, Z. Niewiadomskiego i A. Wróbla (Warszawa 2010), oraz w tomie 7: *Prawo administracyjne materialne*, autorstwa: Z. Duniewskiej, M. Górskiego, J. Jagielskiego, J. Kierzkowskiej, D. Kijowskiego, H. Nowickiego, J. Stelmasiaka, M. Szalewskiej i M. Zdyba (Warszawa 2012).

W pierwszych latach zatrudnienia Jubilatka łączyła swoją pracę na Uczelni z aktywnością dziennikarską. Przez długi czas była stałym współpracownikiem redakcji tygodnika „Rzemieślnik” (w realiach lat 80. ubiegłego wieku jednego z nielicznych periodyków zajmujących się

prawnymi zagadnieniami wykonywania rzemiosła i – szerzej – prywatnej działalności). W tym czasie opublikowała wiele artykułów oraz monografię *Vademecum rzemieślnika*. Jubilatka prowadziła też stałą rubrykę „Prawnik radzi”, w której udzieliła ponad 2000 pisemnych porad prawnych (pomocnych podmiotom gospodarczym i organom administracji publicznej). Za działalność publicystyczną popularyzującą problematykę prawną w 1987 r. została uhonorowana doroczną Nagrodą Wydawnictwa „Epoka”.

Pani Profesor należy do grona znanych polskich administratywistów. Jej bogaty dorobek naukowy obejmuje ponad 150 opracowań, w tym: monografie, rozdziały w monografiach, glosy, artykuły w czasopismach oraz hasła do trzech encyklopedii. Wielokrotnie była redaktorem bądź współredaktorem naukowym opracowań zbiorowych. Profesor Zofia Duniewska jest też współautorem trzech podręczników akademickich: *Wstęp do prawa administracyjnego*, *Prawo administracyjne. Pojęcia – instytucje – zasady w teorii i orzecznictwie* (dziewięć wydań) oraz *Prawo administracyjne materialne* (cztery wydania) – redagowane m.in. przez Jubilatkę. Odpowiadając na zapotrzebowanie studentów zagranicznych kształcących się na WPiA UŁ, napisała rozdział „Administrative law” w podręczniku *Introduction to Polish Law*. O znacznej aktywności naukowej Jubilatki świadczy także Jej czynny udział – z wygłaszanymi referatami, w tym w języku angielskim – w wielu konferencjach naukowych. Niejednokrotnie była inicjatorem i współorganizatorem takich konferencji.

Osiągnięcia naukowe Profesor Zofii Duniewskiej są rozległe i wielowątkowe. Obok walorów naukowych znamionuje je duża doniosłość praktyczna. Jej publikacje wpisują się znakomicie w problemy przeistaczającej się rzeczywistości, inspirując do dyskusji i torując nierzadko drogę do ich przezwyciężania i rozwiązywania. Należy podkreślić dominujące w pracach Jubilatki ukierunkowanie na dylematy pojawiające się na gruncie prawa administracyjnego postrzeganego nie z punktu widzenia i przez pryzmat oczekiwań administracji publicznej, lecz tych, którym administracja ta ma służyć. Takie podejście, odbiegające od przeważającego w piśmiennictwie, jest nastawione przede wszystkim na potrzeby jednostek i ich wspólnot. Nie tracąc z pola widzenia doniosłości tego prawa oraz działającej na jego podstawie i w jego ramach administracji publicznej, Jubilatka koncentruje się na pozycji administracyjnoprawnej podmiotów administrowanych, przy czym centralne miejsce przypisuje człowiekowi oraz tworzonym przez ludzi społecznościom. Pełna oddania troska o ich dobrostan, wiara w humanistyczną misję prawa administracyjnego i proobywatelskie podejście do podejmowanych problemów są widoczne we wszystkich obszarach twórczości Uczonej, zarówno w działalności badawczo-naukowej, dydaktycznej, jak i w szkoleniu kadr.

W pierwszych latach pracy naukowo-badawczej Jubilatka skupiała się na prawie do prowadzenia działalności gospodarczej, w tym na uprawnieniach do wykonywania rzemiosła. W opracowaniach dotyczących tej tematyki Profesor Zofia Duniewska kładzie nacisk nie tylko na to, aby prawo stwarzało realne możliwości i gwarancje uzyskiwania tych uprawnień, ale – co ważniejsze – aby pozwalało ono na ich faktyczne wykorzystanie, oparte m.in. na ustanowionej prawem wolności gospodarczej i powrocie do odrzucanej w czasach socjalizmu instytucji publicznych praw podmiotowych.

W późniejszym okresie w karierze naukowej Pani Profesor priorytetowe miejsce zajmują badania ukierunkowane na teorię i specyfikę prawa administracyjnego i jego znaczące oddziaływanie na sytuację prawną administrowanego. Swoistość i szczególna rola tego prawa oraz świadomość nieuchronnego z nim kontaktu, łączone z konstytucyjnym wymogiem jego przestrzegania, zadecydowały o ogniskowaniu uwagi wokół problematyki nieznanomości prawa administracyjnego: jej natury, przyczyn i skutków. Ranga tych zagadnień, w tym ich praktyczne znaczenie, sprawia, że zwłaszcza w rozprawie habilitacyjnej Jubilatka zajęła się zasadą *ignorantia iuris nocet* w prawie administracyjnym. Rozprawę tę – uznaną za wyjątkową i wybitną – uhonorowano w 2000 r. nagrodą indywidualną Ministra Edukacji Narodowej. O walorach i zainteresowaniu tą monografią świadczy wyczerpanie nakładu tej książki już w drugim miesiącu po jej pojawieniu się na rynku.

W kolejnych latach, zdając sobie sprawę z niezbędności prawa administracyjnego w życiu każdej zorganizowanej społeczności oraz z misji, jaką prawo to ma pełnić, Jubilatka zajmowała się m.in. wyszukiwaniem i analizą czynników determinujących kształt tego prawa, jego stabilizacją, rozwojem, a niekiedy regresem. Analizie poddawała w szczególności rodowód i ewolucję prawa administracyjnego – jego przeobrażające się pojęcie, zakres, przedmiot, rolę, cele, funkcje i właściwości. W prowadzonych rozważaniach podkreślała, że nie jest to prawo administracji, choć jest ona jednym z jego adresatów, inspiratorów i twórców. Już m.in. z genezy tego prawa wyprowadzała twierdzenie, że jego przepisy mają być ustanawiane z woli administrowanych i ze względu na ich dobro, stając się odpowiedzią na samowolę dzierżącego władzę i podległych mu posłusznych urzędników. Co do zasady, prawo administracyjne nie miało i nie może być narzędziem ograniczania wolności i praw obywateli – miało i ma ono być ich wsparciem i gwarantem. Dostrzegając odmienności widoczne przy porównaniu prawa wyartykułowanego w tekstach prawnych i prawa „w jego życiu”, Jubilatka zgłębiała także – relatywnie rzadko podejmowaną w doktrynie prawa administracyjnego – problematykę wykładni tego prawa, określaną nie bez powodu „sercem i życiem prawa”.

W całej twórczości Jubilatki obrane przez Nią domena, płaszczyzna i kierunek badań odpowiadają ideom humanizmu – uznaniu człowieka, z jego wielkością i niedoskonałością zarazem, za priorytetową wartość. To zdecydowało, że w swoich dziełach Profesor Zofia Duniewska wiele miejsca poświęca wieloaspektowemu oddziaływaniu prawa administracyjnego i organów je stosujących na życie człowieka w przestrzeni nie tylko publicznej, lecz także prywatnej. W dobie globalizacji, ścierania się tradycji z nowoczesnością, w epoce atomu i genu, przełomowego wręcz rozwoju nauki i techniki, rewolucji cyfrowej, przy przeplataniu się wirtualnej fikcji z rzeczywistością na pierwszy plan Jubilatka wysuwa rangę należną każdemu człowiekowi – jego godności i tożsamości. W podbudowanych solidną podstawą teoretyczną opracowaniach Pani Profesor uwydatnia między innymi konieczność poprawy jakości prawa administracyjnego decydującej o sytuacji administrowanych oraz o pozycji i działaniach podmiotów administrujących. Niejednokrotnie nawiązuje do problematyki dobrej administracji, zaznaczając, że trudno o dobrą administrację, przyjazną człowiekowi, obdarzoną poważaniem i zaufaniem, bez dobrego, przyjaznego ludziom prawa. Musi być ono mechanizmem konsolidującym, a nie dezintegrującym wspólnoty, co wymaga osadzenia go w przestrzeni holistycznie widzianego człowieka i tworzonych przez ludzi społeczności. Musi ono być obecne tam, gdzie pojawiają się rzeczywiste zagrożenia i potrzeby ludzkie, których zaspokojenie wymaga bezwzględnie jego skutecznego i pożądanego społecznie działania. Prawo to musi uwzględniać dobro wspólne zharmonizowane z innymi zasługującymi na ochronę prawną dobrami (jednostkowymi i grupowymi). Ma ono kreować ład społeczny oraz zapewniać trwanie, rozwój i dobrobyt wspólnoty. Ma zapobiegać sporom i konfliktom społecznym, a w razie ich powstania – stwarzać optymalne podstawy do ich łagodzenia i sprawiedliwego rozwiązywania.

W szerokim spectrum twórczości naukowej Jubilatki cenny jest zwłaszcza Jej znaczący wkład w poszerzanie i pogłębianie refleksji naukowych dotyczących teoretycznoprawnych aspektów materialnego prawa administracyjnego. Pozostając w tym nurcie rozważań, Profesor Zofia Duniewska – odwołując się do zakorzenionej od stuleci, apriorycznej reguły nakazującej, aby prawo służyło dobru i słuszości, zapewniając bezpieczeństwo i porządek – hołduje zasadzie, w myśl której prawo to ma współtworzyć w przestrzeni publicznej podwaliny sprzyjające dobrostanowi, harmonii i mirowi społecznemu. Regulacje tego prawa nie mogą być traktowane instrumentalnie i koniunkturalnie. Musi to być prawo autentycznie potrzebne, musi ono odgrywać rolę możliwie powszechnie akceptowanego regulatora i stymulatora życia społecznego, musi być motorem władzy, ale też skutecznym instrumentem jej ograniczania i kontroli. Eksponując posłannictwo tego prawa, Pani Profesor wykazuje, że ma ono być wio-

dącym faktorem w służbie publicznej administracji, której powierzono ochronę dóbr i wartości w pluralistycznych, tolerancyjnych i solidarnych wspólnotach administrowanych. Zakres tego prawa – przy nieuniknionej ingerencji jego norm w życie człowieka uwikłanego w skomplikowane mechanizmy działających podmiotów władzy – musi odpowiadać dobru danej wspólnoty, której twórcą, trzonem, ogniwem i spoiwem są ludzie. W swoich opracowaniach Profesor Zofia Duniewska podkreśla, że życie jednostek sprzężone jest z życiem wspólnoty, a życie wspólnoty – z życiem jednostek. Dużą uwagę Jubilatka zwraca też na aksjologię tego prawa, które powinno być wartością osadzoną w systemie innych wartości. W Jej przekonaniu prawo, które nie służy poszanowaniu i ochronie uznanych społecznie wartości, jest prawem nie tylko zbędnym, ale i destrukcyjnym. Godzi ono w powagę i autorytet prawa, ale przede wszystkim szkodzi tym, którzy są poddani jego rygorom. Prawo to ma się przyczynić do życia godnego i z godnością, ma być nade wszystko sprzymierzeńcem i opoką administrowanych. Dużo miejsca w pracach Uczonej zajmuje problematyka godności człowieka w wielu jej wymiarach, w tym jego przyrodzona godność będąca nieodzownym atrybutem człowieka i źródłem jego praw i wolności. Człowiek z jego niezbywalną godnością nie może być traktowany w sposób służebny – nie może stać się przedmiotem machinacji prawnych. Pani Profesor dowodzi, jak istotną rolę należy przypisać władzy publicznej zobligowanej do poszanowania i ochrony tej godności. Przekonuje, że nie można żyć godnie i szczyć się swoją godnością, poniżając czy łamiąc godność innych.

Rozległa wiedza i umiejętności Profesor Zofii Duniewskiej, połączone z Jej odpowiedzialnością, rzetelnością, wrażliwością i życzliwością, sprawiają, że wokół Jubilatki skupia się krąg przyjaciół, kolegów, współpracowników i uczniów. Walory tej Uczonej zadecydowały, że obok sukcesów naukowych Jubilatka może poszczycić się także wieloma innymi osiągnięciami, w tym w działalności organizacyjnej, dydaktycznej i kształcenia kadr.

Od 2002 do 2023 r. Profesor Zofia Duniewska pełniła funkcję kierownika Zakładu Prawa Administracyjnego, a w latach 2017–2023 – kierownika Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji WPiA UŁ. Dwa lata pełniła też funkcję kuratora Katedry Prawa Finansowego WPiA UŁ. Przez dwie kadencje (w latach 1999–2002 i 2005–2008) była prodziekanem na WPiA UŁ. Zgromadziła materiały źródłowe, opracowała i współredagowała – wydany po raz pierwszy w 2001 r. (liczący 207 stron) – Informator o Wydziale Prawa i Administracji UŁ. Ponadto między innymi: pełniła funkcję przewodniczącej Wydziałowej, a następnie Uczelnianej Komisji Wyborczej; przewodniczyła Senackiej Komisji Statutowej oraz Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej dla doktorantów; była członkiem Uczelnia-

nej Komisji do Spraw Badań Naukowych, Senackiej Komisji Bioetycznej na Uniwersytecie Łódzkim oraz członkiem Rad Programowych studiów podyplomowych na WPiA UŁ. Od lat jest członkiem Zespołu do spraw weryfikacji jakości prac dyplomowych i wyników egzaminu – organu opiniodawczo-doradczego WPiA UŁ. Jubilatka była kilkakrotnie powoływana przez Ministra Sprawiedliwości na członka Komisji Egzaminacyjnej do spraw aplikacji radcowskiej oraz Komisji Egzaminacyjnej do spraw aplikacji adwokackiej.

O docenieniu zalet Jubilatki świadczy też wybranie Jej na członka Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów IX kadencji (2017–2020).

