



MAREK SZEWCZYK

Adam Mickiewicz University, Poznań, Poland

marek@szewczyk.poznan.pl

ORCID: orcid.org/0000-0001-8222-7898

DOI: doi.org/10.13166/HR/DMZH1964

WALDEMAR RATAJCZAK

Calisia University, Poland

w.ratajczak@uniwersytetkaliski.edu.pl

ORCID: orcid.org/0000-0002-0565-0761

DOI: doi.org/10.13166/HR/DMZH1964

DIGITAL WELL – BEING W DZIEDZINIE PROWADZENIA KONSULTACJI SPOŁECZNYCH NA SZCZEBLU LOKALNYM

STRESZCZENIE

Problematyka stanowiąca przedmiot artykułu dotyczy znanej wielu systemom prawnym instytucji konsultacji społecznych. Zasadniczo i tradycyjnie istota tej instytucji polega na sondowaniu przez władze publiczne: zarówno centralne, ale znacznie częściej lokalne i regionalne, a więc terenowe, opinii społeczeństwa rozumianego jako ogół mieszkańców danego państwa, albo jako ogół mieszkańców struktur terenowych: lokalnych lub regionalnych, w sprawach wskazanych ustawowo, albo w sprawach, które same społeczności lokalne, regionalne potraktują jako istotne dla nich. Polski system prawny przewiduje nadto przeprowadzanie referendów lokalnych i regionalnych jako obligatoryjnych w tym sensie, że albo ich przeprowadzenie stanowi warunek *sine qua non* podjęcia rozstrzygnięć w innym trybie i przez inne organy (np. utworzenia, połączenia, podziału albo zniesienia gmin i powiatów), albo – co stanowi pewien dysonans w dotychczasowym sposobie postrzegania instytucji konsultacji społecznych – ich przeprowadzenie jest przedmiotem ustawowego obowiązku samo *per se*. Tak jest w przypadku instytucji budżetu obywatelskiego, który dodatkowo nie stanowi formy sondażu, lecz formę podejmowania wiążącego rozstrzygnięcia (a nie opinii) dotyczącego części wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W tego typu przypadkach istotne jest prawidłowe określenie kręgu uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach społecznych. I wówczas pomocne mogą okazać się techniki *Digital*. Dzięki nim udział w takich wiążących, czy rozstrzygających konsultacjach społecznych będą mogli wziąć jedynie ci spośród mieszkańców, z którymi podmiot konsultujący, a więc podmiot władzy publicznej, zechce się konsultować, czemu wyraz da np. poprzez przesłanie mu linku umożliwiającego wyrażenie zdania w sprawie będącej przedmiotem konsultacji społecznych.

SUMMARY

The subject matter of the article concerns the institution of social consultations known to many legal systems. Basically and traditionally, the essence of this institution consists in sounding by subjects of public power: both central, but much more often local and regional, i.e. territorial ones, of the opinion of the society understood as all inhabitants of a given country, or as all inhabitants of territorial structures: local or regional, on matters indicated by law, or in matters that the local and regional communities themselves will treat as important for them.

The Polish legal system also provides for the conduct of local and regional social consultation (not as referenda) as obligatory, in the sense that either their holding is a *sine qua non* condition for taking decisions in a different mode and by other bodies (e.g. establishing, merging, dividing or abolishing communes and provints), or – which is a certain dissonance in the current way of perceiving the institution of social consultations – conducting them is the subject of a statutory obligation *per se* self.

This is the case with the *participatory budget* institution, which is additionally not a form of a survey, but a form of making a binding decision (not an opinion) regarding part of the expenditure of the budgets of territorial (local and regional) authorities entity. In such cases, it is important to correctly define the circle of subjects entitled to participate in social consultations. This is where digital techniques can come in handy. Thanks to them, participation in such binding or conclusive social consultations will only be possible for those subjects with whom the consulting entity, i.e. the public authority entity, wants to be consulted, which will be expressed, for example, by sending him a link enabling him to express his opinion on the matter being the subject of public consultations.

On the other hand, the use of digital techniques may facilitate the participation of consulted subjects in social consultations.