Na pozytywną ocenę zasługuje działalność dydaktyczna Profesor Zofii Duniewskiej. Na WPiA UŁ Jubilatka prowadziła cieszące się dużym zainteresowaniem ćwiczenia i wykłady z prawa administracyjnego – część ogólna i część szczegółowa, jak również proseminaria i seminaρια magisterskie (była promotorem ok. 300 prac magisterskich) oraz seminaρια doktoranckie. Prowadziła wykład prawo administracyjne w języku angielskim dla studentów-cudzoziemców odbywających studia programu Socrates-Erasmus. Jej zajęcia były i są bardzo dobrze oceniane, czego dowodem są w szczególności wysokie noty i wyjątkowo pozytywne komentarze w studenckich ankietach oceniających. O świetnie wykonywanej działalności dydaktycznej świadczy trzykrotne uhonorowanie Jubilatki Nagrodą Rektora UŁ (pierwszego stopnia) za osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze. W latach 1990–2010 Profesor Zofia Duniewska była wykładowcą i prowadziła seminaρια licencjackie w Pomaturalnej Szkole Samorządu i Administracji – regionalnym ośrodku Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej w Warszawie, przekształconej w 1995 r. w Wyższą Szkołę Administracji Publicznej w Łodzi. W 1998 r. Pani Profesor zdobyła pierwsze miejsce w konkursie na najlepszego wykładowcę na tej Uczelni.

Jubilatka może się poszczycić wieloma osiągnięciami w obszarze kształcenia kadr administracji. Między innymi przez kilka ostatnich lat była wykładowcą na studiach podyplomowych Administracja i Zarządzanie dla Kadry Kierowniczej Administracji Publicznej, których studenci często umieszczali Ją na pierwszym miejscu w rankingu ocen wykładowców.

Profesor Zofia Duniewska wypromowała ośmioro doktorów, była recenzentką w kilkunastu przewodach doktorskich. Wielokrotnie pełniła funkcję recenzenta w przewodach habilitacyjnych, przewodniczyła komisjom habilitacyjnym, opiniowała dorobek osób ubiegających się o stanowisko profesora uczelni, recenzowała osiągnięcia osób ubiegających się o tytuł profesora tytularnego. Opracowała wiele ekspertyz prawnych. Zasiadała w radach naukowych czasopism naukowych, była też recenzentem opracowań naukowych. Jest członkiem Łódzkiego Towarzystwa Naukowego oraz Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej.

Za działalność naukową, badawczą, dydaktyczną i organizacyjną była niejednokrotnie nagradzana i wyróżniana. Została uhonorowana między innymi: Nagrodą Rektora UŁ za osiągnięcia w badaniach naukowych; Nagrodą Rektora UŁ za cykl publikacji dotyczących pozycji prawnej jednostki w prawie administracyjnym; dwukrotnie Nagrodą Rektora UŁ (nagroda zbiorowa) za najlepszy podręcznik akademicki; dwukrotnie Nagrodą Rektora UŁ za osiągnięcia organizacyjne. Jubilatka została odznaczona: Złotą Odznaką Uniwersytetu Łódzkiego, Srebrnym Krzyżem Zasługi, Złotym Krzyżem Zasługi, Medalem „Uniwersytet Łódzki. W Służbie Społeczeństwu i Nauce”, Medalem Złotym za Długoletnią Służbę.

Nade wszystko jednak Profesor Zofia Duniewska to człowiek, którego życie nacechowane jest służbą. Jej otwartość, życzliwość oraz postawa pełna szacunku i empatii dla drugiego człowieka pozostają niedoścignionym wzorem dla wszystkich, którzy spotykają Panią Profesor na co dzień. Niewątpliwie godność człowieka, której Profesor Zofia Duniewska poświęciła tak wiele uwagi w swej pracy naukowej, jest również trwałym fundamentem relacji budowanych przez nią z innymi ludźmi. To sprawia, że Jej bogaty dorobek naukowy i zawodowy cechuje szczególnie autentyczność, będąc w każdym obszarze szczerym i gorliwym poszukiwaniem prawdy o człowieku i otaczającej go rzeczywistości.

*Wdzięczni przyjaciele i współpracownicy
z Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji*

W TROSCE O DOBRO WSPÓLNOTY LOKALNEJ – INNOWACYJNE ROZWIĄZANIA W ZAKRESIE PRZEDSIĘBIORCZOŚCI KOMUNALNEJ

Jolanta Blicharz, Lidia Zacharko

1. ZAGADNIENIA WSTĘPNE

Dorobek naukowy Jubilatki¹ stał się inspiracją do zajęcia stanowiska w problematyce działań jednostek samorządu terytorialnego na rzecz wspierania przedsiębiorczości komunalnej. Podmioty działające na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego powinny mieć nie tylko na względzie własne korzyści, ale podejmować działania na rzecz dobra wspólnot lokalnych.

Racjonalne wykorzystanie zasobów do osiągnięcia danych celów jest w nauce i praktyce określane zarządzaniem. Z kolei sferę działalności władz publicznych określa się mianem zarządzania publicznego². W nauce wyróżnia się następujące kategorie: zarządzanie lokalne rozwojem i zarządzanie ponadlokalne (regionalne) rozwojem³. Pierwsza z nich odnosi się do rozwoju lokalnego, w którym uczestniczą: gminy, lokalne przedsiębiorstwa, instytucje publiczne, organizacje pozarządowe, osoby fizyczne

¹ Z. Duniewska, *Ewolucja pojęcia administracji publicznej a definiowanie prawa administracyjnego* [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca, Warszawa 2008, s. 73–92; Z. Duniewska, *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Łódź 2015 i cyt. tam lit.; Z. Duniewska, *Z problematyki dobra wspólnego* [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz, Warszawa 2018, s. 15–20.

² Szerzej: B. Koźuch, *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa 2004 i cyt. tam obszerna lit.

³ A. Klasik, *Zarządzanie rozwojem lokalnym* [w:] *Zarządzanie rozwojem gminy w zespołach miejsko-przemysłowych*, red. F. Kuźnik, Katowice 1996, s. 16 i n.; A. Sztando, *Oddziaływanie samorządu terytorialnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1998/11, s. 12–29; J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Poznań 2001; M. Kogut-Jaworska, *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego*, Warszawa 2008, s. 26 i n.

i inne podmioty. Zarządzanie rozwojem regionalnym ma charakter ponadlokalny, którego administratorem są władze regionalne.

W literaturze przedmiotu przez pojęcie rozwoju lokalnego rozumie się jakościowe przeobrażenia w zakresie poziomu życia mieszkańców na stopniu lokalnym i funkcjonowania tam organizmów gospodarczych⁴. Jak podkreśla Ryszard Broł, rozwój lokalny to zharmonizowanie i systematyczne działanie społeczności lokalnej, władzy lokalnej oraz pozostałych podmiotów funkcjonujących w gminie, zmierzające do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych gminy, tworzenia korzystnych warunków dla lokalnej gospodarki oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego⁵. Rozwój lokalny jest wkładem, jakie małe terytorium wnosi do ogólnego rozwoju państwa pod względami: ekonomicznym, społecznym, kulturowym i przestrzennym⁶.

Jednostki samorządu terytorialnego nie są jedynie administratorami przestrzeni, ale świadczą określone usługi publiczne społeczności, sprawując rolę gospodarza i koordynatora działań na rzecz społeczno-gospodarczego rozwoju⁷. Reaktywowanie samorządu terytorialnego umożliwiło społecznościom lokalnym uczestnictwo w projektowaniu i wdrażaniu projektów w ramach rozwoju lokalnego.

W literaturze przedmiotu wskazuje się na następujące cechy rozwoju lokalnego:

- jest to proces decyzyjny, który musi uwzględnić dostępne zasoby ludzkie, finansowe czy techniczne;
- ma on wymiar terytorialny, tj. ograniczony geograficznie;
- jest ruchem oddolnym, który opiera się na dynamice podmiotów społecznych i gospodarczych;
- w jego ramach wykorzystuje się istniejące i potencjalne zasoby lokalne w celu zaspokojenia lokalnego rynku;
- wymaga on niezachwianej woli politycznej władz lokalnych⁸.

⁴ L. Wojtasiewicz, *Planowanie rozwoju lokalnego* [w:] *Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce*, red. B. Gruchman, J. Tarajkowski, „Rozwój regionalny. Rozwój lokalny. Samorząd terytorialny”, t. 22, Warszawa 1990, s. 37 i n.

⁵ R. Broł, *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego* [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. M. Obrębalski, Wrocław 1998, s. 11.

⁶ *Encyklopedia administracji publicznej*, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski, <https://www.encyklopediaap.uw.edu.pl> (dostęp: 6.05.2024 r.).

⁷ A. Sztando, *Progospodarczy obszar komunalnej działalności gospodarczej* [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, „Prace Naukowe AE we Wrocławiu” 2007/1161, s. 248–259.

⁸ B. Husson, *Le développement local*, Le Hub Rural, „Revue Agridoc” 2001/1, <https://www.hubrural.org/IMG/pdf/agridoc-husson.pdf> (dostęp: 29.07.2022 r.).

Przechodząc do problematyki instrumentów zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym, należy w pierwszej kolejności zdefiniować pojęcie instrumentu jako układu bezpośredniego lub pośredniego oddziaływania, którego struktura i cel są zdeterminowane przez cel, jaki ma być osiągnięty. Instrumenty można podzielić na instrumenty bezpośredniego i pośredniego oddziaływania, tj. oddziaływania przymuszającego adresata do pewnych działań i odwrotnie.

Instrumenty te można również podzielić na:

- planistyczne (plan zagospodarowania przestrzennego i plany rozwoju gospodarczego, programy wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw)⁹;
- budżetowe, budżet jako plan finansowy (budżet zadaniowy);
- instytucjonalno-prawne, wspierające rozwój (np. inkubatory przedsiębiorczości, agencje rozwoju lokalnego czy regionalnego, parki technologiczne, parki przemysłowe czy parki przemysłowo-technologiczne¹⁰);
- inwestycyjne;
- informacyjne (własna strona internetowa, reklama w mediach, kontakty samorządu terytorialnego z mediami, marka turystyczna, uczestnictwo w targach krajowych i zagranicznych)¹¹.

Przemiany ustrojowe w Polsce i reaktywacja samorządu terytorialnego dały asumpt w kierunku procesów prywatyzacyjnych¹² i zachowań przedsiębiorczych. Cechą przedsiębiorczości jest innowacyjność, wiedza oraz podążanie za zmianami w otoczeniu administracji – co daje określone efekty rynkowe.

⁹ A. Klasik, *Strategia rozwoju regionu*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2000/3 (3), s. 7 i n.

¹⁰ L. Zacharko, *Formy wspomagania przedsiębiorczości przez gminy – przyczynek do dyskusji* [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, red. B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz, Warszawa 2016, s. 456 i n. oraz cyt. tam obszerna lit.; L. Zacharko, M. Janik, *Rola jednostek samorządu terytorialnego w kreowaniu przedsiębiorczości – wybrane zagadnienia* [w:] *Administracja publiczna a gospodarka*, red. B. Jaworska-Dębska, A. Dobaczewska, Warszawa 2018, s. 287 i n. oraz cyt. tam literatura.

¹¹ L. Zacharko, M. Janik, *Rola jednostek...*, s. 287.

¹² Szerzej: S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994; L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000; *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Wrocław 2012.

2. INNOWACYJNE FORMY WSPOMAGANIA ROZWOJU PRZEDSIĘBIORCZOŚCI PRZEZ GMINY

Nie ulega wątpliwości, że problematyka przedsiębiorczości zajmuje obecnie bardzo ważne miejsce w rozwoju społeczno-gospodarczym gminy. Ogólnie rzecz ujmując, przedsiębiorczość (szczególnie w powiązaniu z konkurencyjnością) na poziomie lokalnym stanowi podstawę do kreowania nowych dóbr publicznych oraz racjonalnego gospodarowania mieniem komunalnym¹³.

Władze samorządowe powinny tworzyć warunki dla rozwoju i wspierania przedsiębiorczości poprzez rozmaite programy i instytucje, do których zaliczamy m.in.: inkubatory przedsiębiorczości, centra technologiczne, parki technologiczne, parki przemysłowe, parki przemysłowo-technologiczne, agencje rozwoju regionalnego i lokalnego oraz wsparcia klastrów. Ich wspólną funkcją jest oddziaływanie na procesy konkurencyjności za pomocą instrumentów ekonomicznych, prawnych i administracyjnych¹⁴.

Jedną z innowacyjnych form wspomaganie rozwoju przedsiębiorczości przez gminy są **inkubatory przedsiębiorczości**. Są one ważnym instrumentem w walce z bezrobociem i wdrażania nowych technologii. Inkubatory realizują programy wsparcia małych i średnich przedsiębiorców.

Inkubator może aktywnie oddziaływać na rozwój lokalny/regionalny i tzw. otoczenie przedsiębiorstw, realizując następujące zadania: rozwijanie nowoczesnych form współpracy środowiska naukowego i lokalnego biznesu; tworzenie nowych, trwałych miejsc pracy; transfer i komercjalizacja technologii; wspieranie rozwoju lokalnego, inicjowanie przekształceń strukturalnych, zagospodarowanie niewykorzystanych obiektów przemysłowych; promocja przedsiębiorczości, rozwój ekonomiczny sektora prywatnego; promocja regionu, tworzenie sieci współpracy¹⁵. Dzięki inkubatorom małe i średnie przedsiębiorstwa otrzymują pomoc administracyjną, finansową i techniczną¹⁶.

Jedną z form zmierzających do rozwoju przedsiębiorczości wśród absolwentów uczelni i młodych ludzi są **akademickie inkubatory przed-**

¹³ M. Huczek, *Przedsiębiorczość sektora publicznego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas” 2008/1, s. 19.

¹⁴ A. Sekuła, *Inkubatory przedsiębiorczości formą wspierania sektora MSP – z doświadczeń województwa pomorskiego i Elbląga*, „Gospodarka Lokalna i Regionalna w Teorii i Praktyce” 2009/46, s. 327.

¹⁵ L. Zacharko, M. Janik, *Rola jednostek...*, s. 290.

¹⁶ L. Zacharko, *Administracyjno-prawne formy wspierania przedsiębiorczości komunalnej* [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, t. I, red. B.M. Cwiertniak, Sosnowiec 2013, s. 312–313.

siębiorczości, które są powiązane z lokalnym sektorem przedsiębiorstw oraz instytucjami naukowo-badawczymi. Odgrywają one znaczącą rolę w zwiększaniu konkurencyjności regionu, wspierają i przyspieszają innowacyjność w regionie, a poprzez tworzenie miejsc pracy zmniejszają poziom bezrobocia¹⁷.

Istotne znaczenie dla wspierania przedsiębiorczości mają też **agencje rozwoju regionalnego i lokalnego** działające w dwóch zasadniczych kierunkach: promocja regionu oraz wspieranie rozwoju gospodarczego¹⁸. W ramach promocji regionu agencje ściśle współpracują z jednostkami samorządu terytorialnego oraz organizacjami społeczno-kulturalnymi. Działania te są ściśle powiązane ze wspieraniem rozwoju gospodarczego, szczególnie w zakresie małej i średniej przedsiębiorczości.

Ważną rolę w tworzeniu agencji odegrały także dwie instytucje o zasięgu centralnym: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) i Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. W kilku przypadkach inicjatywę podjęli przedsiębiorcy regionu i instytucje finansowe¹⁹.

W większości agencje rozwoju regionalnego powstały w formie spółek akcyjnych. Kilka z nich działa w formule fundacji czy w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością²⁰.

Jak pokazuje analiza instrumentów wspierania rozwoju gospodarczego czy przedsiębiorczości na stopniu lokalnym, wymaga ona opracowania strategii rozwoju gminy, a następnie wskazania podmiotów realizujących powyższy program, np. podmiotów niekomercyjnych, jak inkubatory przedsiębiorczości, które mają stwarzać jedynie warunki rozwoju dla małych i średnich przedsiębiorstw²¹.

W ramach form organizacyjno-prawnych szczególne miejsce zajmują **parki przemysłowe, technologiczne czy przemysłowo-technologiczne**, które realizują kompleksowe programy wsparcia małych i średnich przedsiębiorców. Najbardziej rozwiniętym organizacyjnie i koncepcyjnie typem ośrodków innowacyjnych są parki technologiczne. Samo poję-

¹⁷ Z. Tyszkowska, *Rola inkubatorów przedsiębiorczości w regionie*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2011/18, s. 518 i 526.

¹⁸ L. Zacharko, M. Janik, *Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej – zagadnienia wybrane* [w:] *Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej*, red. A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, Katowice 2013, s. 17.

¹⁹ A. Jackson, *Zasady tworzenia i działania inkubatora przedsiębiorczości*, Lublin 1992, s. 32.

²⁰ A. Kidyba, *Agencje rozwoju regionalnego i lokalnego*, Katowice 1996, s. 49.

²¹ A. Klasik, *Strategia...*, s. 7–22; zob. także A. Sztando, *Wzorzec procedury budowy strategii rozwoju jednostki samorządu lokalnego* [w:] *Rozwój lokalny i regionalny. Znaczenie wsparcia udzielanego przez jednostki samorządu terytorialnego*, red. B. Filipiak, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2000/31, s. 99 i n.

cie „park technologiczny” ma systematyzujące znaczenie pod względem przedsięwzięć lokalizacyjnych znanych jako parki: naukowe, badawcze, naukowo-badawcze, naukowo-technologiczne, przemysłowo-technologiczne, technopole. Celem, który przyświeca tym inicjatywom, jest optymalizacja warunków transferu i komercjalizacji technologii, powstania i rozwoju małych innowacyjnych firm, rozwoju i urynkowania nowych produktów²².

Zdaniem Ewy Gołębiowskiej celem parków jest stymulowanie wzrostu lokalnej gospodarki poprzez wspieranie przedsiębiorczości i innowacyjności w kontekście współpracy z lokalnymi centrami nauki²³.

Ustawa z 20.03.2002 r. o finansowym wspieraniu inwestycji²⁴ po raz pierwszy zdefiniowała w siatce terminów ustawowych pojęcia parku przemysłowego i parku technologicznego. I tak: zgodnie z art. 2 pkt 14 cyt. ustawy przez pojęcie parku przemysłowego rozumiano zespół wyodrębnionych nieruchomości, w którego skład wchodzi co najmniej nieruchomość, na której znajduje się infrastruktura techniczna pozostała po restrukturyzowanym lub likwidowanym przedsiębiorcy, utworzony na podstawie umowy cywilnoprawnej, której jedną ze stron jest jednostka samorządu terytorialnego, stwarzający możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przedsiębiorcom, w szczególności małym i średnim. Z kolei zgodnie z art. 2 pkt 15 cyt. ustawy park technologiczny to zespół wyodrębnionych nieruchomości wraz z infrastrukturą techniczną, utworzoną w celu dokonywania przepływu wiedzy i technologii między jednostkami naukowymi, w rozumieniu art. 2 pkt 9 ustawy z 8.10.2004 r. o zasadach finansowania nauki²⁵, a przedsiębiorcami, w którym oferowane są przedsiębiorcom, wykorzystującym nowoczesne technologie, usługi w zakresie doradztwa w tworzeniu i rozwoju przedsiębiorstw, transferu technologii oraz przekształcania wyników badań naukowych i prac rozwojowych w innowacje technologiczne, a także stwarzającym tym przedsiębiorcom możliwość prowadzenia działalności

²² D. Pelle, M. Bober, M. Lis, *Parki technologiczne jako instrument polityki wspierania innowacji i dyfuzji wiedzy*, Warszawa 2008, s. 10 i n.

²³ E. Gołębiowska, *Parki technologiczne jako przykład innowacji w zakresie społecznej odpowiedzialności*, „Krakowskie Studia Małopolskie” 2013/18, s. 285.

²⁴ Dz.U. z 2002 r. Nr 41, poz. 363 ze zm. (akt nieobowiązujący). Obecnie należy wskazać ustawę z 10.05.2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji (Dz.U. z 2024 r. poz. 459) czy ustawę z 30.05.2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2474 ze zm.).

²⁵ Ustawa z 8.10.2004 r. o zasadach finansowania nauki (Dz.U. z 2008 r. Nr 169, poz. 1049) została uchylona w 2010 r.

gospodarczej przez korzystanie z nieruchomości i infrastruktury technicznej na zasadach umownych.

Powstające nie tylko w Polsce parki przemysłowe i parki technologiczne stają się synonimem struktur gospodarczych XXI wieku, łączących na jednym terenie instytucje naukowo-badawcze oferujące nowe rozwiązania technologiczne i innowacyjne, firmy poszukujące nowych szans rozwoju, stwarzające bogate otoczenie biznesu w zakresie finansowania, doradztwa, szkoleń i wspierania rozwoju innowacyjności.

Na podstawie przeprowadzonej analizy praktyki funkcjonowania technopoli, parków naukowych, badawczych i technologicznych można wskazać następujące ich cechy:

- bazują na wyodrębnionej i samodzielnie zarządzanej nieruchomości obejmującej konkretny teren;
- mają koncepcję zagospodarowania i rozwoju obejmującą aktywność naukowo-badawczą i produkcyjną związaną z kreacją nowej wiedzy i technologii;
- mają formalne powiązania z instytucjami naukowo-badawczymi i edukacyjnymi, lokalną i regionalną administracją publiczną, działającymi w regionie instytucjami wspierania przedsiębiorczości i transferu technologii oraz finansowania ryzyka (*venture capital*).

Parki technologiczne w Polsce stanowią ciągle niewykorzystaną szansę budowy nowych struktur gospodarczych opartych na nowej wiedzy i na krajowych zasobach oraz potencjale ludzkim²⁶.

Organy jednostek samorządu terytorialnego odrywają tutaj niezwykle istotną rolę w kreowaniu nowoczesnych kompleksów gospodarczych w celu zapewnienia preferencyjnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw²⁷.

W programach rozwoju lokalnego i regionalnego ważne miejsce zajmują **klastry** (*cluster*), co oznacza grupę podobnych rzeczy wzrastających bądź trzymających się razem, czyli grupę ludzi lub rzeczy znajdujących się blisko siebie. W nauce francuskiej funkcjonuje pojęcie *locaux systemes productifs*, tj. lokalnych systemów produkcji.

Problematyka polityki rozwoju opartej na klastrach ma bogatą literaturę. Jako pierwszy użył terminu „klaster” Michael E. Porter, który definiuje go jako: geograficzne skupisko wzajemnie powiązanych firm, wyspecjalizowanych dostawców, jednostek świadczących usługi, firm działających w pokrewnych sektorach i związanych z nimi instytucji, np. uniwersyte-

²⁶ Polska Agencja Inwestycji i Handlu, Parki przemysłowe i technologiczne, Warszawa, bd, https://www.paih.gov.pl/dlaczego_polska/zachety_inwestycyjne/parki_przemyslowe_i_tehnologiczne/ (dostęp: 6.05.2024 r.).

²⁷ Polska Agencja Inwestycji i Handlu, Parki przemysłowe...

tów, jednostek normalizacyjnych i stowarzyszeń branżowych w poszczególnych dziedzinach, konkurujących między sobą, ale również współpracujących. Klastry osiągające masę krytyczną (niezbędną liczbę firm i innych instytucji tworzącą efekt aglomeracji) i odnoszące niezwykle sukcesy koncentracyjne w określonych dziedzinach działalności są uderzającą cechą niemal każdej gospodarki narodowej, regionalnej, stanowej, a nawet wielkomiejskiej, głównie w krajach gospodarczo rozwiniętych. Klastry stanowią nowy sposób myślenia o kreowaniu międzynarodowej konkurencyjności gospodarki i przewagi konkurencyjnej. Porter podkreśla rolę organów władz lokalnych i regionalnych w stymulowaniu rozwoju poprzez klastry²⁸.

W literaturze ekonomicznej na szczególną uwagę zasługuje m.in. praca Petera B. Doeringera i Davida G. Terkli, wskazująca na ponadsektorowy wymiar klastra obejmującego swoim zasięgiem powiązania zarówno poziome, jak i pionowe²⁹. Lynn Mytelka i Fulvia Farinelli, a także Stuart A. Rosenfeld podkreślają koncentrację na określonym obszarze przedsiębiorstw działających w tych samych lub pokrewnych dziedzinach³⁰.

Warto w tym kontekście wskazać na typologię klastrów przyjmujących strukturę własności podmiotów:

- 1) klastry pokrewne – gdzie dominują małe i średnie przedsiębiorstwa wysoko wyspecjalizowane, np. Dolina Krzemowa (technologie informatyczne);
- 2) klastry satelitarne – gdzie dominują małe i średnie przedsiębiorstwa, uzależnione jednak od firm zewnętrznych, np. region Manaus w Brazylii;
- 3) klastry typu oś i szprycha (*hub-and-spoke*) – w skład takiego klastra wchodzi duże firmy powiązane z siecią małych i średnich przedsiębiorstw, np. Seattle – Boeing³¹.

²⁸ M.E. Porter, *Porter o konkurencji*, Warszawa 2001; zob. także M.E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, New York 1990.

²⁹ Szerzej: P.B. Doeringer, D.G. Terkla, *Business strategy and cross-industry clusters*, „Economic Development Quarterly” 1995/9 (3).

³⁰ Szerzej: L. Mytelka, F. Farinelli, *Local clusters, innovation systems and sustained competitiveness. Prepared for the meeting on Local Productive Clusters and Innovation Systems in Barzil: new industrial and technological policies for their development, Rio de Janeiro, September 4–6, 2000, Maastricht 2000*; S.A. Rosenfeld, *Bringing business cluster into the mainstream of economic development*, „European Planning Studies” 1997/5 (1).

³¹ T. Brodzicki, S. Szultka, *Koncepcja klastrów a konkurencyjność przedsiębiorstw*, „Organizacja i Kierowanie” 2002/4 (110), s. 49–50 i cyt. tam lit.

Przestrzenna bliskość podmiotów gospodarczych wspiera zatem innowacyjne zmiany w gospodarce również na poziomie lokalnym. Według danych statystycznych w 2019 r. w Polsce działało 13 klastrów mających status Krajowego Klastra Kluczowego, w tej grupie były np. Śląski Klaster Lotniczy czy Med. Silesia – Śląska Sieć Wyrobów Medycznych.

Na uwagę zasługuje powstały w 2015 r. Jastrzębski Klaster Innowacji sp. z o.o. Jest on pierwszym klastrem, którego zadaniem jest rozwój miasta i lokalnych przedsiębiorców. Do celów statutowych klastra należą: współpraca z regionem, rozwój innowacyjnych przedsiębiorstw, budowanie otoczenia biznesu, wykorzystanie jednostek naukowych w otoczeniu biznesu, prowadzenie usług doradczych i konsultingowych na rzecz biznesu, podejmowanie innych przedsięwzięć na rzecz klastra³².

Jak potwierdzają badania dotyczące oceny znaczenia klastrów innowacyjnych dla rozwoju jednostek samorządu terytorialnego i regionów, mimo działających klastrów innowacyjnych, takich jak Dolina Lotnicza czy Jastrzębski Klaster Innowacji, liczba klastrów w Polsce jest obecnie na poziomie znacznie niższym od średniej europejskiej, np. w Niemczech działa ponad 40 klastrów³³.

Zdaniem Aleksandry Kania do czynników mających zdecydowany wpływ na rozwój klastrów innowacyjnych oraz wzrost konkurencyjny regionów należą: dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania działalności innowacyjnej, współpraca między nauką, biznesem i administracją, zapewnienie wsparcia dla osób zakładających własną działalność gospodarczą, np. dodatkowe ulgi podatkowe w pierwszym okresie działalności innowacyjnej, pomoc prawna czy księgową, np. w ramach inkubatorów przedsiębiorczości, promowanie podstaw innowacyjnych i kreatywnych wśród przedsiębiorców. Jak dodaje autorka, wsparcie powinno być dostosowane do faz rozwoju poszczególnych klastrów, a także wielkości podmiotów działających w kluczowych dla regionu inicjatywach klastrowych. Należy zgodzić się z konkluzjami autorki, że klastrów innowacyjnych nie da się utworzyć odgórnie, istotne jest zatem, aby lokalne podmioty wyraziły chęć zrzeszania³⁴, oczywiście przy wsparciu władz lokalnych i regionalnych.