SŁOWA KLUCZOWE: *Konsultacje społeczne, Digital Well-Being, Partycypacja obywatelska, Budżet obywatelski, Technologie cyfrowe w administracji publicznej, samorząd terytorialny*

KEYWORDS: *Social Consultations, Digital Well-Being, Citizen Participation, Citizens' Budget, Digital Technologies in Public Administration, local government*

I. WPROWADZENIE

Instytucja konsultacji społecznych, będąca utrwaloną instytucją prawną systemów prawnych respektujących zasady demokratycznego państwa prawnego, takie zwłaszcza, jak: publiczne prawo podmiotowe przysługujące jednostkom, a więc takim podmiotom, jak: osoby fizyczne oraz podmioty tworzone przez nie na podstawie obowiązującego prawa, do odgrywania przez te podmioty – jako wolnych obywateli i ich derywatów – aktywnej roli w stosunku do

państw i innych podmiotów władzy publicznej (podmiotów innych, niż państwo, dysponujących tzw. imperium), zaistniała w polskim systemie prawnym jeszcze przed przemianami ustrojowymi, zapoczątkowanymi ustaleniami tzw. *okrągłego stołu*^[1] z 1989 r., których skutkiem był pokojowy upadek komunistycznego systemu sprawowania władzy publicznej w Polsce.

Konsultacje społeczne pojawiły się w polskim systemie prawnym u schyłku *Polski Ludowej*^[2]. Po raz pierwszy wzmiankę o nich zawarto w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (*Dz. U. PRL Nr 41, poz. 185*). W preambule do tej ustawy wskazano bez żadnych ogródek, że regulacja ta ma służyć: *utrwalaniu socjalistycznego ludowładztwa*. Istotę utrwalania tego socjalistycznego ludowładztwa wyrażono w art. 7 ust. 2 tej ustawy, w którym postanowiono, że: *Konsultację społeczną zarządza rada narodowa określając zasady i tryb jej przeprowadzenia*. W regulacji tej nie przewidziano możliwości inicjowania konsultacji społecznych z inicjatywy wspólnot lokalnych, czy regionalnych, które w owym czasie w Polsce formalnie nie istniały, ani w ogóle nie istniały jakiegokolwiek podmioty spoza systemu jednolitej władzy publicznej, przynależącej wyłącznie do *Polski Ludowej*^[3].

W dniu 6 maja 1987 r. została uchwalona ustawa o konsultacjach społecznych i referendum (*Dz. U. PRL. Nr 14, poz. 83*). Zgodnie z tą nader lapidarną ustawą, zawierającą tylko jeden przepis: *Konsultacji społecznej oraz referendum*

[1] Pod pojęciem obrad okrągłego stołu, w odniesieniu do wydarzeń mających miejsce w Polsce w 1989r. rozumie się negocjacje prowadzone od 6 lutego do 5 kwietnia 1989 r. przez przedstawicieli władz Polski Ludowej z demokratyczną opozycją oraz z udziałem przedstawicieli Kościoła Katolickiego i Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego (*źródło – Wikipedia, data dostępu – 15 sierpnia 2023*).

[2] W tym momencie wyjaśnienia wymaga, że zmiana systemu politycznego w Polsce z komunistycznego na demokratyczny, nie została powiązana z całkowitym zerwaniem z komunistycznym systemem prawnym, lecz z jego systematyczną, radykalną i całkowitą zmianą, która jednak była realizowana stopniowo.

[3] Jeszcze przed zakończeniem II wojny światowej środowiska polityczne nastawione na współpracę ze Związkiem Sowieckim, porzuciły klasyczne założenie, zgodnie z którym w państwie, które mieni się być demokratycznym, jego ustroj musi odpowiadać monteskiuszowskiej zasadzie trójpodziału władzy i w to miejsce przyjęły zasadę jednolitości i niepodzielności władzy publicznej, która przysługuje wyłącznie państwu. Władze PRL dały wyraz uznaniu tej zasady – w odniesieniu do ustroju terytorialnego – poprzez przyjęcie w dniu 20 marca 1950 r. ustawy o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (*Dz. U. PRL Nr 14, poz. 130*).

mogą być poddane sprawy mające węzłowe znaczenie dla rozwoju kraju, określonego terenu lub interesów i warunków życia obywateli.