³² <http://www.kjki.pl> (dostęp: 6.05.2024 r.).

³³ A. Kania, *Ocena potencjalnego znaczenia klastrów innowacyjnych dla przyszłego rozwoju województwa wielkopolskiego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2019/1–2, s. 59.

³⁴ A. Kania, *Ocena...*, s. 71–73.

3. WSPÓŁPRACA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO Z ORGANIZACJAMI SEKTORA OBYWATELSKIEGO W ZAKRESIE WSPIERANIA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI

Powszechnie dostrzega się, że tworzenie środowiska przedsiębiorczości opiera się na istnieniu w gminie i regionie relacji między sektorem publicznym i sektorem obywatelskim³⁵. Istotne znaczenie w rozwoju kultury przedsiębiorczości w gminie i regionie mają organizacje pozarządowe. Współpraca tych podmiotów z administracją publiczną w zakresie wspierania lokalnej i regionalnej przedsiębiorczości znalazła swoje wyraźne potwierdzenie w przepisach ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³⁶. Realizacja zadań z zakresu użyteczności publicznej, do których w myśl tej ustawy zaliczana jest działalność na rzecz rozwoju przedsiębiorczości (art. 4 ust. 1 pkt 11), stanowi jeden z celów współpracy samorządu terytorialnego i organizacji trzeciego sektora.

Ponadto ustawa zobowiązuje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do uchwalania rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi. Do głównych form tej współpracy należą przede wszystkim: wspieranie przedsiębiorczości poprzez zlecenie organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych, konsultowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych z radami działalności pożytku publicznego, a także tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz właściwych organów administracji publicznej.

Należy też wspomnieć o współuczestniczeniu organizacji trzeciego sektora w wyznaczaniu celów i kierunków rozwoju regionalnego i lokalnego poprzez udział w konsultacjach dokumentów strategicznych i programów tworzonych na poziomach regionalnym i lokalnym. Przykładem działalności samorządu wojewódzkiego w zakresie rozwoju przedsiębiorczości regionalnej i rozwoju regionu jest strategia rozwoju województwa, która powinna uwzględniać następujące cele: pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej; pobudzanie aktywności gospodarczej; podnoszenie poziomu kon-

³⁵ M. Huczek, *Organizacje pozarządowe wspierające lokalną i regionalną przedsiębiorczość*, „Państwo i Społeczeństwo” 2011/XI (2), s. 42.

³⁶ Ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2023 r. poz. 571).

kurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa; zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń; kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego³⁷. Zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju projekt strategii rozwoju województwa musi być konsultowany z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi³⁸. Dotyczy to również projektu strategii rozwoju ponadlokalnego oraz strategii rozwoju gminy, które podlegają konsultacjom, w szczególności z lokalnymi partnerami społecznymi³⁹.

Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi dotyczy także opracowywania i wdrażania inteligentnych i innowacyjnych rozwiązań w miastach jako szansy na rozwój społeczno-gospodarczy, w szczególności stymulowania przedsiębiorczości. W tę działalność wpisuje się m.in. koncepcja *Smart City*, inteligentnego miasta, które wykorzystuje technologie informacyjno-komunikacyjne w celu zwiększenia interaktywności i wydajności infrastruktury miejskiej i jej komponentów⁴⁰. Wyróżnikiem omawianego pojęcia jest fakt, że odnosi się ono nie tylko do wiązki rozwiązań i celów strategicznych, lecz także do poprawy jakości życia obywateli⁴¹.

We współczesnej literaturze przyjmuje się, że inteligentne miasto to takie, które charakteryzuje się m.in.: konkurencyjną gospodarką (*smart economy*), tj. gospodarką wysoce wydajną i zaawansowaną technologicznie, sprzyjającą nawiązywaniu lokalnych i globalnych powiązań oraz międzynarodowej wymianie dóbr, usług i wiedzy; inteligentnymi sieciami transportowymi (*smart mobility*), czyli systemami transportowymi i logistycznymi wykorzystującymi głównie czystą energię⁴²; zrównoważonym wykorzystaniem zasobów (wykorzystanie energii odnawialnej, ochrona żywych ekosystemów, przeciwdziałanie zmianom klimatycznym i glo-

³⁷ Artykuł 11 ust. 1 ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2024 r. poz. 566).

³⁸ Artykuł 6 ust. 2 ustawy z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2024 r. poz. 324 ze zm.).

³⁹ Artykuł 6 ust. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

⁴⁰ *Koncepcja Smart City i potencjały 4T. Inteligentne zarządzanie miastami Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii*, red. Z.J. Makieła, K. Mucha-Kuś, G. Kinelski, Dąbrowa Górnicza 2022, s. 7.

⁴¹ J. Fazłagić, *Jak wykorzystać koncepcję Smart Cities oraz pokrewną Smart Specialization do wsparcia rozwoju mniejszych miast w Polsce?*, „Ekspertyzy i Opracowania” 2015/1, s. 4.

⁴² Szerzej: M. Czupich, M. Kola-Bezka, A. Ignasiak-Szulc, *Czynniki i bariery wdrażania koncepcji Smart City w Polsce*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016/276, s. 224–225.

balnemu ociepleniu w okresie gwałtownej urbanizacji)⁴³; wysokiej jakości kapitałem społecznym (*smart people*) oraz wysoką jakością życia (*smart living*), a także inteligentnym zarządzaniem publicznym (*smart governance*), w którym istotną rolę odgrywa partycypacja społeczna w podejmowaniu decyzji oraz jakość i dostępność usług publicznych⁴⁴.

Z koncepcją inteligentnego miasta związane jest również pojęcie miasta przyjaznego starzeniu (*Age Friendly Cities*), którego projekt został zainicjowany przez Światową Organizację Zdrowia⁴⁵. Za inteligentne miasta przyjazne seniorom uznaje się ośrodki uwzględniające różnorodność potrzeb tej grupy mieszkańców. Dotyczą one następujących obszarów działań: przestrzeni publicznej oraz transportu i mieszkalnictwa (obejmującego otoczenie fizyczne i mobilność osób starszych), aktywności obywatelskiej i zatrudnienia (tworzącego otoczenie społeczne), komunikowania się i informacji oraz wsparcia środowiskowego i usług zdrowotnych⁴⁶.

Warto dodać, że kluczowe znaczenie dla jakości świadczenia usług dla osób starszych w inteligentnych miastach ma uznanie ich wielosektorowego charakteru⁴⁷. Usługi te mogą być wykonywane przez podmioty publiczne, jak również zlecane do wykonania podmiotom sektora *non profit* lub innym podmiotom w drodze umowy.

Inny model współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi polega na opracowywaniu oraz wdrażaniu inteligentnych i innowacyjnych rozwiązań w miastach jako szansy na rozwój społeczno-gospodarczy, w szczególności na stymulowaniu przedsiębiorczości oraz programowaniu zadań wspierających aktywności seniorów w ramach projektów Programu na rzecz Aktywności Osób Starszych, które wpisują się w lokalne polityki (strategie).

W ostatnich latach obserwuje się rosnące zainteresowanie współpracą między organami administracji publicznej a przedsiębiorstwami społecznymi. Trzeba zaznaczyć, że w przedsiębiorczości społecznej, która charakteryzuje się wyraźnym priorytetem nadanym jej przez powołanie społeczne, działania gospodarcze są środkiem osiągnięcia celów społecznych,

⁴³ *Koncepcja Smart City i potencjały...*, s. 8.

⁴⁴ M. Czupich, M. Kola-Bezka, A. Ignasiak-Szulc, *Czynniki i bariery...*, s. 224–225.

⁴⁵ E. Lechowska, *Miasto przyjazne starzeniu w kontekście dostępności przestrzennej na przykładzie Łodzi*, „Biuletyn”, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk 2018/272, s. 217.

⁴⁶ E. Lechowska, *Miasto przyjazne...*, s. 217.

⁴⁷ Ł. Tomczyk, A. Klimczuk, *Inteligentne miasta przyjazne starzeniu się – przykłady z krajów Grupy Wyszehradzkiej*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2016/34, s. 88.

przeciwnie niż w konwencjonalnej ekonomii, gdzie zasoby społeczne są narzędziem osiągnięcia celów komercyjnych⁴⁸. Ujmując rzecz inaczej, można powiedzieć, że działania podejmowane w ramach przedsiębiorczości społecznej (gospodarki społecznej) nie należą do sektora tradycyjnej ekonomii rynkowej⁴⁹.

Pojęcie przedsiębiorczości społecznej (nazywanej w Polsce również ekonomią społeczną) określane jest przez naukę z perspektywy rozumienia przedsiębiorstwa społecznego. Termin „przedsiębiorstwo społeczne” został ukuty we Włoszech w 1980 r. jako sposób na opisanie innowacyjnej działalności prywatnej ustanowionej dobrowolnie. Inicjatywy te zostały zapoczątkowane przez obywateli w celu świadczenia usług społecznych lub administrowania działalnością gospodarczą mającą na celu pomoc osobom znajdującym się w niekorzystnej sytuacji. Jednocześnie w innych krajach europejskich powstały organizacje o porównywalnych celach⁵⁰.

Gospodarka społeczna stanowi w społeczeństwie europejskim obszar użyteczności społecznej między sektorem kapitalistycznym a sektorem publicznym. Obejmuje wszystkie działania gospodarcze, w których społeczne stosunki solidarności mają pierwszeństwo przed indywidualnym interesem lub zyskiem materialnym. Potwierdza się też ważną rolę gospodarki społecznej w tworzeniu miejsc pracy, ułatwianiu zrównoważonego wzrostu gospodarczego, dopasowywaniu usług do potrzeb społecznych⁵¹.

Warunki pozwalające uzyskać status przedsiębiorstwa społecznego zostały określone w ustawie o ekonomii społecznej⁵². Status przedsiębiorstwa społecznego będzie mógł uzyskać podmiot ekonomii społecznej, taki jak: spółdzielnia socjalna, spółdzielnia pracy (w tym spółdzielnia inwalidów i spółdzielnia niewidomych), spółdzielnia produkcji rolnej, organizacja pozarządowa i inny podmiot prowadzący działalność pożytku publicznego albo jednostka tworząca podmiot ekonomii społecznej, jeżeli prowadzi działalność odpłatną pożytku publicznego, działalność gospodarczą lub inną działalność o charakterze odpłatnym, po spełnieniu enumeratywnie wymienionych w ustawie przesłanek. Działalność przedsiębiorstwa spo-

⁴⁸ B. Wyrzykowska, *Przedsiębiorczość społeczna i jej rozwój w Polsce*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2011/XIII (2), s. 543.

⁴⁹ W. Kwaśnicki, *Gospodarka społeczna z perspektywy ekonomii liberalnej*, „Trzeci Sektor” 2005/2, s. 11.

⁵⁰ C. Borzaga, S. Depedri, G. Galera, *Interpreting social enterprises*, „Revista de Administração”, São Paulo, 2012/47 (3), s. 398–409.

⁵¹ J. Blicharz, *Gospodarka społeczna: nowy model przedsiębiorczości w służbie interesu ogólnego?*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2022/CXXVIII, s. 32.

⁵² Ustawa z 5.08.2022 r. o ekonomii społecznej (Dz.U. z 2024 r. poz. 113).

łecznego ma służyć rozwojowi lokalnemu i ma na celu reintegrację społeczną i zawodową osób zagrożonych wykluczeniem społecznym lub realizację usług społecznych.

Ustawa przewiduje również wspieranie rozwoju ekonomii społecznej przez władze publiczne za pomocą programu rozwoju na rzecz ekonomii społecznej oraz regionalnych programów rozwoju na rzecz ekonomii społecznej, tworzonych na podstawie przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Samorząd województwa opracowuje i konsultuje z podmiotami ekonomii społecznej zakres interwencji w obszarze ekonomii społecznej w programach oraz innych dokumentach, w szczególności służących realizacji umowy partnerstwa, która określa uwarunkowania, cele i kierunki wykorzystania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, przygotowane z udziałem partnerów społecznych i gospodarczych oraz zatwierdzone przez Komisję Europejską⁵³. Ponadto samorząd województwa wspiera tworzenie wspólnych przedsięwzięć podmiotów ekonomii społecznej w celu zwiększenia ich potencjału oraz wspólnej realizacji usług społecznych.

Organem wspierającym działania samorządu województwa jest Regionalny Komitet Rozwoju Ekonomii Społecznej, który składa się z przedstawicieli: marszałka województwa, wojewody, jednostek samorządu terytorialnego, podmiotów ekonomii społecznej, wojewódzkiej rady działalności pożytku publicznego, związków spółdzielczych, instytutów badawczych, uczelni, związków zawodowych oraz organizacji pracodawców. Do zadań Komitetu należą m.in.: przedstawianie opinii o regionalnym programie rozwoju na rzecz ekonomii społecznej i projektach uchwał organów samorządu województwa dotyczących funkcjonowania podmiotów ekonomii społecznej, zapoznawanie się z efektami realizacji regionalnego programu rozwoju na rzecz ekonomii społecznej oraz przedstawianie opinii w tym zakresie.

Warto również wspomnieć o koncepcji klastra podmiotów ekonomii społecznej jako inicjatywy sprzyjającej wzmocnieniu istniejących podmiotów ekonomii społecznej na lokalnym rynku. Jak podkreśla się w literaturze, łączenie się podmiotów ekonomii społecznej w klastrze może się przełożyć na konkurencyjność przedsiębiorczości społecznej, a tym samym przyczynić się do rozwoju społeczności lokalnej pod względem zarówno ekonomicznym, jak i społecznym⁵⁴.

⁵³ Artykuł 54 ust. 1 pkt 2 ustawy o ekonomii społecznej w zw. z art. 5 pkt 9a ustawy z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

⁵⁴ M. Makowiecka, *Klastry w sektorze ekonomii społecznej*, cz. I „Wywiad z Jarosławem Kubą, wyjaśniający model tworzenia klastra podmiotów ekonomii społecznej”, Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL, Warszawa 2013, https://www.cal.org.pl/wp-content/uploads/2013/06/KES_rodki_prev.pdf (dostęp: 18.10.2022 r.).

Podsumowując te uwagi, trzeba stwierdzić, że praktyka współdziałania jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi i podmiotami ekonomii społecznej ukształtowała także dodatkowe formy wspierania lokalnej i regionalnej przedsiębiorczości. Należą do nich m.in.: stworzenie systemu monitorowania potrzeb przedsiębiorców na obszarze danej jednostki samorządowej, opartego na ścisłej współpracy władz samorządowych i organizacji pozarządowych oraz podmiotów ekonomii społecznej; informowanie społeczeństwa przez samorząd o udziale wyróżnionych organizacji i instytucji w pracach na rzecz gminy czy regionu; pomoc samorządu w pozyskiwaniu sprzętu i wsparcia technicznego⁵⁵.

Należy również zauważyć, że do sektora pozarządowego należą prężne organizacje przedsiębiorców, jak: Polska Rada Biznesu, Stowarzyszenie Menedżerów w Polsce, Stowarzyszenie Przedsiębiorców Razem, które są ważnym partnerem dla administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego, przyczyniając się m.in. do tworzenia optymalnych warunków dla rozwoju przedsiębiorczości, jak również działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych.

Można powiedzieć, że współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami sektora obywatelskiego jest nie tylko przydatna w ujawnieniu pełnego potencjału przedsiębiorczości społecznej jako dźwigni dla bardziej zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, ale jest również innowacyjnym sposobem w zakresie sprostania wyzwaniom stawianym przez kryzys finansów publicznych, jak i rosnącemu zapotrzebowaniu uczestnictwa obywateli i ich organizacji we wdrażaniu polityk publicznych.

Prof. dr hab. Jolanta Blicharz, Uniwersytet Wrocławski

Prof. dr hab. Lidia Zacharko, Uniwersytet Śląski w Katowicach

BIBLIOGRAFIA

- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994
- Blicharz J., *Gospodarka społeczna: nowy model przedsiębiorczości w służbie interesu ogólnego?*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2022/CXXVIII
- Borzaga C., Depedri S., Galera G., *Interpreting social enterprises*, „Revista de Administração”, São Paulo, 2012/47 (3)

⁵⁵ Por. M. Huczek, *Organizacje pozarządowe...*, s. 53.

- Brodzicki T., Szultka S., *Koncepcja klastrów a konkurencyjność przedsiębiorstw*, „Organizacja i Kierowanie” 2002/4 (110)
- Brol R., *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego* [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. M. Obrębalski, Wrocław 1998
- Czupich M., Kola-Bezka M., Ignasiak-Szulc A., *Czynniki i bariery wdrażania koncepcji Smart City w Polsce*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016/276
- Doeringer P.B., Terkla D.G., *Business strategy and cross-industry clusters*, „Economic Development Quarterly” 1995/9 (3)
- Duniewska Z., *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Łódź 2015
- Duniewska Z., *Ewolucja pojęcia administracji publicznej a definiowanie prawa administracyjnego* [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza, Warszawa 2008
- Duniewska Z., *Z problematyki dobra wspólnego* [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz, Warszawa 2018
- Encyklopedia administracji publicznej*, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski, <https://www.encyklopediaap.uw.edu.pl> (dostęp: 6.05.2024 r.)
- Fazlagić J., *Jak wykorzystać koncepcję Smart Cities oraz pokrewną Smart Specialization do wsparcia rozwoju mniejszych miast w Polsce?*, „Ekspertyzy i Opracowania” 2015/1
- Gołębiowska E., *Parki technologiczne jako przykład innowacji w zakresie społecznej odpowiedzialności*, „Krakowskie Studia Małopolskie” 2013/18
- Huczek M., *Organizacje pozarządowe wspierające lokalną i regionalną przedsiębiorczość*, „Państwo i Społeczeństwo” 2011/XI (2)
- Huczek M., *Przedsiębiorczość sektora publicznego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas” 2008/1
- Husson B., *Le développement local, Le Hub Rural*, „Revue Agridoc” 2001/1, <https://www.hubrural.org/IMG/pdf/agridoc-husson.pdf> (dostęp: 29.07.2022 r.)
- Jackson A., *Zasady tworzenia i działania inkubatora przedsiębiorczości*, Lublin 1992
- Kania A., *Ocena potencjalnego znaczenia klastrów innowacyjnych dla przyszłego rozwoju województwa wielkopolskiego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2019/1–2
- Kidyba A., *Agencje rozwoju regionalnego i lokalnego*, Katowice 1996
- Klasik A., *Strategia rozwoju regionu*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2000/3 (3)
- Klasik A., *Zarządzanie rozwojem lokalnym* [w:] *Zarządzanie rozwojem gminy w zespołach miejsko-przemysłowych*, red. F. Kuźnik, Katowice 1996
- Kogut-Jaworska M., *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego*, Warszawa 2008

- Koncepcja Smart City i potencjały 4T. Inteligentne zarządzanie miastami Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii*, red. Z.J. Makiela, K. Mucha-Kuś, G. Kinelski, Dąbrowa Górnicza 2022
- Kożuch B., *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa 2004
- Kwaśnicki W., *Gospodarka społeczna z perspektywy ekonomii liberalnej*, „Trzeci Sektor” 2005/2
- Lechowska E., *Miasto przyjazne starzeniu w kontekście dostępności przestrzennej na przykładzie Łodzi*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk” 2018/272
- Makowiecka M., *Klustry w sektorze ekonomii społecznej*, cz. I „Wywiad z Jarosławem Kubą, wyjaśniający model tworzenia klastra podmiotów ekonomii społecznej”, Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL, Warszawa 2013, https://www.cal.org.pl/wp-content/uploads/2013/06/KES_srodki_prev.pdf (dostęp: 18.10.2022 r.)
- Mytelka L., Farinelli, F., *Local clusters, innovation systems and sustained competitiveness. Prepared for the meeting on Local Productive Clusters and Innovation Systems in Barzil: new industrial and technological policies for their development*, Rio de Janeiro, September 4–6, 2000, Maastricht 2000
- Parysek J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Poznań 2001
- Pelle D., Bober M., Lis M., *Parki technologiczne jako instrument polityki wspierania innowacji i dyfuzji wiedzy*, Warszawa 2008
- Porter M.E., *The Competitive Advantage of Nations*, New York 1990
- Porter M.E., *Porter o konkurencji*, Warszawa 2001
- Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Wrocław 2012
- Rosenfeld S.A., *Bringing business cluster into the mainstream of economic development*, „European Planning Studies” 1997/5 (1)
- Sekuła A., *Inkubatory przedsiębiorczości formą wspierania sektora MSP – z doświadczeń województwa pomorskiego i Elbląga*, „Gospodarka Lokalna i Regionalna w Teorii i Praktyce” 2009/46
- Sztando A., *Oddziaływanie samorządu terytorialnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1998/11
- Sztando A., *Progospodarczy obszar komunalnej działalności gospodarczej [w:] Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, „Prace Naukowe AE we Wrocławiu” 2007/1161
- Sztando A., *Wzorzec procedury budowy strategii rozwoju jednostki samorządu lokalnego [w:] Rozwój lokalny i regionalny. Znaczenie wsparcia udzielanego przez jednostki samorządu terytorialnego*, red. B. Filipiak, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2000/31
- Tomczyk Ł., Klimczuk A., *Inteligentne miasta przyjazne starzeniu się – przykłady z krajów Grupy Wyszehradzkiej*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2016/34

- Tyszkowska Z., *Rola inkubatorów przedsiębiorczości w regionie, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”* 2011/18
- Wojtasiewicz L., *Planowanie rozwoju lokalnego [w:] Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce*, red. B. Gruchman, J. Tarajkowski, „Rozwój regionalny. Rozwój lokalny. Samorząd terytorialny”, t. 22, Warszawa 1990
- Wyrzykowska B., *Przedsiębiorczość społeczna i jej rozwój w Polsce, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu”* 2011/XIII (2)
- Zacharko L., *Administracyjno-prawne formy wspierania przedsiębiorczości komunalnej [w:] Prawne problemy samorządu terytorialnego*, t. I, red. B.M. Ćwiertniak, Sosnowiec 2013
- Zacharko L., *Formy wspomagania przedsiębiorczości przez gminy – przyczynek do dyskusji [w:] Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, red. B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz, Warszawa 2016
- Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjno-prawne*, Katowice 2000
- Zacharko L., Janik M., *Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej – zagadnienia wybrane [w:] Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej*, red. A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, Katowice 2013
- Zacharko L., Janik M., *Rola jednostek samorządu terytorialnego w kreowaniu przedsiębiorczości – wybrane zagadnienia [w:] Administracja publiczna a gospodarka*, red. B. Jaworska-Dębska, A. Dobaczewska, Warszawa 2018

PRAWO MIEJSCOWE JAKO DOBRO WSPÓLNOTY SAMORZĄDOWEJ

Eugeniusz Bojanowski

„Dobro poddane ochronie jurydycznej musi odpowiadać możliwie powszechnie aprobowanemu, uniwersalnemu systemowi wartości”¹.

Prawo stanowione, jak również uznane prawo zwyczajowe są *prima facie* postrzegane jako regulatory stosunków społecznych na terytorium całego państwa lub części jego terytorium wydzielonej dla sprawowania władzy publicznej – prawo miejscowe, albo w celu regulowania określonych problemów – prawo obszarów specjalnych, albo prawo obowiązujące w miejscu jego stanowienia (np. szkoła wyższa, szpital).

Prawo miejscowe to sformalizowana konstytucyjnie kategoria prawa i jego źródeł. Konstytucja RP² stanowi o dwóch typach tego prawa: pierwszy typ to prawo tworzone przez organy terenowe, tj. przez organy samorządu terytorialnego oraz wojewodów (to ostatnie pozostaje poza przedmiotem niniejszych uwag) (art. 87 ust. 2), typ drugi to prawo tworzone w ramach referendum lokalnego (art. 170). Zarówno regulacja prawna prawa stanowionego przez organy samorządowe, jak i w drodze referendum lokalnego jest kontynuowana na poziomie ustawodawstwa zwykłego³.

Jest poza sporem, że prawo miejscowe dotyczy bardzo wielu aspektów funkcjonowania wspólnot samorządowych, tj. mieszkańców gmin, powiatów i województw. Na każdym z tych poziomów nieco inne problemy są przedmiotem takiej regulacji oraz inny jest ich zasięg przestrzenny.

¹ Z. Duniewska [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Łódź 2014, s. 9.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.), dalej – Konstytucja RP.

³ Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.), dalej – u.s.g., ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107), dalej – u.s.p., ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2024 r. poz. 566), dalej – u.s.w.; ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1317 ze zm.).

Jeśli wziąć pod uwagę zakres przedmiotowy prawa miejscowego, to należy przyjąć, że pozostaje on w granicach zadań powierzonych konstytucyjnie i ustawowo organom samorządu terytorialnego lub jest przedmiotem lokalnego referendum. Zadania te zbiorczo Konstytucja RP określa jako „zadania publiczne” (art. 16 oraz rozdział VII).

Brak jest jednego, utrwalonego pojęcia zadań publicznych. Biorąc pod uwagę obowiązujące regulacje, można powiedzieć, że zadania publiczne polegają na trwałym zaspokajaniu podstawowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Nie interesu indywidualnego czy interesu wąskiej, wybranej (np. politycznie) grupy społecznej, a wszystkich bez ograniczeń, z pełną dostępnością i na równych prawach⁴. Uogólniając, należy przyjąć, że realizacja tak rozumianych zadań publicznych wymaga niezbędnych regulacji prawnych, wśród których istotne znaczenie mają właśnie przepisy prawa miejscowego.

Prawo w ogóle, w tym również prawo miejscowe, nie jest li tylko formalnym przekąźnikiem, instrumentem kształtowania określonych stanów rzeczy. Prawo ma osobną „wartość samą w sobie”, w tym wartość aksjologiczną. Można mówić o zewnętrznej wartości aksjologicznej prawa oraz o jego wartości aksjologicznej wewnętrznej. Ta pierwsza odnosi się do przedmiotu regulacji prawnej. Chodzi o to, czy regulowane prawem zjawiska i stany rzeczy posiadają akceptowalne społecznie i moralnie wartości, czy są pożyteczne i służą pozytywnym przemianom społecznym, czy są po prostu dobre. Aksjologiczna wartość wewnętrzna prawa odnosi się do samego prawa jako zwerbalizowanych w postaci przepisów prawa norm prawnych⁵, ich spójności, formalnej poprawności, a nade wszystko legalności⁶. Nie bez znaczenia dla wpływu wartości aksjologicznych na prawo i zwrotnie prawa na te wartości ma tzw. orientacja aksjologiczna, czyli utrwalona w adresatach „wrażliwość” na aksjologiczne wartości regulacji prawnych⁷.

⁴ Pisząc na ten temat w innym miejscu, zauważyłem: „Można przyjąć, że zadania publiczne to zadania służące «publiczności», więc ogółowi. I jako takie są przeciwieństwem interesu indywidualnego (osobistego czy prywatnego)”. Por. E. Bojanowski, *O zadaniach jednostek samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2002/VIII, s. 31.

⁵ Bliżej: J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 73–101.

⁶ Takie ujęcie nawiązuje do koncepcji prawa jako systemu autopojetycznego, zawierającego wartości autonomiczne.

⁷ Z. Duniewska, *Ignorantia iuris w prawie administracyjnym*, Łódź 1998, s. 55. W szerszej perspektywie temu samu w gruncie rzeczy sprzyja tzw. pozyskiwanie aprobaty moralnej dla norm prawnych. Por. Z. Ziemiński, *Etyczne problemy prawoznawstwa*, Ossolineum 1972, s. 198–221.