Ustawę tę znowelizowano ustawą z dnia 16 czerwca 1988 r., o zmianie ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr, poz. 130). Mocą tej ustawy do art. 6 ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 41, poz. 185) dodano przepis ust. 5 w brzmieniu następującym: *W razie wystąpienia przez radę narodową z inicjatywą współdziałania, organizacje, o których mowa w ust. 1, obowiązane są w terminie jednego miesiąca ustosunkować się do zawartych w niej propozycji i zawiadomić radę o zajęтым stanowisku.*

Formalnie powołana ustawa wprowadziła do systemu prawa polskiego instytucję konsultacji społecznych. Jednakże instytucja ta miała służyć wyłącznie władzy ludowej jako tzw. *wentyl bezpieczeństwa*. Nie miała ona wówczas nic wspólnego ani z zasadami państwa prawnego, ani społeczeństwa obywatelskiego, ani z – tym bardziej – z założeniem *digital Well – Being*. Nikt wówczas nie myślał w Polsce ani o *digital Well – Being*, ani o tym, by instytucja konsultacji społecznych służyła budowie społeczeństwa obywatelskiego. Przeciwnie, instytucja konsultacji społecznych miała konfirmować i utrwalać *socjalistyczne ludowładztwo*.

II. INSTYTUCJA KONSULTACJI SPOŁECZNYCH W III RP

W roku 1990 instytucja konsultacji społecznych została wprowadzona do ustawy z dnia 3 marca 1990 r., której pierwotnie ustawodawca nadał tytuł *ustawa o samorządzie terytorialnym*, a z dniem 1 stycznia 1999 r. – tytuł ten zmieniono na: *ustawa o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2023, poz. 40), określanej dalej jako *u.s.g.*. Niezależnie jednak od zmian tytułu tej ustawy, już w pierwotnym jej brzmieniu zawarty został przepis art. 5 ust. 2, który stanowi: *Sołectwo lub dzielnicę (osiedle) tworzy rada gminy w drodze uchwały po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy*. W latach późniejszych ustawodawca stopniowo rozszerzał zakres przypadków, w których

wymagał, albo dopuszczał prowadzenie konsultacji społecznych. I tak obowiązek taki przewidziany jest w:

- art. 4a ust. 1 i 2 u.s.g. – w odniesieniu do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zmian terytorialnych gmin;
- art. 4b ust. 1 i 2 u.s.g. – w odniesieniu do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zmian terytorialnych gmin, dokonywanych na wniosek rady gminy;
- art. 5a ust. 1 u.s.g. – w odniesieniu do innych spraw ważnych dla gminy;
- art. 10f ust. 1 u.s.g. w odniesieniu do konsultacji projektu strategii rozwoju gminy;
- art. 35 ust. 1 u.s.g. – w odniesieniu do uchwał w sprawie statutów jednostek pomocniczych;
- art. 3a ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (*Dz. U. z 2022, poz. 1526 ze zm.*), określane dalej jako: *u.s.p.* – w odniesieniu do: tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia powiatów oraz ustalania ich granic, ustalania i dokonywania zmian nazw powiatów oraz siedziby ich władz;
- art. 3b ust. 1 pkt 1 i 2 u.s.p. – w odniesieniu do tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia powiatów oraz ustalania ich granic, ustalania i dokonywania zmian nazw powiatów oraz siedziby ich władz na wniosek rady powiatu;
- art. 3d ust. 1 u.s.p. – w odniesieniu do przypadków przewidzianych ustawami oraz w innych przypadkach ważnych dla powiatu;
- art. 10a ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (*Dz. U. z 2022, poz. 2094 ze zm.*) – w odniesieniu do przypadków przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla województwa;
- art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (*Dz. U. z 2018, poz. 1817*) – w odniesieniu do uchwał w sprawie tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia jednostek pomocniczych położonych na terenie miasta stołecznego Warszawy.

Poza powyższymi regulacjami dotyczącymi ustroju samorządu terytorialnego oraz podziałów terytorialnych państwa, obowiązek przeprowadzania

konsultacji społecznych w polskim systemie prawnym wymagany jest także w przypadkach określonych w:

- art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (*Dz. U. z 2019, poz. 1443*), określanej dalej jako: *u.urz.n.m.* – w odniesieniu do ustalania, dokonywania zmian lub znoszenia nazw miejscowości lub obiektów fizjograficznych;
- art. 8 ust. 3 *u.urz.n.m.* – w odniesieniu do ustalania, dokonywania zmian lub znoszenia nazw miejscowości lub obiektów fizjograficznych z inicjatywy ministra właściwego do spraw administracji publicznej albo z inicjatywy Komisji Nazw Miejscowości i Obiektów Fizjograficznych;
- art. 12 ust. 7 pkt 1 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (*Dz. U. z 2017, poz. 823*), określanej dalej jako: *u.m.n.e.* – w odniesieniu do ustalenia dodatkowej nazwy miejscowości lub obiektu fizjograficznego w języku mniejszości narodowej lub etnicznej^[4].