Prawo spełniające powyższe kryteria można nazwać dobrym prawem. Takie tylko prawo stanowi owo tytułowe „dobro” wspólnoty samorządowej⁸, czyli to „co jest oceniane jako pomyślne, pożyteczne, wartościowe, ideał moralny”⁹. Można dodać, że jest ono wówczas w interesie ogółu, a każdym razie – znaczącej części mieszkańców, co nie wyklucza odrębności interesów indywidualnych, choć mimo to pozostaje ich „dobrem wspólnym”¹⁰. Fenomenem takiego prawa społeczeństwa interesowały się „od zawsze”, już prawnicy rzymscy tym się pasjonowali¹¹.

Oczywiście, pojmowanie prawa jako „dobra” jakiejś społeczności odnosi się również do prawa obowiązującego w skali całego państwa. Ale wymóg ten o wiele łatwiej osiągnąć w mniejszej skali, gdzie społeczność jest bardziej pod tym względem homogeniczna, o mniejszej skali zróżnicowania interesów i większych możliwościach ich uzgadniania.

Pojęcia prawa jako dobra oraz pojęcia dobrego prawa nie da się odewnąć od istniejącej regulacji prawnej. To na jej podstawie można zrekonstruować, jakie są potrzeby społeczności lokalnych i w jakich dziedzinach życia oczekują one dobrej regulacji prawnej.

Określenie obszarów takich potrzeb znajdujemy w szczególności w ustawach samorządowych, a to w rozdziale 2 u.s.g., w rozdziale 2 u.s.w. oraz w rozdziale 2 u.s.w. Jeśli uogólnić wskazane tam zadania organów jednostek samorządowych, to niewątpliwie dominują wśród nich zadania: ochrony zdrowia, oświatowe, ochrony środowiska oraz komunalne. Pewną odrębność wykazują zadania województwa, które są natury bardziej ogólnej, strategicznej, a niektóre wręcz politycznej.

Zadania samorządowe opisane w ustawach samorządowych dopełniają liczne ustawy precyzujące i konkretyzujące kompetencje organów samorządowych, co następuje przede wszystkim w ramach ustaw z zakresu materialnego prawa administracyjnego.

⁸ Pojęcie wspólnoty samorządowej przyjmuję jako „dane”, odnotowując równocześnie krytyczne uwagi na ten temat A. Błasia, *Pięć podstawowych problemów samorządu terytorialnego* [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002, s. 42–43.

⁹ *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1993, s. 135. Można też zauważyć, że prawo dobre to prawo odpowiadające wzorcom estetyki i piękna. O estetyce prawa zob. bliżej: K. Zeidler, *Estetyka prawa*, Gdańsk–Warszawa 2018, passim.

¹⁰ Z. Duniewska, *Dobro wspólne – wielość w swoistej jedności* [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, red. B. Jaworska-Dębska, Z. Duniewska, M. Kasiński, E. Olejniczak-Szałowska, R. Michalska-Badziak, P. Korzeniowski, Łódź 2017, s. 171–185.

¹¹ M. Kuryłowicz, *Prawo rzymskie jako ideał „prawa dobrego i sprawiedliwego”*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2010/10, passim.

Samo oczekiwanie, że prawo będzie dobrem wspólnoty samorządowej, nie wystarcza do spełnienia takich oczekiwań. Aby tak było, niezbędne są odpowiednie instrumenty gwarancyjne. Gwarancje te są potrzebne na obu poziomach aksjologicznych, tzn. zarówno w sferze aksjologicznej zewnętrznej, gdzie chodzi o przedmiotowo dobrą regulację w zakresie potrzeb danej wspólnoty samorządowej, jak i w sferze aksjologicznej wewnętrznej, gdzie chodzi o prawo dobre jakościowo, tj. odpowiadające wymaganym wzorcom stanowienia prawa, a zwłaszcza spełniające warunki prawa legalnego. W obu tych sferach instrumenty gwarancyjne są odmienne.

W pierwszej ze wskazanych sfer podstawową gwarancją zapewnienia aksjologicznych wartości, zbieżnych z wartościami wspólnoty samorządowej, jest udział przedstawicieli tej wspólnoty w stanowieniu prawa miejscowego. Udział ten zapewniają reprezentanci wspólnoty w organach jednostek samorządu terytorialnego, wyłaniani bezpośrednio lub pośrednio w drodze ustawowo określonych procedur wyborczych; procedury te określone są zarówno w ustawach samorządowych, jak i w Kodeksie wyborczym¹². To wybrani reprezentanci przenoszą oczekiwania i potrzeby na forum organów stanowiących, a wraz nimi oczekiwania co do sposobu regulacji zaspokajania tych potrzeb i co do wartości, jakie regulacja powinna spełniać.

Narzędziem gwarancyjnym dla prawa jako dobra wspólnoty samorządowej co do jego poprawności i legalności są procedury ochrony sądowej. Chodzi tu o skargę do sądu administracyjnego z art. 101 u.s.g., art. 87 u.s.p. oraz art. 90 u.s.w. Skargę tę może złożyć indywidualnie każdy, kto uważa, że akt prawa miejscowego narusza „jego interes prawny lub uprawnienie”, a więc i członek wspólnoty jednostki samorządowej danego szczebla. W przypadku gminy i powiatu wnoszący może to uczynić również, „reprezentując grupę mieszkańców” gminy lub powiatu (art. 101 ust. 2a u.s.g., art. 87 ust. 3 u.s.p. oraz art. 90 u.s.w.); w tych przypadkach konieczna jest pisemna zgoda reprezentowanych mieszkańców. Zwłaszcza ta druga skarga – w imieniu grupy mieszkańców – zdaje się dobrze oddawać istotę kontroli aksjologicznych uwarunkowań ze względu na przedmiot regulacji aktu prawa miejscowego.

Wśród środków ochrony sądowej prawa miejscowego jako dobra wspólnoty samorządowej istotne znaczenie ma również skarga do sądu administracyjnego, jaka przysługuje władzom gminy (art. 92a u.s.g.), powiatu (art. 85 u.s.w.) oraz województwa (art. 86 u.s.w.) na ingerencję nadzorczą organów administracji rządowej wobec przepisów prawa miejscowego. Przekroczenie granic ustawowo dopuszczalnej ingerencji

¹² Ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 2408 ze zm.).

nadzorczej może być skierowane zarówno przeciwko treści prawa miejscowego, jak i jego uwarunkowaniom pod względem zgodności z prawem. I choć przesłanką wniesienia tej skargi jest przekroczenie prawa co do granic dozwolonej ingerencji, to akcja taka chroni prawo miejscowe przed nieuprawnionym wpływem w sferę aprobowanych interesów lokalnej społeczności, akceptowanych przez nią aksjologicznie.

Należy odnotować, że powyższe rozwiązania w zakresie sądowej ochrony samorządu terytorialnego są kompatybilne z postanowieniami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (art. 11)¹³.

Instrumenty prawne troski o prawo miejscowe, jakie mają w ręku mieszkańcy wspólnot samorządowych, byłyby trudno dostępne bez realizacji konstytucyjnej zasady jawności działalności władz publicznych (art. 61 Konstytucji RP). Zasada ta jest „obudowana” licznymi przepisami, mającymi dla omawianej tu kwestii znaczenie szczególne, a dotyczącymi zwłaszcza jawności stanowionego w RP prawa, w tym prawa miejscowego. Wskazuje na to sama Konstytucja RP (art. 81 ust. 1), jak i dodatkowo ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁴.

Choć jawność stanowionego prawa ma dla tej kwestii znaczenie dominujące, to również istotną rolę odgrywają mechanizmy jawności także w innych obszarach aktywności organów samorządowych. W literaturze wskazuje się na: jawność w dostępie do informacji publicznej, jawność działania organów samorządowych (zwłaszcza posiedzeń organów kolegialnych) oraz jawność gospodarki finansowej¹⁵. Jawność prawa miejscowego, ale również jawność w innych obszarach działania samorządu terytorialnego pozwalają wspólnocie samorządowej ocenić, czy prawo to spełnia jej oczekiwania, oraz czy prawo to jest „dobrym dobrem” tej wspólnoty.

I na zakończenie: ujęte na wstępie, słowami Pani Profesor Zofii Duniewskiej motto niniejszego opracowania dowodzi, że i prawo miejscowe jako „dobro” również może podlegać „ochronie jurydycznej” – temu są pomocne m.in. wskazane wyżej mechanizmy prawne.

Dr hab. Eugeniusz Bojanowski, emerytowany prof. Uniwersytetu Gdańskiego

¹³ Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.).

¹⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 1461.

¹⁵ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2021, s. 219–249.

BIBLIOGRAFIA

- Błaś A., *Pięć podstawowych problemów samorządu terytorialnego* [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A Błaś, Wrocław 2002
- Bojanowski E., *O zadaniach jednostek samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2002/VIII
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2021
- Duniewska Z., *Dobro wspólne – wielość w swoistej jedności* [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, red. B. Jaworska-Dębska, Z. Duniewska, M. Kasiński, E. Olejniczak-Szałowska, R. Michalska-Badziak, P. Korzeniowski, Łódź 2017
- Duniewska Z., *Ignorantia iuris w prawie administracyjnym*, Łódź 1998
- Duniewska Z. [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Łódź 2014
- Kuryłowicz M., *Prawo rzymskie jako ideał „prawa dobrego i sprawiedliwego”*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2010/10
- Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1993
- Zeidler K., *Estetyka prawa*, Gdańsk–Warszawa 2018
- Ziemiński Z., *Etyczne problemy prawoznawstwa*, Ossolineum 1972
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013

PODMIOTOWOŚĆ CZŁONKÓW WSPÓLNOTY SAMORZĄDOWEJ W ŚWIETLE OBYWATELSKIEJ INICJATYWY UCHWAŁODAWCZEJ

Rafał Budzisz, Barbara Jaworska-Dębska

1. WPROWADZENIE

W bardzo szerokim *spectrum* zagadnień stanowiących przedmiot zainteresowań badawczych Szanownej Jubilatki Profesor Zofii Duniewskiej dominują zagadnienia z zakresu teorii prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego materialnego. Mają tam również swoje istotne miejsce ogromnie doniosłe zagadnienia dotyczące pozycji prawnej jednostki wobec administracji. Kwestie ustrojowe zaś, w tym problematyka samorządu terytorialnego, podejmowane często w prawie administracyjnym przez innych badaczy tej gałęzi prawa, pozostają poza nurtem badań naukowych Jubilatki.

Niemniej, podejmując zagadnienie możliwości wpływania członków wspólnoty samorządowej na kształt i kierunki działalności uchwałodawczej organów stanowiąco-kontrolnych, a w konsekwencji – organów wykonawczych samorządu terytorialnego, mamy nadzieję nie odchodzić zasadniczo od zainteresowań naukowych Jubilatki jednostką, chcemy jedynie nieco zmienić perspektywę, z jakiej ukazana zostanie jednostka w relacji z administracją samorządową. Jednostki, która nie tylko zajmuje klasyczną, w zasadzie bierną, pozycję podmiotu administrowanego będącego głównie adresatem działań administracji samorządowej, bardzo często o władczym charakterze, ale jednostki, która będąc członkiem wspólnoty samorządowej, przyjmuje postać aktywną, staje się podmiotem współadministrującym, poszukującym możliwości wpływania na działanie samorządu terytorialnego i podejmującym określoną aktywność w tym zakresie. Możliwość taką stwarzają właśnie samorząd terytorialny jako zdecentralizowana forma władzy publicznej oparta na aktywności społecznej oraz idea społeczeństwa obywatelskiego. Ta aktywność nie sprowadza się jedynie do działań w zasadzie jednorazowych w czasie kadencji, jak udział w wyborach samorządowych, czy do działań potencjalnych, czyli takich, które mogą być podjęte w czasie kadencji lub nie, bo ich zaistnienie uzależnione jest od wystąpienia lub nie określonych przesłanek, jak

np. udział w referendum w sprawie odwołania przed upływem kadencji organu samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich. Aktywność jednostki jako członka wspólnoty samorządowej może też towarzyszyć bieżącemu działaniu samorządu terytorialnego i polegać na wpływaniu na kierunki i zakres podejmowanych działań samorządu. Może polegać na członkostwie w organie stanowiącym w małych jednostkach pomocniczych gminy¹. Może też polegać na sięganiu po takie formy, jak budżet obywatelski czy obywatelska inicjatywa uchwałodawcza.

2. OBYWATELSKA INICJATYWA UCHWAŁODAWCZA, JEJ ISTOTA I POSZUKIWANIE USTAWOWYCH PODSTAW

Warto w tym miejscu wskazać, że obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, podobnie zresztą jak budżet obywatelski, to formy aktywności społecznej, które w pewnym sensie powstały oddolnie. Najpierw – nie mając ustawowych podstaw – pojawiły się w praktyce samorządowej, a dopiero później, niejako w drugiej kolejności, uzyskały ustawową podstawę.

Prima facie można byłoby uznać, że utrzymywanie przez radnych stałej więzi z mieszkańcami umożliwia tym ostatnim wystarczający wpływ na działalność uchwałodawczą organu stanowiącego samorządu terytorialnego. Wszakże na radnych spoczywa ustawowy obowiązek utrzymywania stałej więzi z mieszkańcami i ich organizacjami, a w szczególności przyjmowania zgłaszanych przez mieszkańców postulatów i ich przedstawiania organom danej jednostki samorządu terytorialnego do rozpatrzenia². Można sobie zatem wyobrazić, że radny, dostrzegając wartość propozycji określonych rozwiązań zgłaszanych przez mieszkańców dla danej wspólnoty, zechce je następnie przedstawić organowi stanowiącemu w postaci projektu uchwały. Jednocześnie należy pamiętać, że radny wykonuje mandat wolny³. Znajduje to potwierdzenie w ustawowym

¹ Zebranie wiejskie w sołectwie, ogólne zebranie mieszkańców w osiedlu – jeśli statut osiedla tak stanowi.

² Artykuł 23 ust. 1 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.), dalej – u.s.g.; art. 21 ust. 1 ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107); art. 23 ust. 1 ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2024 r. poz. 566), dalej łącznie – ustawy samorządowe.