Poza wskazanymi wyżej przypadkami, w których ustawodawca polski przewiduje wyraźnie wymóg przeprowadzenia konsultacji społecznych i które z tego powodu określane są mianem konsultacji społecznych obligatoryjnych, doktryna polskiego prawa administracyjnego, a w ślad za nią judykatura, wyróżnia przypadki konsultacji społecznych, które przeprowadza się, gdy tak postanowi organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa), i które określane są mianem konsultacji fakultatywnych^[5].

Polska doktryna prawa administracyjnego akcentuje również to, że instytucja konsultacji społecznych została implementowana do polskiego systemu prawnego także w rezultacie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą w całości oraz promulgacji Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (*Dz. U. z 1994 r., Nr 124*,

^[4] Przedstawiony wyżej wykaz opiera się na pracy J. Blicharz i P. Lisowskiego, *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 579 – 580.

^[5] Tak: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wydanie 9, Warszawa 2020, s. 307 – 308; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, wydanie 6, Warszawa 2016, s. 80 – 81; J. Blicharz, P. Lisowski, *Op. cit.*, s. 579 – 580;

poz. 607), określanej dalej jako: E.K.S.L., która od dnia 1 marca 1994 r. stanowi element systemu powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej^[6]. Stanowi ona jednak – w świetle art. 91 ust. 2 Konstytucji RP – akt rangą niższy, niż polska ustawa zwykła, gdyż jej ratyfikacja nastąpiła bez zgody polskiego Sejmu, wyrażonej w ustawie. Niezależnie od powyższej dystynkcji, o konsultacjach społecznych stanowią przepisy art. 3 ust. 2, a w szczególności art. 4 ust. 6 E.K.S.L. Pierwszy z tych przepisów stanowi, że prawo do samorządu lokalnego: *... jest realizowane przez rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych i które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi. Przepis ten nie wyklucza możliwości odwołania się do zgromadzeń obywateli, referendum lub każdej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli, jeśli ustawa dopuszcza takie rozwiązanie.* Z kolei przepis art. 4 ust. 6 E.K.S.L. stanowi, że: *Spółeczności lokalne powinny być konsultowane o tyle, o ile jest to możliwe, we właściwym czasie i w odpowiednim trybie, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących.*

III. ISTOTA KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Generalnie polska doktryna prawa administracyjnego nie ma problemu z ujęciem istoty instytucji konsultacji społecznych. Powszechnie przyjmuje się, że instytucja konsultacji społecznych stanowi element składowy instrumentarium prawnego demokracji bezpośredniej^[7]. Nie stanowi też przedmiotu sporu twierdzenie, że istotą konsultacji społecznych jest testowanie, czy zasięgnięcie opinii mieszkańców – członków wspólnot samorządowych^[8]. W polskiej doktrynie prawa administracyjnego panuje też zgoda co do tego, że wyniki takiego testu, czy opinii, nie są wiążące – w odróżnieniu

^[6] J. Zimmermann, Op. cit., s. 308 – 309

^[7] Tak: J. Blicharz, P. Lisowski, Op. cit., s. 578, tak też B. Dolnicki, Op. cit., s. 80.

^[8] Z. Leoński, Samorząd terytorialny w RP, Warszawa 1998, s. 71.

od referendum – dla organów, które takie konsultacje przeprowadziły^[9]. Bliższa analiza powołanych wyżej przepisów prawa prowadzi do wniosku, że powyższy podział z jednej strony nie oddaje w pełni istoty instytucji prawnej konsultacji społecznych, a z drugiej, nie respektuje prawem określonych skutków z tą instytucją wiązanych przez system obowiązującego w Polsce prawa.

IV. KONTROWERSJE ZWIĄZANE Z INSTYTUCJĄ KONSULTACJI SPOŁECZNYCH I ICH ZWIĄZEK Z DIGITAL WELL – BEING

Jedną z cech istotnych instytucji konsultacji społecznych jest ich element podmiotowy: podmiot konsultujący – jednostka samorządu terytorialnego oraz podmiot konsultowany – mieszkańcy, będący jednocześnie członkami wspólnot samorządowych – w odniesieniu do konsultacji przeprowadzanych na szczeblu lokalnym i regionalnym. Gdy chodzi o ów podmiot konsultowany, a więc o mieszkańców, to można powiedzieć, że panuje zgoda co do tego, że w rachubę wchodzi tu tylko osoby fizyczne^[10]. Nie ma jednak zgody co do tego, czy mieszkańcami uprawnionymi do udziału w konsultacjach społecznych są tylko mieszkańcy pełnoletni^[11], czy też wszyscy mieszkańcy, bez względu na wiek^[12].

Istota tej kontrowersji sprowadza się do tego, czy akt udziału w konsultacjach społecznych stanowi rodzaj czynności prawnej, czy też jest to zwykła czynność psychofizyczna^[13]. Gdyby przyjąć założenie, czy akt udziału

^[9] Tak Z. Leoński, *Op. cit.*, s. 71; tak również B. Dolnicki, *Op. cit.*, s. 80.

^[10] W piśmiennictwie pojawiła się propozycja poszerzenia kręgu podmiotów konsultowanych o osoby fizyczne niebędące mieszkańcami (tak D. Sześciło, *Konsultacje społeczne w samorządzie terytorialnym*, ST 2014, nr 1-2, s. 27) oraz o organizacje społeczne (tak Por. R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje społeczne. Propozycja de lege ferenda*, ST z 2020, nr 7-8, s. 66 – 77). Jednak propozycje te pozostają odosobnione.

^[11] Jak twierdzą J. Blicharz i P. Lisowski, *Op. cit.*, s. 580.

^[12] Jak twierdzi R. Marchaj, *Op. cit.*, s. 71.

^[13] Rozróżnienie na czynności psychofizyczne i czynności prawne przeprowadził w polskiej doktrynie najpełniej Z. Ziemiński, por. Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Poznań 1978, s. 26-28 i 90 – 91; tenże, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa – Poznań, 1980, s. 134

w konsultacjach społecznych, podobnie, jak akt udziału w referendum, czy w wyborach powszechnych, stanowi rodzaj czynności prawnej, wówczas w sposób nieunikniony pojawiłby się problem zdolności do podejmowania tego rodzaju czynności prawnej. Gdyby zaś przyjąć założenie, że akt udziału w konsultacjach społecznych jest zwykłą czynnością psychofizyczną, wówczas problem zdolności do dokonywania takiej czynności były pozbawiony jakiegokolwiek znaczenia prawnego.

Przypomnijmy więc, że pod pojęciem czynności prawnej rozumie się świadome i uregulowane przepisami zachowanie określonego podmiotu, zmierzające bezpośrednio do wywołania jakichś skutków prawnych^[14]. Podkreśla się przy tym, że czynności prawne stanowią rodzaj czynności konwencjonalnych, to znaczy takich czynności psychofizycznych, którym przepisy obowiązującego prawa nadają szczególne znaczenie^[15].

Co do zasady wyniki konsultacji społecznych są źródłem wiedzy przeznaczony dla organów władzy publicznej. Wobec tego akty udziału w konsultacjach społecznych nie są czynnościami prawnymi, albowiem nie są one podejmowane w celu wywołania jakichkolwiek skutków prawnych. Powyższe konstatacje odnosić można jednak wyłącznie w odniesieniu do konsultacji społecznych o charakterze fakultatywnym, a więc do konsultacji społecznych, które mogą zostać przeprowadzone z inicjatywy podmiotów władzy publicznej, ale nie mają charakteru obligatoryjnego w tym sensie, że ustawodawca nie uzależnia podjęcia jakichś rozstrzygnięć dopiero po przeprowadzeniu konsultacji społecznych. W takich bowiem przypadkach konsultacje społeczne wywołują skutek prawny, ten mianowicie, że przeprowadzenie tego rodzaju konsultacji społecznych oznacza ziszczenie się prawem określonej przesłanki koniecznej dla podjęcia jakiejś innej prawem określonej czynności, której podjęcie z woli ustawodawcy zostało uzależnione od uprzedniego przeprowadzenia konsultacji społecznych. W takich przypadkach można mówić o tym, że akt udziału w konsultacjach społecznych prowadzi do wywołania skutku prawnego, sprowadzającego się do ziszczenia się prawem określonej

– 136, 161 – 170, 209, 223 – 224, 343 – 345; S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 30 – 31, 34 i 184.