³ E. Olejniczak-Szałowska, *Status prawny radnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1997/LVI, s. 9 i n. Według I. Niżnik-Dobosz: „Treść art. 23 ust. 1 uzasadnia tezę o przewadze wolnego charakteru mandatu radnego rady gminy” – I. Niżnik-Dobosz [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, s. 505.

zastrzeżeniu, że przyjmując od mieszkańców postulaty i przekazując je organom jednostki samorządu terytorialnego, radny nie jest związany instrukcjami wyborców. Wprawdzie ma on prawny obowiązek przekazania postulatów mieszkańców organom samorządowym, nie ma jednak obowiązku „firmowania” tych postulatów, lobbowania za nimi, jeśli się z nimi nie identyfikuje. W tym stanie rzeczy należy uznać, że ustawowo nałożony na radnego obowiązek kierowania się dobrem danej wspólnoty samorządowej nie może być interpretowany jako obowiązek identyfikowania się z każdym postulatem i oczekiwaniem mieszkańca lub grupy mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Trudno zatem uznać wskazaną instytucję prawną jako drogę zgłaszania przez mieszkańców projektów uchwał.

Společna potrzeba zgłaszania przez członków wspólnoty samorządowej inicjatywy uchwałodawczej była zaś w przestrzeni publicznej wyrażana, co stało się impulsem do poszukiwania jej normatywnych podstaw⁴. W początkowym okresie – wobec braku ustawowej podstawy obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej – w poszukiwaniu jej podstaw prawnych, opierając się na art. 169 ust. 4 Konstytucji RP⁵, budowano te podsta-

⁴ Por. m.in.: A. Miruć, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza*, „Samorząd Terytorialny” 2010/1–2, s. 33–37; M. Augustyniak, *Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców jako forma partycypacji społecznej w jednostkach samorządu terytorialnego – wnioski de lege lata i postulaty de lege ferenda* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014; M. Brzeski, *Problem podstawy prawnej regulacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w statucie jednostki samorządu terytorialnego* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014; E. Koniuszewska, *Inicjatywa uchwałodawcza członków wspólnot samorządowych jako narzędzie partycypacji społecznej* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014; M. Kasiński, *Lokalne inicjatywy obywatelskie w mechanizmach demokracji samorządowej* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014; B. Jaworska-Dębska, *Normatywne podstawy społecznego dialogu w samorządzie terytorialnym* [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, red. B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz, Warszawa 2016, s. 59; M. Augustyniak, *Dylematy partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym – 25 lat doświadczeń. Wybrane zagadnienia dotyczące form o charakterze fakultatywnym* [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, red. B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz, Warszawa 2016; M. Augustyniak, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, Warszawa 2017, s. 415–417.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.), dalej – Konstytucja RP. Na dylematy związane ze wskazaniem jedynie art. 164 ust. 4 Konstytucji RP jako podstawy prawnej obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej zwraca uwagę H. Izdebski, *Prawne podstawy obywatelskiej*

wy – nie bez przeszkód – w statutach jednostek samorządu terytorialnego, głównie poziomu gminnego⁶. Przeszkody te to przypadki odmawiania jednostkom samorządu terytorialnego prawa do tego przez organy nadzoru, do pewnego czasu też przez sądy administracyjne. Warto tu jednak podkreślić, że stanowisko sądów administracyjnych w przedmiocie prawnej dopuszczalności statutowego wprowadzenia instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej wyraźnie ewoluowało⁷, aby ostatecznie uznać to prawo⁸.

Wyrazem dążenia do zbudowania ustawowej podstawy obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej było ujęcie tej instytucji w prezydenckim projekcie ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw z 2011 r.⁹ Ten wielokrotnie zmieniany projekt nie stał się nigdy obowiązującym aktem prawnym.

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza – rozumiana jako prawo członków wspólnoty samorządowej mających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego do przedstawienia pod obrady organu stanowiącego projektu uchwały, który to projekt bez ingerencji w jego treść organ ten ma obowiązek rozpoznać, nie zaś automatycznie przyjąć – została wprowadzona do ustaw samorządowych w ramach nowelizacji

inicjatywy uchwałodawczej [w:] *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego*, red. P.B. Zientarski, E. Mreńca, Warszawa 2018, s. 15–17.

⁶ Droga samorządu Łodzi do skonstruowania statutowych podstaw obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej ukazana jest np. w opracowaniu: M. Niewiadomska-Cudak, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza na przykładzie miasta Łodzi* [w:] *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego*, red. P.B. Zientarski, E. Mreńca, Warszawa 2018.

⁷ Por. A. Cudak, *Analiza prawna orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie uregulowania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej* [w:] *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego*, red. P.B. Zientarski, E. Mreńca, Warszawa 2018, s. 65 i n.

⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Olsztynie z 14.05.2013 r., II SA/OI 196/13, LEX nr 1316820, z glosą aprobującą H. Izdebskiego, „Samorząd Terytorialny” 2014/1–2; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21.11.2013 r., II OSK 1887/13, LEX nr 1418770, z glosą aprobującą B. Jaworskiej-Dębskiej, „Samorząd Terytorialny” 2015/3. Wyrok WSA w Olsztynie z 23.01.2014 r., II SA/OI 535/13, LEX nr 1424360.

⁹ B. Dolnicki, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako nowa forma partycypacji w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym* [w:] *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2012, s. 126–130.

z 2018 r.¹⁰ Z pewnym zastrzeżeniem należy uznać, że ustawowa regulacja obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej zlikwidowała również widoczny w orzecznictwie sądowoadministracyjnym wcześniejszy spór wokół szczegółowych unormowań obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej zawartych w statutach.

Konstruując ustawowe podstawy obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, ustawodawca słusznie zrezygnował z całościowej regulacji tej instytucji, ograniczając się jedynie do uregulowania kwestii o charakterze zasadniczym dla tej instytucji – tych, które muszą być uregulowane w sposób jednolity. Określił więc istotę tej instytucji, wskazał ciążący na organie stanowiącym obowiązek uczynienia zgłoszonego w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej projektu uchwały przedmiotem obrad w określonym terminie (na najbliższej sesji po złożeniu projektu, jednak nie później niż po upływie trzech miesięcy od dnia złożenia projektu). Ustawodawca doprecyzował też krąg podmiotów, którym przysługuje prawo inicjowania procesu uchwałodawczego, przyjmując, że prawo to przysługuje mieszkańcom danej jednostki samorządu terytorialnego mającym czynne prawa wyborcze¹¹, określił również minimalną liczebność grupy inicjatywnej, czyli grupy mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego, którzy mogą wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą z uwzględnieniem wielkości danej jednostki¹².

Określenie szczegółów dotyczących procedury składania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej ustawodawca powierzył samorządowym organom stanowiącym (radzie gminy, radzie powiatu oraz sejmikowi wo-

¹⁰ Ustawa z 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 130 ze zm.), dalej – nowelizacja styczniowa.

¹¹ Mieszkańcy ci to obywatele Polski, jedynie w gminie – oprócz obywateli Polski – prawo to przysługuje również obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi. Oczywiście, prawo inicjowania procesu uchwałodawczego przysługuje mieszkańcom, którzy w dniu udzielenia poparcia ukończyli 18 lat i stale zamieszkują na terenie jednostki samorządu terytorialnego, której organ stanowiący jest adresatem inicjatywy uchwałodawczej.

¹² Gdy chodzi o mieszkańców gminy, grupa ta musi liczyć: w gminie do 5000 mieszkańców – co najmniej 100 osób, w gminie do 20 000 mieszkańców – co najmniej 200 osób, a w gminie powyżej 20 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób. Gdy chodzi o mieszkańców powiatu, grupa ta musi liczyć: w powiecie do 100 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób, a w powiecie powyżej 100 000 mieszkańców – co najmniej 500 osób. Natomiast grupa mieszkańców województwa, mających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, która może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą, musi liczyć co najmniej 1000 osób.

jewództwa). Daje to jednostkom samorządu terytorialnego możliwość normowania tych kwestii na zasadach samodzielności, z uwzględnieniem ich specyfiki. Organy te precyzują kilka istotnych elementów dotyczących zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych oraz formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty. Oczywiście, zakres omawianej regulacji nie może naruszać ustawowych unormowań dotyczących obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Ponieważ sposób udzielenia upoważnienia do określenia wymienionych elementów obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej jest dosyć ogólny, organy samorządowe w różny sposób określiły jej zasady.

3. PROCEDURALNE ASPEKTY OBYWATELSKIEJ INICJATYWY UCHWAŁODAWCZEJ

Wola ustawodawcy proceduralne elementy obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej muszą być określone w odrębnej uchwale. Tym samym wyłączono możliwość ich zawarcia w statucie jednostki samorządowej, co miało miejsce do nowelizacji styczeniowej. Należy jednak podkreślić, że w statutach jednostek samorządowych znajdują się regulacje dotyczące procedowania uchwał przez radę (sejmik), w tym dotyczące: zgłaszania inicjatywy uchwałodawczej, procedowania projektów w komisjach, ich opiniowania i zgłaszania poprawek czy wreszcie postępowania z nimi na sesjach organów stanowiących, co skutkuje istnieniem dwóch aktów normatywnych (aktów prawa miejscowego) dotyczących procedury uchwałodawczej. Z jednej strony zabieg taki może ułatwiać stosowanie przez inicjatorów obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej przepisów jej dotyczących, z drugiej strony – biorąc pod uwagę fakt, że do zmiany ustawy postanowienia takie były często regulowane w statutach jednostek samorządowych – może to być mylące.

W wielu uchwałach, co wydaje się rzeczą oczywistą, wskazano, że obywatelska inicjatywa uchwałodawcza może dotyczyć wyłącznie spraw należących do właściwości organu stanowiącego danej jednostki samorządowej. Regulacja ta nie może jednak przyjąć bardziej szczegółowego wytyczania zakresu zgłaszanego projektu, jak wskazał bowiem Wojewódzki Sąd Administracyjny: „Rada gminy nie jest upoważniona do regulowania, jakie zagadnienia mogą być przedmiotem obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej”¹³. W niektórych uchwałach dodawane jest

¹³ Wyrok WSA w Olsztynie z 15.10.2019 r., II SA/OI 568/19, LEX nr 2742849.

postanowienie o ograniczeniu zakresu przedmiotowego projektu wynikające z ustawowego zastrzeżenia wyłączności inicjatywy uchwałodawczej innych podmiotów, np. organu wykonawczego¹⁴. W tej samej uchwale, określając zakres przedmiotowy inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców, wskazano, że: „Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza może dotyczyć również projektu uchwały zmieniającej obowiązującą uchwałę Rady”¹⁵. To ciekawe sformułowanie, które wskazuje na możliwość uregulowania nie tylko nowego zakresu normatywnego, ale też modyfikacji obowiązujących już rozwiązań. W jednej z analizowanych uchwał zawarto postanowienie (stanowiące powtórzenie z ustawy) wskazujące liczbę podpisów niezbędnych do wystąpienia z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą¹⁶, co organ nadzoru słusznie uznał za niedopuszczalne poszerzenie zakresu materii regulowanej w uchwale¹⁷.

Zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich z reguły precyzowane są poprzez wskazanie, jakie dane muszą zawierać listy poparcia inicjatywy. Określa się w nich między innymi, że mieszkaniec jednostki samorządowej udziela poparcia projektowi uchwały poprzez wpisanie na listę poparcia swojego imienia i nazwiska, miejsca zamieszkania oraz złożenie własnoręcznego podpisu, a w celu weryfikacji uprawnienia do udzielenia poparcia konieczne jest podanie wszystkich wymaganych danych. Zdaniem organu nadzoru nie powinno na liście uwzględniać się nr PESEL, wskazując na sprzeczność umieszczenia takich danych identyfikacyjnych z art. 41a ust. 5 w związku z art. 41a ust. 1 u.s.g.¹⁸ W uchwałach wskazuje się ponadto, że zbieranie podpisów mieszkańców popierających inicjatywę uchwałodawczą organizuje komitet, przy czym konieczne jest

¹⁴ Uchwała nr XV/108/2020 Rady Miejskiej w Krajence z 7.04.2020 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej (Dz.Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2020 r. poz. 3360 ze zm.).

¹⁵ Uchwała nr XV/108/2020 Rady Miejskiej w Krajence z 7.04.2020 r.

¹⁶ Uchwała nr II/25/2018 Rady Miasta Gliwice z 13.12.2018 r. w sprawie realizacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej (Dz.Urz. Woj. Śląskiego z 2018 r. poz. 8155 ze zm.).

¹⁷ Rozstrzygnięcie nadzorcze nr NPII.4131.1.14.2019 Wojewody Śląskiego z 18.01.2019 r. (Dz.Urz. Woj. Śląskiego z 2019 r. poz. 653).

¹⁸ Rozstrzygnięcie nadzorcze nr NPII.4131.1.14.2019 Wojewody Śląskiego z 18.01.2019 r. Należy jednak wskazać, że nie wszystkie organy nadzoru wykazywały się w tej mierze równą wnikliwością, gdyż w obowiązujących uchwałach figuruje obowiązek wskazania na liście popierającej inicjatywę uchwałodawczą obok imienia i nazwiska oraz miejsca zamieszkania także numer PESEL – zob. uchwałę nr 252/XXV/2020 Rady Miejskiej w Serocku z 5.08.2020 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej (Dz.Urz. Woj. Mazowieckiego z 2020 r. poz. 8545).

zachowanie wymogu, aby projekt uchwały, której inicjatywa dotyczy, był dostępny do wglądu w miejscu zbierania podpisów mieszkańców, jak również, aby każda strona listy poparcia zawierała nazwę komitetu oraz tytuł projektu uchwały, której mieszkaniac udziela poparcia. W ustawie nie określono ram czasowych zbierania przez komitet podpisów w sprawie pod obywatelskim projektem uchwały. W niektórych uchwałach pojawiły się jednak tego typu regulacje¹⁹. Rozwiązanie takie spotkało się z krytyczną oceną sądu administracyjnego. Jak wskazał WSA w Olsztynie: „Jedynie ramy czasowe dotyczące projektów obywatelskich zostały określone w art. 41a ust. 3 u.s.g., w którym ustalono, w jakim terminie winno nastąpić rozpatrzenie projektu uchwały. Natomiast nie sposób uznać, że w tej sytuacji rada gminy została upoważniona do zakreszenia ram czasowych, w jakich można zbierać podpisy pod projektem”²⁰.