^[14] Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne. Część ogólna*, wydanie 16, Warszawa 2021, s. 237.

^[15] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 31-32.

przesłanki koniecznej dla podjęcia jakiegóż innej czynności, np. tworzenia, łączenia, podziału, znoszenia gmin, czy ustalania ich granic.

Analogicznie będzie w przypadku szczególnego rodzaju konsultacji społecznych, w ramach których dochodzi do podejmowania rozstrzygnięć. W polskim systemie prawnym przypadek taki dotyczy konsultacji społecznych w sprawie tzw. *budżetu obywatelskiego*. Te konsultacje mają charakter nie tylko obligatoryjny, ale i jednocześnie rozstrzygający. Zgodnie z treścią art. 5a ust. 3 u.s.g. *Szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet obywatelski*. Zgodnie natomiast z treścią art. 5a ust. 4 u.s.g. *W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego*. W przypadku budżetu obywatelskiego nie może być zatem wątpliwości co do tego, że głosowanie nad budżetem obywatelskim stanowi czynność prawną. Jej skutkiem jest bowiem rozstrzygnięcie dotyczące wydatków budżetu gminy. Nawiasem mówiąc analogiczne przepisy zawierają: art. 3d ust. 3 i 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (*Dz. U. z 2022, poz. 1526 ze zm.*) oraz art. 10a ust. 3 i 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (*Dz. U. z 2022, poz. 2094 ze zm.*).

Do dokonywania czynności prawnych konieczne jest posiadanie odpowiedniej do tego zdolności. W polskim systemie prawnym od ponad 60 lat obowiązuje w niezmienionej, pierwotnej wersji przepis art. 30 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (*Dz. U. 2023, poz. 775 ze zm.*), który stanowi, że na gruncie jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego: *Zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych stron ocenia się według przepisów prawa cywilnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej*. W kwestii konsultacji społecznych w polskim systemie prawnym brak jest przepisów, które określałyby zdolność do czynności prawnych inaczej, niż przepisy prawa cywilnego. A zatem: osoby (mieszkańcy i jednocześnie członkowie wspólnot lokalnych – tj. gminnych i powiatowych, regionalnych – tj. wojewódzkich, czy wspólnoty ogólnopolskiej – tj. krajowej), które nie ukończyły 13 roku życia, nie posiadają żadnej zdolności

do czynności prawnych (*art. 12 k.c.*). Osoby pomiędzy 13 a 18 rokiem życia mają ograniczoną zdolność do czynności prawnych (*art. 15 k.c.*). Osoby takie mogą zawierać umowy należące do umów powszechnie zawieranych w drobnych bieżących sprawach życia codziennego. Udział w konsultacjach społecznych nie należy do kategorii drobnych bieżących spraw życia codziennego. Wychodzi więc na to, że do udziału w konsultacjach społecznych, zwłaszcza tych, które określane są mianem obligatoryjnych, a więc takich, które obligatoryjnie muszą zostać przeprowadzone przed dokonaniem innych czynności prawnych, określonych w ustawach, jak np.: utworzenie, połączenie, podział, zniesienie gminy, czy ustalanie jej granic, czy wreszcie decydowanie – w ramach budżetu obywatelskiego – o części wydatków budżetu gminy, powiatu, czy samorządu województwa, konieczne jest posiadanie pełnej zdolności do czynności prawnych, a zatem – co do zasady – ukończenie 18 roku życia. Na zasadzie inferencyjnej *argumentum ad absurdum* trzeba bowiem odrzucić twierdzenie przeciwne, że w tych sprawach swoją opinię miałyby wyrażać noworodki, albo osoby ubezwłasnowolnione.

Zachowanie wspomnianego wymogu, polegającego na tym, by w konsultacjach społecznych, w szczególności tych, które określane są mianem obligatoryjnych, czy – tym bardziej – rozstrzygających, udział mogli brać tylko mieszkańcy posiadający pełną zdolność do czynności prawnych, ułatwić może posłużenie się technikami *digital*. Można ten efekt osiągnąć poprzez umożliwienie udziału mieszkańcom w konsultacjach społecznych za pośrednictwem wcześniej przesłanego im linku. Dobrodziejstwo tej techniki może okazać się szczególnie użyteczne w tych przypadkach, gdy przepisy prawa same przewidują ograniczenie kręgu mieszkańców, z którymi należy skonsultować określone rozstrzygnięcie. Jako przykłady takich przypadków można wskazać: tworzenie, łączenie, podziały, zniesienia gmin, czy ustalanie ich granic.