Kolejnym zagadnieniem, które powinno być uregulowane w uchwałach organu stanowiącego w zakresie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, jest tworzenie komitetu tej inicjatywy. Najczęściej w uchwałach wskazywana jest minimalna liczba członków komitetu oraz sposób jego zawiązania. W odniesieniu do pierwszego z zagadnień najczęściej spotykana jest liczba pięciu członków komitetu, choć, jak się wydaje, minimalnie powinien on liczyć trzy osoby²¹. W uchwałach określa się także sposób zawiązania komitetu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. W tym zakresie wymagana jest deklaracja osób wchodzących w jego skład i zawierająca przykładowo tytuł projektu uchwały, imiona i nazwiska oraz miejsca zamieszkania i własnoręczne podpisy osób tworzących komitet. W analizowanych uchwałach przewiduje się ponadto możliwość lub obowiązek wskazania pełnomocnika (lub pełnomocników) komitetu²². O ile

¹⁹ Zgodnie z § 5 ust. 7 uchwały nr 252/XXV/2020 Rady Miejskiej w Serocku z 5.08.2020 r.: „Jeżeli w ciągu 45 dni od powstania komitetu i wystąpienia z obywatelską inicjatywą nie zostanie zebranych 200 głosów poparcia dla niej, na komitecie spoczywa obowiązek dokonania zniszczenia kart zawierających dane osobowe osób popierających inicjatywę”.

²⁰ Wyrok WSA w Olsztynie z 15.10.2019 r., II SA/OI 568/19.

²¹ W niektórych uchwałach pominięto jednak kwestię liczby członków komitetu (np. uchwała nr LI/546/18 Rady Miejskiej Legnicy z 24.09.2018 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2018 r. poz. 4747), w innych zaś określono jego liczbę na 10 osób (np. uchwała nr XV/149/2019 Rady Miejskiej w Strykowie z 29.10.2019 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, Dz.Urz. Woj. Łódzkiego z 2019 r. poz. 6335) czy 15 osób (np. uchwała nr X/88/2019 Rady Gminy Pawłowice z 10.09.2019 r. w sprawie zasad wnoszenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, Dz.Urz. Woj. Śląskiego z 2019 r. poz. 6286).

²² Zob. uchwałę nr 252/XXV/2020 Rady Miejskiej w Serocku z 5.08.2020 r.

uprawnienie do wykonania tej czynności wynika wprost z ustawy, o tyle nałożenie w uchwale obowiązku wskazania pełnomocnika wydaje się stać w sprzeczności z postanowieniami ustawowymi²³.

Następnym elementem wskazanym do uregulowania w uchwałach organów stanowiących w przedmiocie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej są zasady promocji takiej inicjatywy. Powinna ona służyć przedstawieniu i wyjaśnieniu przez komitet treści projektu uchwały oraz jego wpływu na zmianę istniejącego stanu rzeczy, co powinno się przyczynić do zebrania przynajmniej wymaganej liczby zwolenników dla proponowanych regulacji. Promocja może być prowadzona w każdy sposób nie naruszający przepisów prawa. W uchwałach organów stanowiących także w tym zakresie stosowane są różne rozwiązania. Część unormowań przewiduje, że po złożeniu projektu uchwały wraz z uzasadnieniem podlega on ogłoszeniu w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronie internetowej urzędu jednostki samorządowej. Wskazuje się również, że materiały promocyjne powinny zawierać wyraźne oznaczenie komitetu, od którego pochodzą. Innym, mniej korzystnym wariantem promowania inicjatywy uchwałodawczej jest całkowite wycofanie się organów samorządowych z tego etapu procedury i przerzucenie jej organizowania na komitet. Jak wskazano w uchwale: „Komitet promuje swą inicjatywę na własny koszt i we własnym zakresie działań, korzystając z dostępnych mu mediów komunikacyjnych, spotkań z mieszkańcami i innych zgodnych z prawem metod popularyzacji projektu”²⁴.

Ostatnim obligatoryjnym elementem uchwał dotyczących obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej jest kwestia wymogów formalnych, jakie muszą spełniać projekty składane w ramach omawianej inicjatywy. W tym zakresie dominują dwa rozwiązania. W pierwszym w treści uchwały doprecyzowane są omawiane wymogi. Wymienia się tam niezbędne elementy projektu oraz załączniki w postaci listy mieszkańców popierających projekt²⁵. Druga z metod regulacji tego zagadnienia odsyła do wymogów stawianych projektowi uchwały, określonych w statucie jednostki samorządowej²⁶. Jak wskazał jednak WSA w jednym ze swoich orzeczeń: „Wymogi formalne, jakim muszą odpowiadać projekty uchwał składane w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, jako istot-

²³ Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 4.07.2019 r., III SA/Gd 333/19, LEX nr 2698392. Por. też A. Misiejko, B. Rozczyński, *Podmiotowość komitetu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w gminie*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2021/3, s. 174–175.

²⁴ Uchwała nr 252/XXV/2020 Rady Miejskiej w Serocku z 5.08.2020 r.

²⁵ Uchwała nr 252/XXV/2020 Rady Miejskiej w Serocku z 5.08.2020 r.

²⁶ Zob. np. uchwałę nr LI/546/18 Rady Miejskiej Legnicy z 24.09.2018 r.

ny element, winny być uregulowane wyczerpująco w uchwale, bez konieczności odsyłania w tym zakresie do innych przepisów, w tym statutu jednostki samorządu terytorialnego. Za zasadnością powyższego stanowiska przemawia zasada realnego, nieskomplikowanego i maksymalnie odformalizowanego uprawnienia społeczności lokalnej do zgłaszania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Realizacją powyższej zasady jest zatem wymóg organu stanowiącego gminy do ustalenia jasnych reguł postępowania w tym przedmiocie, w tym odnoszących się do wymogów formalnych zgłaszanych projektów, które będą stanowiły dla mieszkańców swoistą gwarancję, iż zgłoszony przez nich projekt będzie mógł być procedowany w ustawowym terminie i nie zostanie odrzucony przez radę, z uwagi na jego «niedopracowanie»²⁷. Jak się zatem wydaje, dla czytelniejszej regulacji dla mniej wprawnego w czytaniu aktów normatywnych odbiorcy należałoby postulować uregulowanie wprost wymogów formalnych bez konieczności analizy innych aktów normatywnych²⁸.

Analizując uchwały organów stanowiących w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, trzeba stwierdzić, że występują w nich znaczne rozbieżności co do ustawowo określonego zakresu. Jak się wydaje, trafną regułą kształtowania treści takich uchwał wyraził WSA w Olsztynie, który stwierdził, że: „Z idei obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, o której mowa w art. 41a ust. 5 u.s.g. wynika, iż wnoszenie uchwał przez wskazaną w ustawie grupę mieszkańców gminy, powinno być realne i nieskomplikowane. Rada wykonując obowiązek zawarty w art. 41a ust. 5 ww. ustawy, powinna dążyć do maksymalnego odformalizowania czynności związanych z podejmowaniem przez mieszkańców miasta inicjatyw w tym zakresie”²⁹.

Podsumowując tę część rozważań, należy wskazać, że w ramach regulacji zawartych w uchwałach organów stanowiących jednostek samorządowych w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej widać znaczne zróżnicowanie wprowadzonych rozwiązań. Można też zauważyć, że niektóre z tych regulacji wspierają aktywność społeczności lokalnych

²⁷ Wyrok WSA w Łodzi z 8.10.2020 r., III SA/Łd 455/20, LEX nr 3074706.

²⁸ Oprócz odesłania do statutu jednostki samorządowej pojawiają się także odniesienia do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283) – zob. uchwałę nr XV/149/2019 Rady Miejskiej w Strykowie z 29.10.2019 r. W analizowanych uchwałach można też odnaleźć bardzo skromnie określone wymogi formalne sprowadzające się do wskazania, że projekt uchwały musi być złożony w formie pisemnej oraz że musi zawierać uzasadnienie określające potrzebę podjęcia uchwały – np. uchwała nr X/88/2019 Rady Gminy Pawłowice z 10.09.2019 r.

²⁹ Wyrok WSA w Olsztynie z 15.10.2019 r., II SA/Ol 568/19.

w tym zakresie, część pozostaje neutralna, a część można ocenić jako zbyt formalizującą i utrudniającą występowanie z taką inicjatywą. Relatywnie krótki okres, który upłynął od uregulowania tej formy partycypacji społecznej w ustawach samorządowych, jak również okres epidemii przypadający w tym czasie nie pozwalają na pełną ocenę doświadczeń jej funkcjonowania w praktyce. Wydaje się jednak, że zainteresowanie nią zależy w dużej mierze od aktywności społeczności lokalnych, ale też otwartości na współpracę organów i urzędników samorządowych.

4. PODSUMOWANIE

Nie ulega wątpliwości, że zbudowanie nawet najlepszych normatywnych podstaw (tej, jak i innych) form społecznego uczestnictwa nie przekłada się bezpośrednio na skalę ich stosowania w praktyce. Wiele zależy od stopnia społecznego zaangażowania, na które prawodawca nie ma oczywiście wpływu³⁰. Natomiast ocena obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej jako instytucji umożliwiającej rzeczywisty wpływ na działanie samorządu terytorialnego (poza innymi, być może, okolicznościami) wymaga zwrócenia uwagi na następujące kwestie: 1) jest to instytucja „trudna” do stosowania, bo wymaga od mieszkańców wchodzących w skład grupy składającej projekt uchwały wiedzy i umiejętności fachowych (z zakresu: prawa, tworzenia prawa miejscowego, technik legislacyjnych, określania i oceny na różnych poziomach skutków proponowanych uchwał), niedostępnych dla przeciętnego członka wspólnoty samorządowej; 2) jest to instytucja dla obywateli mocno zdeterminowanych w działaniu na rzecz podjęcia przez organ stanowiący uchwały określonej treści, bo jej zastosowanie nie gwarantuje przecież podjęcia uchwały uwzględniającej projekt zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej³¹. Wydaje się jednak, że wskazane okoliczności nie tyle będą zniechęcały członków wspólnoty samorządowej do zastosowania tej formy partycypacji społecznej, ile będą pewnym „filtrem” ograniczającym przypadki pochopnego jej stosowania – wszakże jej użycie musi być poprzedzone znacznym zaangażowaniem. Można więc powiedzieć, że jednostka jako

³⁰ Szerzej M. Kasiński, *Lokalne inicjatywy...*, s. 438 i n.

³¹ Jest to semidecyzyjna forma niesamodzielnego decydowania obywatelskiego, w ramach której organ stanowiący jest związany tym projektem jedynie w aspekcie proceduralnym, musi bowiem rozpoznać przedłożony projekt na najbliższej sesji po jego złożeniu. Zob. B. Jaworska-Dębska, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym. Przemiany koncepcji prawnej i praktyki w latach 1990–2020. Zagadnienia wybrane*, „Samorząd Terytorialny” 2020/3, s. 62.

uczestnik większej społeczności, jaką jest wspólnota samorządowa, w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej dysponuje możliwościami prawnymi wpływania na działalność samorządu terytorialnego, co stanowi przejaw jej upodmiotowienia. Należy jednak zauważyć, że korzystanie z tego instrumentu nie jest łatwe, co powinno motywować organy samorządowe do większej otwartości na taką formę współpracy ze społecznością lokalną.

Dr Rafał Budzisz, adiunkt, Uniwersytet Łódzki

Dr hab. Barbara Jaworska-Dębska, emerytowana prof. Uniwersytetu Łódzkiego

BIBLIOGRAFIA

- Augustyniak M., *Dylematy partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym – 25 lat doświadczeń. Wybrane zagadnienia dotyczące form o charakterze fakultatywnym* [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, red. B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz, Warszawa 2016
- Augustyniak M., *Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców jako forma partycypacji społecznej w jednostkach samorządu terytorialnego – wnioski de lege lata i postulaty de lege ferenda* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014
- Augustyniak M., *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, Warszawa 2017
- Brzeski M., *Problem podstawy prawnej regulacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w statucie jednostki samorządu terytorialnego* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014
- Cudak A., *Analiza prawna orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie uregulowania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej* [w:] *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego*, red. P.B. Zientarski, E. Mreńca, Warszawa 2018
- Dolnicki B., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako nowa forma partycypacji w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym* [w:] *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2012
- Izdebski H., *Glosa do wyroku WSA w Olsztynie z 14.05.2013 r., II SA/Ol 196/13, „Samorząd Terytorialny” 2014/1–2*

- Izdebski H., *Prawne podstawy obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej* [w:] *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego*, red. P.B. Zientarski, E. Mreńca, Warszawa 2018
- Jaworska-Dębska B., *Glosa do wyroku NSA z 21.11.2013 r., II OSK 1887/13, „Samorząd Terytorialny”* 2015/3
- Jaworska-Dębska B., *Normatywne podstawy społecznego dialogu w samorządzie terytorialnym* [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, red. B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz, Warszawa 2016
- Jaworska-Dębska B., *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym. Przemiany koncepcji prawnej i praktyki w latach 1990–2020. Zagadnienia wybrane, „Samorząd Terytorialny”* 2020/3
- Kasiński M., *Lokalne inicjatywy obywatelskie w mechanizmach demokracji samorządowej* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014
- Koniuszewska E., *Inicjatywa uchwałodawcza członków wspólnot samorządowych jako narzędzie partycypacji społecznej* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014
- Miruć A., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, „Samorząd Terytorialny”* 2010/1–2
- Misiejko B., Rozczyński B., *Podmiotowość komitetu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w gminie, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”* 2021/3
- Niewiadomska-Cudak M., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza na przykładzie miasta Łodzi* [w:] *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego*, red. P.B. Zientarski, E. Mreńca, Warszawa 2018
- Niżnik-Dobosz I. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022
- Olejniczak-Szałowska E., *Status prawny radnego, „Studia Prawno Ekonomiczne”* 1997/LVI