V. PRZEMIESZANIE NAZW I ZWIĄZANYCH Z NIMI SKUTKÓW

Jak już nadmieniono w pkt II niniejszego opracowania, w polskiej nauce prawa oraz w judykaturze sądów polskich panuje generalnie zgoda co do tego, że istotą konsultacji społecznych jest sondowanie, czy zasięgnięcie opinii określonej

społeczności, w przeciwieństwie do instytucji wyborów, czy referendum, których istotą jest podejmowanie rozstrzygnięć w sprawach personalnych lub merytorycznych^[16]. Przy tym podejmowanie rozstrzygnięć – w przypadku referendum lokalnych, czy regionalnych – zostało ograniczone do spraw, które leżą w zakresie kompetencji danej społeczności: lokalnej, regionalnej, albo i krajowej. Ustawodawca zwykły w Polsce nie pozostaje w zgodzie z tymi – nazwijmy to – ramowymi ustaleniami. I tak w roku 2018 wprowadzono do polskiego systemu prawnego instytucję *budżetu obywatelskiego*.

Samo wprowadzenie instytucji budżetu obywatelskiego do polskiego systemu prawnego jest oczywiste i nie budzi żadnych kontrowersji. Źródłem wątpliwości jest natomiast rozstrzygnięcie polskiego ustawodawcy zwykłego, w myśl którego budżet obywatelski jest szczególną, ale jednak formą konsultacji społecznych. Jednakże wynik głosowania w sprawie budżetu obywatelskiego rozstrzyga o przeznaczeniu niewielkiej, gdyż wynoszącej ok. 1% ogółu wydatków budżetu każdej gminy. Konkludując – konsultacje społeczne przeprowadzone w takich sprawach, nie wyrażają opinii, ani ocen, nie stanowią sondażu, lecz generują rozstrzygnięcie o wydatkowaniu określonej części dochodów publicznych, określonych w budżecie danej jednostki samorządu terytorialnego na cele inne, niż określone w budżecie danej jednostki samorządu terytorialnego.

Z innej strony natomiast ustawodawca zwykły przewidział możliwość przeprowadzania referendum lokalnych, w tym także z inicjatywy mieszkańców, których przedmiotem miałyby być: *tworzenie, łączenie, podział, znoszenie oraz ustalanie granic gmin*. Sprawy te – z mocy art. 4 u.s.g. – należą do kompetencji Rady Ministrów i powinny być rozstrzygane w formie rozporządzeń, poprzedzanych jedynie konsultacjami społecznymi. W tym zakresie jawi się ewidentna sprzeczność pomiędzy konstytucyjnym wzorcem, określonym w art. 170 Konstytucji RP, a normatywną treścią art. 4 u.s.g. Zgodnie z treścią art. 170 Konstytucji RP: *Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa.*

[16] Z. Leoński, Op. cit., s. 71; B. Dolnicki, Op. cit., s. 80

W praktyce stosowania prawa nie zdarzyło się, by w Polsce jakkolwiek sąd polski uszanował tę konstytucyjną zasadę. Konstytucyjne upoważnienie do: *decydowania, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty* oznacza coś znacznie więcej, niż gwarantowaną art. 170 K.R.P. decentralizację władzy publicznej.

VI. FORMA KONSULTACJI SPOŁECZNYCH I JEJ ZWIĄZEK Z DIGITAL WELL – BEING;

Wszystkie trzy ustawy określające ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, a więc u.s.g., ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (*Dz. U. z 2022, poz. 1526 ze zm.*) oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (*Dz. U. z 2022, poz. 2094 ze zm.*). zawierają upoważnienia na rzecz organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do określania zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami. Przy tym za wyjątkiem *konsultacji społecznych* w sprawie budżetu obywatelskiego, ustawodawca zwykły pozostawił organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego całkowitą swobodę w powyższym zakresie, stanowiąc, że: *Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami określa uchwała... rady gminy (art. 5a ust. 2 u.s.g.), rady powiatu (art. 3d ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym), czy sejmiku województwa (art. 10a ust. 2 ustawy o samorządzie województwa).*

Taki charakter upoważnienia organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do określania zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami pozostawia jednostkom samorządu terytorialnego i ich organom szerokie możliwości w zakresie angażowania technik Digital z jednej strony dla wygody mieszkańców, by udział w konsultacjach nie był dla nich uciążliwy, by nie zniechęcał ich do udziału w głosowaniu, a ze strony drugiej – dla wygody podmiotów konsultujących. W tym przypadku uwzględnienia wymaga w szczególności to, aby zasady przeprowadzania głosowania zapewniały równość, bezpośredniość oraz udział w głosowaniu wyłącznie osobom uprawnionym, a więc mieszkańcom, a w przypadku konsultacji

obligatoryjnych oraz rozstrzygających – jedynie tym mieszkańcom, którzy posiadają pełną zdolność do czynności prawnych.

Wreszcie konsultacje społeczne prowadzone przy zastosowaniu technik Digital powinny charakteryzować się cechą responsywności, to jest powinny stanowić przejaw reagowania przez władzę publiczną na zróżnicowane potrzeby społeczności na rzecz których władza publiczna realizuje swoje zadania^[17]. Cytowani autorzy wyodrębnili 7 tzw. *kanonów*, które powinny spełniać konsultacje społeczne prowadzone na szczeblu lokalnym. Oto one:

1. każdemu mieszkańcowi, który wyrazi opinię, a więc weźmie udział w konsultacjach, należy się merytoryczna odpowiedź w rozsądnym terminie;
2. termin udzielenia odpowiedzi należy podać na początku konsultacji;
3. odpowiedź powinna mieć formę publicznie dostępnego dokumentu; Może to być dokument w formie elektronicznej;
4. odpowiedź powinna zawierać załącznik z dokumentem zmienionym w wyniku konsultacji;
5. odpowiedź powinna zawierać uzasadnienie;
6. powinna dotrzeć do osób, które zgłosiły opinie poprzez publikowanie odpowiedzi na ogólnodostępnym portalu, na którym prowadzone były konsultacje i
7. powinna stanowić wkład w dalszą dyskusję publiczną^[18].
8. Spełnienie powyższych *kanonów* ułatwić może zastosowanie technik Digital.

^[17] H. Gawroński, Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych, Warszawa 2010; Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Siedem Zasad Konsultacji, Warszawa 2013, https://www.gov.pl/documents/31305/0/7_zasad_30-04.pdf/ee8a74ef-0f85-7fa5-fd00fd00abc105fd9067, wrzesień 2017; M. Stępień, Responsywna administracja publiczna, Toruń 2008).

^[18] H. Gawroński, Op. cit.; M. Stępień, Op. cit., s. 46 – 48.

VII. KONKLUZJA

Well – Being w dziedzinie konsultacji społecznych tak na szczeblu lokalnym, jak i na szczeblu regionalnym oraz krajowym zapewnić może zastosowanie technik Digital. Powyższe stwierdzenie odnosi się w jednakowym stopniu do podmiotów konsultowanych, jak i – być może w jeszcze większym stopniu – podmiotów władzy publicznej, przeprowadzających konsultacje społeczne.

BIBLIOGRAFIA

- Blicharz J., Lisowski P., Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe, Warszawa 2022.
- Dolnicki B., Samorząd terytorialny, wydanie 6, Warszawa 2016.
- Gawroński H., Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych, Warszawa 2010.
- Leoński Z., Samorząd terytorialny w RP, Warszawa 1998..
- Marchaj R., Samorządowe konsultacje społeczne. Propozycja de lege ferenda, ST z 2020, nr 7-8.
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Siedem Zasad Konsultacji, Warszawa 2013, https://www.gov.pl/documents/31305/0/7_zasad_30-04.pdf/ee8a74ef-0f85-7fa5-fd00f-d00abc105fd9067, wrzesień 2017;
- Radwański Z., A. Olejniczak, Prawo cywilne. Część ogólna, wydanie 16, Warszawa 2021.
- Stępień M., Responsywna administracja publiczna, Toruń 2008.
- Sześciło D., Konsultacje społeczne w samorządzie terytorialnym, ST 2014, nr 1-2.
- Wronkowska S., Z. Ziemiński, Zarys teorii prawa, Poznań 2001.
- Ziemiński Z., Problemy podstawowe prawoznawstwa, Warszawa – Poznań, 1980.
- Ziemiński Z., Teoria prawa, Poznań 1978.
- Zimmermann J., Prawo administracyjne, wydanie 9, Warszawa 2020.

AKTY PRAWNE

- Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. PRL Nr 14, poz. 130).